

GUARDIA DI FINANZA
SCUOLA DI POLIZIA TRIBUTARIA



IL RICICLAGGIO

LIDO DI OSTIA, GIUGNO 2002

COMITATO DI REDAZIONE

Presidente del Comitato di Redazione

GEN. D. UGO MARCHETTI

Comitato di Redazione

COL. T.ST. MASSIMO RICCIARDI
TEN. COL. PIL. T.ST. PATRIZIO VEZZOLI
MAGG. T.ST. ANTONIO CARANO
MAGG. T.ST. GIANFRANCO CAROZZA
MAGG. T.ST. GIOVANNI DE ROMA
MAGG. T.ST. FRANCESCO GRECO
MAGG. T.ST. PIERO IOVINO
MAGG. T.ST. BENEDETTO LIPARI
MAGG. T.ST. ROSARIO MASSINO
MAGG. T.ST. GIOVANNI PADULA
MAGG. T.ST. VIRGLIO POMPONI

Impaginazione e montaggio

M.C. MARCO BOCCOLINI
M.O. VINCENZO CILIBERTI
FIN. GIANCARLO NAPOLI

Realizzazione tipografica

BRIG. RAFFAELLO FANTONI
BRIG. GIUSEPPE FINOCCHIARO
FIN. SC. MARIO CRUCIANI
FIN. SC. NATALINO PALERMO
FIN. SC. EDUARDO MARRA
FIN. ALFREDO LABATE

Collaborazione

M.A. DONATO GRASSO
BRIG. PIETRO FRANCA
FIN. SC. SERGIO MURGIA
FIN. DAVID FANCIULLETTI

Edito a cura

SCUOLA DI POLIZIA TRIBUTARIA
DELLA GUARDIA DI FINANZA

INDICE GENERALE

PRESENTAZIONE.....	XV
PARTE PRIMA	
L'ANALISI ECONOMICA DEL RICICLAGGIO	1
PARTE SECONDA	
LA DISCIPLINA CONTRO IL RICICLAGGIO.....	91
PARTE TERZA	
IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO NELL'ESPERIENZA DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI	311
PARTE QUARTA	
IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO NELL'ESPERIENZA DI ALCUNI PAESI EXTRA U.E.....	441
PARTE QUINTA	
CASI PRATICI	531
PARTE SESTA	
CONSIDERAZIONI E PROPOSTE	607
BIBLIOGRAFIA DEGLI AUTORI	631
RIFERIMENTI NORMATIVI.....	651
SITI INTERNET	665

PARTE PRIMA

L'ANALISI ECONOMICA DEL RICICLAGGIO

CAP. I	L'ECONOMIA DEL RICICLAGGIO – PROFILI MICRO E MACROECONOMICI.....	3
	<i>a cura del Magg. t.ST. Antonio Carano</i>	
CAP. II	IL RUOLO DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI E LA POLITICA ANTIRICICLAGGIO.....	13
	<i>a cura del T. Col pil. t.ST. Patrizio Vezzoli</i>	
	1. Premessa.....	13
	2. La centralità degli intermediari finanziari nel contrasto del riciclaggio.....	15
	3. La politica antiriciclaggio secondo l'analisi economica.....	24
CAP. III	I PARADISI FINANZIARI E LO SFRUTTAMENTO DEI CENTRI FINANZIARI “OFF-SHORE” DA PARTE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA. I PROGETTI EURO-SHORE.....	33
	<i>a cura del Magg. t.ST. Antonio Carano</i>	
	1. Il contesto internazionale.....	33
	2. L'equalizzazione del rischio-riciclaggio ed il progetto “Euroshore”.....	38
	3. Il secondo rapporto Euroshore ed i benefici della trasparenza per la cooperazione internazionale.....	49
	3.1 Settore Bancario/finanziario.....	51
	3.2 Settore commerciale/societario.....	54
	3.3 L'ottimizzazione delle normative anti-riciclaggio degli Stati Membri.....	61
	3.4 La possibilità di coniugare trasparenza ed efficienza.....	61
CAP. IV	EVOLUZIONE DEI SISTEMI DI PAGAMENTO E RISCHIO RICICLAGGIO.....	65
	<i>a cura del T. Col pil. t.ST. Patrizio Vezzoli</i>	
	1. Premessa.....	65
	2. La recente evoluzione nel sistema dei pagamenti.....	65
	3. Internet e gli strumenti di pagamento.....	67
	4. Sistemi innovativi di pagamento e riciclaggio via internet.....	83

PARTE SECONDA

LA DISCIPLINA CONTRO IL RICICLAGGIO

CAP. I	ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E STRATEGIE DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO	93
	<i>a cura del Magg. t.ST. Gianfranco Carozza</i>	
1.	La necessità di una politica criminale internazionale	93
2.	Prima iniziativa internazionale contro il riciclaggio: la Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 27 giugno 1980	103
3.	La dichiarazione dei principi di Basilea del 12 dicembre 1988	107
4.	La Convenzione di Vienna del 19 dicembre 1988	112
5.	Il primo rapporto GAFI del 1990	120
6.	La legislazione modello della C.I.C.A.D.	130
7.	La Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990	133
8.	La Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 10 giugno 1991 e successive modificazioni	140
9.	Gli interventi più recenti verso una definizione univoca del reato di riciclaggio	153
CAP. II	GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI NEL CONTRASTO AL RICICLAGGIO: RUOLO E STRUTTURA ORGANIZZATIVA	171
	<i>a cura del Magg. t.ST. Piero Iovino</i>	
1.	Gruppo di Azione finanziaria internazionale	171
1.1	Introduzione	171
1.2	Struttura e finalità del GAFI	173
1.2.1	Le quaranta Raccomandazioni: il contesto	175
1.3	Obiettivo delle "40 Raccomandazioni"	177
1.3.1	Riesame delle "40 Raccomandazioni"	180
1.3.2	Dalle Raccomandazioni ai fatti	185
1.4	Obiettivi emergenti: pagamenti elettronici e terrorismo finanziario	187
1.4.1	Pagamenti elettronici	189
1.4.2	Terrorismo finanziario	199
2.	OIPC - Interpol	204
2.1	Origini ed evoluzione storica	204
2.2	Natura giuridica	206
2.3	Finalità e limiti dell'azione dell'Interpol	206
2.3.1	Il principio della sovranità nazionale	207
2.3.2	Il principio della perseguibilità dei soli "reati comuni" (ordinary law crimes)	207
2.4	Struttura e funzionamento	209

2.4.1	L'Assemblea Generale.....	209
2.4.2	Il Comitato esecutivo.....	210
2.4.3	Il Segretariato Generale.....	211
2.4.4	Gli Uffici centrali nazionali.....	214
2.5	L'Interpol italiana.....	215
2.6	L'attività dell'Interpol nella lotta al riciclaggio: il "FO.P.A.C.".....	217
2.6.1	Le attività del "FO.P.A.C.".....	218
2.6.2	Le iniziative più recenti	221
3.	World Customs Organization	223
3.1	Premessa.....	223
3.2	Scopi	224
3.3	La struttura.....	225
3.4	Le attività.....	226
3.5	La struttura regionale degli uffici di collegamento (RILO – Regional Intelligence Liaison Offices).....	227
3.5.1	Il ruolo del Segretariato dell'OMD.....	227
3.5.2	Il ruolo dei RILO	228
3.5.3	Il ruolo dei punti di contatto	229
3.6	L'attività di contrasto al crimine organizzato ed, in particolare, al riciclaggio.....	229
3.6.1	Il ruolo dell'OMD.....	231
 CAP. III LA DISCIPLINA NORMATIVA ITALIANA PER IL CONTRASTO DEL RICICLAGGIO		
		233
<i>a cura del Magg. t.ST. Francesco Greco</i>		
1.	Cenni sull'assetto normativo antiriciclaggio introdotto dalla legge 18 maggio 1978, n. 191.....	233
2.	Ricettazione, favoreggiamento reale e riciclaggio: la definizione giurisprudenziale dei criteri discriminanti.....	235
3.	La fattispecie di riciclaggio come introdotta dall'art. 23 della legge 19 marzo 1990, n. 55. Il nuovo testo dell'art. 648 - bis introdotto dalla legge 9 agosto 1993, n. 328.....	239
4.	Il rapporto tra il delitto di riciclaggio e le fattispecie associative, con particolare riguardo all'associazione per delinquere di stampo mafioso.....	244
5.	L'elemento soggettivo e la punibilità del dolo eventuale nel delitto di riciclaggio.....	249
6.	Il reimpiego del denaro illecito: la fattispecie di cui all'art. 648 - ter.....	254

7. I rapporti tra lo “scudo fiscale” e la regolamentazione antiriciclaggio nel Codice Penale.....	257
CAP. IV STRUMENTI E STRUTTURE OPERATIVE DI CONTRASTO AL FENOMENO.....	263
<i>a cura del Magg. t.ST. Rosario Massimo</i>	
1. Le previsioni della legge 5 luglio 1991, n. 197	263
2. I soggetti destinatari.....	264
3. Le limitazioni all’uso di contante e di titoli al portatore.....	268
4. Gli obblighi di identificazione e registrazione	270
5. L’Archivio Unico Informatico	272
6. Gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette.....	276
7. Il concetto di operazione sospetta.....	279
8. Il Decalogo della Banca d’Italia.....	281
9. Il decreto legislativo n. 153 del 1997	284
10. La circolare UIC del 22 agosto 1997	290
11. Il ruolo dell’UIC	293
12. Il ruolo operativo del sistema bancario: la procedura GIANOS	295
13. Il ruolo e l’attività svolta dalla Guardia di Finanza.....	299

PARTE TERZA

IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO NELL’ESPERIENZA DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

CAP. I LA FUNZIONE DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE	313
<i>a cura dei Magg. t.ST. Piero Iovino e Magg. t.ST. Giovanni De Roma</i>	
1. Europol.....	313
1.1 Introduzione	313
1.2 La Convenzione Europol	314
1.3 La struttura organica.....	318
1.4 La lotta al riciclaggio.....	320
2. OLAF.....	322
2.1 Premessa.....	322
2.2 La Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari.....	324
2.3 I protocolli integrativi della Convenzione	325
2.4 Struttura e compiti	327
2.4.1 Cenni sull’organigramma e l’indipendenza dell’Ufficio.....	330
2.4.2 Il contrasto al riciclaggio dei capitali	332

CAP. II	L'ESPERIENZA BELGA	335
	<i>a cura dei Magg. t.ST. Rosario Massino e Magg. t.ST. Benedetto Lipari</i>	
1.	La legislazione antiriciclaggio in Belgio.....	335
2.	La C.T.I.F.....	338
CAP. III	L'ESPERIENZA OLANDESE.....	343
	<i>a cura dei Magg. t.ST. Gianfranco Carozza e Magg. t.ST. Antonio Carano</i>	
1.	La legislazione antiriciclaggio in Olanda.....	343
1.1	Premessa.....	343
1.2	Il reato di riciclaggio nel sistema penale olandese.....	344
1.3	Il sistema delle segnalazioni ed il MOT - Meldpunt Ongebruikelijke Transacties	348
1.4	Le misure patrimoniali: la confisca ed il sequestro	354
2.	IL BLOM - Bureau Landelijk Officier van Justitie in MOTzaken .	355
2.1	Premessa sull'organizzazione delle forze di Polizia in Olanda	355
2.2	Il BLOM: struttura e funzioni.....	356
2.3	La procedura HARM – Hit And Run on Money Laundering.....	360
CAP. IV	L'ESPERIENZA FRANCESE.....	363
	<i>a cura del T.Col. pil. t.ST. Patrizio Vezzoli e Magg. t.ST. Virgilio Pomponi</i>	
1.	La legislazione antiriciclaggio in Francia.....	363
1.1	Premessa.....	363
1.2	L'attualità del riciclaggio in Francia.....	365
1.3	La legislazione di contrasto al riciclaggio.....	367
2.	Il T.R.A.C.F.I.N.	373
2.1	Premessa.....	373
2.2	La struttura del T.R.A.C.F.I.N.....	374
2.3	I compiti del T.R.A.C.F.I.N.	380
CAP. V	L'ESPERIENZA TEDESCA.....	385
	<i>a cura dei Magg. t.ST. Rosario Massino e Magg. t.ST. Benedetto Lipari</i>	
1.	Considerazioni di carattere generale.....	385
2.	Profili di diritto sostanziale e procedurale del delitto di riciclaggio in Germania	386
3.	Lo Z.K.A.....	393
4.	Prospettive di evoluzione a breve termine	400
CAP. VI	L'ESPERIENZA INGLESE.....	401
	<i>a cura dei Magg. t.ST. Piero Iovino e Magg. t.ST. Giovanni De Roma</i>	
1.	La legislazione antiriciclaggio nel Regno Unito	401

2. Organismi di contrasto.....	404
CAP. VII L'ESPERIENZA SPAGNOLA.....	409
<i>a cura dei Magg. t.ST. Gianfranco Carozza e Magg. t.ST. Antonio Carano</i>	
1. Legislazione e Giurisprudenza	409
1.1 La Normativa Internazionale	409
1.2 La normativa nazionale	410
1.3 Il reato di riciclaggio	415
2. Metodologie d'indagine.....	420
2.1 Fonti di innesco.....	420
2.2 Tipologie investigative.....	422
CAP. VIII L'ESPERIENZA SLOVENA	425
<i>a cura dei Magg. t.ST. Giovanni Padula e Magg. t.ST. Francesco Greco</i>	
1. Quadro generale introduttivo del “sistema Paese”	425
2. Aspetti generali della legislazione di settore.	427
3. Disciplina normativa attuale e principali novità introdotte.....	430
4. Altri aspetti della normativa speciale e nozioni generali sulla normativa penal-codicistica	434
CODICE PENALE ART.252	440

PARTE QUARTA

IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO NELL'ESPERIENZA DI ALCUNI PAESI EXTRA U.E.

CAP. I L'ESPERIENZA STATUNITENSE	443
<i>a cura del T.Col. pil. t.ST. Patrizio Vezzoli</i>	
1. La legislazione antiriciclaggio negli U.S.A.	443
1.1 L'evoluzione storica dell'assetto normativo antiriciclaggio... 450	
2. Le agenzie federali per l'applicazione ed il rispetto della normativa antiriciclaggio	459
2.1 Gli organi deputati “all'applicazione della legge”	459
2.1.1 Il Dipartimento del Tesoro.....	459
2.1.2 Il Dipartimento di Giustizia.....	461
2.1.3 Il Dipartimento di Stato	463
2.1.4 Il Servizio Postale.....	463
2.2 Gli organi deputati al controllo del rispetto della regolamentazione antiriciclaggio.....	464

VIII

CAP. II	L'ESPERIENZA RUSSA	467
	<i>a cura del Magg. t.ST. Giovanni De Roma</i>	
1.	Introduzione	467
2.	La liberalizzazione del sistema finanziario e bancario	469
3.	Business e crimini economici: il reato di riciclaggio.....	471
4.	La normativa antiriciclaggio della Federazione Russa	473
5.	Recenti sviluppi	476
6.	Accordi di cooperazione con le Autorità italiane	479
CAP. III	L'ESPERIENZA CINESE	481
	<i>a cura dei Magg. t.ST. Benedetto Lipari e Magg. t.ST. Giovanni Padula</i>	
1.	Profili generali ed introduttivi	481
2.	Quadro generale dei principali aspetti economici della Repubblica Popolare Cinese.....	483
	2.1 Relazioni commerciali internazionali ed investimenti	485
	2.2 Relazioni commerciali con l'Italia.....	487
3.	Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione penale.....	489
4.	Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione speciale.....	491
5.	Quadro generale dei principali aspetti economici della Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong.....	496
6.	Adeguamento dell'assetto normativo di Hong Kong al contesto giuridico internazionale	499
7.	Organi e strumenti normativi di contrasto al fenomeno del riciclaggio.....	501
	7.1 Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione penale	503
	7.2 Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione speciale.....	507
8.	Notizie di carattere generale sugli aspetti economici della Regione Amministrativa Speciale di Macao	510
9.	L'assetto normativo di Macao con particolare riferimento al settore valutario ed a quello bancario.....	511
10.	Organi e strumenti normativi di contrasto al riciclaggio.....	514
	RIEPILOGO DEI DATI E VALORI DI SINTESI DELLA REPUBBLICA POPOLARE CINESE E DELLA REGIONE AMMINISTRATIVA SPECIALE DI HONG KONG	517
	INTERSCAMBIO COMMERCIALE ITALIA/HONG KONG.....	529
	VALORI ESPRESSI IN MILIONI USD	529

PARTE QUINTA

CASI PRATICI

a cura del Magg. t.ST. Virgilio Pomponi

CAP. I	INQUADRAMENTO	533
CAP. II	IL RICORSO STRUTTURE COMMERCIALI APPOSITAMENTE COSTITUITE.....	537
1.	Caso n. 1: operazione “Nord Est 2” (Italia).....	538
2.	Caso n. 2: operazione “Cane rosso” (Italia).....	542
3.	Caso n. 3: operazione “Mozart” (Italia).....	543
4.	Caso n. 4: operazione “Kenneth” (Europa centrale).....	544
CAP. III	IL RAGGIRO DI OPERATORI COMMERCIALI INCONSAPEVOLI.....	547
1.	Caso n. 5: operazione “Lotto” (Italia).....	548
2.	Caso n. 6: operazione “Miner” (Australia).....	548
3.	Caso n. 7: operazione “Marc” (Europa orientale).....	549
4.	Caso n. 8: operazione “Lawyer” (Europa settentrionale).....	550
5.	Caso n. 9: operazione “Insurance” (Asia).....	551
CAP. IV	L’UTILIZZO DI IDENTITÀ FITTIZIE, DI DOCUMENTI FALSI E DI “PRESTANOME”.....	553
1.	Caso n. 10: operazione “Felix” (Italia).....	554
2.	Caso n. 11: operazione “Boss” (Italia).....	558
3.	Caso n. 12: operazione “Deep Cleaning” (Italia).....	559
4.	Caso n. 13: operazione “Gang” (Australia).....	562
5.	Caso n. 14: operazione “Glass” (America centro-meridionale).....	563
6.	Caso n. 15: operazione “Patrick” (America meridionale).....	564
CAP. V	LO SFRUTTAMENTO DELLE DIFFERENZE TRA LE LEGISLAZIONI INTERNAZIONALI.....	567
1.	Caso n. 16: operazione “Europa 2” (Italia).....	568
2.	Caso n. 17: operazione “Russian” (Italia).....	574
3.	Caso n. 18: operazione “Forziere” (Italia).....	579
4.	Caso n. 19: operazione “Flipper” (Italia).....	582
5.	Caso n. 20: operazione “Andreas” (Europa meridionale).....	585
CAP. VI	IL RICORSO A FORME DI RICCHEZZA ANONIME ED A VALORI “AL PORTATORE”.....	587
1.	Caso n. 21: operazione “Phalesia” (Italia).....	588
2.	Caso n. 22: operazione “Unigold” (Italia).....	590

3. Caso n. 23: operazione “Finanza e comunicazione S.I.M. S.p.A.” (Italia).....	593
4. Caso n. 24: operazione “ Casas” (Stati Uniti)	597
5. Caso n. 25: operazione “ Muriel” (Europa settentrionale).....	598
6. Caso n. 26: operazione “Bear” (Stati Uniti)	599
CAP. VII L’UTILIZZO DI INTERNET.....	601
1. Caso n. 27: operazione “Euroclear” (Italia)	602
2. Caso n. 28: operazione “Virtual casino” (Europa).....	605

PARTE SESTA

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

Premessa.....	609
1. Riflessioni sugli aspetti normativi e processuali del fenomeno del riciclaggio.....	611
1.1 Profili legislativi.....	611
1.2 Profili processuali.....	619
2. Prospettive di cooperazione politica ed economica.....	621
3. Spunti propositivi.....	624
3.1 Iniziative utili sotto il profilo investigativo.....	626
BIBLIOGRAFIA DEGLI AUTORI	631
RIFERIMENTI NORMATIVI	651
SITI INTERNET	665

INDICE VOLUME I

PARTE PRIMA

L'ANALISI ECONOMICA DEL RICICLAGGIO

CAP. I	L'ECONOMIA DEL RICICLAGGIO – PROFILI MICRO E MACROECONOMICI	3
	<i>a cura del Magg. t.ST. Antonio Carano</i>	
CAP. II	IL RUOLO DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI E LA POLITICA ANTIRICICLAGGIO	13
	<i>a cura del T. Col pil. t.ST. Patrizio Vezzoli</i>	
1.	Premessa.....	13
2.	La centralità degli intermediari finanziari nel contrasto del riciclaggio.....	15
3.	La politica antiriciclaggio secondo l'analisi economica.....	24
CAP. III	I PARADISI FINANZIARI E LO SFRUTTAMENTO DEI CENTRI FINANZIARI “OFF-SHORE” DA PARTE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA. I PROGETTI EURO-SHORE.....	33
	<i>a cura del Magg. t.ST. Antonio Carano</i>	
1.	Il contesto internazionale.....	33
2.	L'equalizzazione del rischio-riciclaggio ed il progetto “Euroshore”.....	38
3.	Il secondo rapporto Euroshore ed i benefici della trasparenza per la cooperazione internazionale	49
3.1	Settore Bancario/finanziario	51
3.2	Settore commerciale/societario	54
3.3	L'ottimizzazione delle normative anti-riciclaggio degli Stati Membri	61
3.4	La possibilità di coniugare trasparenza ed efficienza.....	61
CAP. IV	EVOLUZIONE DEI SISTEMI DI PAGAMENTO E RISCHIO RICICLAGGIO	65
	<i>a cura del T. Col pil. t.ST. Patrizio Vezzoli</i>	
1.	Premessa.....	65
2.	La recente evoluzione nel sistema dei pagamenti.....	65
3.	Internet e gli strumenti di pagamento	67
4.	Sistemi innovativi di pagamento e riciclaggio via internet.	83

PARTE SECONDA

LA DISCIPLINA CONTRO IL RICICLAGGIO

CAP. I	ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E STRATEGIE DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO	93
	<i>a cura del Magg. t.ST. Gianfranco Carozza</i>	
1.	La necessità di una politica criminale internazionale	93
2.	Prima iniziativa internazionale contro il riciclaggio: la Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 27 giugno 1980	103
3.	La dichiarazione dei principi di Basilea del 12 dicembre 1988	107
4.	La Convenzione di Vienna del 19 dicembre 1988	112
5.	Il primo rapporto GAFI del 1990	120
6.	La legislazione modello della C.I.C.A.D.	130
7.	La Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990	133
8.	La Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 10 giugno 1991 e successive modificazioni	140
9.	Gli interventi più recenti verso una definizione univoca del reato di riciclaggio	153
CAP. II	GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI NEL CONTRASTO AL RICICLAGGIO: RUOLO E STRUTTURA ORGANIZZATIVA	171
	<i>a cura del Magg. t.ST. Piero Iovino</i>	
1.	Gruppo di Azione finanziaria internazionale	171
1.1	Introduzione	171
1.2	Struttura e finalità del GAFI	173
1.2.1	Le quaranta Raccomandazioni: il contesto	175
1.3	Obiettivo delle "40 Raccomandazioni"	177
1.3.1	Riesame delle "40 Raccomandazioni"	180
1.3.2	Dalle Raccomandazioni ai fatti	185
1.4	Obiettivi emergenti: pagamenti elettronici e terrorismo finanziario	187
1.4.1	Pagamenti elettronici	189
1.4.2	Terrorismo finanziario	199
2.	OIPC - Interpol	204
2.1	Origini ed evoluzione storica	204
2.2	Natura giuridica	206
2.3	Finalità e limiti dell'azione dell'Interpol	206
2.3.1	Il principio della sovranità nazionale	207
2.3.2	Il principio della perseguibilità dei soli "reati comuni" (ordinary law crimes)	207

2.4	Struttura e funzionamento.....	209
2.4.1	L'Assemblea Generale.....	209
2.4.2	Il Comitato esecutivo.....	210
2.4.3	Il Segretariato Generale.....	211
2.4.4	Gli Uffici centrali nazionali.....	214
2.5	L'Interpol italiana.....	215
2.6	L'attività dell'Interpol nella lotta al riciclaggio: il "FO.P.A.C.".....	217
2.6.1	Le attività del "FO.P.A.C.".....	218
2.6.2	Le iniziative più recenti	221
3.	World Customs Organization	223
3.1	Premessa.....	223
3.2	Scopi	224
3.3	La struttura.....	225
3.4	Le attività.....	226
3.5	La struttura regionale degli uffici di collegamento (RILO – Regional Intelligence Liaison Offices).....	227
3.5.1	Il ruolo del Segretariato dell'OMD.....	227
3.5.2	Il ruolo dei RILO	228
3.5.3	Il ruolo dei punti di contatto	229
3.6	L'attività di contrasto al crimine organizzato ed, in particolare, al riciclaggio.....	229
3.6.1	Il ruolo dell'OMD.....	231
CAP. III LA DISCIPLINA NORMATIVA ITALIANA PER IL CONTRASTO DEL RICICLAGGIO		233
<i>a cura del Magg. t.ST. Francesco Greco</i>		
1.	Cenni sull'assetto normativo antiriciclaggio introdotto dalla legge 18 maggio 1978, n. 191.....	233
2.	Ricettazione, favoreggiamento reale e riciclaggio: la definizione giurisprudenziale dei criteri discriminanti.....	235
3.	La fattispecie di riciclaggio come introdotta dall'art. 23 della legge 19 marzo 1990, n. 55. Il nuovo testo dell'art. 648 - bis introdotto dalla legge 9 agosto 1993, n. 328.....	239
4.	Il rapporto tra il delitto di riciclaggio e le fattispecie associative, con particolare riguardo all'associazione per delinquere di stampo mafioso.....	244
5.	L'elemento soggettivo e la punibilità del dolo eventuale nel delitto di riciclaggio.....	249
6.	Il reimpiego del denaro illecito: la fattispecie di cui all'art. 648 - ter.....	254

7. I rapporti tra lo “scudo fiscale” e la regolamentazione antiriciclaggio nel Codice Penale.....	257
CAP. IV STRUMENTI E STRUTTURE OPERATIVE DI CONTRASTO AL FENOMENO.....	263
<i>a cura del Magg. t.ST. Rosario Massino</i>	
1. Le previsioni della legge 5 luglio 1991, n. 197	263
2. I soggetti destinatari.....	264
3. Le limitazioni all’uso di contante e di titoli al portatore.....	268
4. Gli obblighi di identificazione e registrazione	270
5. L’Archivio Unico Informatico	272
6. Gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette.....	276
7. Il concetto di operazione sospetta.....	279
8. Il Decalogo della Banca d’Italia.....	281
9. Il decreto legislativo n. 153 del 1997	284
10. La circolare UIC del 22 agosto 1997	290
11. Il ruolo dell’UIC	293
12. Il ruolo operativo del sistema bancario: la procedura GIANOS	295
13. Il ruolo e l’attività svolta dalla Guardia di Finanza.....	299

INDICE VOLUME II

PARTE TERZA

IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO NELL'ESPERIENZA DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

CAP. I	LA FUNZIONE DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE	313
	<i>a cura dei Magg. t.ST. Piero Iovino e Magg. t.ST. Giovanni De Roma</i>	
1.	Europol.....	313
1.1	Introduzione	313
1.2	La Convenzione Europol	314
1.3	La struttura organica.....	318
1.4	La lotta al riciclaggio	320
2.	OLAF.....	322
2.1	Premessa.....	322
2.2	La Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari.....	324
2.3	I protocolli integrativi della Convenzione	325
2.4	Struttura e compiti	327
2.4.1	Cenni sull'organigramma e l'indipendenza dell'Ufficio.....	330
2.4.2	Il contrasto al riciclaggio dei capitali	332
CAP. II	L'ESPERIENZA BELGA	335
	<i>a cura dei Magg. t.ST. Rosario Massino e Magg. t.ST. Benedetto Lipari</i>	
1.	La legislazione antiriciclaggio in Belgio.....	335
2.	La C.T.I.F.....	338
CAP. III	L'ESPERIENZA OLANDESE.....	343
	<i>a cura dei Magg. t.ST. Gianfranco Carozza e Magg. t.ST. Antonio Carano</i>	
1.	La legislazione antiriciclaggio in Olanda.....	343
1.1	Premessa.....	343
1.2	Il reato di riciclaggio nel sistema penale olandese.....	344
1.3	Il sistema delle segnalazioni ed il MOT - Meldpunt Ongebruikelijke Transacties	348
1.4	Le misure patrimoniali: la confisca ed il sequestro	354
2.	IL BLOM - Bureau Landelijk Officier van Justitie in MOTzaken .	355
2.1	Premessa sull'organizzazione delle forze di Polizia in Olanda	355
2.2	Il BLOM: struttura e funzioni.....	356

II

2.3	La procedura HARM – Hit And Run on Money Laundering.....	360
CAP. IV	L'ESPERIENZA FRANCESE..... <i>a cura del T.Col. pil. t.ST. Patrizio Vezzoli e Magg. t.ST. Virgilio Pomponi</i>	363
1.	La legislazione antiriciclaggio in Francia.....	363
1.1	Premessa.....	363
1.2	L'attualità del riciclaggio in Francia.....	365
1.3	La legislazione di contrasto al riciclaggio.....	367
2.	Il T.R.A.C.F.I.N.	373
2.1	Premessa.....	373
2.2	La struttura del T.R.A.C.F.I.N.	374
2.3	I compiti del T.R.A.C.F.I.N.	380
CAP. V	L'ESPERIENZA TEDESCA..... <i>a cura dei Magg. t.ST. Rosario Massino e Magg. t.ST. Benedetto Lipari</i>	385
1.	Considerazioni di carattere generale.....	385
2.	Profili di diritto sostanziale e procedurale del delitto di riciclaggio in Germania	386
3.	Lo Z.K.A.	393
4.	Prospettive di evoluzione a breve termine	400
CAP. VI	L'ESPERIENZA INGLESE..... <i>a cura dei Magg. t.ST. Piero Iovino e Magg. t.ST. Giovanni De Roma</i>	401
1.	La legislazione antiriciclaggio nel Regno Unito	401
2.	Organismi di contrasto.....	404
CAP. VII	L'ESPERIENZA SPAGNOLA	409
	<i>a cura dei Magg. t.ST. Gianfranco Carozza e Magg. t.ST. Antonio Carano</i>	
1.	Legislazione e Giurisprudenza	409
1.1	La Normativa Internazionale	409
1.2	La normativa nazionale	410
1.3	Il reato di riciclaggio	415
2.	Metodologie d'indagine.....	420
2.1	Fonti di innesco.....	420
2.2	Tipologie investigative.....	422
CAP. VIII	L'ESPERIENZA SLOVENA	425
	<i>a cura dei Magg. t.ST. Giovanni Padula e Magg. t.ST. Francesco Greco</i>	
1.	Quadro generale introduttivo del “sistema Paese”	425
2.	Aspetti generali della legislazione di settore.	427
3.	Disciplina normativa attuale e principali novità introdotte.....	430

4. Altri aspetti della normativa speciale e nozioni generali sulla normativa penal-codicistica	434
CODICE PENALE ART.252	440

PARTE QUARTA

IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO NELL'ESPERIENZA DI ALCUNI PAESI EXTRA U.E.

CAP. I	L'ESPERIENZA STATUNITENSE	443
	<i>a cura del T.Col. pil. t.ST. Patrizio Vezzoli</i>	
1.	La legislazione antiriciclaggio negli U.S.A.	443
1.1	L'evoluzione storica dell'assetto normativo antiriciclaggio....	450
2.	Le agenzie federali per l'applicazione ed il rispetto della normativa antiriciclaggio	459
2.1	Gli organi deputati "all'applicazione della legge"	459
2.1.1	Il Dipartimento del Tesoro.....	459
2.1.2	Il Dipartimento di Giustizia.....	461
2.1.3	Il Dipartimento di Stato	463
2.1.4	Il Servizio Postale.....	463
2.2	Gli organi deputati al controllo del rispetto della regolamentazione antiriciclaggio.....	464
CAP. II	L'ESPERIENZA RUSSA	467
	<i>a cura del Magg. t.ST. Giovanni De Roma</i>	
1.	Introduzione	467
2.	La liberalizzazione del sistema finanziario e bancario	469
3.	Business e crimini economici: il reato di riciclaggio.....	471
4.	La normativa antiriciclaggio della Federazione Russa	473
5.	Recenti sviluppi	476
6.	Accordi di cooperazione con le Autorità italiane	479
CAP. III	L'ESPERIENZA CINESE	481
	<i>a cura dei Magg. t.ST. Benedetto Lipari e Magg. t.ST. Giovanni Padula</i>	
1.	Profili generali ed introduttivi	481
2.	Quadro generale dei principali aspetti economici della Repubblica Popolare Cinese.....	483
2.1	Relazioni commerciali internazionali ed investimenti	485
2.2	Relazioni commerciali con l'Italia.....	487
3.	Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione penale.....	489

4. Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione speciale.....	491
5. Quadro generale dei principali aspetti economici della Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong.....	496
6. Adeguamento dell'assetto normativo di Hong Kong al contesto giuridico internazionale.....	499
7. Organi e strumenti normativi di contrasto al fenomeno del riciclaggio.....	501
7.1 Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione penale.....	503
7.2 Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione speciale.....	507
8. Notizie di carattere generale sugli aspetti economici della Regione Amministrativa Speciale di Macao.....	510
9. L'assetto normativo di Macao con particolare riferimento al settore valutario ed a quello bancario.....	511
10. Organi e strumenti normativi di contrasto al riciclaggio.....	514
RIEPILOGO DEI DATI E VALORI DI SINTESI DELLA REPUBBLICA POPOLARE CINESE E DELLA REGIONE AMMINISTRATIVA SPECIALE DI HONG KONG.....	517
INTERSCAMBIO COMMERCIALE ITALIA/HONG KONG.....	529
VALORI ESPRESSI IN MILIONI USD.....	529

PARTE QUINTA

CASI PRATICI

a cura del Magg. t.ST. Virgilio Pomponi

CAP. I	INQUADRAMENTO.....	533
CAP. II	IL RICORSO STRUTTURE COMMERCIALI APPOSITAMENTE COSTITUITE.....	537
1.	Caso n. 1: operazione “Nord Est 2” (Italia).....	538
2.	Caso n. 2: operazione “Cane rosso” (Italia).....	542
3.	Caso n. 3: operazione “Mozart” (Italia).....	543
4.	Caso n. 4: operazione “Kenneth” (Europa centrale).....	544
CAP. III	IL RAGGIRO DI OPERATORI COMMERCIALI INCONSAPEVOLI.....	547
1.	Caso n. 5: operazione “Lotto” (Italia).....	548
2.	Caso n. 6: operazione “Miner” (Australia).....	548
3.	Caso n. 7: operazione “Marc” (Europa orientale).....	549

4. Caso n. 8: operazione “Lawyer” (Europa settentrionale).....	550
5. Caso n. 9: operazione “Insurance” (Asia).....	551
CAP. IV L’UTILIZZO DI IDENTITÀ FITTIZIE, DI DOCUMENTI FALSI E DI “PRESTANOME”.....	553
1. Caso n. 10: operazione “Felix” (Italia).....	554
2. Caso n. 11: operazione “Boss” (Italia).....	558
3. Caso n. 12: operazione “Deep Cleaning” (Italia).....	559
4. Caso n. 13: operazione “Gang” (Australia).....	562
5. Caso n. 14: operazione “Glass” (America centro-meridionale).....	563
6. Caso n. 15: operazione “Patrick” (America meridionale).....	564
CAP. V LO SFRUTTAMENTO DELLE DIFFERENZE TRA LE LEGISLAZIONI INTERNAZIONALI.....	567
1. Caso n. 16: operazione “Europa 2” (Italia).....	568
2. Caso n. 17: operazione “Russian” (Italia).....	574
3. Caso n. 18: operazione “Forziere” (Italia).....	579
4. Caso n. 19: operazione “Flipper” (Italia).....	582
5. Caso n. 20: operazione “Andreas” (Europa meridionale).....	585
CAP. VI IL RICORSO A FORME DI RICCHEZZA ANONIME ED A VALORI “AL PORTATORE”.....	587
1. Caso n. 21: operazione “Phalesia” (Italia).....	588
2. Caso n. 22: operazione “Unigold” (Italia).....	590
3. Caso n. 23: operazione “Finanza e comunicazione S.I.M. S.p.A.” (Italia).....	593
4. Caso n. 24: operazione “ Casas” (Stati Uniti).....	597
5. Caso n. 25: operazione “ Muriel” (Europa settentrionale).....	598
6. Caso n. 26: operazione “Bear” (Stati Uniti).....	599
CAP. VII L’UTILIZZO DI INTERNET.....	601
1. Caso n. 27: operazione “Euroclear” (Italia).....	602
2. Caso n. 28: operazione “Virtual casino” (Europa).....	605

PARTE SESTA*CONSIDERAZIONI E PROPOSTE*

Premessa.....	609
1. Riflessioni sugli aspetti normativi e processuali del riciclaggio.....	611
1.1 Profili legislativi.....	611
1.2 Profili processuali.....	619
2. Prospettive di cooperazione politica ed economica.....	621
3. Spunti propositivi.....	624
3.1 Iniziative utili sotto il profilo investigativo.....	626
BIBLIOGRAFIA DEGLI AUTORI	631
RIFERIMENTI NORMATIVI	651
SITI INTERNET	665

PRESENTAZIONE

La criminalità organizzata che manifesta la propria attività in un variegato spettro di settori illeciti (traffico di stupefacenti, contrabbando di armi, terrorismo, prostituzione, estorsioni, ecc.), produce una mole assai impressionante di profitti la cui stima, se da un canto non può essere definita con precisione, dall'altro può essere individuata, a giudizio degli esperti internazionali, secondo un valore che oscilla tra 500 e 1.000 miliardi di dollari all'anno.

Esiste quindi sullo scenario internazionale un "Paese industrializzato", quello del crimine, che, attestando il proprio "prodotto interno lordo" su cifre intermedie tra quelle che indicano la produttività di due Paesi come la Spagna e l'Italia, è in grado di contagiare il mondo economico e finanziario con conseguente condizionamento della concorrenza, dello sviluppo e del benessere.

La massa enorme di capitali di provenienza illecita spinge le organizzazioni criminali ad approntare opportune misure di dissimulazione della loro origine delittuosa ed a porre in essere sofisticate tecniche di reintroduzione nell'economia legale.

Il riciclaggio di denaro "sporco" è quindi la risposta necessaria all'esigenza criminosa di conferire una parvenza di legittimità a proventi di natura illecita, nella prospettiva di attribuire loro adeguati sbocchi sui mercati legali.

I meccanismi di riciclaggio, emersi dall'esperienza investigativa internazionale, si descrivono attraverso una multiforme varietà di architetture e combinazioni passando da elementari rimedi dissimulativi ad elaborate alchimie finanziarie: così, a fianco di modelli elementari, quali la conversione delle divise presso cambisti manuali, si collocano tecniche ben più raffinate ed insidiose che prevedono il ricorso alle nuove tecnologie di pagamento, quali i portafogli elettronici o virtuali o all'utilizzazione della rete Internet.

La dimensione del riciclaggio non conosce barriere territoriali, anzi, la peculiare funzione ad esso attribuita di favorire la determinazione del maggiore “distacco” tra le fonti di produzione degli illeciti capitali e le relative rivenienze fa sì che lo scenario operativo sul quale si realizzano le procedure di attuazione del fenomeno debba coincidere con modelli, tecnologicamente avanzati, di penetrazione economica su scala mondiale.

I soggetti criminali, dediti all'attività di riciclaggio, operano secondo logiche imprenditoriali che non si sottraggono alle ordinarie regole economiche di massimizzazione dei profitti tramite il più appropriato collocamento delle risorse.

Proprio per l'adesione a tale logica, i riciclatori si pongono in condizione di coerente sintonia ed attualità con l'evoluzione dei sistemi economici e finanziari che, in un contesto di globalizzazione, despecializzazione ed internazionalizzazione, “impongono” all'impresa criminale una necessaria dimensione transnazionale.

Il significativo e preoccupante livello di diffusione ed integrazione dell'economia illegale con i sistemi economici e finanziari internazionali fa ritenere il riciclaggio un'attuale e costante minaccia per la comunità internazionale.

Per combattere questo dirompente e invasivo fenomeno la cui pericolosità può essere riassunta nella definizione di “cancro” dell'economia mondiale, a pieno titolo riconosciuta unanimemente, la comunità internazionale si è mobilitata, da un canto, sul piano giuridico, attraverso l'adozione di norme guida con funzione di paradigma per le legislazioni nazionali, dall'altro, sotto un profilo operativo, attraverso l'individuazione di speciali strutture quali le *Financial Intelligence Units*.

L'assoluto rilievo e la massima attualità del fenomeno, hanno “moralmente” imposto alla Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza l'approntamento di un apposito studio in materia, per la cui realizzazione è stato predisposto

un particolare percorso di ricerca, scandito, nei tempi, dall'impegno accademico biennale dei frequentatori del 29° Corso Superiore di Polizia Tributaria "Ezio Vanoni" ed articolato, nel metodo, secondo un approccio globale di esplorazione del tema assegnato agli stessi Ufficiali .

L'ambizioso progetto, compendiato nel presente testo, è stato concepito con la finalità di offrire un quadro quanto più completo degli aspetti che attengono al tema scottante del riciclaggio.

Senza velleità di conferire al lavoro di studio connotati di assoluta esaustività nella trattazione del fenomeno del riciclaggio, si è cercato, non di meno, di predisporre un sistematico modello di analisi che soddisfacesse l'esigenza di tratteggiare, almeno nei caratteri essenziali, ogni possibile aspetto di investigazione ed elaborazione del tema.

In tal modo si è potuta offrire al lettore una panoramica globale sul "caso riciclaggio" indirizzando l'attenzione speculativa verso una serie di rilevanti aspetti che spaziano dall'analisi delle intrinseche caratteristiche economiche ai rapporti con i mercati bancari e finanziari, dalle nuove frontiere del *cyber money laundering* alle politiche antiriciclaggio, dalle regolamentazioni predisposte da organismi internazionali alle legislazioni dei principali Paesi europei ed extraeuropei.

Ampio spazio si è voluto dedicare all'illustrazione delle più significative operazioni condotte, in ambito nazionale ed internazionale, nella lotta contro il riciclaggio al fine di far emergere e rappresentare i relativi e più diffusi modelli teorico-pratici di perpetrazione.

La vasta disamina delle legislazioni europee discende dalle esperienze conseguite dai frequentatori del 29° Corso Superiore, diretti dal Col. t.ST Massimo RICCIARDI, nell'ambito dello svolgimento di un'apposita missione di studio effettuata in Europa presso le sedi dei principali organi deputati all'attività antiriciclaggio.

Al lavoro di ricerca, inoltre, si è voluto affidare anche il compito di individuare, in chiave prospettica, i possibili nuovi scenari sui quali nei prossimi decenni il riciclaggio potrebbe indirizzarsi e trovare ideali sbocchi.

Ritenendo, infatti, che un'analisi previsionale dell'evoluzione dei mercati economici e finanziari possa dettare utili indicazioni circa le conseguenti future direttrici di impiego dei capitali illeciti, è stata analizzata, nel corso di un'apposita missione, la realtà del Paese Cina, nuova frontiera economica del Terzo Millennio e conseguentemente attrattiva meta per l'industria del riciclaggio.

Se la lotta al riciclaggio si svolge prevalentemente sul piano della prevenzione, allora le riscontrate condizioni di sostanziale insufficienza della legislazione antiriciclaggio cinese non possono che fungere da avviso e stimolo per la comunità internazionale a che consideri la necessità di supportare adeguatamente quei Paesi che, in condizione di forte evoluzione economica, non abbiano previsto un opportuno radicamento di presidi normativi ed operativi antiriciclaggio.

Con la presentazione di alcuni spunti di riflessione circa i necessari interventi correttivi da apportare al modello generale di legislazione adottato dai principali Paesi industrializzati, il testo esaurisce, ma solo "formalmente" le proprie finalità.

Infatti, la presente pubblicazione costituisce un punto di partenza per una costante ed impegnativa "missione" che vede la Scuola professionalmente e spiritualmente coinvolta nel dedicare al grave fenomeno del riciclaggio la doverosa e continuativa attenzione d'indagine scientifica al fine di poter consentire un sempre più vasto, approfondito ed attuale supporto conoscitivo per quanti, scegliendo di servire le ragioni della Giustizia, lottano quotidianamente contro la criminalità.

PARTE PRIMA

L'ANALISI ECONOMICA DEL RICICLAGGIO

CAPITOLO I

L'ECONOMIA DEL RICICLAGGIO – PROFILI MICRO E MACROECONOMICI

L'analisi economica del fenomeno criminale rappresentato dal riciclaggio operato attraverso il sistema finanziario, richiede, preliminarmente, una sua definizione.

A tale scopo vengono qui ripresi i risultati di quel filone di ricerca che dagli inizi degli anni novanta ha cominciato ad occuparsi di tale area e che ne ha messo in luce le caratteristiche¹ di:

¹ La base degli studi sugli aspetti economici dei comportamenti delittuosi è costituito dal contributo dell'economista americano GARY S. BECKER, Premio Nobel 1984, "*Crime and Punishment: an economical approach*", 1968. L'intuizione beckeriana è che anche il comportamento di un criminale può avere fondamento microeconomico: la scelta tra compiere un crimine e non compierlo è una scelta razionale, basata su un confronto tra benefici e costi in una situazione di incertezza. Nella funzione di utilità del potenziale criminale, i benefici sono rappresentati dal reddito derivante dall'illegalità, mentre i costi sono determinati da due variabili: l'entità della sanzione e la probabilità che questa venga comminata. Un incremento nella probabilità di scoperta del reato o una maggiore severità della relativa pena possono, a determinate condizioni, ridurre l'utilità attesa dell'attività illegale, e così contribuire a ridurre il numero dei reati commessi. L'Autorità – anch'essa vista dall'Autore come agente che persegue l'obiettivo di massimizzare l'utilità – dovrebbe, quindi, scegliere il livello ottimale della pena e della probabilità di scoperta, e decidere quante risorse dedicare alla prevenzione, alla scoperta e alla punizione dei reati.

In particolare, le risorse stanziare per la lotta alla criminalità possono aumentare la probabilità di cattura e punizione dei criminali, ma comportano anche dei costi per la società. Si tratta quindi di minimizzare una funzione di perdita sociale, nella quale si tenga conto sia dei costi generati dalle attività illegali sia degli oneri connessi all'attività di deterrenza nei confronti del crimine.

In termini formali, sono possibili due approcci fondamentali: nel primo, il soggetto decide quale frazione della propria ricchezza destinare ad attività legali e quale ad attività illegali (*portfolio approach*); nel secondo il soggetto decide come ripartire il proprio tempo fra attività legali, illegali e tempo libero (*time allocation approach*).

Il primo approccio può essere utilizzato quando tutti i costi e i benefici sono esprimibili in termini monetari e le attività illecite non comportano consumo di tempo. La relativa analisi di statistica comparata indica che la frazione di reddito destinata ad atti illeciti aumenta se: 1) diminuisce la probabilità di essere scoperti; 2)

- illegalità: l'attività di riciclaggio riguarda qualunque provento originato da azioni criminali o illegali;
- occultamento: lo scopo primario di tale attività è occultare l'origine illecita di tali proventi;
- specificità: l'attività di riciclaggio viene posta in atto utilizzando uno o più intermediari finanziari o bancari, il cui atteggiamento può essere passivo o inconsapevole, ovvero attivo o consapevole².

Il riciclaggio si configura, quindi, come autonoma attività economica criminale, con una funzione economica essenziale consistente nella trasformazione di liquidità di provenienza illecita, o potere di acquisto potenziale, in potere d'acquisto effettivo utilizzabile per scelta di consumo, di risparmio e di investimento pre-investimento. Questa definizione riassume gli studi sviluppati in una serie di lavori da parte del Masciandaro che ha affrontato il fenomeno del riciclaggio

aumenta il reddito esogeno, e l'individuo è avverso al rischio con coefficiente di avversione assoluta decrescente; 3) c'è un cambiamento esogeno dei livelli dei benefici dell'attività illegale, e l'individuo è avverso al rischio con coefficiente di avversione assoluta decrescente; 4) c'è un cambiamento esogeno nei costi derivanti da un'azione illegale, e il soggetto è neutrale o avverso al rischio. Il secondo approccio, più complesso, prevede che il soggetto possa distribuire il proprio tempo fra attività legali e illegali. Un soggetto razionale trova vantaggioso investire parte del proprio tempo in attività illecite se il corrispondente ricavo marginale al netto del ricavo marginale dell'attività legale è superiore al costo della punizione in caso di insuccesso. Il valore ottimale della frazione di tempo dedicata ad attività illegali viene definito di nuovo in funzione delle variabili esogene e dei parametri del modello. In Italia il contributo di BECKER è stato sviluppato da R. MARSELLI e M. TANNINI in *Economia della Criminalità*, UTET, Torino, 1999. Rispetto all'approccio tradizionale, i contributi italiani si segnalano fin dall'inizio per una attenzione specifica al rapporto tra criminalità ed attività economica, piuttosto che al crimine di per sé, unita ad una spiccata sensibilità agli aspetti istituzionali e di contesto ambientale. Con riferimento, in particolare, all'analisi economica del riciclaggio, questo filone di ricerca è rappresentato, in primo luogo, dai lavori di D. MASCIANDARO [1993, 1994, 1995, 1996, 1999], del quale, nella presente ricerca, si riprendono i modelli micro e macro-economici di analisi dell'interazione tra sistema bancario, riciclaggio ed economia criminale reale.

² MASCIANDARO D. 1995, "Economia del riciclaggio e della politica antiriciclaggio", in *Giornale degli Economisti ed Annali di Economia*, p. 211-228.

attraverso un'analisi microeconomia del comportamento dei soggetti criminali, coerente con il modello di base beckeriano (vds. nota n.1).

In tale approccio viene proposto un modello per lo studio di un soggetto economico, il quale debba decidere se e in che misura riciclare i proventi di un reato. Si ipotizza che un soggetto economico (il “criminale”) tragga da una attività illecita un flusso di reddito. Questo reddito illecito rappresenta potere d'acquisto potenziale: il suo utilizzo diretto aumenterebbe la probabilità di scoperta dei reati commessi dal soggetto. Più in generale, per il criminale, una lira “pulita” ha maggior valore di una lira “sporca”, in quanto la prima può essere investita con maggior profitto e/o minori rischi di incriminazione. Il criminale deve dunque decidere, per ogni lira di reddito illecito, se ripulirla o meno.

L'utilità del criminale è decrescente nella probabilità di scoperta del reato e nella severità della sanzione, mentre è crescente nel rendimento medio atteso della liquidità ripulita. Il criminale deve quindi individuare il livello ottimale della liquidità da ripulire, tenendo conto delle risorse massime a sua disposizione. Il valore ottimale rappresenta il limite oltre il quale non è più conveniente richiedere servizi di riciclaggio: il danno derivante dalla scoperta del reato e dalla relativa sanzione diviene tanto elevato da rendere negativa l'utilità attesa. In questo caso risulta conveniente utilizzare il denaro sporco in impieghi con utilità attesa nulla. Il valore critico può essere interpretato come la propensione a riciclare, che dipende dai parametri del modello: politiche antiriciclaggio più efficaci e/o più severe riducono la propensione a riciclare; un aumento della redditività della liquidità ripulita e una riduzione dei costi delle operazioni di riciclaggio aumentano la propensione a riciclare³.

³ In sintesi, MASCIANDARO definisce un modello di analisi empirico e scientifico nel quale il fenomeno del riciclaggio riveste un ruolo centrale per lo sviluppo di

Una volta definita la funzione economica del riciclaggio, ovvero la trasformazione di potere d'acquisto potenziale in potere d'acquisto effettivo, è possibile coglierne non solo la peculiarità ma anche la sua generalità.

La definizione adottata, infatti, mantiene una sostanziale unità tra tre aspetti che, secondo altri punti di vista, rappresentano tre diversi oggetti dell'azione di contrasto: i flussi finanziari; le ricchezze ed i beni intesi come momenti terminali di tali flussi, i soggetti titolari, o che comunque abbiano la disponibilità di tali ricchezze e beni. Secondo il modello di analisi elaborato dalla dottrina si avrà, perciò sempre un soggetto che, commesso un reato che ha approfondito accumulazione di proventi illeciti, movimentata flussi da riciclare, al fine di accrescere successivamente le sue disponibilità finanziarie, attraverso un'attività di investimento nel settore legale o di riaccumulazione nel settore illegale.

Il primo attore cruciale da mettere sotto osservazione è dunque l'organizzazione criminale (*rectius*, impresa criminale)⁴.

qualunque reato produca proventi. Difatti lo svolgimento di una qualunque attività illegale può dover far fronte ad una peculiare categoria di costi di transazione, legati al fatto che l'utilizzo dei relativi proventi aumenti le probabilità di scoperta del reato e quindi di incriminazione. Tali costi di transazione possono essere minimizzati da una efficace azione di riciclaggio, attività la cui funzione economica peculiare è proprio quella di trasformare potere d'acquisto potenziale in effettivo; in questo senso il riciclaggio svolge una funzione monetaria illegale. L'Autore dimostra come la domanda di ripulitura originata dai costi di transazione legati ai ricavi di attività illegali e criminali venga soddisfatta dall'industria bancaria, cioè che esiste, in forza di un elevato grado di opacità del sistema (asimmetrie informative), una funzionalità degli intermediari bancari e finanziari, all'attività di riciclaggio, a prescindere dalla loro consapevolezza. E' questo il principale insegnamento che si trae dall'analisi delle tecniche di riciclaggio: gli intermediari coinvolti utilizzano in modo distorto gli strumenti di gestione del sistema dei pagamenti e di allocazione del credito per ripulire i denari sporchi. Da qui il concetto di anomalia dei flussi bancari: l'ipotesi è che quando una qualunque operazione finanziaria assolve la funzione illegale di ripulitura, che si affianca o sostituisce alla funzione propria e legale, tale operazione, avuto riguardo anche ai profili dei soggetti economici coinvolti, presenta profili di anomalia.

⁴ Per i contributi della letteratura sul tema dell'impresa criminale si rinvia a: A. BECCHI, M. TURVIANI (1993), "Domanda ed offerta nel mercato internazionale

dei narcotici: effetti della proibizione”, in S. ZAMAGNI (a cura di) *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*, Bologna, Il Mulino. M. POLO (1995), *Internal cohesion and competition among criminal*, in G. FIORENTINI, S. PELTZAM, *The economics of organized crime*, Cambridge University Press.

J.F. PORACH, H. THOMAS, C.W.F. BADEN-FULLER (1994), *Competitive groups as cognitive communities: the case of scottish knitwear manufacturers*, in Daems, H. Thomas (ed. By), *Strategic groups, strategic moves and performance*, Oxford, Pergamon.

M. PUNCH (1996), *Dirty Business, Exploring corporate misconduct. Analysis and Cases*, Londra, Sage publ.

G.M. REY (1995), “L’impresa criminale”, Bari, Laterza.

P.L. SACCO (1995), “*Dissussion*”, in G. Fiorentini, S. Peltzman, *The economics of organized crime*, Cambridge University press.

Cfr. BINI M., “Il poliformismo dell’impresa criminale” in “La criminalità come impresa” a cura di Alberto Bretoni, Egea, 1997.

Gli studi di analisi economica del crimine concordano ormai sul fatto che la criminalità organizzata prima ancora di essere un’associazione fra persone con intenti criminali è una formula organizzativa che tende ad assumere la forma dell’impresa. L’espressione impresa criminale è, però, vaga e riferibile ad un insieme di tipologie organizzative assai diverse tra loro. Non esiste infatti, l’impresa criminale tipica; l’illegalità dà luogo a condizioni specifiche legate ai mercati serviti cui le imprese criminali rispondono sulla base di soluzioni eterogenee fra loro, in relazione alle capacità organizzative, alla delega di responsabilità ed all’accertamento del controllo.

Come evidenziato in dottrina, cfr. POLLARI N., in “L’impresa criminale ed i suoi effetti sui mercati e sugli aggregati macroeconomici”, in Riv. della Guardia di Finanza, n. 3, 1999, pp. 1037 e ss., con riferimento all’aspetto della dimensione delle attività economiche criminali, onde valutarne l’impatto complessivo sull’economia nazionale, si può operare una classificazione delle attività criminali, distinguendo tra:

- attività illegali produttive di reddito, ossia svolte da operatori non autorizzati o secondo modalità diverse da quelle consentite per legge (contrabbando di t.l.e., usura, gioco d’azzardo e scommesse clandestine, ecc.);
- attività illegali redistributive di reddito (furti, rapine e estorsioni, truffe, corrottele e tangenti; frodi comunitarie ed altre violazioni finanziarie, ecc.);
- attività produttive/distributive di beni o servizi illegali, ossia aventi un oggetto obiettivamente illecito *ex se* (traffico di stupefacenti, armi o materiali sensibili, gestione dell’immigrazione clandestina, sfruttamento della prostituzione e dell’accontonaggio minorile, sofisticazioni e altre frodi alimentari, ecc.).

Un’altra componente è, poi, costituita dalla produzione irregolare (non illecita) di beni e servizi legali, ossia la cd. economia “sommersa”, di cui solo una parte è stimabile: si tratta di imprese legali che realizzano produzioni legali, ma che disapplicano talune norme non direttamente incidenti sulla liceità dei processi produttivi o dei prodotti offerti, quanto piuttosto attinenti ad obblighi di natura tributaria, previdenziale-contributiva, ecc.; per tale ambito, pertanto, non è esatto parlare di criminalità (tuttavia si riscontra che anche le imprese legali di derivazione criminale effettuino tali pratiche elusive/evasive).

Per organizzazione criminale intendiamo un insieme di individui e di beni strumentali, associati tra loro con lo scopo di scambiare o produrre in modo esclusivo servizi e beni di natura illecita, ovvero servizi e beni di natura lecita con mezzi illeciti o di origine illecita.

L'organizzazione criminale, attraverso l'attività svolta nei mercati illegali accumula risorse. Il momento di accumulazione di risorse illegali pone però immediatamente un problema di riciclaggio. L'attività di riciclaggio ha la finalità di trasformare la liquidità "sporca" proveniente da una qualunque attività criminale o illegale in fondi che – in quanto "puliti", cioè privi di quelle tracce che possano collegarli ai reati di base – possono essere utilizzati per scelte di consumo, di risparmio, di investimento nei settori legali, di reinvestimento nei mercati illegali. Il momento dell'investimento legale e quella della riaccumulazione illegale completano il modello. In linea generale, le scelte di un soggetto economico di impiegare le sue risorse in attività illecite, divenendo quindi soggetto criminale, dipenderanno, dati i possibili ritorni, da due grandezze: la probabilità di essere incriminato e la pena che subirà nel caso sia riconosciuto colpevole. L'analisi delle scelte della criminalità organizzata può indubbiamente seguire il medesimo approccio.

L'analisi del comportamento di un'organizzazione criminale in termini di razionalità non può certo considerarsi esclusiva. Non si può escludere, infatti, che il soggetto

Sui rapporti tra impresa criminale ed economia legale di riferimento, vds. Più ampiamente BERTONI A. e ROSSI E. in "I rapporti tra impresa criminale ed economia legale di riferimento. La gestione del patrimonio cumulato con attività criminose", in "La criminalità come impresa", op. cit. pp. 35 e segg.: secondo gli autori citati, la gestione del patrimonio accumulato con l'attività criminale consente all'imprenditore di esercitare una "leva finanziaria criminale", il cui effetto moltiplicatore è in grado di minare la potenzialità delle imprese legali anche più sane. L'impresa criminale, a seguito della disponibilità di capitali, accresce la propria influenza sul mercato legale distorcendone il funzionamento, l'esplicitarsi della concorrenza e persino l'allocazione del credito da parte del sistema bancario.

criminale sia vincolato ed influenzato da logiche diverse da quella della razionalità. Va peraltro rilevato come la componente economica è divenuta l'elemento caratterizzante, se non addirittura predominante, della più recente tipologia delle organizzazioni criminali.

Per avviare l'attività di riciclaggio, l'organizzazione detentrica della liquidità proveniente da attività illecite deciderà se porre in atto, in un dato sistema economico, un atto illecito specifico, il riciclaggio, valutando appunto la probabilità di essere scoperta e la relativa pena e confrontandola con i guadagni attesi, al netto dei costi economici di tale attività di riciclaggio. La scelta dell'organizzazione implica una sostanziale autonomia del delitto in esame, e della relativa organizzazione produttiva, rispetto ad altre fattispecie delittuose, che hanno originato i proventi nella fase di accumulazione. Inoltre il ruolo cruciale che l'attività di riciclaggio svolge nella crescita e nella profittabilità di tutta l'industria del crimine fa avanzare l'ipotesi di una sua centralità, qualitativa e quantitativa, in tutte le organizzazioni criminali.

L'indicazione di una utilità del reato di riciclaggio compendia, in realtà, dandone una espressione unitaria, il valore di una serie di servizi più generali che stimolano la crescita di una domanda di servizi di riciclaggio da parte delle organizzazioni criminali, che accumulano risorse illecite. Il riciclaggio produce difatti per chi ne usufruisce:

- il valore economico in senso stretto di trasformare pienamente in potere d'acquisto la liquidità proveniente dalle più diverse attività criminali (trasformazione); la trasformazione a sua volta produce altre due utilità per il soggetto criminale:
- la possibilità di aumentare il tasso di penetrazione nei settori legali dell'economia, attraverso il successivo momento dell'investimento (inquinamento);

- la possibilità di aumentare il tasso di mimetismo dei soggetti e delle organizzazioni criminali nel sistema nel suo complesso (mimetismo).

Definito il problema nei termini più generali possibili, si può passare ad un ulteriore livello di indagine, riguardante la possibilità di investigare le scelte di una generica organizzazione (o impresa) criminale, la quale, avendo accumulato risorse nei mercati illegali, deve decidere se, e in quale misura, riciclare i roventi di un determinato reato. In base al modello d'analisi in esame è possibile individuare le determinanti della domanda di riciclaggio a livello microeconomico di una singola organizzazione criminale.

Secondo i risultati a cui è pervenuta l'analisi economica del crimine, al momento di stabilire l'ammontare della liquidità da riciclare, l'organizzazione criminale viene influenzata da una serie di variabili "chiave":

- ammontare dei proventi delle attività criminali relative alla fase di accumulazione;
- probabilità di scoperta del reato nella fase di riciclaggio;
- severità delle sanzioni nella fase di riciclaggio;
- redditività della liquidità ripulita rispetto a quella sporca nella fase dell'investimento;
- costo delle operazioni di riciclaggio.

Definite le coordinate microeconomiche del modello accumulazione-riciclaggio-investimento, è possibile offrirne anche una specificazione aggregata.

Da un punto di vista macroeconomico, il riciclaggio finanziario svolge una funzione essenziale nella crescita di tutti gli altri mercati illegali, in quanto la separazione di fondi liquidi dalla loro matrice illecita ne consente il reinvestimento, altrimenti impossibile. Il riciclaggio finanziario svolge cioè in

aggregato un ruolo di moltiplicatore del volume dell'attività afferente a soggetti criminali⁵⁶.

Ogni operazione di riciclaggio ha per l'organizzazione criminale un suo costo opportunità rappresentato dalle risorse necessarie al soggetto criminale per porla in atto⁷. Tale componente di costo può avere una duplice natura: da un lato i costi tecnici, dovuti alla metodologia utilizzata ed alla natura ed esigenze degli operatori utilizzati; dall'altro lato i costi della regolamentazione antiriciclaggio: a parità di altre condizioni, il costo dell'attività di riciclaggio dipenderà dall'efficacia della regolamentazione antiriciclaggio; tanto più la regolamentazione è efficace, tanto più costoso sarà per il criminale porre in atto l'attività illecita.

L'effetto moltiplicativo dell'attività di riciclaggio finanziario sarà tanto maggiore:

- quanto minore è il costo opportunità di tale attività, vale a dire tanto minore è , a parità di altre condizioni, l'efficacia della regolamentazione;

⁵ DONATO e MASCIANDARO, "Moneta, Banca, Finanza. Gli abusi del credito", Hoepli, Milano, 2001, p. 138 ss.

⁶ I modelli del moltiplicatore sono stati introdotti nell'area della teoria monetaria, a partire da J.E. MEADE (1934). Il moltiplicatore da riciclaggio qui presentato è stato introdotto in D. MASCIANDARO (1994) – anche in un modello reddito-spesa con settori illegali, del tipo utilizzato in M. CENTORRINO – G. SIGNORINO (1993), G.M. REY (1993). La crescita del settore illegale, favorita dal riciclaggio, provoca poi tutta una serie di alterazioni profonde nei meccanismi di funzionamento di una economia di mercato, incidendo sul sistema stesso di relazioni su cui si fondano gli scambi e la produzione: per gli effetti sulle relazioni di fiducia cfr. per tutti L. CAMPIGLIO (1993) e S. ZAMAGNI (1993).

⁷ Il costo opportunità del riciclaggio, comprende l'erogazione al riciclatore di una percentuale del capitale riciclato, spese per le operazioni effettuate, mediazione tra i contraenti, disponibilità di capitali liquidi, ecc.; cfr. G. COLOMBO (1990) e MORI et al. (1991), D. PISTORELLI (1993) – rileva appunto come l'attività di riciclaggio produca reddito all'esterno dell'organizzazione criminale, poiché essa comporta un costo lucrato da persone estranee all'attività illecita fonte del flusso di liquidità riciclata.

- quanto maggiore è la quota di reinvestimento in attività illecite, che a sua volta dipende dai profitti stessi, in termini di rendimento e rischiosità. Per cui:
- tanto maggiore è il differenziale di rendimento reale atteso delle attività illecite;
- tanto minore è la rischiosità attesa relativa delle attività illecite.
- quanto più grande è il volume iniziale di attività economica criminale.

Possiamo quindi concludere che il volume atteso dell'attività di riciclaggio cresce all'aumentare dell'entità dell'economia illegale, avendo a sua volta su quest'ultima un effetto moltiplicativo. La crescita dell'industria del crimine in generale e di quella del riciclaggio in particolare aumenta il tasso di inquinamento del sistema economico e finanziario.

Va sottolineato come l'effetto inquinante possa essere colto almeno sotto tre punti di vista. Un riciclaggio efficace riduce, in primo luogo, le probabilità che un dato reato- quindi un dato criminale – venga scoperto; esso consente ai soggetti criminali di aumentare i propri investimenti, in generale le proprie dotazioni reddituali e patrimoniali, nel settore legale; questo aumenta il tasso di inquinamento del settore produttivo reale.

Infine, quanto più l'attività di ripulitura si svolge o riguarda il sistema bancario e finanziario, tanto più aumenterà il tasso di inquinamento della struttura finanziaria⁸.

⁸ MASCIANDARO osserva che sul piano macroeconomico la relazione tra l'attività di riciclaggio finanziario e l'economia criminale si dovrebbe dunque riflettere in una crescita "anomala" della struttura, non spiegabile cioè solo in termini di crescita dell'economia legale. La crescita "anomala" dell'intermediazione finanziaria dovrebbe riguardare sia l'intermediazione bancaria che l'intermediazione finanziaria non bancaria. Sul punto, vds. più compiutamente MASCIANDARO D. (1993), in "Analisi economica della criminalità, teoria della regolamentazione e riciclaggio finanziario", in *Mercati illegali e mafie*, ZAMAGNI Stefano (a cura di) Il Mulino, Bologna, 243-297.

CAPITOLO II
IL RUOLO DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI E LA
POLITICA ANTIRICICLAGGIO

1. Premessa

Il riciclaggio perpetrato attraverso i canali bancari e finanziari arreca una profonda lesione al valore dell'integrità dei relativi mercati le cui caratteristiche in termini di gravità e dimensione sono correlate all'intensificarsi del processo di globalizzazione e di integrazione della stessa economia finanziaria.

Un'analisi sui rapporti tra riciclaggio ed intermediari finanziari e soprattutto circa l'incidenza ed il condizionamento del primo su economia e finanza costituisce un indispensabile approccio per una esaustiva conoscenza del complesso ed insidioso fenomeno legato all'occultamento ed al reimpiego dei proventi da attività delittuose¹.

I mercati bancari e finanziari svolgono un ruolo funzionale alla crescita dell'economia legale; infatti, passando dall'economia di scambio a quella monetaria, attraverso l'esercizio della funzione di offerta di servizi di pagamento e di credito, gli intermediari forniscono agli operatori economici gli strumenti necessari per la realizzazione delle scelte allocative

¹ La letteratura italiana, esistente in materia, è assai limitata ed i pochi prodotti dell'elaborazione scientifica sull'argomento sono riconducibili ad un novero ristretto di autori che nell'ultimo decennio hanno, con successo, tratteggiato i contorni del perverso rapporto tra illegalità e mercati finanziari. Accademici quali Stefano Zamagni, Luigi Donato e Donato Masciandaro hanno fatto registrare progressi assai lusinghieri nello studio di una così delicata problematica, fornendo rigorosa e copiosa testimonianza di lavori di ricerca ampi e profondi. L'approccio al tema delle interrelazioni tra economia finanziaria e riciclaggio non può prescindere dai contributi dottrinari frutto delle ricerche dei predetti autori.

delle proprie risorse, consentendo, in tal modo, il miglioramento del sistema.

Tali mercati sono fondamentali anche per lo sviluppo duraturo dell'economia illegale.²

Le caratteristiche di immaterialità e di invisibilità che connotano i beni ed i servizi offerti dalle istituzioni bancarie e finanziarie ben si integrano con le esigenze di sviluppo e di mimetismo delle transazioni illegali.

Si osserva che negli anni Ottanta si è assistito ad un forte ed intenso incremento della competizione nella offerta di servizi creditizi e finanziari indotto dai noti processi di globalizzazione, despecializzazione ed internazionalizzazione, con conseguente innalzamento del tasso rischio di instabilità anche a livello sistemico³.

In tale contesto, connotato da una maggiore efficienza dei mercati finanziari, la maggiore domanda di servizi funzionali all'assicurazione delle esigenze di occultamento e reimpiego di capitali illecitamente ottenuti ha trovato un'ideale opportunità di soddisfacimento.

Nella composizione dell'incontro tra la sopra cennata illecita richiesta di approntamento di supporti finanziari serventi il riciclaggio di denaro "sporco" e l'offerta dei relativi servizi, svolgono un ruolo necessario due categorie di soggetti operanti nel settore bancario e finanziario.

Essi sono rappresentati da operatori che, del tutto inconsapevolmente, prestano la propria assistenza finanziaria nella realizzazione di operazioni frutto di delinquenti attività e da strutture che, invece, in modo assolutamente

² "E ciò per due ordini di motivi: da un lato per le stesse motivazioni, sopra indicate, in relazione all'economia legale; dall'altro per il fatto che gli operatori criminali riescono, attraverso le strutture finanziarie, a far riemergere i propri illeciti proventi nell'economia legale." In DONATO L.- MASCIANDARO L., "Criminalità e intermediazione finanziaria", Edibank, 1996.

³ Ibidem.

consapevole, si predispongono all'offerta di servizi finanziari illeciti⁴.

Di qui discende l'esigenza di esplorare sia i meccanismi che presiedono alla nascita ed allo sviluppo delle intime relazioni tra mondo criminale, segnatamente quello afferente il fenomeno del riciclaggio e mercati bancari e finanziari, che delle misure preventive e repressive da adottare per un efficace contrasto o contenimento del detto crimine.

2. La centralità degli intermediari finanziari nel contrasto del riciclaggio

L'analisi delle particolari funzioni svolte dagli intermediari bancari e finanziari può determinare un significativo contributo nella comprensione della natura del riciclaggio posto in essere attraverso i relativi mercati.

La teoria economica rammenta che nell'esercizio delle proprie attività gli operatori finanziari soddisfano tre principali esigenze espresse, sul mercato, dai soggetti economici: il contenimento dei costi delle transazioni; la riduzione del rischio ed il coordinamento delle diverse preferenze temporali.⁵

Gli intermediari finanziari, offrendo servizi funzionali alla riduzione del costo delle transazioni, conferiscono agli operatori economici l'opportunità di migliorare le relative scelte allocative del potere d'acquisto, in termini di consumo, di risparmio e di investimento.⁶

L'industria finanziaria produce servizi e beni immateriali ad alto contenuto specialistico che rendono i prodotti offerti frutto di un patrimonio informativo particolarmente esclusivo:

⁴ DONATO L.- MASCIANDARO L., op cit.; ZAMAGNI S., "Mercati illegali e Mafie, L'economia del crimine organizzato", Il Mulino, 1992.

⁵ DONATO L.- MASCIANDARO L., "Moneta, Banca, Finanza. Gli abusi del mercato", Hoepli, Milano, 2001.

⁶ Ibidem.

da ciò discende un indubbio determinarsi, sul mercato, di un'asimmetria informativa.

Il peculiare patrimonio informativo, leva di forza della massimizzazione del profitto dell'industria finanziaria, è l'elemento di assoluto discrimine rispetto alle altre imprese operanti sul mercato.

Conseguentemente, se la finalità del riciclaggio consta nella necessità di trasformare potere d'acquisto potenziale in effettivo, gli operatori finanziari, coerentemente al soddisfacimento di tale esigenza, vengono ad assumere caratteristiche del tutto singolari, atteso che, da un lato, assumono una minore trasparenza rispetto al normale, in ragione del fatto che le transazioni sono gestite da operatori specializzati, in ciò riverberando la anzidetta asimmetria informativa, dall'altro, essi si collocano in una posizione di privilegio⁷.

Per i motivi sopra esposti il mercato finanziario si descrive, all'interno del mondo economico, anche attraverso i caratteri della *opacità* e della *centralità*.

Nell'ambito del mercato finanziario un particolare ruolo viene rivestito dall'azienda bancaria che, a ragione della contemporanea gestione di contratti di deposito e di credito, beneficia di economie di scala e di diversificazione nella gestione delle informazioni.

La banca, pertanto, in un mercato opaco per definizione, diviene una depositaria di informazioni riservate sia sui beneficiari dei prestiti che sugli utilizzatori dei servizi di pagamento⁸.

Le istituzioni bancarie, inoltre, se da un canto consentono alle imprese legali l'opportunità di allocare le risorse attraverso il sistema dei pagamenti, dall'altro si pongono in condizione di assicurare all'economia illegale la possibilità di trasformare il

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

potere d'acquisto potenziale del denaro "sporco" in potere d'acquisto effettivo.

Da ciò discende la focalità del ruolo giocato dalle banche attraverso la gestione del sistema dei pagamenti rispetto alle esigenze del mondo criminale, interessato, non solo, alla riduzione dei costi di transazione, ma particolarmente attento a massimizzare il livello di tutela dai rischi di scoperta e di conseguente sopportazione degli oneri conseguenti.

Pertanto, in un mercato come quello finanziario ove le informazioni non sono né complete né acquisibili senza costi, le opportunità di nascondimento del potere d'acquisto derivante da profitti illegali divengono elevate e la condotta delle istituzioni bancarie e creditizie assume un risvolto cruciale⁹.

Infatti, gli intermediari finanziari vengono a collocarsi al centro dell'interesse sia delle organizzazioni criminali che delle Autorità pubbliche deputate al contrasto del riciclaggio.

La presenza di intermediari collusi o inconsapevoli, perché non in grado di tutelare in modo efficiente la difesa della propria integrità, determina la possibilità, per i soggetti criminali, di utilizzare convenientemente il sistema dei pagamenti o del credito per le specifiche finalità di ripulitura e di reinvestimento del denaro illegittimamente ottenuto.

Per gli organi pubblici, destinatari di funzioni di prevenzione e repressione dei fenomeni delinquenziali, il mondo finanziario si colloca in posizione servente per ottenere, attraverso lo sfruttamento del relativo patrimonio informativo, elementi indicatori e rivelatori dell'esistenza di organizzazioni criminali.

La singolarità del riciclaggio operato tramite i sistemi bancari e finanziari consta nel fatto che esso si realizza per il tramite di transazioni e mercati "governati" da differenti

⁹ Ibidem.

forme di asimmetria informativa; pertanto, il successo dell'azione pubblica nella regolamentazione dell'attività degli intermediari finanziari, in chiave antiriciclaggio, è legato al comportamento che gli operatori del settore pongono in essere¹⁰.

Come più su ricordato, il riciclaggio bancario e finanziario può assumere due distinte connotazioni: consapevole o inconsapevole.

Nel primo caso, l'attività criminosa in questione si serve di un intermediario anch'esso criminale, la cui operatività è direttamente o indirettamente controllata dall'organizzazione delinquenziale; nella seconda ipotesi, vengono poste in essere transazioni illecite per il tramite di intermediari non inquinati la cui precipua funzione consiste nel supportare l'economia legale.

Per l'analisi economica del fenomeno "rischio" di riciclaggio assume considerevole rilievo il ruolo svolto dagli intermediari finanziari: gli operatori onesti ed inconsapevolmente coinvolti in procedure di lavaggio del denaro "sporco" possono essere destinatari di incombenze discendenti da disposizioni normative tese a far rivestire a questi ultimi, funzioni di "agenti" nell'assunzione di una fattiva operatività collaborativa nell'individuare e segnalare il compimento di anomale transazioni.

¹⁰ Secondo DONATO E MASCIANDARO "questo connotato differenzia il riciclaggio bancario e finanziario dalle forme crimine analizzate tradizionalmente dall'analisi economica, in cui l'Autorità pubblica delega principalmente l'azione di controllo alle Forze di polizia. Anche nell'ambito della lotta al riciclaggio bancario e finanziario le Forze di polizia, emanazione delle pubbliche autorità, svolgono un ruolo di grande rilievo ma, la natura del rapporto principale-agente che si instaura tra Autorità pubblica e Forze dell'ordine, con i relativi problemi di delega, non presenta aspetti peculiari che non siano già stati affrontati dall'approccio classico mentre è, invece, possibile rilevare uno sforzo di individuazione specifico del reato di riciclaggio bancario e finanziario, delegato principalmente agli intermediari, nettamente distinto dallo sforzo generale ed uniforme di individuazione e prevenzione delle varie tipologie di reato, delegato alle Forze di polizia".

Ciò in virtù della constatazione dell'esistenza di una evidente asimmetria informativa che presiede il rapporto tra autorità di controllo, banca-agente e soggetti criminali.

Ovviamente, considerando che non è possibile conoscere a priori se la delega di funzioni di “controllo” strumentali all'intercettazione di illecite operazioni di riciclaggio è affidata ad intermediari onesti o inquinati, occorre tenere ben distinte le due figure di operatori finanziari, atteso che differenti sono “le ipotesi di partenza riguardo alle rispettive strutture degli incentivi e degli obiettivi”.¹¹

Nell'ipotesi che il riciclaggio del denaro di provenienza illecita transiti per il tramite di operatori bancari e finanziari onesti, si osserva che lo sviluppo di un'adeguata politica di collaborazione attiva dovrebbe consentire l'individuazione delle inevitabili tracce conseguenti all'illegale attività.

In detta circostanza, il rischio di riciclaggio è direttamente proporzionale al livello dell'attività collaborativa.

Pertanto, se per ciò che concerne gli intermediari collusi il problema gravante sulle Autorità pubbliche di approntare una efficace azione di contrasto si incardina nel sistema dei meccanismi di deterrenza, in relazione alla diversa categoria degli intermediari inconsapevoli la questione si pone, diversamente, in termini di accettabilità delle norme regolamentari preordinate all'ottenimento della collaborazione¹².

Si pone la necessità, quindi, che i sistemi regolamentari esaltino la propria efficacia attraverso un adeguato livello di accettabilità da parte degli intermediari e ciò dipende necessariamente dal rapporto tra i costi dell'implementazione e

¹¹ Ibidem.

¹² DONATO e MASCIANDARO osservano che “ogni forma di regolamentazione tende a modificare la struttura degli incentivi, e quindi la condotta, degli intermediari”; pertanto, “l'efficacia della regolamentazione dipende quindi dalla capacità di influenzare nella giusta direzione le scelte degli operatori”.

dell'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio ed i guadagni attesi dalla regolamentazione.

Gli intermediari finanziari rappresentano un punto focale nello sviluppo delle attività criminose proprio perché essi rappresentano il veicolo prioritario dell'attività di riciclaggio.

Il riciclaggio, operato attraverso le strutture bancarie e finanziarie, consente lo sviluppo delle attività criminali attraverso la separazione dei proventi delittuosi dalla loro origine illegale e permettendone il reinvestimento in altre attività illecite o legali.

Il processo in questione può essere sufficientemente arginato quando l'attività di riciclaggio induce forti costi per i criminali.

Quanto più sarà efficace la regolamentazione antiriciclaggio tanto più elevati saranno i costi per i riciclatori.

Nel solco della collaboratività richiesta agli intermediari finanziari si rileva come tale forma di ausilio alle funzioni di prevenzione e repressione gravanti sulle Autorità pubbliche sia divenuta viepiù complessa ed articolata con il progredire delle tecniche di riciclaggio.

Queste ultime divenendo sempre più sofisticate inducono un aggravamento delle condizioni di definizione ed individuazione delle operazioni così dette anomale¹³.

Il ruolo che gli intermediari finanziari possono svolgere nella riduzione del livello di penetrabilità dei mercati legali da parte delle organizzazioni criminali interessate al riciclaggio del denaro "sporco", dipende essenzialmente da due elementi chiave: l'informazione e gli incentivi.

¹³ DONATO e MASCIANDARO sostengono che "si registra una crescente difficoltà nelle procedure di riconoscimento delle anomalie del riciclaggio alla quale si aggiunge la problematica insita nel concetto di anomalia che se da un canto rappresenta una condizione necessaria perché possa prestarsi a rivelare l'esistenza di un fatto di riciclaggio, può non essere sufficiente a tale scopo atteso che essa potrebbe riferirsi a singolarità operazionali estranee a finalità di ripulitura".

Il livello di efficacia di una regolamentazione antiriciclaggio è subordinato al fattore informazione; atteso, infatti, che esiste, come già più su considerato, uno squilibrio informativo tra soggetti criminali, Autorità pubbliche e intermediari finanziari, a tutto favore di questi ultimi, “è efficiente che ai medesimi sia affidata la funzione di “agenti” nell’attenzione il fenomeno del riciclaggio.”¹⁴

Ma ciò dipende in larga misura da un altro elemento fondamentale rappresentato dal sistema degli incentivi: ne consegue, quindi, la necessità di evitare che i costi attesi per il recepimento delle disposizioni antiriciclaggio e per la relativa attuazione non superino i correlativi guadagni ingenerando in tal modo nel sistema un incentivo ad evitare di porre in essere comportamenti distorsivi od elusivi.

Il problema degli incentivi si incardina nella ricerca di un modello di cooperazione tra Autorità pubbliche ed intermediari finanziari che importi per questi ultimi la vantaggiosità insita nell’adempiere efficacemente la loro funzione di “agente”.

Il sistema di regole indirizzate agli intermediari finanziari deve operare “in modo positivo, a parità di altre condizioni (sanzioni pecuniarie, e non, incluse), sulle risorse ritenute importanti”¹⁵ per gli stessi.

Il valore “reputazione” può svolgere, in tale direzione, un ruolo molto importante¹⁶.

Dato che l’industria bancaria e finanziaria operano in mercati nei quali oltre agli elementi reddituali, patrimoniali di ogni singola impresa, rileva, in termini di apprezzamento presso gli investitori, i clienti, le autorità, il valore aggiunto

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Il sistema di “sanzioni” ed “incentivi” per lo sviluppo della collaboratività degli intermediari finanziari ruota, secondo le intuizioni e le valutazioni riconducibili a DONATO e MASCIANDARO, attorno a questo importante elemento.

della reputazione, la regolamentazione antiriciclaggio deve tenerne debita evidenza.

Gli intermediari finanziari, indotti da pressioni esogene ad un proficuo livello collaborativo attraverso la sollecitazione della conservazione o dell'esaltazione della relativa reputazione, sarebbero spinti consequenzialmente a far sì che la struttura interna degli incentivi nelle singole funzioni diriga verso comportamenti di più stretta aderenza alle esigenze pubbliche di fattiva collaborazione.

L'intermediario inquinato è costituito da un'impresa posseduta o controllata da soggetti criminali, che, tra le proprie attività, svolge una funzione di occultamento dell'origine della liquidità proveniente da attività illecite.

In pratica, l'attività di riciclaggio di un intermediario criminale consiste nel porre in atto un processo di trasformazione, il cui *input* è costituito dalla liquidità “da ripulire”, mentre l'*output* è la liquidità “ripulita” o anonima¹⁷.

L'intermediario inquinato può essere interpretato come una fattispecie particolare di impresa legale, la cui proprietà o il cui controllo afferisce a soggetti criminali.

Più precisamente si può affermare che l'intermediario inquinato rappresenta il tipico esempio di impresa “legale” impegnata in una specifica attività “illegale”.

I moventi per cui un soggetto criminale decide di costituire un'impresa bancaria o finanziaria sono riassumibili in due categorie: da un lato, le ragioni generali per cui una organizzazione criminale decide di dedicarsi ad attività legali; dall'altro, la funzionalità specifica, anche se non unica, ovviamente, del settore bancario e finanziario rispetto all'attività del riciclaggio.

¹⁷ In tal senso DONATO e MASCIANDARO ai quali è riconducibile la teoria dell'impresa illegale.

Sulla funzionalità specifica, si può distinguere il diverso caso delle funzioni svolte dall'intermediario bancario rispetto a quelle dell'operatore finanziario non bancario.

Per quel che concerne la funzionalità di una banca inquinata dall'attività di riciclaggio¹⁸, essa può essere identificata in generale nella capacità di utilizzare, ai fini dell'occultamento, l'offerta dei servizi bancari, sia dal lato "passivo" sia sul fronte dell'"attivo".

Dal lato del "passivo", il deposito bancario consente all'utente criminale la possibilità di usufruire con la massima efficacia dei servizi di pagamento: una banca inquinata può consentire le massime garanzie, sul piano della funzionalità economica, ed al netto dei rischi di incriminazione e di individuazione, di trasformabilità della liquidità illecita in lecita.

In linea di principio, entrambe le funzioni teoriche del deposito bancario, strumento di pagamento e riserva di valore, possono essere funzionali alle esigenze di occultamento proprie dei soggetti criminali, ma, in realtà, nei concreti assetti istituzionali, l'offerta di passività bancarie è sempre più diversificata e, di conseguenza, varia il grado di "appetibilità" relativa anche in termini di funzionalità per la ripulitura di denaro sporco.¹⁹

Questo implica, peraltro, che qualunque intermediario, bancario e non, che riesca a proporre un'offerta di servizi di pagamento, risulta essere impresa appetibile ai fini delle operazioni di riciclaggio ed in potenziale concorrenza con gli intermediari bancari inquinati.

Sul fronte della gestione dell'attivo, in particolare del credito, ma in generale dei servizi finanziari a favore delle imprese, oltre alle possibilità di riciclaggio in senso stretto, legate all'utilizzo distorto dei rapporti di credito e di liquidità,

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ DONATO L.- MASCIANDARO L., "Moneta, Banca, Finanza. Gli abusi del mercato", Hoepli, Milano, 2001.

va sottolineata la possibilità di erogazioni di credito non corrispondenti a criteri economici, ma ad obiettivi funzionali alle esigenze dell'organizzazione criminale.

Tale comportamento, oltre ad agevolare lo sviluppo dell'economia illegale, comporta un cattivo svolgimento della funzione che alla banca è affidata dai depositanti, in virtù del suo patrimonio informativo, e cioè il monitoraggio della bontà dei progetti e delle imprese in cui vengono investiti i fondi raccolti.

Per quanto concerne, invece, le ragioni generali che possono rendere appetibile il controllo di una banca o di un intermediario finanziario rispetto alle esigenze delle organizzazioni criminali, esse possono individuarsi, in linea teorica, essenzialmente a tre categorie: razionamento dell'investimento sui mercati illegali; profittabilità dell'investimento nei mercati legali del credito; economie esterne in termini di controllo del territorio²⁰.

Illustrati, seppur per sommi capi, i tratti distintivi degli intermediari inquinati, si profila l'esigenza di descrivere i connotati delle misure atte a risolvere il problema, al fine di ridurre il rischio di riciclaggio.

3. La politica antiriciclaggio secondo l'analisi economica

Nel definire le caratteristiche ottimali della regolamentazione antiriciclaggio, con finalità di dissuasione dell'emergere di tali intermediari inquinati, occorre porre l'attenzione sul comportamento di due soggetti: l'Autorità pubblica e l'intermediario inquinato²¹.

Sul primo, definibile Autorità-controllore, incombe il

²⁰ Ibidem.

²¹ Su tale presupposto si svolge, in merito al problema dibattuto dell'ottimale politica antiriciclaggio, l'analisi economica elaborata da DONATO e MASCIANDARO dalla cui sintesi si desumono le conclusioni compendiate nel presente paragrafo.

problema di disegnare una regolamentazione antiriciclaggio efficace e verificarne gli effetti.

Il secondo è rappresentato da un'organizzazione bancaria o finanziaria, posseduta o controllata da uno o più soggetti criminali, che, orientata a rendere massimi i suoi profitti, può impiegare le sue risorse in attività lecite ed illecite, tra cui appunto il riciclaggio.

All'Autorità è fatto carico di tenere in debito conto i danni sociali derivanti dall'operare di un intermediario inquinato in quanto, più efficace è l'azione di riciclaggio, tanto più cresce il peso economico, quindi verosimilmente sociale e politico, delle organizzazioni criminali.

L'Autorità perseguendo l'integrità del sistema bancario e finanziario migliora il benessere sociale.

Ai costi diffusi per la società, rappresentati appunto dallo sviluppo dell'economia criminale, vanno aggiunti i costi specifici per il sistema bancario dati dalla presenza di intermediari inquinati.

È dunque evidente che, quanto più i mercati bancari e finanziari sono caratterizzati da scarsa efficienza e trasparenza, tanto più l'imprenditore inquinato trova non solo maggiori probabilità di sopravvivenza, ma anche vantaggi competitivi.

L'ipotesi più naturale porta a considerare il riciclaggio fonte di un danno sociale netto, per l'effetto di inquinamento del sistema finanziario, economico e sociale.

Si deve, però, ricordare che esiste la possibilità per cui, per taluni Paesi o per taluni legislatori, l'attività di riciclaggio delle banche criminali induce sia danni che benefici.

I danni sono ancora una volta quelli già indicati e collegati agli effetti economici e sociali della crescita del ruolo e dell'influenza delle organizzazioni criminali nel tessuto economico del Paese.

I benefici possono ravvisarsi, invece, nello stimolo, per quanto inquinato, che tale attività illecita può dare alla crescita del sistema economico e finanziario; a fianco di questi ultimi

trovano, altresì collocazione i benefici non collettivi, ovverosia quelli specifici ed individuali, dell'Autorità pubblica.

I benefici collettivi discendono dalla constatazione che, essendo il riciclaggio un'attività economica criminale, che può fungere da fonte di fornitura di servizi finanziari, esso può rappresentare una fonte di reddito non marginale, soprattutto per i Paesi scarsamente dotati di risorse alternative.

I possibili benefici personali si manifestano in presenza di Autorità pubbliche colluse con le organizzazioni criminali, per cui uno sviluppo delle attività di ripulitura si riflette in un miglioramento del reddito di queste ultime.

In ogni caso, dovendo ipotizzare che generalmente il danno sociale netto del riciclaggio sia positivo e cioè che tale crimine sia considerato un "male, si evidenzia che l'Autorità, oltre al danno sociale netto del riciclaggio, deve considerare anche i costi sociali che la comunità sopporta per l'azione di contrasto antiriciclaggio.

L'Autorità deve cioè "contabilizzare" le risorse necessarie per una efficace politica antiriciclaggio, valutando sia i costi diffusi per la comunità, legati sia all'attività di contrasto che alle sanzioni, sia i costi specifici per il settore finanziario, connessi alla presenza di oneri, obblighi, adempimenti, derivanti dalla regolamentazione antiriciclaggio.

L'esistenza, quindi, di un fenomeno riciclaggio comporta, sotto il profilo economico, una serie cospicua di costi di diversa natura, economicamente definibili.

Si pone, allora, un possibile attrito tra le distinte necessità di avere un sistema bancario e finanziario integro, cioè non inquinato, e che il medesimo operi secondo criteri di efficienza.

Difatti, quanto più i rischi di inquinamento spingono verso una regolamentazione ed un monitoraggio dei flussi bancari e finanziari, tanto più tende a comprimersi l'efficienza degli intermediari nello svolgimento delle loro funzioni, a causa degli oneri da normazione antiriciclaggio.

Compito dell'Autorità è proprio quello di individuare una regolamentazione antiriciclaggio capace di ottenere un giusto equilibrio tra le due finalità di integrità e di efficienza.

“Se si ipotizza che i costi sociali della regolamentazione siano correlati all'intensità dell'attività di contrasto prescelta, sia negli aspetti generali dell'azione di polizia che in quelli specifici riguardanti il sistema finanziario, occorre valutare attentamente gli effetti della regolamentazione sul così detto fattore inefficienza da costi.”²²

Questo punto è cruciale per determinare l'efficacia o meno di una politica antiriciclaggio.

Se infatti le condotte attive dell'Autorità per aumentare le probabilità di scoperta del reato si svolgono secondo procedure e modelli operativi che incidono sull'efficienza, e quindi sui costi, del sistema, il rischio è quello di produrre risultati insoddisfacenti, sia in termini di efficienza sia di efficacia.

In relazione alla possibile intensità assumibile dall'attività di contrasto e di prevenzione del fenomeno riciclaggio va considerato che se si ipotizza che essa cresca quanto peggiori sono i risultati percepiti della lotta anticrimine, è ragionevole ritenere che il livello dell'attività di contrasto cresca quanto più insoddisfacente è il risultato conseguito in termini di reati scoperti.

In aggiunta, va rilevato che anche le sanzioni antiriciclaggio che l'Autorità può decidere di applicare al singolo intermediario possono riflettersi in costi diffusi per il sistema, e quindi per il Paese nel suo complesso.

È in questo caso che il riciclaggio di natura bancaria o finanziaria manifesta tutta la propria specificità.

Infatti, così come il legislatore del settore bancario in senso stretto deve prestare molta attenzione nel decidere di punire

²² Ibidem.

l'intermediario insolvente, per evitare che il sospetto di insolvenza si diffonda nei mercati, coinvolgendo anche intermediari solo illiquidi, o addirittura sani, provocando una crisi finanziaria, allo stesso modo, l'Autorità antiriciclaggio deve tener conto che le sanzioni su un intermediario inquinato possono avere conseguenze che travalicano il singolo caso aziendale.

Le sanzioni o punizioni che vengono comminate nel caso di flagranza di reato di riciclaggio possono, infatti, avere dei costi, effettivi o potenziali, diffusi, economici o politici, ad esempio, per la reputazione complessiva del sistema bancario e finanziario del Paese nel suo complesso, ovvero ancora in termini di minor appetibilità per l'insediamento di banche estere, particolarmente sensibili ai costi di segretezza.

Si ipotizza allora che i costi sociali dell'esistenza di un sistema di sanzioni antiriciclaggio dipendano dall'entità della sanzione, nonché dalla probabilità che essa venga comminata.

L'intermediario inquinato, che esprime l'offerta di servizi di ripulitura, si pone, invece, il problema di conseguire i profitti connessi all'attività di riciclaggio, senza incorrere nelle sanzioni previste per tale crimine.

Sia un aumento delle sanzioni sia un aumento della probabilità di essere incriminato riducono l'utilità di intraprendere l'attività di riciclaggio.

Conseguentemente, ci si può chiedere se l'effetto di deterrenza è più forte, nel caso di intensificazione dell'azione di contrasto oppure con un inasprimento delle sanzioni.

La risposta in generale dipende dalla propensione al rischio dell'intermediario inquinato: tanto più l'istituzione criminale è propensa al rischio, tanto più è efficace l'azione di contrasto rispetto all'entità della pena.

Il legame diretto tra l'attività di riciclaggio e l'attività bancaria e finanziaria lecita segnala, invece, la circostanza per cui l'opera dell'intermediario inquinato risulta facilitata, se le operazioni di ripulitura vengono confuse ed occultate

attraverso un numero sempre maggiore di operazioni legali.

In questo modo, l'intermediario inquinato riesce a fruire di economie di scala e di gamma nello svolgimento della sua attività.

Tale ipotesi coglie il fenomeno che lega la sempre maggiore internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati finanziari e bancari alle maggiori opportunità di riciclaggio.

L'Autorità si pone dunque il problema di definire i valori ottimali della probabilità di incriminazione e delle sanzioni relative agli intermediari inquinati: se la regolamentazione antiriciclaggio fosse priva di costi, la soluzione ovvia sarebbe quella di porre la probabilità di incriminazione vicina all'unità e definire sanzioni sufficientemente severe da fungere da deterrente all'emergere di intermediari criminali.

Definire una politica antiriciclaggio ha invece dei costi, generali per l'economia e specifici per il sistema bancario e finanziario e, inoltre, anche la definizione del sistema delle sanzioni può avere dei costi per l'economia ed il Paese nel suo complesso: l'Autorità si trova, quindi, a dover individuare i valori ottimali che rendono minimi i costi sociali del riciclaggio, limitando di conseguenza il reato ad un livello di così detta tollerabilità e trovando, cioè, un equilibrio ottimo tra la finalità dell'integrità e quella dell'efficienza.

Il concetto di tollerabilità del reato di riciclaggio deve essere qui assunto nella sua corretta accezione: l'intuizione è che, se si volesse azzerare la possibilità che possa essere compiuto un reato di riciclaggio utilizzando il sistema bancario e finanziario, verosimilmente i costi, in termini di benessere per gli operatori privati, famiglie, imprese e banche non criminali, sarebbero ingenti e di essi si deve tenere conto.

La regolamentazione antiriciclaggio, volta a minimizzare in un dato Paese il rischio del riciclaggio, nasce così endogenamente dall'interazione tra l'Autorità di controllo e gli intermediari potenzialmente inquinati, influenzata da una serie di parametri strutturali che definiscono di volta in volta il

contesto.

L'analisi economica ha espresso in termini matematici la relazione che lega le diverse componenti espressione dei costi sociali (la funzione di perdita sociale) e cioè il livello dell'attività di riciclaggio, i danni sociali, i costi della regolamentazione, i costi delle sanzioni²³.

L'Autorità pubblica provvede coerentemente a definire i valori ottimali delle politiche di contrasto e di sanzione, che dipendono, a loro volta, da elementi strutturali, quali il valore che in quel Paese si dà all'integrità e all'efficienza, nonché la sensibilità degli intermediari alle politiche antiriciclaggio.

È interessante notare come variazioni in tali sensibilità strutturali si riflettono sui valori di equilibrio delle politiche di contrasto e di sanzione.

Un aumento della sensibilità nei confronti dei danni del riciclaggio, il fattore "integrità", aumenta la severità sia delle politiche di contrasto e di prevenzione, sia delle sanzioni antiriciclaggio.

Viceversa, una maggiore incidenza sui costi allocativi dell'azione antiriciclaggio, il fattore "inefficienza da costi", fa preferire il ricorso alle sanzioni rispetto alle politiche attive, con i relativi oneri per il sistema, per cui la probabilità di scoperta tende a ridursi, mentre si accentua la severità delle sanzioni.

Inoltre, se il Paese diviene più sensibile ai rischi delle sanzioni antiriciclaggio, il fattore "inefficienza da reputazione", diverranno più lassiste sia le politiche di prevenzione e contrasto sia la politica delle sanzioni.

Infine, una maggiore sensibilità degli intermediari inquinati ai rischi di scoperta e sanzioni, il fattore "pena", incentiva l'Autorità a rendere più incisiva l'azione di prevenzione e

²³ Si rimanda all'approfondita elaborazione sviluppata in tal senso da DONATO L.-MASCANDARO L., in "Moneta, Banca, Finanza. Gli abusi del mercato", Hoepli, Milano, 2001.

controllo, mentre l'effetto sulla politica delle sanzioni è incerto.

La politica antiriciclaggio ottimale, che determina il livello di riciclaggio "tollerato" in un dato Paese, quanto è vero che *pecunia olet*, sarà quindi influenzata dal contesto istituzionale e dall'atteggiamento congiunturale degli attori in campo²⁴.

²⁴ DONATO L.- MASCIANDARO L., in "Moneta, Banca, Finanza. Gli abusi del mercato", Hoepli, Milano, 2001.

CAPITOLO III

I PARADISI FINANZIARI E LO SFRUTTAMENTO DEI CENTRI FINANZIARI “OFF-SHORE” DA PARTE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA. I PROGETTI EURO-SHORE.

1. Il contesto internazionale

Per analizzare in maniera approfondita il fenomeno del riciclaggio ed affrontare il tema delle relative politiche di prevenzione e contrasto è necessario collocarsi in una prospettiva internazionale ed esaminare le principali tendenze in atto sui mercati internazionali sia reali che finanziari.

Una prima tendenza è costituita dalla crescente internazionalizzazione dei processi di produzione e della struttura dei consumi e, quindi, della crescente integrazione reale tra le economie dei singoli Paesi: negli ultimi 20 anni, il commercio mondiale è cresciuto in volume di oltre il 160%, mentre il reddito mondiale di circa il 90%. Una seconda tendenza riguarda, poi, la crescente integrazione finanziaria: lo stock dei prestiti bancari internazionali in rapporto al PIL dei Paesi industriali è cresciuto del 5% negli anni '70 ad oltre il 20% negli anni '90; lo stock di obbligazioni emesse sui mercati internazionali (*eurocurrency bonds* e *foreign bonds*) è salito dal 3 al 10% negli ultimi 10 anni.

Peraltro, la crescita del volume di scambi finanziari con il resto del mondo è più evidente per quei Paesi che hanno recentemente rimosso le restrizioni alla libera circolazione dei capitali. Una terza tendenza riguarda, infine, il ruolo crescente nelle transazioni finanziarie internazionali assunto dagli operatori non-bancari: investitori istituzionali, soprattutto fondi pensioni, assicurazioni, fondi di investimento.

Le tecnologie informatiche e gli strumenti finanziari innovativi – quali i cosiddetti derivati (*options, futures, ecc.*) – consentono inoltre di mobilitare ingenti risorse sui mercati anche a piccoli operatori altamente specializzati: si stima, ad esempio, che i cosiddetti “*hedge funds*”, circa 800 fondi di investimento con un elevato capitale minimo richiesto per la partecipazione, dispongano in totale di un capitale compreso tra i 50 e i 100 milioni di dollari, e siano in grado di indebitarsi per multipli sino a dieci volte.

Infine, gli operatori non-bancari sono oggetto di regolamentazioni e regimi di vigilanza meno stringenti dei tradizionali operatori bancari: ad esempio gli “*hedge funds*” sono abitualmente localizzati in centri off-shore, appunto caratterizzati da controlli minimi.

A riguardo si sottolinea che secondo i dati UIC, nel periodo aprile 1995-giugno 1998, vi sono state transazioni tra l'Italia ed i regimi off-shore per un ammontare complessivo di 400 mila miliardi: fenomeno questo che ha avuto un trend crescente dal 1997 in poi.

La globalizzazione delle attività finanziarie e lo sviluppo della *new economy*, ossia il complesso dei cambiamenti provocati dalle nuove tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni, se da un lato costituiscono occasioni di crescita, dall'altro presentano un rischio: quello di agevolare il riciclaggio dei capitali illeciti. In altre parole, le tendenze sopra esposte – oltre a comportare indubbi vantaggi sul piano economico viste le opportunità offerte - determinano importanti conseguenze negative per l'obiettivo di prevenire e contrastare il riciclaggio.

Il crimine organizzato, come anche i flussi di liquidità generati da corruzione ed evasione fiscale, si muovono ormai verso una dimensione globale. In proposito si è osservato che “*il legame delle associazioni a delinquere con i Paesi esteri si sostanzia non solo nell'internazionalizzazione delle attività criminali di base (nel traffico degli stupefacenti, ad esempio, si va dall'integrazione verticale con*

soggetti produttori e distributori delle materie prime e del prodotto grezzo, sino alla ricerca di nuovi canali distributivi e mercati di sbocco) o nel coordinamento info-operativo con associazioni e sistemi criminali altrove residenti, ma anche e specialmente nel coinvolgimento di operatori finanziari stranieri direttamente o per il tramite di intermediari nazionali – al fine di rendere maggiormente efficace e sicura quell’azione di “allontanamento” delle somme di denaro disponibili dalla loro origine illecita...”¹.

Da ciò ne discende, come logica conseguenza che per comprendere appieno il fenomeno del riciclaggio del denaro sporco ed affrontare il tema delle relative politiche di prevenzione e contrasto occorre sempre più porsi in una prospettiva internazionale. In particolare, è l’intreccio dei due fenomeni che appare sempre più preoccupante: da un lato, la crescente globalizzazione dei flussi di riciclaggio; dall’altro, il permanere di forti segmentazioni e disomogeneità nelle legislazioni antiriciclaggio, con il caso estremo rappresentato dai paradisi e finanziari.

I due punti sono innegabili: il riciclaggio è divenuto – come dimostrano i tragici eventi del settembre 2001 – un “problema globale”, di pericolosità economica e sociale crescente; l’azione di contrasto e di prevenzione del fenomeno si scontra necessariamente con i “buchi nella rete” antiriciclaggio, rappresentati dai comportamenti non cooperativi di diversi Paesi sovrani.

Il dato di partenza è dunque rappresentato dalla presenza contemporanea di una sensibile disomogeneità nell’offerta di regolamentazione nazionale, a parità di urgenza del fenomeno (domanda di regolamentazione) e di gravi difficoltà nell’attività di coordinamento internazionale.

Cercando di operare uno sforzo di sintesi, relativo ai risultati cui è pervenuta l’analisi economica sul fenomeno

¹ POLLARI N., “Il controllo internazionale sui paradisi finanziari” in Rivista della Guardia di Finanza n. 5, 1995, pp. 1888-1890.

criminale del riciclaggio internazionale, si può affermare che essa parte da una semplice intuizione di fondo: l'analisi costi-benefici di ciascun Paese, rispetto al *trade-off* tra efficienza ed integrità, produce una diversa sensibilità delle autorità, rispetto al fenomeno del riciclaggio.

A tale diversa sensibilità concorrono verosimilmente una pluralità di fattori; soprattutto va sottolineato che la necessità di difendere l'integrità dei sistemi finanziari con controlli di varia natura vadano apparentemente nella direzione opposta rispetto alle politiche bancarie in atto, volte, per accrescere dimensioni ed efficienza negli scambi, a ridurre l'azione di intervento delle autorità. La diversa sensibilità provoca una disomogeneità dell'offerta di regolamentazione, tra i diversi Paesi; e che determina la coesistenza, nel panorama internazionale, di Paesi “*virtuosi*” con Paesi “*devianti*” (i cosiddetti *paradisi fiscali*).²

² Sul punto si può ulteriormente osservare che i Paesi che adottano un sistema fiscale privilegiato hanno anche un diritto societario ed un diritto bancario molto semplificati. Tale semplificazione molto spesso si estende anche al diritto penale nella parte riguardante i reati contro il patrimonio e la Pubblica Amministrazione.

Si parla, quindi, di paradisi “fiscali” quando si intende riferirsi agli Stati che non hanno imposta sul reddito, o le applicano con aliquote molto basse. Ma si deve parlare di paradisi “societari” se gli stessi Stati prevedono la possibilità di costituire nel proprio territorio società di capitali senza particolari formalità (ad es. l'assenza di un minimo di capitale sociale, la possibilità di avere azioni al portatore, l'assenza di limiti all'indebitamento oltre misura rispetto al capitale sociale, l'assenza dell'obbligo di nominare amministratori che siano persone fisiche, come di quello di certificare e depositare il bilancio, ecc.).

Altresì è opportuno parlare di paradisi “bancari” se gli stessi Stati rilasciano nel proprio territorio l'autorizzazione ad esercitare l'attività bancaria, e finanziaria in generale, senza richiedere stringenti requisiti patrimoniali e di affidabilità e, soprattutto, se garantiscono il segreto bancario, che si spinga al punto che la stessa banca non sappia chi sia il beneficiario economico del conto che in essa è stato aperto.

Il quadro si può completare con l'attribuzione della qualifica di paradiso “penale” se alle semplificazioni sopracitate si affianca un sistema penale che non prevede il reato di evasione fiscale, del falso in bilancio, di *insider trading*, di corruzione, e, di conseguenza, di riciclaggio, in cui quelli predetti generalmente figurano come reati-presupposti.

Di fronte a tale disomogeneità, che con tutta probabilità ha rafforzato il fenomeno criminale, per alcuni Paesi,

Non sempre gli Stati economicamente più potenti hanno adottato misure per contrastare trasversalmente l'uso di questi Paesi, cioè tanto nella loro qualifica di paradisi "fiscali", che in quella di "societari", "bancari", e "penali". Anzi è prevalso nel tempo un approccio non coordinato che si è basato sul diffondersi di misure unilaterali intese a scoraggiarne l'uso per ottenere risparmi fiscali (da cui la prassi in uso oggi secondo cui ci si riferisce ai paradisi fiscali anche per intendere quegli Stati che hanno un diritto societario, bancario e penale semplificato).

Altra dottrina preferisce la denominazione onnicomprensiva di "paradisi finanziari" con la quale riferirsi ai Paesi nei quali:

- il segreto bancario venga rigidamente tutelato;
- gli istituti di credito garantiscano alla clientela l'anonimato totale;
- l'esecuzione di accertamenti bancari o patrimoniali sia limitata a casi di assoluta necessità;
- le operazioni valutarie e finanziarie in genere (specie l'abbandono o il trasferimento di fondi all'estero) possano avvenire in modo rapido e con costi di transazione praticamente nulli, grazie alla presenza, da una parte, di idonee previsioni legislative ed all'utilizzo di strumenti finanziari innovativi ovvero dall'altra all'esistenza di operatori non istituzionali disposti a svolgere funzioni di intermediazione finanziaria irregolare.
- L'irrisorietà, se non l'esistenza di disposizioni fiscali sui redditi societari e/o delle persone fisiche (in particolare, sui redditi da capitale) renda considerevolmente vantaggiosi i depositi monetari, gli investimenti ed i traffici di valuta.
- L'assistenza giudiziaria ed eventuali commissioni rogatorie estere non possano essere assicurate da accordi internazionali, nonostante sussistano trattati contro le doppie imposizioni". Cfr. POLLARI, op. cit., pp. 1888-1889.

Ancora sul tema, si rinvia a MASCIANDARO – CASTELLI in "Integrazione dei mercati finanziari, riciclaggio e paradisi fiscali", EGEA, 1998, pp. 118 e segg., che dopo aver lavorato su un campione di 194 Paesi ritengono che, con riferimento ai Paradisi fiscali, si tratta di piccoli Paesi poco sviluppati, che traggono ricchezza da transazioni finanziarie cui offrono anonimato e limitate (a volte nulle) aliquote d'imposta. O Paesi anche più sviluppati che fondano sull'attività di intermediazione finanziaria internazionale il successo del loro settore bancario (è il caso della Svizzera, dove i pagamenti interbancari, nelle festività osservate dai mercati americani, crollano al 10% del livello medio giornaliero; in certa misura anche di Londra): piazze che ad un elevato livello di professionalità accoppiano una legislazione molto permissiva.

Per questi Paesi l'attività di riciclaggio presenta solo effetti positivi: consente infatti di arricchirsi con le commissioni sulle transazioni e con le tasse pagate dalle società che si insediano sul territorio per sfuggire a normative più stringenti. D'altra parte non risentono degli effetti negativi dovuti alle attività della criminalità organizzata, che con un perverso patto tacitamente approvato si impegna a non infastidire questi così utili collaboratori".

essenzialmente industrializzati, si è messo in moto un processo di “*competizione in severità*”, mentre per altri, essenzialmente non industrializzati, un processo, più implicito e passivo, di “*competizione in lassismo*”.

Si prospetta così un fenomeno negativo che potremmo definire di dualismo regolamentare, per cui le disomogeneità tra Paesi, o gruppo di Paesi, tendono ad aumentare, aumentando la possibilità delle organizzazioni criminali transnazionali di “arbitrare” tra regolamentazioni diverse, vanificando così anche gli sforzi delle legislazioni più severe.³

2. *L'equalizzazione del rischio-riciclaggio ed il progetto “Euroshore”*

Il fine ultimo del controllo internazionale sui paradisi finanziari – attraverso la cooperazione internazionale – è quello di arrivare – come sostenuto in dottrina⁴ - ad una “equalizzazione” del rischio per i criminali, nei vari Paesi, per rendere loro meno convenienti i processi di internazionalizzazione: la consapevolezza che ovunque andranno troveranno lo stesso rischio nell'essere individuati, arrestati, condannati ed i proventi delle loro attività confiscati, li porterà a ridurre le dimensioni dei loro traffici. L'equalizzazione del rischio per i criminali deve però corrispondere ad una scelta strategica della comunità internazionale, cioè quella di stabilire una serie di “misure minime” che tutti i Paesi devono predisporre.

In direzione di una riduzione delle opportunità criminali si muovono alcune delle strategie internazionali contro la criminalità organizzata le quali hanno individuato nell'esistenza di centri finanziari e giurisdizioni offshore una vasta rete di

³ MASCIANDARO-CASTELLI, “Integrazione dei mercati finanziari, riciclaggio e paradisi fiscali”, op. cit., p. 118 e ss.

⁴ POLLARI, “IL controllo internazionale sui paradisi finanziari”, op. cit., pp. 1887 e segg.

regolazioni carenti e di scarsa collaborazione con le istituzioni di lotta alla criminalità internazionale. Il problema *offshore* si colloca ai primi posti dell'agenda di numerose organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, GAFI, OCSE, Consiglio d'Europa e Unione Europea) e di molti governi nazionali.

In particolare, il Progetto *Euroshore*⁵ finanziato nel 1998 dal programma FALCONE della Commissione Europea, ha fornito una più approfondita comprensione di questa problematica e delle sue implicazioni di *policies*: il progetto – che verrà di seguito esaminato nei suoi aspetti più importanti – si sviluppa attraverso un'idea guida, quella di ritenere possibile prevenire lo sviluppo delle organizzazioni criminali riducendo le opportunità dei loro affari criminali attraverso un sistema di de-regolazione e ri-regolazione di quei "mercati" dove si incontrano domanda e offerta di servizi illeciti.

⁵ Il progetto *Euroshore. Protecting the EU financial system from the exploitation of financial centres and offshore facilities by organised crime* è stato finanziato nel 1998 dal programma Falcone della Commissione europea diretto da TRANSCRIME, Centro interdipartimentale di ricerca sulla criminalità transnazionale dell'Università di Trento (prof. E. Savona), in collaborazione con il CERTI – Università Bocconi di Milano (prof. V. Uckmar) – e con la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Erasmus di Rotterdam in Olanda (prof. H. DeDoelder).

Il progetto è stato preparato nell'agosto del 1998 su iniziativa del Ministero della Giustizia italiano e come seguito alla Raccomandazione n. 30 del piano d'Azione dell'Unione Europea contro la criminalità organizzata dell'aprile 1997. Per rendere operativa questa raccomandazione gli Stati membri "devono analizzare quali siano le possibili modalità di intervento e adottare le difese che sono necessarie contro lo sfruttamento, da parte della criminalità organizzata, dei centri finanziari e delle giurisdizioni offshore, soprattutto se questi sono situati in località geografiche sottoposte alla giurisdizione dei Paesi Membri. Per quanto riguarda, invece, i centri finanziari e le giurisdizioni offshore situate al di fuori della giurisdizione dei Paesi Membri, il Consiglio deve adottare una politica comune, coerente con quella adottata dagli Stati Membri al loro interno, per impedire che questi centri siano, d'ora innanzi, sfruttati dalle organizzazioni criminali che operano sul territorio comunitario".

Le proposte finali del progetto sono confluite nella Raccomandazione nr. 58 dell'Unione Europea adottata dal Consiglio di Tampere del 1999 e diretta a proteggere più efficacemente il suo sistema finanziario contro lo sfruttamento dei centri finanziari off-shore da parte della criminalità organizzata, riducendone così le opportunità per il loro sviluppo.

A tal fine, sono state esaminate le zone di vulnerabilità in cui la domanda proveniente dalla diffusione di reati economici – finanziari incontra l'offerta di servizi finanziari forniti dai centri e dalle giurisdizioni offshore. Si tratta di quelle aree del diritto penale, bancario e societario e della co-operazione internazionale che, perché sotto-regolate rispetto alle stesse aree dei Paesi *on-shores*, divengono attraenti per i criminali che mirano a ridurre il rischio di *law enforcement*; cioè la probabilità di essere individuati, arrestati, condannati e di avere confiscati i proventi delle loro attività illecite.

Dopo aver discusso le motivazioni che stanno alla base dell'agire della criminalità organizzata – e dopo aver indicato come l'accresciuto livello di informazioni sui servizi forniti dalle giurisdizioni offshore (tramite i mass media, Internet ed i professionisti del settore) possa aumentare il rischio di un loro sfruttamento da parte della criminalità organizzata – il rapporto *Euroshore*, al fine di proporre rimedi efficaci al problema, ha individuato, fornendone una dimensione quantitativa, in quali giurisdizioni, ed in quali settori della regolazione, si trovino le zone di vulnerabilità che possono essere sfruttate ai fini criminali.

I servizi offerti dai centri finanziari e dalle giurisdizioni offshore sono spesso, anche se non sempre, il prodotto di asimmetrie regolative. Queste possono essere definite come le differenze che intercorrono tra un certo tipo di regolazione esistente in un Paese ed il corrispondente standard di integrità stabilito, per quello stesso tipo di regolazione, dalla comunità internazionale per proteggere i sistemi finanziari da infiltrazioni criminali.

Sono stati analizzati 48 Paesi, poi raggruppati in tre gruppi di “centri finanziari e giurisdizioni offshore” in base al loro livello di prossimità agli Stati Membri dell'Unione Europea (prossimità geografica, politica, economica): a questi tre gruppi è stato affiancato un quarto gruppo omogeneo, quello dei

Paesi dell’Unione Europea (gruppo 0). I quattro gruppi così selezionati sono stati:

- Gruppo 0 – Stati Membri dell’Unione Europea.
- Gruppo 1 – Centri finanziari e giurisdizioni *offshore* europei – non si tratta di Paesi Membri dell’Unione, ma di Paesi che hanno particolari contatti di tipo geografico, economico o politico con l’Unione europea. Gli stati e i territori considerati in questa ricerca sono: Andorra i *British Overseas Territories* (che comprendono Anguilla, Bermuda, Gibilterra, le Isole Vergini Britanniche, le Isole Cayman, Montserrat e le Isole Turks e Caicos); i *Caribbean Territories* del Regno d’Olanda (che comprendono Aruba e le Antille Olandesi), Cipro, i *French West Indies Departments*, le Isole del Canale (che comprendono Guernsey e Jersey), l’Isola di Man, Liechtenstein, Malta, Principato di Monaco, San Marino e Svizzera.
- Gruppo 2- Economie in transizione – si tratta di giurisdizioni appartenenti all’ex blocco sovietico o situate nella regione balcanica. Alcuni di questi Paesi sono collagene all’Unione europea tramite Accordi di associazione e hanno iniziato il processo di annessione all’Unione europea. La ricerca ha quindi considerato le seguenti giurisdizioni: Albania, Bulgaria, Moldavia, Paesi Baltici (che comprendono Estonia, Lettonia e Lituania), Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Slovenia, Ucraina ed Ungheria.
- Gruppo 3 – Giurisdizioni offshore esterne all’Unione europea – queste giurisdizioni non hanno alcun tipo di connessione con l’Unione europea. Le giurisdizioni analizzate sono Bahamas, Barbados, Giamaica e Porto Rico (che sono legati agli Stati Uniti da accordi di cooperazione, inclusi accordi fiscali), Le Isole Cook, Hong Kong e Macao (Cina), Malesia, Nauru, Niue, Filippine, Seychelles, Singapore e Vanuatu.

Per ognuna delle giurisdizioni considerate si è effettuata un'analisi sull'esistenza di attività riconducibili alla criminalità organizzata che potevano portare alla fruizione dei servizi offerti dalla giurisdizione stessa. A questa è seguita una descrizione dettagliata delle regolazioni nei settori del diritto e della procedura penale, del diritto amministrativo, commerciale, bancario e societario e di quelle relative alla cooperazione internazionale.

Le conclusioni raggiunte dalla ricerca e le conseguenti implicazioni di *policy* si possono così riassumere:

1. La distinzione tra *offshore* e *onshore* sta perdendo molti dei suoi significati convenzionali, se si intendono i primi sinonimo di opacità ed i secondi di trasparenza. Alcune giurisdizioni offshore si muovono verso l'adozione di migliori legislazioni penali e migliori forme di cooperazione internazionale, rendendo in qualche modo la loro regolazione avviata verso un discreto livello di trasparenza (Gruppo 1 - Centri finanziari e giurisdizioni *offshore* europei e Gruppo 2 - Economie in transizione). Altri (Gruppo 3 - Giurisdizioni *offshore* esterne all'Unione europea) mantengono tutte le caratteristiche di opacità dei loro sistemi regolativi che hanno creato nella percezione comune la corrispondenza del concetto di *offshore* a quello di opacità. Allo stesso tempo Paesi *onshore* che hanno una lunga tradizione di centri finanziari e che sono collocati nel territorio europeo presentano livelli di trasparenza pari o inferiori a secondo dei settori, a quelli dei Paesi che vengono ufficialmente definiti come centri offshore.
2. I risultati di questa ricerca dimostrano con chiarezza che i Paesi appartenenti al Gruppo 2 (Economie in transizione) stanno rafforzando le loro legislazioni penali e stanno cercando di dare una maggior trasparenza alle loro regolamentazioni finanziarie. In

questo processo è evidente l'influenza dell'Unione europea. Le istituzioni regionali come l'Unione europea possono giocare, infatti, un ruolo importante nel miglioramento degli standard di integrità dei Paesi ad esse limitrofi.

3. Non solo la presenza di Accordi di associazione (per i problemi analizzati in questa ricerca) ma anche la vicinanza con l'Unione europea sembra esercitare un'influenza positiva. I risultati della ricerca mostrano come le giurisdizioni *offshore* appartenenti al Gruppo 1 (quelle che hanno, cioè, una vicinanza di tipo geografico, economico o politico con l'Unione europea) hanno una minore deviazione dagli standard di integrità rispetto alle giurisdizioni appartenenti al Gruppo 3 (giurisdizioni *offshore* che non hanno contatti con l'Unione europea). Tranne che per la legislazione societaria dove i livelli di opacità si equivalgono, tutti gli altri settori di regolazione del Gruppo 1 (*Offshores* vicini all'Europa) ottengono risultati migliori degli equivalenti settori del Gruppo 3 (*Offshores* lontani dall'Europa).
4. Le prime due conclusioni chiariscono come un approccio di tipo regionale funzioni e come Paesi che si trovano in contatti politici ed economici con l'Unione europea presentino un livello maggiore di integrità nelle loro regolazioni, rispetto ad altri Paesi. Conseguenza di ciò è la riduzione del rischio di sfruttamento dei sistemi finanziari di questi Paesi da parte della criminalità organizzata. Questo vale per quasi tutti i settori di regolazione analizzati da questa ricerca ad eccezione del diritto societario. Comparando i livelli di deviazione del diritto societario dei Paesi membri dell'Unione Europea dagli *standard* di integrità definiti “ottimali”, per questo settore di regolazione, si può osservare come il diritto societario dei Paesi membri dell'Unione Europea dagli standard di integrità meno dello scostamento del

Gruppo 2 (che devia dagli *standard* generali di integrità dello 0.30) e molto meno del Gruppo 1 (che ha uno scostamento dello 0.46) e di quello del Gruppo 3 (0.47). Questo sta a significare che, almeno per quanto riguarda un settore fondamentale quale è quello del diritto societario, i Paesi Membri dell'Unione europea hanno problemi di opacità, anche se minori degli altri, e sarebbe comunque bene che li risolvessero prima di chiedere ad altri Paesi di farlo. Questo per almeno due ragioni: sia per mantenere l'autorevolezza dell'Unione europea, che per incidere in un settore, il diritto societario, fondamentale per la trasparenza di ogni sistema finanziario.

5. Il diritto societario contribuisce, più di altri settori di regolazione, a livello di trasparenza/opacità di un sistema finanziario. Il diritto societario stabilisce le regole relative al capitale sociale, alla possibilità di emettere azioni al portatore da parte delle società a responsabilità limitata, alla necessità di registrare la sede della società, alla necessità di revisione dei conti nel caso di società a responsabilità limitata, alla necessità di tenere un registro dei soci. A seconda del tipo di regolazione, il diritto societario può contribuire a rendere trasparente oppure opaco un sistema finanziario, influenzando tutti gli altri settori di regolazione e determinando l'efficacia, o meno, della cooperazione con le forze dell'ordine ed i sistemi giudiziari a livello internazionale. Si tratta di quello che questa ricerca considera come l'effetto "*domino*" del diritto societario. Per esempio, se la legislazione societaria rende possibile massimizzare l'anonimato nelle transazioni finanziarie, permettendo, con relativa semplicità, la creazione di società di copertura i cui responsabili rimangono sconosciuti (perché, ad esempio, la società ha come direttori altre società),

questo anonimato si trasferirà automaticamente anche ad altri settori di regolazione. In questo modo l'identità dei titolari reali delle società ed i beneficiari effettivi delle transazioni finanziarie rimarranno sconosciuti, rendendo assai complicate le eventuali indagini ed i procedimenti giudiziari a loro carico. La cooperazione investigativa ha bisogno di informazioni su persone fisiche e non di astratte persone giuridiche. Se il diritto societario, per ragioni di efficienza, tende verso l'anonimato, diventa inevitabile l'inefficacia del diritto penale e della cooperazione investigativa e giudiziaria nei confronti delle organizzazioni criminali che usano proprio questo anonimato societario come schermo. Lo stesso risultato si manifesta con il diritto bancario, laddove il problema del segreto bancario diventa di secondaria importanza di fronte ad investigazioni che riguardano conti bancari di società con soci che le gestiscono godendo del massimo anonimato. L'effetto “domino” del diritto societario cioè il contagio che in termini di anonimato subiscono gli altri settori della regolazione contribuisce a gran parte dell'opacità di un sistema finanziario. Partendo da queste osservazioni, questa ricerca suggerisce che, se è il diritto societario a presentare le asimmetrie maggiori rispetto degli altri settori, si debba sviluppare proprio in questo ambito l'opera di protezione dei sistemi finanziari. E questo andrebbe fatto sia nei Paesi europei come in quelli offshore.

Una conferma di questa necessità viene da quella parte del rapporto *Euroshore* dedicato all'analisi dei casi di “offshore in action”, cioè a quelle operazioni di *law enforcement* condotte a livello internazionale contro organizzazioni criminali dove centri finanziari e giurisdizioni *offshore* hanno avuto un ruolo centrale in operazioni di riciclaggio dei proventi illeciti o in altre transazioni a fini criminali. Le informazioni tratte dallo

studio di questi casi portano anch'esse alla conclusione che, non sono tanto il diritto e la procedura penale a caratterizzare le differenze tra giurisdizioni meno regolamentate e quelle più regolamentate, quanto piuttosto le regole che disciplinano la costituzione e l'azione delle società. Le regole relative al *corporate governance* che combinano l'efficienza con la trasparenza della gestione societaria dovrebbero essere ridisegnate in modo da poter raggiungere un'ulteriore trasparenza, quella capace di garantire un livello ottimale di integrità dei sistemi finanziari nei quali quelle società operano. Questa forma di trasparenza potrebbe ridurre il rischio di sfruttamento dei centri finanziari e i Paesi *offshore* per esigenze criminali, rendendo la cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria efficace. Questa trasparenza aiuterebbe la ricostruzione dei flussi finanziari di origine criminale migliorando quindi l'efficienza investigativa da una parte e l'efficacia dell'attività giudiziaria dall'altra attraverso prove documentali sulle transazioni illecite ed i loro destinatari. Imprese e governi dovrebbero comprendere che facilitare l'identificazione dei singoli individui che operano nei mercati finanziari contribuisce a migliorare, nel lungo periodo, la trasparenza dei sistemi finanziari senza danneggiarne l'efficienza. Se si impedisce l'inquinamento dei mercati finanziari da parte di capitali illeciti che danneggiano la libera concorrenza tra imprese, sarà anche possibile ridurre il proliferare di operatori illeciti a svantaggio di quelli onesti. La *partnership* tra imprese, legislatori e organi di *law enforcement* potrebbe velocizzare questo processo.

Raggiunti questi risultati, il rapporto *Euroshore* propone sette raccomandazioni che indicano tre diversi livelli ai quali si dovrebbero porre le azioni delle istituzioni dell'Unione Europea finalizzate alla protezione del sistema finanziario europeo:

- armonizzare e, dove necessario, migliorare il livello di regolazione tra gli Stati Membri dell’Unione (*armonizzazione*);
- esportare gli standard raggiunti in questo modo a livello di Unione europea ai centri finanziari e giurisdizioni offshore, per ridurre le asimmetrie dei loro sistemi regolativi e quelli degli Stati Membri dell’Unione (*protezione attiva – riduzione delle asimmetrie*);
- impedire che i meccanismi finanziari dell’Unione Europea (istituzioni finanziarie e non) permettano l’accesso a transazioni finanziarie che originano da centri finanziari e offshore al di fuori dell’Unione europea, a meno che le transazioni non rispettino il livello di regolazione degli Stati Membri dell’Unione europea (*protezione passiva – esclusione*). La finalità di quest’azione sarebbe quella di prevenire l’infiltrazione di capitale di provenienza illecita nel sistema finanziario dell’Unione Europea.

Le sette raccomandazioni vengono così descritte sinteticamente.

1. l’introduzione di una legislazione che consideri tutti gli illeciti penali come reati-presupposto del riciclaggio ,accompagnata da una lista minima tassativa di fattispecie penali che debbano essere incluse come reati autonomi nel sistema penale di ciascuna giurisdizione.
2. l’introduzione nelle giurisdizioni esterne ai Paesi membri di una legislazione anti-riciclaggio in linea con gli standard delineati dalla direttiva dell’Unione Europea sul riciclaggio.
3. l’introduzione della responsabilità delle persone giuridiche, sia amministrativa (nel breve periodo) che penale (nel lungo periodo), come sanzione generale per i reati commessi dalle società.
4. la richiesta alle istituzioni finanziarie dell’Unione europea che accettino transazioni da Paesi al di fuori

dell'Unione di ottenere – insieme al nome della persona che ordina la transazione – anche il nome del direttore della società o del *trustee*, insieme all'identità di coloro che gestiscono la società (*ultimate beneficial owners*, cioè degli azionisti principali) e del beneficiario e del *settlor* del *trust*. Se l'istituto finanziario dell'Unione europea non adempie a quest'obbligo, dovrà essere soggetto ad una sanzione.

5. l'esplorazione della fattibilità di un sistema di incentivi per istituzioni creditizie e finanziarie che vadano da misure minime di coinvolgimento, dirette a evidenziare il loro contributo ai risultati concreti della loro azione anti-riciclaggio, a misure massime consistenti in incentivi finanziari concessi quando le segnalazioni effettuate sono state essenziali per la condanna dei criminali e/o la confisca di patrimoni illeciti. Questo, con l'obiettivo di promuovere e dare maggiore efficacia alla cooperazione tra istituzioni creditizie e finanziarie da una parte e autorità di *law enforcement* dall'altra.
6. l'esplorazione della fattibilità di riformare il diritto societario prescrivendo, tra l'altro: a) l'eliminazione delle azioni al portatore e quelle intestate a prestanome; b) di rendere obbligatorio il requisito di un capitale minimo per la costituzione di una società insieme alla tenuta e al deposito di libri societari sottoposti a revisione contabile; c) di prevedere un registro pubblico delle società. Queste misure sarebbero particolarmente auspicabili per quelle società che localizzate in centri finanziari ed *offshore* potrebbero essere facilmente sfruttate per fini criminali. L'effetto consisterebbe nell'agevolare l'identificazione delle persone a vantaggio delle quali le transazioni sono condotte e, proprio per questo la raccomandazione è strettamente connessa alla raccomandazione n. 4.

7. l'introduzione di certi requisiti minimi, come la registrazione dell'atto istitutivo del trust e la rivelazione dell'identità del *settlor* e del beneficiario, al fine di migliorare la trasparenza della disciplina riguardante i trust. L'effetto ottenibile renderebbe più agevole l'identificazione delle persone a vantaggio delle quali le transazioni sono condotte e proprio per questo anche questa raccomandazione è strettamente connessa a quella indicata al n. 4.

3. *Il secondo rapporto Euroshore⁶ ed i benefici della trasparenza per la cooperazione internazionale*

Come evidenziato nel par. 2, la regolazione del settore commerciale e societario contribuisce a rendere più trasparente o più opaco un sistema finanziario, influenzando tutti gli altri settori di regolazione e determinando la maggiore o minore efficacia della cooperazione con le forze dell'ordine ed i sistemi giudiziari a livello internazionale. Si tratta di quello che, nelle condizioni del primo rapporto *Euroshore*, è stato definito "effetto domino" del diritto societario.

Se la normativa in materia societaria rende possibile massimizzare l'anonimato nelle transazioni finanziarie permettendo, con relativa semplicità, la creazione di società di copertura i cui responsabili rimangono sconosciuti (perché, ad esempio, altre società figurano come amministratori), questo anonimato si trasferirà automaticamente anche ad altri settori di regolazione (come il diritto penale, bancario, fiscale). In questo modo l'identità dei titolari reali delle società e dei

⁶ Il Rapporto *Transparency and money Laundering. Study of the regulation and its implementation, in the EU Members States, that obstruct anti-money laundering international cooperation (banking/financial and corporate/company regulative fields)* è stato finanziato a *Transcrime* dalla Commissione Europea nel gennaio 2001, a seguito della partecipazione al *tender* JHA B/2000/B2/01 del 20 luglio 2000.

beneficiari effettivi delle transazioni finanziarie rimane sconosciuta, complicando le eventuali indagini ed i procedimenti giudiziari a loro carico.

Questa conclusione ha prodotto due conseguenze. In primo luogo, si è evidenziata la necessità di approfondire il ruolo giocato dalle strutture societarie nel facilitare la commissione di reati. In secondo luogo, dato che le raccomandazioni del rapporto *Euroshore* sono state dirette agli Stati membri dell'Unione Europea, si è reso necessario comprendere dall'assenza o dalla parziale attuazione di quali disposizioni, del settore bancario, finanziario e societario, derivi un ostacolo per la cooperazione internazionale anti-riciclaggio⁷.

Per lo svolgimento di questo studio, per ognuno degli Stati Membri dell'Unione Europea, è stata effettuata un'analisi della regolazione dei settori bancario/finanziario e commerciale/societario. L'analisi ha riguardato le disposizioni, raggruppate per aree tematiche, la cui esistenza è considerata rilevante per una più efficace cooperazione internazionale poiché in grado di aumentare la trasparenza dei sistemi finanziari nazionale (i cd. indicatori di trasparenza).

Per capire, nei due settori normativi presi in considerazione, in quale area tematica esistono ostacoli alla cooperazione internazionale anti-riciclaggio, per ognuno degli indicatori di trasparenza (ovvero le disposizioni la cui esistenza garantisce una maggiore trasparenza dei sistemi finanziaria) è stato calcolato un "indice di ostacolo" nella regolazione e nella

⁷ Nella prima direzione si colloca il recente OECD *Report on the Misure of Corporate Vehicles for Illicit Purposes*, che si è occupato di studiare le giurisdizioni *offshore* ed *onsbore* (9 maggio 2001); nella seconda direzione si colloca invece il secondo rapporto *Euroshore* (ottobre 2001) il cui scopo principale è quello di evidenziare, negli Stati Membri dell'Unione Europea, quali normative sono mancanti o la cui attuazione è incompleta o assente – nei settori bancario/finanziario e commerciale/societario – costituendo un ostacolo per la cooperazione internazionale anti-riciclaggio.

sua attuazione. Questi indici rappresentano, su una scala da 1 a 100, la dimensione degli ostacoli creati dalla mancanza di una previsione normativa o dalla sua parziale o assente attuazione, quando essa esiste. Maggiori sono questi indici, maggiori sono gli ostacoli alla cooperazione internazionale anti-riciclaggio.

Per ognuna delle aree tematiche individuate, questi indici sono poi stati aggregati rispettivamente in un “Indice Generale di Ostacolo nella regolazione “ (indice GOR) ed in un “Indice Generale di Ostacolo nell’attuazione della regolazione” (indice GOI).

Questi indici GOR e GOI rappresentano un’espressione quantitativa degli ostacoli che sono creati, in ognuna delle aree tematiche ed in ognuno degli Stati membri dell’Unione Europea, dalla mancanza di disposizioni o dalla parziale o assente attuazione di tali disposizioni, quando queste esistono.

Di seguito si riportano le conclusioni dello Studio.

3.1 Settore Bancario/finanziario

I risultati dell’analisi condotta sono riassunti nei grafici 1 e 2, che rappresentano gli ostacoli nei settori bancario e finanziario non bancario nelle quattro aree tematiche scelte (cioè “Identificazione dei clienti/conservazione dei documenti”, “Segnalazione delle operazioni sospette”, “Cooperazione con le forze di polizia” e “Sistemi internazionali di pagamento”).

GRAFICO 1

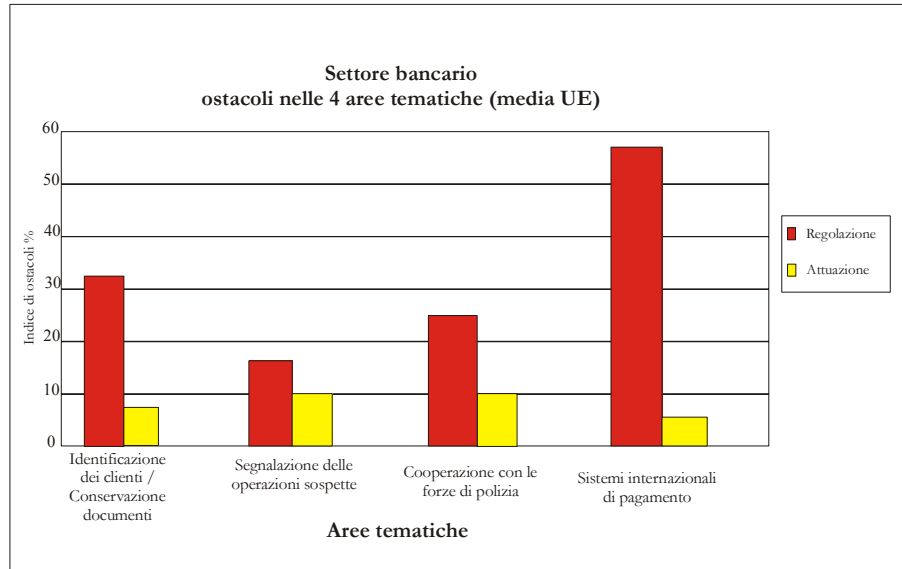
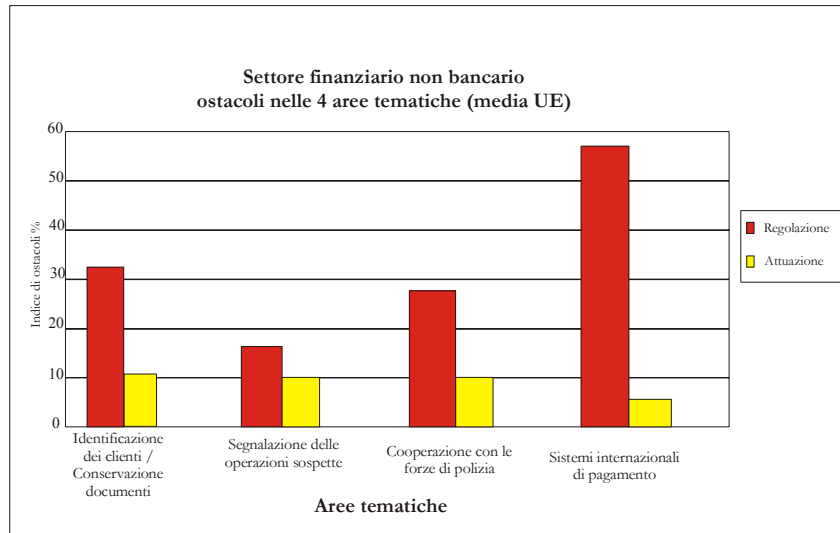


GRAFICO 2



Per quanto riguarda il settore bancario e finanziario (comprensivo delle istituzioni bancarie e di quelle finanziarie non bancarie) l'analisi condotta mostra che i maggiori ostacoli alla cooperazione internazionale anti-riciclaggio sono nell'area tematica definita “Sistemi internazionali di pagamento”, che presenta ostacoli sia nel settore bancario che in quello delle istituzioni finanziarie non bancarie. La rilevanza di quest'area è stata evidenziata dal GAFI, nel suo recente *Report on Money Laundering Typologies*⁸. Gli ostacoli principali derivano dall'assenza di disposizioni che impongono di inserire tutte le informazioni riguardanti il mittente ed il destinatario del pagamento internazionale sul modulo col quale si richiede il pagamento stesso. Questa regolazione dovrebbe anche prevedere che, nel caso questi dati non siano forniti, l'istituzione finanziaria debba rifiutare di eseguire la transazione.

Ostacoli si riscontrano anche nell'area tematica denominata “Identificazione dei clienti e conservazione dei documenti” anche se di minore entità rispetto a quelli evidenziati sopra. L'assenza di disposizioni in quest'area potrebbe essere compensate da strumenti di autoregolazione, cioè da un insieme di linee guida elaborate dalle autorità di supervisione del settore bancario e finanziario. Ciò spiegherebbe perché Paesi come Belgio, Germania, Grecia, Italia e Portogallo, che manifestano una sostanziale mancanza di disposizioni (indice GOR > 40), presentano in realtà alti livelli di autoregolazione e quindi meno opacità e minori ostacoli alla cooperazione internazionale anti-riciclaggio.

Infine, nell'area tematica definita “Segnalazione delle operazioni sospette” si nota la mancanza di disposizioni che

⁸ Nell'investigazione di casi di riciclaggio, gli esperti considerano necessario analizzare forme di pagamento non in contratti, che spesso possono giocare un ruolo molto importante nel processo di riciclaggio. GAFI, *Report on Money Laundering Typologies* 2000-2001, Parigi, 1 febbraio 2001.

richiedono l'applicazione della normativa anti-riciclaggio anche alle filiali dislocate all'estero. Questo potrebbe rappresentare un ostacolo alla cooperazione internazionale anti-riciclaggio, soprattutto in quelle giurisdizioni con politiche anti-riciclaggio insufficienti o totalmente inesistenti. Questo problema richiede l'elaborazione di politiche coordinate per banche ed istituzioni finanziarie, non soltanto nell'Unione Europea, ma anche altri Paesi.

3.2 *Settore commerciale/ societario*

Nella prima fase dello studio sono state identificate le strutture suscettibili di essere utilizzate, negli Stati membri dell'Unione Europea, in operazioni di riciclaggio. Le strutture analizzate sono state inserite in tre gruppi:

- nel primo gruppo sono comprese le società per azioni e le società a responsabilità limitata.;
- il secondo gruppo è costituito dal trust, che va considerato separatamente a causa delle sue particolari caratteristiche, che lo differenziano dalle altre forme societarie.
- al terzo gruppo appartengono le società *de droit civil* (e le equivalenti strutture esistenti in altri Stati Membri dell'Unione), e le altre strutture societarie segnalate da singoli Stati Membri in quanto suscettibili di essere sfruttate a fini di riciclaggio.

Per quanto riguarda il primo gruppo [Spa e srl], gli ostacoli maggiori sono stati riscontrati nell'area tematica denominata "Identificazione del reale titolare", che raccoglie il gruppo di disposizioni dirette ad identificare le persone fisiche che controllano una società e ne dirigono l'attività e la cui importanza è stata recentemente evidenziata dall'OCSE nel suo *Report on the misuse of corporate vehicles for illicit purposes*.

L'ostacolo principale sembra consistere nella mancanza di una previsione normativa che richieda l'esistenza di

informazioni dettagliate riguardo all'identità del reale titolare di una società per azioni e a responsabilità limitata, soprattutto nel caso in cui persone giuridiche abbiano all'interno di questa società il ruolo di azionista o di amministratore, o laddove sia permessa l'emissione di azioni al portatore. Altri problemi sono causati dalla possibilità, in alcuni Stati Membri, di a vere amministratori e/o azionisti fiduciari.

Anche l'area “Costituzione della società” presenta degli ostacoli alla cooperazione internazionale anti-riciclaggio, anche se di entità minore di quelli evidenziati nell'area precedentemente menzionata. La mancanza di regolazione in quest'area rende difficile l'acquisizione di informazioni sui fondatori della società, aumentando la possibilità che la struttura societaria venga utilizzata per scopi criminali. L'introduzione di controlli, al contrario, da un lato, renderebbe più alto per i criminali il costo di utilizzare strutture societarie in operazioni di riciclaggio, dall'altro aumenterebbe il volume di informazioni disponibili, che potrebbero essere utilizzate dalle forze di polizia, dall'autorità giudiziaria e dalle autorità finanziarie facilitando, di conseguenza, l'attività investigativa sia a livello nazionale che internazionale, alcuni Stati Membri, ad esempio, permettono l'esistenza di “*shelf companies*”, cioè società già costituite, che hanno uno statuto “standard” dotato di soci, amministratori e segretari “inattivi”. Spesso non è obbligatorio informare le autorità quando, per un cambio di proprietà, si sostituiscono soci, amministratori e segretari. Questa caratteristica unita al fatto che la procedura per costituire una *shelf company* è molto flessibile, rende difficile identificare il reale titolare delle società. Inoltre, le normative di molti Stati Membri non richiedono un controllo sui fondatori di una società, né sulla legalità dell'origine del capitale investito.

L'analisi della normativa che regola i trust ha evidenziato una notevole opacità di questo istituto, nonché l'assenza di tutte quelle disposizioni rilevanti per la cooperazione

internazionale anti-riciclaggio. La regolazione e la grande riservatezza che caratterizza la costituzione dei trust compromette la raccolta di informazioni riguardanti sia l'identità delle parti, sia il management dei beni concessi in trust. Quest'opacità crea degli ostacoli alla cooperazione internazionale anti-riciclaggio a causa del lungo tempo necessario per raccogliere le informazioni sopra menzionate.

Alcune osservazioni comuni possono essere fatte per le società *de droit civil* (ed equivalenti strutture esistenti in altri Stati Membri dell'Unione) e le altre strutture societarie segnalare da singoli Stati Membri come suscettibili di essere sfruttate a fini di riciclaggio. Mentre le società per azioni e le società a responsabilità limitata svolgono attività commerciale, la maggioranza delle società di diritto civile opera nel settore immobiliare, in quello agricolo o dell'artigianato e delle libere professioni, tutti settori riconosciuti come attraenti per i criminali alla ricerca di attività in cui “mescolare” denaro sporco con denaro pulito. Questo significa anche, però, che sebbene queste società hanno maggiori limitazioni in termini di attività svolte, possono in ogni caso fornire dei vantaggi ai riciclatori.

Le aree che presentano maggiore opacità nelle strutture societarie appartenenti a questo terzo gruppo sono quelle della “identificazione del reale titolare” e della “Costituzione della società”. Tuttavia, in questo caso, l'apparente mancanza di regolazione a tutela della trasparenza è attribuibile alla natura stessa delle strutture esaminate. Infatti, molte di esse non hanno personalità giuridica ed i loro membri sono responsabili illimitatamente per gli obblighi assunti. Queste caratteristiche fanno sì che la normativa riguardante l'identificazione del reale titolare sia meno rigorosa di quella applicabile alle società con responsabilità limitata. Per questa ragione non appare necessario aumentare il livello di regolazione, quanto piuttosto migliorare l'attività investigativa. Spesso le operazioni di riciclaggio che coinvolgono queste strutture sono attribuite alla

persona che risulta come formale titolare della società, anche se in realtà egli non è altro che un prestanome, un complice del reale titolare, spesso nell'ombra. Questa situazione si verifica frequentemente nei casi in cui la criminalità organizzata detiene il controllo del territorio e opera sulla base di relazioni di fiducia.

Dalle conclusioni raggiunte a seguito dell'analisi per ciascun settore considerato (bancario/finanziario e commerciale/societario), sono state proposte alcune raccomandazioni per ridurre gli ostacoli alla cooperazione internazionale antiriciclaggio.

Per quanto riguarda il settore bancario/finanziario e commerciale/societario, vengono proposte quattro raccomandazioni.

La raccomandazione n. 1 suggerisce l'introduzione di misure in grado di ridurre gli ostacoli alla cooperazione internazionale derivanti dalla mancanza di regolazioni nell'area dei sistemi internazionali di pagamento. Si suggerisce, cioè, di estendere la normativa anti-riciclaggio anche alle istituzioni che effettuano pagamenti a livello internazionale, rendendoli così soggetti ai medesimi obblighi, di identificare i clienti e segnalare operazioni sospette, previsti per le altre istituzioni, bancarie e non, operanti nel settore finanziario.

La raccomandazione n. 2 è relativa agli ostacoli derivanti dalla mancanza di regolazione nell'area tematica denominata “Identificazione dei clienti e conservazione dei documenti”, e si propone di migliorare ed armonizzare tra gli Stati Membri dell'Unione Europea la normativa in quest'ambito attraverso l'introduzione di specifiche disposizioni, tra le quali:

- disposizioni che rendono necessario, nelle istituzioni che offrono servizi di *private banking*, che tutti i nuovi clienti ed i nuovi conti siano approvati da un secondo impiegato oltre al *private banking* manager;
- disposizioni che proibiscono l'apertura di particolari tipi di conti l'inizio di un rapporto d'affari, dove l'identità

del cliente è nota solo alla direzione senior management dell'istituto;

- disposizioni che rendono necessario aggiornare i documenti comprovanti l'identità dei clienti su base regolare;
- disposizioni che obbligano le istituzioni e le persone soggette alla normativa anti-riciclaggio a verificare l'identificazione e gli altri controlli effettuati dalle loro controparti negli altri Stati membri dell'Unione ed in Paesi terzi;
- disposizioni che prevedono l'obbligo di elaborare una *customer acceptance policy*;
- disposizioni che obbligano ad una specifica procedura di identificazione nel caso l'apertura di un conto sia fatta tramite presentazioni o raccomandazioni;
- disposizioni che prevedono la registrazione automatica delle transazioni superiori ad un determinato ammontare.

La raccomandazione n. 3 è finalizzata ad incoraggiare l'introduzione, da parte delle autorità di supervisione dei settori bancario e finanziario, di strumenti di autoregolazione, cioè di linee-guida anti-riciclaggio comuni.

Infine, la raccomandazione n. 4, di natura più generale rispetto alle precedenti, sottolinea l'importanza di verificare la fattibilità di creare una metodologia per misurare l'impatto della direttiva 91/308 sulla normativa e la sua attuazione negli Stati Membri dell'Unione Europea, e di attribuire un'istituzione specifica il compito di effettuare valutazioni di impatto periodiche.

Anche per quanto riguarda il settore commerciale/societario, vengono proposte quattro raccomandazioni.

La raccomandazione n. 1 suggerisce l'introduzione di specifiche disposizioni dirette in particolare alle società per azioni ed alle società a responsabilità limitata, per ridurre gli ostacoli alla cooperazione internazionale anti-riciclaggio

causati dalla mancanza di regolazione nell’area tematica denominata “Identificazione del reale titolare”. In particolare si propone l’introduzione di:

- disposizioni che obbligano a fornire informazioni dettagliate, nel caso gli azionisti siano persone giuridiche;
- disposizioni che vietano l’emissione di azioni al portatore;
- disposizioni che proibiscono l’esistenza di amministrazioni fiduciarie;
- disposizioni che proibiscono l’esistenza di azionisti fiduciari;
- disposizioni che prevedono la comunicazione dell’identità del reale titolare.

La raccomandazione n. 2 è diretta a ridurre gli ostacoli creati alla cooperazione internazionale anti-riciclaggio attraverso l’introduzione, specialmente per le società per azioni e le società a responsabilità limitata, di specifiche disposizioni riguardanti l’area tematica denominata “Costituzione della società” ed in particolare:

- disposizioni che prevedono un tempo minimo per la costituzione di una società, in modo da permettere l’effettuazione di controlli riguardo ai suoi fondatori;
- disposizioni che obbligano a condurre investigazioni sui fondatori di una società;
- disposizioni che vietano la costituzione di *shelf companies*;
- disposizioni che obbligano di effettuare controlli sulla legalità dell’origine del capitale sociale;
- disposizioni che prevedono un’autorizzazione preventiva alla costituzione di una società.

La raccomandazione n. 3, per ridurre gli ostacoli alla cooperazione internazionale derivanti dalla mancanza di regolazione che caratterizza i *trust*, suggerisce di introdurre le seguenti disposizioni:

- disposizioni che richiedono la costituzione dei *trust* per atto scritto;
- disposizioni che richiedono la registrazione dell'atto costitutivo del trust in un registro pubblico;
- disposizioni che richiedono che le generalità del costituente appaiano in un documento accessibile al pubblico;
- disposizioni che richiedono che le generalità del beneficiario appaiano in un documento accessibile al pubblico;
- disposizioni che vietano che il costituente del trust ne sia anche il beneficiario;
- disposizioni che proibiscono che il beneficiario di un trust sia costituito da un altro trust;
- disposizioni che prevedono l'esistenza di un registro accessibile al pubblico che riporti l'identità di tutte le persone fisiche e giuridiche che hanno ruolo di *trustee*;
- disposizioni che prevedono l'esistenza di un'autorità con ruolo di *trustees*.

La raccomandazione n. 4, di carattere più generale sottolinea l'importanza di studi di valutazione del *trade-off* tra maggiore trasparenza nel settore commerciale/societario ed efficienza di un sistema finanziario. Questo tipo di analisi aiuterà i *policy makers* nelle loro scelte, effettuate sulla base della conoscenza dei costi e dei benefici sia in termini di efficienza che di trasparenza.

Da queste conclusioni e raccomandazioni, studiate per ognuno dei settori analizzati (bancari/finanziario e commerciale/societario), si possono trarre alcune riflessioni conclusive.

3.3 L'ottimizzazione delle normative anti-riciclaggio degli Stati Membri

Se la qualità della cooperazione internazionale dipende da quella delle normative nazionali, è chiaro che più le legislazioni degli Stati Membri sono omogenee tra loro, minori saranno le probabilità che proventi di origine illecito vengano diretti verso gli Stati Membri meno regolati. Chi ricicla denaro sporco sfrutta le asimmetrie regolative che derivano dalla flessibilità di strumenti di contrasto come la direttiva che, pur essendo vincolanti, lasciano margini di discrezionalità ai diversi Paesi per quanto riguarda alcuni aspetti della loro attuazione. Va tenuto presente, però, che l'ottimo livello di regolazione che dovrebbe essere introdotto negli Stati Membri dell'Unione Europea non è il livello massimo che solo pochi Paesi possono raggiungere, ma il livello che può essere raggiunto da molti.

3.4 La possibilità di coniugare trasparenza ed efficienza

La trasparenza dei sistemi finanziari è un aspetto importante, ma l'efficienza non è da meno. Inizialmente i sistemi finanziari hanno resistito all'introduzione di normative anti-riciclaggio e sono stati riluttanti nella cooperazione con le autorità di polizia. La ragione addotta ora che gli obblighi imposti dalle normative anti-riciclaggio diminuivano l'efficienza del sistema. Nel corso degli ultimi dieci anni le istituzioni bancarie e finanziarie non bancarie hanno provato (in misura diversa) a combinare efficienza e trasparenza ad ottimizzare la performance di entrambe. Ciò è dovuto alla richiesta di trasparenza nel settore finanziario che dall'inizio degli anni '90, si è sviluppata dentro e fuori l'Europa. Queste osservazioni suggeriscono tre possibili linee-guida per un'azione da intraprendere a livello sia nazionale che europeo.

1. Le Istituzioni finanziarie europee non dovrebbero tollerare né essere complici di quelle giurisdizioni che presentano un'insufficiente regolazione anti-riciclaggio. Esse non dovrebbero, altresì, tollerare né essere complici di quelle giurisdizioni in cui l'efficienza dei sistemi internazionali di pagamento è massimizzata a discapito della trasparenza. Questa pratica si configura infatti come "concorrenza sleale"; se praticata dalle maggiori Istituzioni finanziarie europee e dalle loro filiali estere, crea un "sistema sotterraneo" volto a riappropriarsi di quella parte di efficienza che nei Paesi europei è sacrificata a favore della trasparenza.
2. Le Istituzioni Europee dovrebbero continuare a prestare attenzione alla trasparenza delle attività dei professionisti (*gatekeepers*) nell'ambito della costituzione di società e dell'esecuzione di transazioni finanziarie. I risultati positivi riguardanti la combinazione di efficienza e trasparenza ottenuti nel settore bancario e finanziario potrebbero e dovrebbero essere intensificati in altri settori di regolazione riguardanti avvocati, contabili e consulenti finanziari (*gatekeepers*). Si tratta di una questione delicata che deve essere affrontata con molta attenzione, separando privilegi, come la riservatezza nelle comunicazioni tra avvocato e cliente dall'incremento delle opportunità criminali che tale riciclaggio fa sì che questi professionisti giochino un ruolo fondamentale nella costituzione di strutture societarie e nello svolgimento di transazioni finanziarie. È importante stabilire una linea di confine che determini e regoli la soglia al di là della quale il consulente legale ha un ruolo attivo (anche se spesso involontario) in un'operazione di riciclaggio.
3. Le Istituzioni Europee dovrebbero considerare l'opportunità di creare ed attuare degli standard per la riforma delle normative nazionali in materia di *corporate*

governance, prestando attenzione alla questione della trasparenza.

Le normative presenti nel campo del diritto commerciale e societario (che in questo periodo sono oggetto di molte riforme all'interno degli Stati Membri, soprattutto per quanto riguarda la gestione societaria) dovrebbero valutare maggiormente i benefici che la trasparenza presenta nell'ottica della cooperazione internazionale anti-riciclaggio.

CAPITOLO IV
EVOLUZIONE DEI SISTEMI DI PAGAMENTO E
RISCHIO RICICLAGGIO

1. Premessa

L'evoluzione delle tecniche di gestione dei pagamenti ha subito negli ultimi tempi una forte accelerazione che ha condotto tale fenomeno ad intrecciarsi con l'impetuoso sviluppo delle comunicazioni via *Internet*.

Ci si interroga, pertanto, sulle possibili conseguenze indotte sul riciclaggio di denaro "sporco" dalle caratteristiche e dallo sviluppo dei nuovi sistemi di pagamento delle economie industrializzate.

In altri termini, secondo quali modalità l'innovazione tecnologica nella gestione dei flussi monetari può avere delle esternalità negative in termini di capacità delle pubbliche Autorità di contrastare e prevenire l'utilizzo del sistema finanziario per fini illeciti e criminali?

L'analisi è indubbiamente complessa e difficoltosa attesa sia la natura illegale delle transazioni ed operazioni oggetto di interesse che per la difficile individuazione e reperibilità dei relativi "casi di studio" e delle "prove sperimentali".

2. La recente evoluzione nel sistema dei pagamenti

La spinta evolutiva dei sistemi di pagamento deve essere analizzata sotto i correlati aspetti della domanda e dell'offerta di tale tipologia di servizi¹.

¹ MASCIANDARO D., "Mercati finanziari e riciclaggio", EGEA, Milano, 1999.

Dal punto di vista della domanda si rileva che la forza del mutamento, legata alle esigenze della clientela, è andata crescendo con il progressivo venir meno delle barriere fra i mercati dei beni, con la riduzione delle rigidità diffuse nel sistema economico e, più in generale, con il processo di globalizzazione delle relazioni economiche.

Gli operatori sia privati² che imprese manifestano vieppiù l'esigenza di disporre di strumenti di pagamento differenziati ed efficienti.

La richiesta di mercato non si presenta in modo uniforme, quanto ad intensità e tipo di esigenze espresse.

Essa è massima ed assume connotati fortemente innovativi nel settore delle imprese, specie da parte di quelle caratterizzate da un elevato livello di automazione.

Dal lato delle famiglie, sia pure con ritmi meno intensi, vanno però emergendo comportamenti sempre più evoluti nella selezione degli strumenti e nella gestione delle scorte liquide.

I maggiori bisogni sono facilmente correlabili con un'economia che si terziarizza e richiede perciò più efficienza in tutti gli strumenti al servizio degli scambi.

Sul fronte dell'offerta, l'impulso al cambiamento nei sistemi di pagamento discende da una serie di elementi causali quali i progressi conseguiti nel campo dell'elaborazione dei dati, che hanno consentito la riduzione dei costi, la gestione più efficiente delle informazioni con la sostituzione di impulsi elettronici ai tradizionali strumenti cartacei ed i miglioramenti nel settore delle telecomunicazioni, che hanno consentito il collegamento tra unità operative anche molto decentrate, superando così le distanze fisiche³.

² Ad esempio, la tendenza alla crescita del credito al consumo porta ad arricchire la domanda di detta avanzata specie di servizi, atteso che tale forma di credito risulta, più di altre, legata ai servizi di pagamento.

³ MASCIANDARO D., op. cit.

L'applicazione dell'innovazione tecnologica al settore dei servizi è un fenomeno di grande rilievo economico che trova la sua giustificazione nel carattere "indifferenziato" del supporto tecnologico.

Infatti, le aziende che operano in campi assai diversi tra loro, utilizzando gli stessi beni strumentali quali gli elaboratori, i terminali e le reti di trasmissione, riducono i tradizionali confini tra le stesse attività e si predispongono per la realizzazione di un'intensa integrazione di mercato.

È importante ricordare come sia determinante, ai fini del cambiamento, anche la crescente rilevanza del settore dei pagamenti nell'ampio quadro delle attività economiche e finanziarie nonché dell'attivazione al suo interno di più accesi meccanismi concorrenziali.

Le banche, tradizionali offerenti di servizi di pagamento, sono particolarmente interessate a sfruttare le nuove condizioni di mercato, indotte dalla crescita della domanda e dallo sviluppo tecnologico; a ciò esse sono sollecitate anzitutto dalla possibilità di realizzare nuovi e più convenienti equilibri gestionali, compensando per questa via il ridimensionamento della tradizionale attività di intermediazione e dalla necessità di difendersi da un contesto concorrenziale sempre più impegnativo.

3. Internet e gli strumenti di pagamento

Prima di passare all'illustrazione dei sistemi di pagamento più avanzati ed avveniristici (es. la moneta elettronica) si vuole fare menzione ai più rilevanti passi compiuti nel recente passato nel particolare settore.

A tal riguardo un significativo rilievo deve essere accordato alla "carta di credito", strumento di pagamento che ha accompagnato la transizione dai sistemi di regolazione delle transazioni attraverso il supporto cartaceo ai sistemi elettronici.

Al momento della relativa comparsa, la carta di credito ha rappresentato un'innovativa forma di pagamento rispetto all'assegno bancario e al denaro contante, poiché consente maggiore flessibilità e un più elevato grado di sicurezza nell'effettuazione dei pagamenti; peraltro, le modalità nei processi di relativo utilizzo rendono possibili pagamenti automatizzati.⁴

A fianco della carta di credito si è sviluppata, in misura minore, la “carta di debito”, del tutto simile alla prima e da quest'ultima differenziatasi nella diversa figura della società emittente e nei termini di saldo da parte del cliente.

Infatti, la società emittente, in questo caso, è la banca che provvede automaticamente all'addebito della spesa attraverso la registrazione, in tempo reale, delle annotazioni sul conto del cliente: in detto caso, non vi è più una terza parte che, come nel caso della carta di credito, anticipa il denaro per conto del titolare della carta⁵.

⁴ Il possesso di una carta di credito dà il diritto di effettuare pagamenti per acquisti di beni e servizi presso esercenti convenzionati con la società emittente della carta. Il documento permette di identificare il proprietario sulla base di un codice personale ed è idoneo per l'effettuazione di pagamenti senza l'impiego di contante o di titoli di credito. L'utente accettato come socio dall'ente emittente può utilizzare la carta di credito presso esercenti convenzionati, che al momento della transazione controllano la carta e rilasciano una ricevuta al detentore relativa alle spese. Tale ricevuta viene quindi inoltrata all'emittente, che paga la nota di spesa al negoziante, scontata di una commissione, e che richiederà successivamente il pagamento all'utente.

⁵ Un'approfondita illustrazione del tema è stata condotta da NUZZOLO A. in “Strumenti innovativi di pagamento e controllo dei flussi finanziari”, Quaderni, Tecnica Professionale I, Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza, Vol. I. “La carta di credito e la carta di debito rappresentano due “ circuiti di pagamento” con procedure differenti: *ATM* (*Automated Teller Machine*) e *POS* (*Points of Sale*) sono due applicazioni del trasferimento di fondi elettronico (*EFT, electronic funds transfer*). I due circuiti possono essere inseriti in una qualsiasi delle due applicazioni. *ATM* e *POS* sono basati sull'utilizzo di una carta di plastica con una banda magnetica. Ultimamente, grazie allo sviluppo dell'elettronica in campo bancario, si stanno incorporando in una sola carta entrambe le applicazioni dell'*EFT*. Le reti *ATM* permettono ai depositanti, clienti delle banche aderenti alle stesse reti, di accedere al loro conto da qualsiasi sportello *ATM* affiliato ad una rete usando la carta *ATM*. In genere si possono effettuare prelievi di contante, ma in molti casi si possono anche

Le “*smart cards*” differiscono, invece, dalle altre carte solo per la presenza di un microprocessore, inglobato nella carta stessa e per l’assenza della banda magnetica.

effettuare trasferimenti ad altri conti correnti, rimborsi di prestiti, richieste di informazioni e altri servizi. La rete unisce la macchina *ATM* della banca all’elaboratore centrale, permettendo così di inviare la richiesta di transazione dallo sportello, utilizzato dal possessore della carta, alla banca di quest’ultimo. Se il possessore della carta effettua una transazione ad uno sportello *ATM* di proprietà della banca presso cui ha il conto, non necessariamente la richiesta di transazione deve passare dalla centrale della rete. Anzi, questo tipo di transazione la maggior parte delle volte è eseguita interamente all’interno della banca stessa. Se, invece, il possessore della carta utilizza uno sportello *ATM* non appartenente alla sua banca, la richiesta di transazione viene evasa tramite l’elaboratore centrale della rete. Una transazione *POS* è caratterizzata dal trasferimento di fondi dal conto del cliente al conto dell’esercente sulla base di un messaggio elettronico che ha origine al punto vendita. Esistono più possibilità per effettuare questa operazione. Il *POS* non è un sistema singolo a sé stante che richiede uno speciale tipo di carta, ma un insieme di tecnologie finalizzate alla sostituzione dei trasferimenti cartacei con quelli elettronici. Le transazioni *POS* possono essere fatte usando qualsiasi tipo di conto, il conto corrente bancario oppure il conto della carta di credito (assumendo che il venditore possa onorare quel tipo di carta di credito). Una transazione *POS* è contraddistinta da 5 fasi: il *riconoscimento*: il riconoscimento del possessore di una carta di credito può avvenire elettronicamente tramite la verifica del codice PIN del cliente, oppure manualmente verificando la firma del cliente. Di solito si utilizza il sistema elettronico, tramite il riconoscimento del PIN. La verifica può essere effettuata sia *on-line* sia *off-line*; l’*autorizzazione*: nel caso *on-line* la verifica è immediata, grazie ai collegamenti istantanei con la centrale della società che ha emesso la carta. Nel secondo caso la verifica avviene soltanto a fine giornata, quando ci si collega per elaborare tutte le transazioni effettuate durante tutto l’arco della giornata; l’*invio e l’elaborazione messaggio*: il messaggio, come l’*autorizzazione*, può essere inviato subito, *on-line*, oppure posticipatamente, *off-line*. Tra i due metodi, in questo caso, non esiste molta differenza, poiché la necessità di avere informazioni in tempo reale riguarda l’*autorizzazione* per un pagamento piuttosto che l’ammontare del pagamento stesso; le *procedure di pagamento*: dopo che la notifica della transazione è passata dall’esercente alla società che ha emesso la carta, i fondi devono essere trasferiti dal conto del cliente a quello dell’esercente. Questo può avvenire immediatamente, nel caso di carte di debito, oppure con un ritardo, ad esempio con le carte di credito. In alcuni casi il ritardo è creato artificialmente, di modo che la spesa non venga addebitata sul conto del cliente prima di quanto non accadrebbe se avesse usato assegni. Per le transazioni *POS* con carta di credito l’addebito sul conto del possessore della carta è più veloce rispetto a quando si effettuano le transazioni con voucher di carta. Ma i tempi di regolamento con la società che ha emesso la carta sono i medesimi.”

Le relative funzioni, quali carta di debito o di credito, rimangono inalterate, come per quanto concerne le applicazioni operative.

La sostanziale novità è la capacità della carta, o meglio del microprocessore, di assicurare la validità della stessa e di autorizzare o meno una determinata transazione.

Tutte le transazioni vengono, infatti, autorizzate dalla carta, senza la necessità di collegamento con la società emittente per l'ottenimento dell'autorizzazione.

Tutte le registrazioni delle transazioni effettuate da un commerciante a carico di *smart card* vengono inviate una sola volta al giorno alla società che ha emesso la carta.

La presenza del microprocessore rende la carta molto più sicura rispetto ai vecchi modelli con banda magnetica: il microprocessore, a differenza della banda magnetica, non è duplicabile, o per lo meno ciò è molto più difficile e costoso.

La *smart card*, grazie al microprocessore, può contenere una quantità maggiore di informazioni rispetto alla banda magnetica, e, quindi, permette un utilizzo dello strumento molto più elastico.

Oltre alle carte di credito e di debito esiste un altro servizio di pagamento denominato *home banking*.⁶

Quest'ultimo offre la possibilità di effettuare operazioni bancarie tramite il telefono senza il necessario intervento di alcun operatore essendo sufficiente l'impiego di un telefono a toni.

Lo stesso servizio opera anche attraverso l'utilizzo di un *personal computer* e di un *modem*.⁷

⁶ MASCIANDARO D., op. cit..

⁷ Questo sistema permette ai clienti di una banca di poter vedere la situazione del proprio conto, pagare bollette, trasferire denaro su altri conti ed altre semplici operazioni. Si utilizzano un codice personale e il proprio numero di conto. Tre elementi principali caratterizzano questo sistema: la disponibilità, in tempo reale, di informazioni riguardanti la situazione del conto del cliente, con i dettagli di tutti i movimenti; la possibilità per il cliente di inviare istruzioni di pagamento alla propria

La rivoluzionaria comparsa nel mondo informatico di *Internet*, non solo ha consentito infinite opportunità di acquisizione, scambio e trasmissione di informazioni, di realizzazione di transazioni economiche e finanziarie, ma ha altresì permesso un proprio utilizzo come piattaforma per i servizi legati allo strumento di pagamento “carta di credito”⁸.

In tal senso l’impiego di *Internet* è alquanto semplice essendo sufficiente disporre di un idoneo *software* per effettuare gli acquisti⁹ e di un conto presso un’istituzione finanziaria.

Raggiunto il sito *Web* commerciale l’utente sceglie i prodotti per l’acquisto e li ordina.

Una volta elaborato l’ordine, nel giro di pochi secondi ed eseguita la verifica dell’identità e del conto dell’acquirente, la transazione si perfeziona¹⁰.

Sino a qualche anno fa , tuttavia, *Internet* non ha offerto un soddisfacente supporto per la risoluzione dei problemi di

banca, o di trasferire fondi ad altri conti; ed infine la possibilità di effettuare un insieme di altre operazioni, come richiedere il libretto degli assegni o ottenere previsioni sull’andamento dei tassi di interesse.

⁸ MASCIANDARO D., op. cit..

⁹ Es. il *Secure Electronic Transactions*, sviluppato da IBM, Microsoft, Netscape ed appoggiato da Mastercard e VISA)

¹⁰ In realtà, secondo quanto osserva MASCIANDARO, “ciò che accade dietro le quinte è più complesso. All’apertura del conto (bancario o di una carta di credito) il cliente riceve un certificato sotto forma di file che contiene tutti i suoi dati in forma criptata. Analogamente il commerciante riceve il suo certificato dalla banca presso cui ha il conto. Dopo aver effettuato l’ordine il cliente riceve una copia del certificato del commerciante e verifica la validità dell’esercizio commerciale, anche tramite la verifica della presenza di una firma elettronica della banca. L’ordine di pagamento e copia del certificato del cliente vengono inviati al commerciante che verifica a sua volta l’autenticità della firma elettronica del cliente, convalidando le informazioni relative a quest’ultimo presso una terza parte (es. banca). Ciò equivale alla lettura elettronica della carta di credito. A questo punto il commerciante invia al cliente una ricevuta dell’ordine e trasmette alla banca tutti i suoi dati e quelli del cliente. A sua volta la banca controlla i dati del commerciante e del cliente. Se tutte le verifiche sono positive, si autorizza il pagamento, inviando dei messaggi alle altre due parti, e il relativo trasferimento di fondi dal conto del cliente a quello del commerciante.”

pagamento proprio a causa dell'architettura “aperta” della “rete” che rendeva molto vulnerabili e facilmente aggredibili i normali sistemi di pagamento utilizzati nelle transazioni fuori dalla “rete” stessa¹¹.

Tali mezzi, infatti, se da un lato garantiscono un elevato grado di sicurezza nei sistemi *EFT* (*Electronic Fund Transfer*) dedicati del mondo finanziario, presentano grossi limiti in situazioni di *open network*.

Per questo motivo, gli operatori economici hanno preferito tenere ben distinti, in una prima fase, il momento della conclusione dell'accordo economico, di norma realizzato in rete, da quello del pagamento, facendo ricorso per quest'ultimo a due procedure alternative, entrambe di tipo *off line*: il pagamento tramite assegno o bonifico bancario e l'apertura di uno speciale conto presso ogni venditore e contestuale utilizzo di una *password* ed un protocollo riservato.

Questo approccio, tuttavia, soffriva di importanti limitazioni in punto di rapidità di esecuzione dell'operazione, talché si sono diffusi in “rete” una serie di strumenti di pagamento, cosiddetti *on line*, tra cui si possono distinguere pagamenti con assegni elettronici e con moneta elettronica, oltre che con carte di credito e di debito di cui più sopra fatto cenno.

Sono state approntate numerose versioni di assegni su Internet, addirittura trasferibili anche tra individui.

Nel sistema degli assegni elettronici l'utente apre un conto presso la banca presente su *Internet*, “stacca” un assegno elettronico e lo invia al ricevente.

Quest'ultimo manda l'assegno alla banca per conferma e per riscuoterlo.

¹¹ MASCIANDARO D., op. cit..

La sicurezza risulta garantita sia dalla tecnologia della criptazione, sia dal processo di verifica della banca presso colui che ha firmato l'assegno.

Numerosi sono i modelli di assegno elettronico¹² e tra questi si annoverano: il *NetChex*¹³, il *Redi-Check*¹⁴, il *NetCheque*¹⁵ ed il *Banknet*¹⁶.

¹² Una diffusa rassegna dei modelli di assegno elettronico è stata delineata da NUZZOLO A. in op. cit..

¹³ "Si tratta di un prodotto fornito, a partire dal 1995, da un'azienda informatica con sede a *Phoenix, Arizona*, con l'obiettivo di introdurre e sviluppare *software* per servizi sicuri e ad alto contenuto tecnologico. *NetChex* permette di fare un pagamento o trasferire fondi da e verso chiunque lo desideri, sempre che destinatario e mittente abbiano un conto disponibile presso una banca. In altri termini, tale strumento lavora in modo virtuale come un normale assegno in carta. Una condizione che viene richiesta è quella di registrarsi presso il sistema, ottenendo l'assegnazione di un numero identificativo, cd. "ombra", che consente di tenere nascosti i dati relativi al soggetto ed al proprio conto corrente e di validare l'assegno emesso dal cliente, una volta che il sistema di elaborazione *NetChex* ha decifrato il "numero ombra". La transazione autenticata viene quindi trasferita, attraverso un *network* privato, all'appropriato sistema bancario per il normale completamento dell'operazione".

¹⁴ Questo sistema, realizzato nel 1994 ed apparso per la prima volta in internet nell'Aprile 1995, permette il regolamento *on line* dell'operazione tra venditore ed acquirente. Il funzionamento di *Redi-Check* è molto semplice: il cliente registra i propri dati personali, relativi al conto corrente bancario, una sola volta, operando in rete, attraverso il ricorso a tecniche crittografiche, ovvero *off line*, tramite fax. I dati raccolti vengono archiviati in un *database* ed all'utente viene assegnato un nome (*username*) ed una *password* che verranno usati per le operazioni di acquisto e vendita in internet. Ogni qual volta il consumatore decide di acquistare un bene od un servizio presso un fornitore che consente il ricorso a tale strumento, non deve far altro che inviare una *e-mail* con indicate *password* ed *username*. A sua volta, il *server* di *Redi-Check* reinvia una *e-mail* sia al consumatore che al fornitore per rendere a tutti evidente e confermare l'ordine di acquisto.

¹⁵ Questo sistema di pagamento elettronico è stato sviluppato dall'*Information Science Institute (ISI)* dell'Università della California del Sud. Gli utenti registrati al "*NetCheque Accounting Server*" possono scrivere assegni a favore degli altri utenti del sistema, che vengono poi inviati per posta elettronica o attraverso altri protocolli di rete. Questo strumento è disegnato per permettere accessi senza l'uso di *password* o altre informazioni inviate su collegamenti di rete. In una serie di messaggi "in avanti ed indietro" tra due computer in contatto, la procedura crea un pacchetto di dati codificati, denominato "*ticket*", che nel caso in esame corrisponde alla firma digitale dell'emittente l'assegno, inviandolo ad un terzo computer per identificare sicuramente l'utente.

¹⁶ E' questo un servizio di *on-line banking*, realizzato da una *joint venture* tra *MarketNet* e *Secure Trust Bank plc*, con sede a *Bradford*, Inghilterra. Un conto presso *BankNet* offre

Nel settore delle carte di credito, si segnalano i seguenti strumenti di operatività via *Internet*: *SET* (*Secure Electronic Transaction*),¹⁷ *CyberCash*,¹⁸ e *FirstVirtual*.¹⁹

tutti i vantaggi di un conto presso la *Secure Trust Bank* ed in più mette a disposizione un protocollo di collegamento *on line* che permette la stampa di diversi dati, quali l'estratto conto, l'accesso al proprio conto attraverso il *web*, nonché la scritturazione di assegni elettronici. Tali assegni sono ottenuti mediante *digital signature*, usando tecniche di crittografia a chiavi pubblica e privata. Da sottolineare che la chiave, con la quale praticamente viene firmato l'assegno, non viene mai conosciuta da nessun destinatario, rimanendo sempre nelle mani del proprio autore e proprietario. Questa procedura permette attualmente ad un cliente *BankNet* di effettuare pagamenti solo ad un altro utente del sistema, ma nel futuro più prossimo è prevista la possibilità di eseguire operazioni anche con soggetti non clienti, inviando gli assegni ad altre banche via *e-mail*.

¹⁷ Il protocollo SET (*Secure Electronic Transaction*) è in corso di sviluppo da parte di *Mastercard* e *Visa*, dopo che entrambe avevano provato a realizzare propri standard. La procedura in esame si articola nelle seguenti fasi: il *browser* del consumatore cripta i dati relativi alla carta di credito prima di spedirli al venditore; quest'ultimo non viene a conoscenza dei dati in chiaro, ma solo della conferma per la società emittente la carta di credito dell'avvenuto pagamento; la decodificazione, pertanto, avviene solo ed unicamente all'interno del sistema informatico di quest'ultimo soggetto. L'obiettivo perseguito è di utilizzare meccanismi di crittografia e firme digitali sempre più avanzati, arrivando ad avere chiavi composte anche da 784 *bit*. Recentemente, anche *American Express* ha aderito al sistema SET, contribuendo così allo sviluppo su larga scala del protocollo *de quo*.

¹⁸ Questo sistema, basato su firme digitali e su di un algoritmo di crittografia di tipo RSA con chiave a 1024 *bit*, è completamente indipendente dal *browser* usato per viaggiare in internet e quindi può essere impiegato liberamente su ogni piattaforma e con ogni software di navigazione. Di fatto, è un sistema già operante dall'aprile del 1995, cui sono collegate più dell'80 % delle banche degli Stati Uniti, articolato nelle seguenti cinque fasi. Dapprima l'utente invia, in forma criptata, i dati della carta di credito alla controparte e successivamente il commerciante riceve il pacchetto criptato, ne estrapola l'ordine, mettendolo in lista di attesa, ed inoltra il resto del pacchetto, che non può decifrare, al *server* di *CyberCash*, dopo aver apposto la propria chiave privata. *CyberCash* elabora, quindi, la transazione, in completa sicurezza, su *computer* non connessi ad *internet* e trasferisce i dati cifrati alla banca del commerciante su linee di trasmissione dedicate e sicure; la banca in questione procede con la richiesta di autorizzazione alla banca o all'ente emittente la carta di credito, comunicando a *CyberCash* l'approvazione o il rifiuto dell'operazione. Da ultimo, *CyberCash* invia il responso al commerciante che a sua volta lo gira all'acquirente.

¹⁹ Questo sistema di pagamento appositamente studiato per internet fu uno dei primi ad entrare in funzione ed è basato sul cosiddetto "*Green Commerce Model*", secondo il quale tutti i rischi della transazione vengono a cadere su colui che vende il bene o il servizio oggetto dell'operazione. Il cliente apre un *account* alla *First Virtual* (FV),

Ma la vera rivoluzione nel campo dei sistemi di pagamento non è rappresentata dalla possibilità di realizzare transazioni economiche tramite *Internet* utilizzando le carte di credito.

La carta di credito, con le sue molteplici possibilità di utilizzo, è solo un mezzo, uno strumento per trasferire denaro; alla base del funzionamento della carta di credito c'è ancora il denaro contante, le banconote, che vengono trasferite da un conto all'altro.

Ciò che rappresenta una vera rivoluzione è la creazione di un nuovo strumento di pagamento che va a sostituirsi al denaro contante: la moneta elettronica.

Secondo tale strumento, il denaro, o meglio la banconota, non esiste più.

seguendo una procedura *off-line*, tipicamente telefonica, mediante la quale viene ad istituirsi un collegamento con la propria carta di credito (*Visa* o *Mastercard*). Una volta registrati alla FV, si ottiene un "virtual PIN" per acquisti elettronici, che può essere spedito via *web* o *e-mail*. A sua volta, anche il commerciante deve registrarsi presso la FV, fornendo un collegamento ad un proprio conto bancario accessibile tramite il sistema di compensazione interbancaria statunitense. A questo punto, i commercianti possono scegliere di aderire alla *InfoHaus*, una specie di grande magazzino virtuale in cui è possibile apparire come venditori e fare pubblicità anche senza avere un proprio sito in internet. Il *Green Commerce Model* permette all'acquirente di ricevere prima il bene che si vuole acquistare e poi, se di gradimento, di pagarlo tramite FV. Da notare che questo sistema permette a FV di controllare la qualità dei venditori convenzionati e, nel caso questi siano protagonisti di operazioni con elevato grado di restituzione delle merci, di escluderli dal sistema. La procedura, a differenza della precedente, non utilizza tecniche di crittografia, basandosi piuttosto sulla rigida distinzione tra informazioni che possono viaggiare in internet, in ragione del basso contenuto di importanza che rivestono e del relativo scarso livello di segretezza di cui necessitano, ed informazioni che, invece, per la loro implicita rilevanza, devono essere tenute categoricamente segrete e quindi non devono viaggiare su *network* aperti. Così quando FV è chiamata in causa nel processare una transazione finanziaria, essa richiede solo il *Virtual PIN* del cliente. Ottenuto il PIN, cercherà nel proprio database l'indirizzo *e-mail* dell'utente al quale verrà inviato un messaggio di posta elettronica in cui si chiede la conferma dell'operazione. L'utente potrà rispondere, "yes", "no", "fraud". Solo nel caso in cui la risposta sia affermativa inizierà la transazione finanziaria portando in gioco la carta di credito dell'acquirente ed il sistema di compensazione nazionale. Nell'ipotesi in cui la risposta rechi il messaggio "fraud" (frode), FV inizierà una serie di controlli tendenti ad identificare il possibile autore dell'illecito.

Rimangono solamente scritture contabili elettroniche che rappresentano le disponibilità monetarie dei singoli soggetti.

Nel sistema di pagamento basato sulla moneta elettronica i flussi di valuta sono simili a quelli presenti nel sistema dei pagamenti in contante che coinvolgono una istituzione emittente (banca centrale), il sistema bancario, e il sistema della vendita al dettaglio²⁰.

Un singolo emittente crea la valuta elettronica e la invia alle istituzioni partecipanti, normalmente le banche.

Queste istituzioni caricano la valuta elettronica sulle periferiche dei loro clienti; questa valuta è, quindi, usata dai consumatori per i loro acquisti; i commercianti e i consumatori depositano questi fondi presso le loro banche (istituzioni partecipanti).

I pagamenti interbancari che risultano dai trasferimenti di valuta elettronica sono resi effettivi nel dominio dei saldi e delle compensazioni²¹.

In un modello di questo tipo, l'emittente di solito coincide con l'operatore del sistema e le istituzioni partecipanti hanno anche il ruolo di istituzioni di acquisizione.

Nel dominio del commercio al dettaglio i consumatori possono trasferire valuta liberamente fra di loro e ai commercianti, mentre questi ultimi sono obbligati a depositare la moneta elettronica ricevuta in pagamento.

La moneta elettronica²² è dunque uno strumento di pagamento in cui il valore monetario è memorizzato su un

²⁰ MASCIANDARO D., op. cit.

²¹ MASCIANDARO D., op. cit.

²² Nel "*Report on electronic money*" dell'agosto 1998, la Banca Centrale Europea ha fornito una prima definizione di moneta elettronica secondo la quale essa costituisce "una riserva elettronica di valore monetario su un dispositivo che può essere ampiamente utilizzato per effettuare pagamenti a imprese diverse dall'emittente senza necessariamente implicare la presenza di conti bancari nell'operazione, avendo esso invece natura di strumento pre-pagato al portatore". Di recente, poi, è stata adotta ufficialmente una definizione legale di moneta elettronica nell'art. 1, par. 3, lett. b), della Direttiva 2000/46/CE²², riguardante l'avvio degli istituti di moneta

dispositivo elettronico in possesso del cliente e diminuisce o aumenta a seconda dell'operazione effettuata (acquisto, vendita, carico o scarico).

L'aspetto maggiormente innovativo di tale strumento è costituito, pertanto, dal fatto che non richiede necessariamente l'apertura di un conto bancario.

Nell'ambito dei sistemi di moneta elettronica, si possono operare alcune distinzioni di fondo in funzione:

- dell'identità dell'emittente, che può consistere in una banca, in una società non bancaria di servizi finanziari, ovvero in una società non finanziaria;
- dell'esistenza, o meno, di una procedura di registrazione. Nel primo caso, l'emittente mantiene una completa o parziale lista di controllo delle transazioni e può identificare sia la persona nei confronti della quale sono stati emessi i soldi telematici, sia i soggetti e le imprese che ricevono la valuta digitale durante la trasmissione attraverso il sistema economico; viceversa, nella seconda ipotesi, il denaro telematico viene emesso e passa attraverso il sistema economico, senza alcuna forma di controllo;
- delle procedure di collocamento del valore, a seconda che il denaro sia conservato in un libro mastro tenuto da terzi (cd. "denaro telematico annotato"), ovvero sia conservato in un valore simbolico posseduto dall'utente (cd. "denaro telematico simbolo");²³

elettronica, in base alla quale si intende tale "il valore monetario rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente che sia: (i) memorizzato su un dispositivo elettronico; (ii) emesso, dietro ricezione di fondi il cui valore non sia inferiore al valore monetario emesso; (iii) accettato come mezzo di pagamento da imprese diverse dall'emittente".

²³ Nel primo caso, gli scambi avvengono sottraendo valore da una posta contabile ed aggiungendolo ad un'altra (in questa ipotesi, i terzi assumono la funzione di controllo esterno, verificando ed autorizzando le transazioni); nella seconda ipotesi, il passaggio avviene direttamente tra pagatore e beneficiario, attraverso il deposito su una carta intelligente, un disk drive del computer o su dispositivi di memoria.

- dei mezzi di trasferimento del valore, in relazione alla circostanza che il denaro telematico circoli su *personal computer* o su supporto cartaceo, rappresentato dalla cosiddetta “carta intelligente”, di materiale plastico, in grado di conservare ed elaborare il contante telematico²⁴.

Il ruolo della moneta elettronica nell'economia deriva dalla sua funzione di strumento di pagamento al dettaglio, così come avviene per le altre tipologie della specie comunemente note, quali le banconote e le monete metalliche, gli assegni, i bonifici bancari e le carte di credito e di debito.

In tale contesto, se è vero che ciascuno dei predetti mezzi di pagamento risponde a specifiche esigenze della clientela, è altrettanto innegabile che finiscono per esercitare tra loro un indiscutibile effetto concorrenza.

Talché, assume un'importanza preponderante, in aggiunta alla gamma dei servizi offerti, il costo associato all'utilizzo di ciascuno strumento: questo è alto per le banconote e le monete metalliche, così come per gli assegni, mentre è più basso per le carte di credito e di debito²⁵.

Sotto tale profilo, la moneta elettronica presenta indubbi vantaggi competitivi non solo rispetto alle banconote, ma anche verso le carte di debito, in quanto il processo di regolamento generalmente richiede lo scambio di un numero inferiore di informazioni e di solito non esiste la necessità di autorizzazione *on line* delle operazioni.

²⁴ A sua volta, l'utilizzo del supporto cartaceo può essere ulteriormente distinto in “chiuso” o “aperto”. Il primo prevede generalmente un solo emittente e un solo venditore che accetta la carta ai fini del pagamento. Il secondo, invece, interessa uno o più emittenti in grado di fornire le carte da utilizzare con i differenti venditori. Nonostante l'attuale prevalenza della circolazione “chiusa”, è possibile che quella “aperta” diventi più comune in futuro, se i relativi sistemi di sicurezza miglioreranno; diffusione auspicabile atteso che quest'ultima potrebbe risultare più efficiente in termini di costi e più conveniente per gli utenti.

²⁵ MASCIANDARO D.; op. cit..

Tuttavia, tale situazione di vantaggio non è di per sé sufficiente a garantire l'affermazione di questa innovativa forma di pagamento, il cui sviluppo dipenderà altresì dalle decisioni prese dai clienti e dagli esercenti circa il suo utilizzo come strumento di regolazione degli scambi.

Al riguardo, preme sottolineare che l'introduzione della moneta elettronica comporta degli elevati costi fissi iniziali, connessi all'acquisto delle carte e del *software* gestionale, a fronte di costi marginali, attinenti alla singola operazione conclusa, relativamente esigui.

Pertanto, è sensato attendersi che detto strumento possa incontrare l'interesse di quegli esercenti la cui attività implichi pagamenti relativamente frequenti, nonché di quei clienti che hanno la necessità di effettuare pagamenti altrettanto frequenti e di ammontare ridotto²⁶.

Il *Millicent*,²⁷ e l'*E-cash (Digicash)*²⁸ rappresentano i principali sistemi di moneta elettronica.

²⁶ Inoltre, sempre in chiave prospettica, è lecito attendersi che gli elevati costi fissi, cui si è fatto cenno in precedenza, determinino una non eccessiva proliferazione delle diverse tipologie disponibili; in particolare, riferendosi all'esperienza del passato, si può osservare come l'uscita di un nuovo prodotto sul mercato venga generalmente a corrispondere al momento di raggiungimento della massa critica del precedente strumento.

²⁷ Questo protocollo è stato studiato per effettuare transazioni elettroniche di modestissimo valore, dell'ordine di frazioni di centesimo. La filosofia del sistema ruota intorno al concetto di manipolazione delle transazioni elettroniche, il cui valore nominale risulti sensibilmente inferiore al costo di una possibile operazione di *breaking* su sistemi che fanno uso di crittografia. In questo modo, viene meno l'interesse alla frode, da parte del pirata informatico, essendo la realizzazione di quest'ultima molto più costosa dei benefici derivanti dall'operazione stessa. La natura del protocollo rende necessario l'intervento di un intermediario tra consumatore e venditore, cosiddetto "*Millicent Broker Server*", che permette l'accumulazione dei piccolissimi importi degli acquisti effettuati, per poi eseguire un unico grande trasferimento di fondi con il commerciante. Infatti, *Millicent* rivolge il proprio sistema di pagamento a transazioni di importo anche minore ad 1/10 di centesimo di dollaro e fino ad un massimo di 5.00 \$. Il sistema *Millicent* è costituito da tre componenti *software*: il *Millicent Wallet*, il *Millicent Vendor Server* ed il già menzionato *Millicent Broker Server*. Il primo è un *client-side software* che consente al cliente l'integrazione con il proprio *browser* di navigazione in internet ed il controllo delle transazioni *Millicent*, in entrata ed in uscita. Il *Vendor Server* invece è l'altra

Occorre, a questo punto, accennare ad alcuni spunti riflessivi sul problema della rintracciabilità del percorso compiuto dal denaro elettronico attraverso le reti *Internet* considerando che ciò rappresenta un fenomeno evidentemente ed immediatamente collegabile al riciclaggio, proprio perché ad esso intimamente funzionale.

La caratteristica di non rintracciabilità (*untraceability*) delle “impronte”, di un sistema di pagamento, è tipicamente

controparte della transazione, che come detto è filtrata dal *Broker Server*. Per effettuare una transazione, il consumatore contatta il *Broker Server* e compra le *Scrip* del *broker*, consistenti in valuta elettronica di piccolo taglio assistita da firma digitale, mediante un pagamento ad esempio con carta di credito. Dopodiché, l'utente può effettuare acquisti presso qualsiasi commerciante aderente al circuito *de quo*, versando in contropartita le *Scrip* del *broker*. A questo punto il venditore che si trova in possesso delle *Scrip* può, nel momento in cui abbia accumulato un valore consistente di "crediti", monetizzarle sul proprio conto bancario.

²⁸ Riprendendo l'idea di fondo, secondo cui, in origine, una banconota non era altro che un documento firmato con il quale si assumeva un impegno a rimborsare dei valori a chi lo avesse presentato alla banca, il sistema in esame sostituisce l'originaria nota di carta riportante la firma manoscritta, con un messaggio elettronico assistito dalla firma digitale. In questo modo, una banca elettronica depositaria di un rapporto di conto con il cliente emette banconote, consistenti in messaggi, firmati "digitalmente" con la chiave segreta della banca, impegnandosi ad onorare il credito a favore di chiunque presenti la nota alla banca. La banconota viene decifrata con la chiave pubblica della banca, che tutti conoscono, consentendo, in questo modo, a ciascuno di apprenderne l'esatto valore; sulla stessa, inoltre, è riportato un numero di serie, come accade sulle odierne banconote, che viene usato dalla banca per accertarsi che quella tal banconota venga incassata una volta sola. Per evitare che l'istituto di credito abbia la possibilità di identificare le due parti della transazione, si è fatto ricorso ad una formula matematica, grazie alla quale il numero di serie viene cambiato casualmente quando la banconota viene ritirata. In questo modo, la banca può controllare che quella nota non venga depositata (quindi incassata) due volte, pur restando nell'impossibilità di determinare il soggetto che l'ha originariamente acquisita. La successiva fase della procedura prevede che l'acquirente invii al commerciante un *e-mail* contenente i "messaggi banconote"; a sua volta, il commerciante, decifrata l'*e-mail* con la chiave pubblica della banca, per estrarne la firma, la invia a quest'ultima la quale, accertato che le banconote non siano già state depositate, accredita il corrispondente valore. E' evidente che il sistema presenta ancora dei significativi limiti in relazione alla necessità di dover controllare ogni transazione insieme alla banca, ai tagli fissi delle banconote ed all'impossibilità di monetizzarle. Al momento, il sistema viene fornito dalla *Mark Twain Bank* di *St.Louis*.

riscontrabile nella peculiarità del denaro contante che permette di mantenere le transazioni anonime.

Per evitare che tale inconveniente venga esaltato tramite le inimmaginabili potenzialità di *Internet*, la tecnologia della criptazione deve essere impiegata al massimo delle sue possibilità, perché, tra l'altro, oltre alle evidenti ragioni in chiave antiriciclaggio, la moneta non rintracciabile può essere duplicata e spesa due volte.

Il meccanismo che presiede al funzionamento del sistema legato al denaro digitale è simile a quello illustrato precedentemente per gli assegni elettronici, ma, in questo caso, si impedisce alle banche di conoscere l'identità di chi ha effettuato l'acquisto e cosa è stato comprato.

Come in parte già evidenziato nel paragrafo precedente, il primo passo per l'attivazione del sistema legato alla moneta elettronica è l'apertura di un conto presso una banca virtuale su *Internet*.

A seguire, l'utente chiede alla banca di emettere a suo favore una certa quantità di denaro digitale.

La banca emette un ammontare di *e-cash* usando la tecnologia della criptazione e la addebita sul conto dell'utente.

Il contenuto della moneta digitale è la combinazione di due numeri enormi che hanno una speciale relazione matematica²⁹.

L'emissione di denaro elettronico significa che la banca calcola questi due enormi numeri e li invia all'utente.

Quando un utente effettua un pagamento con denaro elettronico, invia i suoi dati al ricevente.

Questi manda i dati ricevuti alla banca per conferma.

Se la banca dà conferma, allora, sul conto dell'operatore economico verrà automaticamente accreditato l'importo

²⁹ Oltre alla banca, nessuno può creare dati con la stessa relazione perché il calcolo di quei due numeri senza conoscere la chiave segreta, che solo la banca conosce, richiede una quantità di tempo infinita.

corrispondente alla transazione, oppure allo stesso verrà inviato lo stesso ammontare in forma di moneta elettronica.

La banca può esclusivamente dare conferma del fatto che i dati relativi all'utilizzazione di moneta elettronica sono stati emessi da essa stessa e che non sono stati impiegati due volte.

La banca non può sapere chi ha usato il denaro elettronico fintantoché l'utente non prova ad usarlo due volte.

Tale sistema di pagamento è conosciuto come "denaro su *Internet*" perché è quasi simile ai pagamenti in denaro contante in termini di sicurezza, tasse, pagamenti tra singoli individui, e non rintracciabilità.

A seconda del protocollo utilizzato, la transazione effettuata con denaro elettronico può o non può essere registrata presso la banca o il negoziante; di conseguenza risulterebbe possibile identificare l'acquirente.

Il denaro elettronico può lasciare la stessa traccia contabile di un acquisto effettuato con carta di credito o può fornire un anonimato più sicuro di quello garantito dalle banconote.

Senza alcuna forma di anonimato inserita nella moneta elettronica, comunque, ogni pagamento lascia la possibilità di una registrazione che, combinata con altre registrazioni simili, permette di ricostruire il profilo dell'utilizzatore.

Se il denaro elettronico sostituisce le carte di credito per il commercio ordinario di beni tangibili, le conseguenze di questa "schedatura" dell'utilizzatore possono essere identiche a quelle collegate all'uso della carta di credito.

Se lo sviluppo futuro dei pagamenti su *Internet* è orientato verso l'uso della carta di credito e della moneta elettronica senza possibilità di anonimato, sarà disponibile una quantità sempre maggiore di notizie utili a tracciare il percorso della possibile conversione del potere d'acquisto potenziale (espresso da denaro illecitamente ottenuto) in potere d'acquisto reale.

4. *Sistemi innovativi di pagamento e riciclaggio via internet.*

I rischi di un uso illegale di *Internet* sono assai rilevanti poiché il *web* può costituire un ambiente vulnerabile e permeabile alle infiltrazioni delle organizzazioni criminali offrendo loro la possibilità di realizzare le operazioni necessarie allo svolgimento ed allo sviluppo delle strategie classiche di riciclaggio dei proventi illeciti, basate sulle tre fasi che caratterizzano il fenomeno³⁰.

Nella stadio denominato “*placement*”, che, come noto, coincide con il momento di collocamento fisico del denaro nel circuito finanziario o nel commercio legale, l’uso della rete può risultare strategico nel garantire la riservatezza delle comunicazioni, attraverso la disponibilità di molteplici *software* di crittografia (prelevabili gratuitamente dal *web*), che allo stato attuale sono di fatto inviolabili per qualsiasi agenzia di controllo del crimine.

Sempre in questo ambito, non vanno sottovalutate le possibilità di operare in totale anonimato, risultando

³⁰ Basti pensare agli operatori “*Private World*”, “*Privacy Tool*”, “*Defiscalisation*”, “*Privacy Solutions*”, che, unitamente ad una miriade di altri soggetti, attraverso *Internet*, offrono strumenti come passaporti e seconda cittadinanza, assieme a conti bancari anonimi, carte *ATM* di pagamento elettronico e di credito anonime, carte d'identità, società anonime *offshore* ed altro. Sfruttando le onnipresenti ambiguità di giurisdizione e presentando pretestuose ragioni di difesa della *privacy*, queste imprese sono in grado di offrire strumenti molto utili per un largo spettro di attività criminali. Le proposte di questi intermediari si caratterizzano, più che come servizi, come veri e propri strumenti messi a disposizione delle imprese criminali e tali da consentire loro qualunque operazione finanziaria. L'immissione nel circuito finanziario legale dei fondi di provenienza illecita, l'occultamento della loro origine, l'effettuazione di investimenti o di pagamenti in tempo reale sono così disponibili non solo senza soluzione di continuità, ma divengono al contempo direttamente gestibili dall'utente. La maggior parte dei prodotti offerti non rispetta i più basilari principi di trasparenza bancaria, né tantomeno le varie discipline internazionali sull'antiriciclaggio.

estremamente semplice, ad esempio, dotarsi in modo gratuito di nuovi indirizzi di posta elettronica³¹.

Come noto, l'esecuzione di molteplici operazioni finanziarie o commerciali finalizzate al mascheramento o scomposizione del denaro dall'origine criminale dà luogo alla fase di "layering".

Anche in tale circostanza *Internet* rappresenta un pericoloso catalizzatore delle operazioni di riciclaggio, allo stadio in parola, favorendo il ricorso a servizi tecnici spinti e ad operazioni sui mercati globali. L'elemento di notevole miglioramento per i riciclatori e di conseguente allarme per le autorità che si dedicano all'anti-riciclaggio.

Tre sono le probabili aree di rischio che potrebbero essere agevolmente sfruttate soprattutto dai professionisti della protezione e dell'occultamento dei capitali.

Da un canto un favorevole supporto alle attività di dissimulazione dell'origine dei proventi da attività illecita può essere sviluppata dagli intermediari finanziari, per lo più collocati in Paesi considerati paradisi fiscali, attraverso la prestazione di servizi *on-line* del tipo *asset protection*, *private banking*.

Gli intermediari finanziari *on-line* assicurano diversificati servizi potenzialmente utili all'attività di "layering" sono moltissimi ed offrono una molteplicità di prodotti, tutti comodamente acquistabili attraverso la rete, come nel caso, ad

³¹ Inoltre, per evitare la remota possibilità di essere tracciati, ossia intercettati ed individuati attraverso la connessione telefonica, esistono degli appositi *server*, detti *anonymizer* o *remailer*, che permettono di cancellare l'origine ed il percorso effettuato dalla *mail* per arrivare a destinazione. Più semplicemente, è sufficiente operare con il proprio indirizzo anonimo da uno dei sempre più numerosi punti di accesso pubblici ad internet, come i *cyber caffè*, le biblioteche o le Università. Nondimeno, nella rete risulta possibile acquisire servizi per conservare l'anonimato con la posta convenzionale: sono, infatti, in vendita, in numerosi siti dedicati alla conservazione della *privacy*, efficaci servizi di caselle postali anonime, con possibilità di rinvio postale, o ancora numeri di telefono in diverse Nazioni che sono automaticamente girati su un'utenza nazionale.

esempio, dei conti bancari anonimi, delle società *off-shore*, delle carte di credito anonime o delle tessere telefoniche anonime.

L'*on-line banking*, in Stati con legislazioni restrittive sul segreto bancario e con imperfetta regolamentazione o attuazione dell'identificazione della clientela, si presta a fungere da terreno fertile per l'implementazione delle tecniche di nascondimento del denaro "sporco".

A ciò si aggiunge che in questo caso, il pericolo che in *Internet* esistano istituti di credito sprovveduti o, peggio ancora, in mala fede, è connesso con la difficoltà nel nuovo ambiente virtuale di imporre delle politiche di "*know your customer*", con conseguenti problemi di identificazione del cliente che si rivolge al particolare strumento.

È difficile infatti poter verificare che le parti dell'operazione siano effettivamente coloro che hanno aperto il conto e non invece terze persone non conosciute.

La possibilità di aprire comodamente da casa conti bancari *on-line* in istituti residenti in Paesi dalla stretta legislazione sulla *privacy* bancaria facilita ancora maggiormente il compito di coloro che attraverso il *web* cercano di occultare i capitali di origine illecita.

Un ruolo di significativa importanza, nel perfezionamento del processo di "*layering*", spetta al gioco d'azzardo *on line* funzionante tramite casinò e centri di scommesse collocati su *Internet*.

Il *business* delle case da gioco virtuali è letteralmente esploso in questi ultimi anni tanto che, effettuando una semplice ricerca, vengono riportati centinaia di casinò virtuali, nella maggior parte dei casi, operanti in paradisi fiscali.

Nel gioco d'azzardo *on-line* si amplificano i rischi già intrinseci in questo tipo di attività: da una parte, *Internet* consente un totale anonimato del giocatore e dall'altra la collocazione di queste case da gioco virtuali in Paesi dalla normativa anti-riciclaggio "flessibile", permette di regolare le giocate con qualsiasi forma di pagamento, evitando i pericoli

di controllo o di comunicazione delle transazioni sospette a qualsivoglia autorità di vigilanza.

Con riguardo all'ultima fase del processo di riciclaggio, definita di "*integration*", ovvero la fase di integrazione del denaro con altri proventi di natura legale o la costituzione di prove di legittimità della loro provenienza, l'apporto di *Internet* non è affatto diverso dal corrispondente beneficio creato nei mercati finanziari convenzionali, anche perché in questa fase sono meno determinanti le esigenze di riservatezza ed anonimato.

Semplificando, si potrebbe sostenere che la possibilità di gestire i risparmi attraverso *Internet* comporta sempre dei notevoli vantaggi in termini di costi e soprattutto di opportunità di differenziazione.

L'ipotesi più insidiosa di riciclaggio perpetrato via *Internet* è quella di natura "digitale integrale", attraverso la quale tutte le fasi classiche del riciclaggio sono condotte attraverso transazioni elettroniche anonime.

Il ricorso a "*dispenser*" automatici di carte pre-pagate o che permettono il caricamento di "*smart cards*"³² anonime e l'esecuzione di transazioni illecite direttamente in forma digitale anonima (pagamenti con *smart-cards* anonime, denaro elettronico, *phone-money*, carte di credito anonime) rappresentano passaggi funzionali alla realizzazione del riciclaggio.

In particolare, si segnala il fenomeno delle schede pre-pagate e ricaricabili, per i cellulari, spesso emesse in condizione di anonimato per l'acquirente e che, soprattutto, consentono una facile conversione del denaro liquido in qualsiasi punto vendita che offre servizi di ricarica.

³² Si tenga conto, infatti, che non sono richiesti dati personali per le carte prepagate di basso importo, mentre le *smart cards*, pur esigendo in genere l'apertura di un conto bancario, possono essere emesse da istituti di credito di Paesi dalla strettissima legislazione sul segreto bancario e acquistate attraverso *Internet*.

Per quel che riguarda il trasferimento del valore dalla tessera GSM ad un conto bancario, lo stesso potrebbe essere già facilmente realizzato attraverso la costituzione e l'uso di *hot-line* fittizie.

Inoltre, si sono sviluppati negli Stati Uniti, e, come visto, si stanno radicando anche in Italia, dei sistemi di pagamento basati sul credito telefonico.

In questo scenario, le recenti innovazioni che hanno portato all'integrazione del telefono cellulare con i sistemi di navigazione in internet, sanciscono molto probabilmente la completa interoperabilità dei due strumenti e, quindi, anche la possibilità di trasferire valore dal telefono cellulare via *Internet*.

Sono, pertanto, evidenti le implicazioni dell'impiego dell'*E-Cash* sui sistemi di controllo antiriciclaggio.

Solo la fase finale del regolamento avviene per il tramite delle banche: nel frattempo l'operazione si è già realizzata e, con essa, una certa disponibilità è stata trasferita ad un altro soggetto in contropartita di un bene o di un servizio.

Vi è il rischio concreto di "disintermediazione", ovvero di eliminazione della partecipazione di intermediari nelle operazioni di emissione e trasferimento di mezzi di pagamento elettronici, con rilevanti conseguenze sul piano del controllo dell'origine delle disponibilità immesse nel sistema³³.

Di particolare gravità risulta la minaccia del riciclaggio perpetrato mediante indebitamento, ossia ricorrendo non già a movimentazioni delle somme depositate presso gli intermediari creditizi e finanziari, bensì allo strumento delle

³³ Con riguardo alle cosiddette "Stored Value Cards" o "Smart Cards", si assiste all'accreditamento di denaro in forma virtuale e alla sua incorporazione in un supporto magnetico ricaricabile ed utilizzabile per effettuare pagamenti e trasferimenti di fondi. In considerazione del meccanismo di funzionamento delle smart cards, dopo che la disponibilità è stata trasferita dal conto alla carta, di essa si perde ogni traccia finché non avviene il deposito in altro conto, ad opera di un diverso soggetto, del denaro che sino a quel momento è circolato liberamente. Il rischio maggiore è costituito dalla possibilità (allo stato non ancora presente in Italia) di effettuare trasferimenti da carta a carta senza transitare per la banca.

garanzie, che sfugge al dispositivo di prevenzione e repressione attuato mediante gli obblighi di identificazione della clientela e di segnalazione delle operazioni sospette: il riferimento è alle P.B.G.'s (*primary bank guarantees*) o a titoli simili (*prime bank notes* e *prime bank stand-by letters of credits*), grazie ai quali i capitali sporchi, esposti al “rischio” di monitoraggio, restano immobili, mentre al loro posto si muovono le relative garanzie sottostanti in un vortice di triangolazioni fra istituti³⁴.

Se la fase di “*placement*” del riciclaggio digitale integrale è la più innovativa, nella fase di “*layering*” entrano in gioco altre novità tecnologiche che la rendono interessante.

In particolare, assumono rilevanza, nell’ottica di operare movimenti di denaro elettronico in condizione di anonimato le tecnologie di crittografia, adottate per ragioni di *privacy* e di sicurezza, che hanno permesso di attribuire alla valuta elettronica le stesse caratteristiche che contraddistinguono il denaro liquido.

L’esistenza di tale opportunità ha indotto la necessità di approntare sistemi di crittografia scalabili, in grado di garantire livelli di *privacy* distinti e controllabili a seconda degli interessi collettivi messi in pericolo, in modo da assicurare alle autorità competenti la possibilità di effettuare indagini ed individuare il percorso seguito dal denaro elettronico.

Tuttavia, l’implementazione e la diffusione di queste tecnologie è tuttavia fondamentalemente legata al grado di standardizzazione dei sistemi di pagamento elettronici e, soprattutto, al livello di regolamentazione che verrà richiesto nei singoli Paesi.

Altrettanto, pericolose sono le tecniche di *tunnelling IP* che permettono di nascondere le transazioni illegali all’interno delle informazioni tecniche che accompagnano palesi e spesso

³⁴ POLLARI N., “La sicurezza economica come obiettivo pubblico di tutela”, Rivista della Guardia di Finanza, n. 5/1999.

insignificanti disposizioni spedite elettronicamente agli istituti di credito.

Nell'intestazione dei singoli “pacchetti” che vengono trasmessi in rete è celata l'effettiva commissione bancaria a dispetto di quanto leggibile nel contenuto del messaggio intercettato.

Al fine di realizzare queste operazioni i mezzi tradizionali di crittografia vengono affiancati e sostituiti dai più moderni sistemi di “steganografia”, ossia quelli che consentono di nascondere testi e immagini all'interno di altre immagini o riproduzioni sonore³⁵.

³⁵ RAPETTO U., “Guardie e ladri sul web”, Insetto Affari & Finanza della Repubblica del 5 luglio 1999.

PARTE SECONDA

LA DISCIPLINA CONTRO IL RICICLAGGIO

CAPITOLO I

ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E
STRATEGIE DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO

1. La necessità di una politica criminale internazionale

Il mondo del crimine organizzato può oggi essere a ragione definito come completamente imprenditorializzato, nel senso che risulta integrato o, meglio, motivato dalla logica del profitto.

Nella parte prima di quest'opera, ampio spazio è stato dato alla tematica relativa all'impresa criminale ed alla demarcazione dei mercati legali ed illegali. Ai fini logici del percorso che giunge alla conclusione della necessità di una strategia internazionale contro la criminalità organizzata in generale e contro il riciclaggio in particolare, giova comunque riprendere la definizione, così come viene proposta da alcuni autori, di mercato illegale. Questo può essere individuato nell'area nel cui ambito si svolgono in modo continuativo gli scambi di beni e servizi la cui produzione, commercializzazione e consumo sono proibiti, o sottoposti a forti limitazioni, dalle leggi della maggior parte degli Stati e dalle norme di diritto internazionale, adottate sulla base di considerazioni inerenti la sicurezza collettiva e la dignità della persona umana¹. Esempi tipici di mercati di questo genere sono quelli della droga, delle armi da guerra vendute al di fuori degli accordi ufficiali, della tratta degli esseri umani, ridotti in schiavitù economica o sessuale, dei capitali di origine criminale, delle informazioni riservate e segrete. Il mercato diventa, quindi, illegale quando

¹ ARLACCHI P., "Saggio sui mercati illegali", *Rassegna italiana di sociologia*, 1988, pp. 127 ss.

si sviluppa al di fuori dei margini precisi posti dai divieti giuridici, formali, messi in atto dal diritto interno ed internazionale; ne consegue che i mercati illegali possono essere considerati come una creazione artificiale, cresciuta parallelamente alle funzioni di regolazione economica, di protezione e di assistenza².

Ove l'attività di produzione o di scambio avvenga all'interno delle regole del tessuto normativo fissato in ambito locale ed internazionale, si realizza il mercato legale, la cui qualificazione positiva deriva dall'ossequio di una pratica deontologicamente corretta dell'impresa: il rispetto, a condizioni di reciprocità, di principi di base per il comune raggiungimento di finalità economiche, considerate degne di tutela giuridica.

Se la disciplina giuridica del mercato è adottata per garantirne il regolare funzionamento, su un piano strettamente economico l'assoluta libertà, in linea teorica, della produzione e dello scambio di beni e servizi non può che determinare un effetto moltiplicativo del valore aggiunto, con ricadute sicuramente positive in un'ottica macroeconomica.

La riduzione o l'eliminazione, in alcune aree, delle barriere doganali, l'affermarsi di regole che tendono al contenimento della rapidità nei traffici commerciali con la difesa della sicurezza in termini sociali, l'affermarsi di un sostrato infrastrutturale di servizi basato oramai quasi universalmente sull'utilizzo di strumenti telematici, hanno dato un impulso gigantesco alla globalizzazione dei mercati che oramai non conoscono confini di sorta. Ne è un interessante esempio la Repubblica Popolare Cinese che, da economia chiusa di impostazione socialista, ha aperto le porte agli

² PANSÀ A., "I flussi di denaro sporco, le tecniche di riciclaggio e gli sforzi della cooperazione internazionale nelle politiche di contrasto, in DE GUTTRY A. - PAGANI F., La cooperazione tra gli Stati in materia di confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio, CEDAM, 1995, pag. 7 e ss.

investimenti ed alle iniziative imprenditoriali straniere, pur se con criteri ed in misura ampiamente controllati³.

In un contesto di elevatissimo dinamismo economico commerciale, il confine fra i mercati legali ed i mercati illegali va via sempre più diradandosi fino a scomparire, atteso che l'attività di riciclaggio di capitali di provenienza illecita non consiste praticamente che nell'inserimento e nella conseguente trasformazione, finalizzata all'occultamento delle origini, di denaro sporco nel circuito legale. Una volta esaurita la fase di *laundering*, il capitale ripulito rispetta le regole del mercato legale e vi si mimetizza perfettamente.

La lotta contro il riciclaggio di denaro sporco si pone, dunque, per motivazioni di ordine etico intimamente connesse a quelle di ordine pubblico economico, incentrate sul principio della certezza delle regole e del diritto. L'eventuale tolleranza di attività di riciclaggio anche per quei proventi derivanti da condotte che la coscienza sociale non classifica fra i reati gravi, come talvolta avviene per i reati tributari, potrebbe portare ad un effetto contagioso della criminalità nel mondo della finanza e dell'economia per cui, ad un ridotto livello di rischio sanzione, la remuneratività di un'attività farebbe sicuramente premio sul suo contenuto antisociale. Il ciclo del capitale illecitamente realizzato non può che determinare un effetto volano per la criminalità organizzata, nel senso che, oltre a soddisfare le relative esigenze di autoalimentazione, l'impiego di denaro sporco porta ad effetti moltiplicativi tanto sul piano finanziario quanto sul piano patrimoniale. Tale conseguenza diventa ancor più evidente laddove l'offerta di liquidità, che le organizzazioni criminali porgono verso le economie, si incrocia con la sete di investimenti di Paesi che solo adesso si volgono verso forme più aperte di mercato, come nel caso

³ L'ingresso della Repubblica Popolare Cinese nella Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), avvenuto nel 2001, ha favorito l'ampliamento degli scambi commerciali a livello internazionale.

citato della Cina o come nel caso della riunificazione delle due Germanie a seguito della caduta del muro di Berlino, senza con questo voler far intendere che il crimine possa essere in alcun modo fattore determinante di sviluppi politico economici di tal genere.

Tale premessa serve a spiegare, in via molto sintetica, che le grandi organizzazioni criminali, dai cartelli colombiani alla mafia russa, dalla yakuza giapponese alle triadi cinesi o alla mafia italiana, operano su scala internazionale. Nel settore delle sostanze stupefacenti, per esempio, le materie prime vengono prodotte in determinati Paesi, situati prevalentemente nel sud est asiatico, nell'Asia centrale o nell'America meridionale, trasformate e vendute in altri localizzati nelle regioni più ricche come quelle del nord America e dell'Europa occidentale, spesso dopo essere transitate, per vari motivi, in altre aree di stoccaggio o di distribuzione, come la Turchia o l'Est europeo.

Seguendo la linea di questa grave forma di imprenditoria criminale, la ricchezza prodotta dal narcotraffico segue lo stesso itinerario logico sul piano internazionale, andando ad interessare operatori finanziari di diversi Paesi, ognuno con il proprio ordinamento giuridico. Combattere il riciclaggio, o altri fenomeni criminali attinenti al narcotraffico, nell'ambito limitato del singolo ordinamento nazionale risulterebbe, ovviamente, del tutto inefficace.

L'internazionalità del fenomeno del riciclaggio è stata dimostrata anche dalla casistica, seppure non molto ampia, data dalle indagini antiriciclaggio condotte su vasta scala nel nostro Paese⁴. Valga, a tal fine, l'esempio della cosiddetta operazione *Green Ice*, condotta nel 1992, che ha riguardato una rete criminale di narcotrafficienti del cartello di Medellin e di Cali che si erano serviti di banche e di istituti finanziari, italiani

⁴ Ai casi di maggiore rilevanza investigativa è stata dedicata la parte quinta di questo testo, cui si rinvia per ogni elemento di dettaglio.

e statunitensi, per il riciclaggio dei proventi delle loro attività. In questo che è stato uno dei primi casi scoperti, l'organizzazione aveva costituito al proprio interno una rete di specialisti in operazioni finanziarie, schema funzionale che permetteva la facile ricostruzione degli organici fino a risalire ai capi del sodalizio criminale. È così che successivamente la criminalità organizzata ha affinato le proprie tecniche andando a commissionare l'attività di riciclaggio verso operatori esterni, cui venivano regolarmente corrisposte laute provvigioni per le prestazioni di servizio rese. Tale nuova metodologia ha, peraltro, evidenziato le forti potenzialità di inquinamento della criminalità nei confronti del mercato legale, nel senso che alcuni intermediari finanziari, o funzionari equivalenti del settore bancario, da semplici personaggi esterni sono stati col tempo inglobati organicamente dalle organizzazioni, attraverso la nota pratica corruttiva. Altra operazione di rilievo internazionale è quella che è andata sotto il nome di *Unigold*, resa possibile dalla collaborazione di autorità investigative italiane con diverse forze di polizia straniere, che ha consentito di portare alla luce complessi schemi di riciclaggio messi in atto tra l'Italia, la Colombia ed il Panama⁵.

La scelta da parte della criminalità organizzata dei Paesi ove riciclare il proprio denaro discende da attente analisi comparative, spesso eseguite da parte di consiglieri esperti nel settore legale e finanziario, alla ricerca delle aree caratterizzate da particolari punti di debolezza nella politica e nella legislazione antiriciclaggio, talvolta del tutto assenti. A tal proposito, non si può nascondere che eventuali rendite di posizione siano determinate per precisa volontà degli organi di governo che tendono ad attrarre capitali, anche se sporchi, con

⁵ In proposito si rimanda a DE GENNARO, in *Criminalità e finanza*, Atti del Convegno AREL, Bologna, 1991, 15 ss.

vere e proprie tecniche di “dumping” normativo⁶. L’allocazione dei capitali sporchi in Paesi ove il rischio sanzione appare ridotto se non inesistente risponde a strategie di elusione penale a livello internazionale, in forma del tutto analoga se non parallela agli esempi dell’elusione fiscale, incentrata sulle differenze fra i diversi ordinamenti giuridici. Tale politica criminale non può che avere effetti distorsivi sulla libera concorrenza dei mercati più evoluti.

In tale sistema, particolarmente appetibili sono i Paesi *off-shore*, che non solo non contengono norme penali a reprimere il riciclaggio, ma sono addirittura privi di qualsiasi legislazione efficace di controllo sulle società commerciali e sui sistemi bancari, rendendo particolarmente difficile, se non impossibile, la ricostruzione dell’origine del denaro che vi transita⁷.

Tuttavia, anche lacune di minore entità, presenti nelle legislazioni di diversi Stati non definibili come *off-shore*,

⁶ In tal senso sembra andare la situazione di alcuni Paesi dell’est europeo, come l’Ungheria e, nei primi anni novanta, persino la Germania, che solo nel 1993 ha introdotto la legislazione di controllo nei confronti del riciclaggio (*Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten / Geldwaschegesetz-GwG* del 25 ottobre 1993, BGBl, 1993, I, 1770) in ottemperanza della Direttiva del Consiglio delle CE del giugno 1991. Ciò potrebbe aver facilitato il contributo di capitali di sospetta provenienza all’impegnativa opera di ricostruzione dei territori appartenenti all’ex Repubblica Democratica Tedesca, nei primi anni dopo l’unificazione.

⁷ Nella definizione di *off-shore*, ormai diversa dal significato letterale di “distanza dalla costa”, si includono, generalmente tanto i paradisi bancari (*bank havens*) che i paradisi fiscali (*tax havens*) o societari (*company havens*). Per l’utilizzo dei Paesi *off-shore* a fini di riciclaggio si vedano BERNASCONI, *Il nuovo diritto europeo sul sequestro e il depistaggio di valori patrimoniali provento di reato transazionale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1992, 49 ss.; TURONE, *Le tecniche di contrasto del riciclaggio*, CP, 1993, pt. IV, 1790 ss.; BERNASCONI, *Good Offices to Bad Governance: Towards International Rules against the Abuse of Off-shore Companies*, in *Journal of Money Laundering Control*, 1998, 120 ss. Ai rischi connessi ai Paesi *off-shore* prestano particolare attenzione gli ultimi rapporti annuali del GAFI, di cui si richiama il *Report 1998-1999*, il quale denuncia che, negli ultimi dieci anni, mentre i Paesi membri del FATF/GAFI hanno rispettato gli standards internazionali richiesti dal primo rapporto GAFI, permane “la scarsa propensione, o il diretto rifiuto, di taluni importanti centri finanziari a collaborare in quest’area”.

possono favorire l'attività delle organizzazioni criminali internazionali, ostacolando, ad esempio, le condizioni di reciprocità che sono essenziali per la collaborazione dei diversi sistemi giudiziari, o rendendo inefficiente la persecuzione di taluni schemi criminali.

Una strategia di effettivo contrasto al riciclaggio necessita, quindi, di ampia cooperazione e di coordinamento internazionale, tanto più efficace se supportata da una disciplina omogenea, quanto meno nei termini fondamentali, fra i vari Paesi.

Il processo di omogeneizzazione delle normative dovrebbe riguardare innanzitutto le fattispecie penali di riciclaggio, per evitare che eventuali aree di impunità di certi comportamenti, presenti solo in taluni Paesi, possa costituire ostacolo o impedisca la collaborazione internazionale fra autorità giudiziarie o investigative. In tale processo di ravvicinamento devono essere coinvolti anche gli intermediari finanziari per l'acquisizione e lo scambio di informazioni sui movimenti del denaro contante o sulle transazioni, che, per caratteristiche oggettive o anche soggettive, possono considerarsi sospette. E non certo secondaria è la tematica della cooperazione per consentire un miglior funzionamento organico, a livello internazionale, dei singoli operatori di giustizia, in modo tale che volga verso un'effettiva repressione del fenomeno in tutte le sue fasi costitutive, frammentate in regioni spesso ubicate in continenti diversi, strategia essenziale sia per lo svolgimento delle indagini che relativamente all'assicurazione ed alla confisca delle ricchezze illecitamente conseguite⁸. La necessità di un lavoro coordinato, a livello internazionale, soprattutto a livello investigativo, facilita le indagini bancarie e societarie

⁸ Sulla necessità di accordi internazionali, si veda MASCIANDARO, Banche e riciclaggio, analisi economica e regolamentazione, Milano, 1994, 194.

volte all'individuazione all'estero dei proventi illeciti⁹, come ripetutamente richiesto da parte dei magistrati e degli investigatori impegnati sul campo dell'antiriciclaggio.

Come si potrà ricavare dalla lettura dei paragrafi successivi, il riciclaggio deve ritenersi come il nucleo centrale stesso della criminalità organizzata, rappresentandone tanto il fine, sotto l'aspetto teleologico, quanto l'origine, sotto l'aspetto genetico dello stimolo al consolidamento ed allo sviluppo delle attività delittuose ad elevato grado di redditività. Quindi, il riciclaggio si pone al centro dell'attenzione delle autorità preposte al controllo della criminalità organizzata sul piano internazionale. Ne è un esempio molto significativo la "Dichiarazione politica di Napoli", formulata alla conclusione dei lavori della Conferenza mondiale sulla criminalità organizzata, svoltasi dal 21 al 23 novembre 1994, che fra i temi di maggiore importanza poneva quello del contrasto al riciclaggio quale strumento fondamentale di lotta alla criminalità organizzata internazionale.

In quella sede, veniva raccomandato:

- "un maggior allineamento delle disposizioni di legge relative alla criminalità organizzata;
- il rafforzamento della cooperazione internazionale, a livello investigativo, processuale e giudiziario, in ambito operativo;
- la definizione di modalità e principi fondamentali per la cooperazione internazionale a livello regionale e mondiale;
- l'elaborazione di accordi internazionali sulla criminalità organizzata transnazionale;

⁹ Tale esigenza era stata denunciata, già nel 1984, da Giovanni Falcone, nel corso di un Convegno internazionale sul tema "Mafia e criminalità", come ricordato da MAZZOCCO, *La nuova disciplina antiriciclaggio*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1993, 1181.

- l'attuazione di misure e strategie volte a prevenire e contrastare il riciclaggio del denaro e a controllare l'utilizzazione dei proventi illeciti¹⁰.

La difficoltà obiettiva è quella di richiedere a tutti gli ordinamenti che venga assicurata la massima "trasparenza", anche in sede di collaborazione rispetto ad indagini condotte da autorità giudiziarie di altri Paesi. Difficoltà che deriva dalla non perfetta coincidenza delle misure sanzionatorie se non addirittura della scelta di altri strumenti sanzionatori in luogo di quello penale per talune condotte accessorie al reato di riciclaggio. Ne è un esempio il fatto che gli illeciti tributari hanno in alcuni Paesi natura esclusivamente amministrativa, come la Svizzera, che pertanto non ammette deroghe al segreto bancario rispetto alle indagini delle autorità giudiziarie straniere volte ad accertare il riciclaggio di proventi derivanti da reati fiscali¹¹. Le fattispecie di riciclaggio possono, peraltro, essere perseguite solo se i reati "presupposti" o "fonte" commessi all'estero, da cui derivano i proventi, abbiano rilevanza penale tanto nel Paese dove è stata compiuta l'operazione di "produzione" della ricchezza quanto nel Paese dove viene attuata l'operazione di "ripulitura".

La scommessa della lotta antiriciclaggio viene allora giocata solo sul campo della sensibilità giuridica di ogni Paese che

¹⁰ Dichiarazione politica di Napoli e Piano d'azione globale di lotta alla criminalità organizzata transnazionale, rapporto del Comitato plenario tenuto a conclusione della Conferenza mondiale sulla criminalità organizzata, Napoli, 21-23 novembre 1994 (pubblicata in AA.VV., *Mafie e antimafia, Rapporto '96*, a cura di Luciano Violante, Bari, 1996, 241 ss.).

¹¹ È molto dibattuto il dubbio sulla configurabilità del riciclaggio per proventi rivenienti da reati di evasione fiscale. Vi è chi esclude tale ipotesi sostenendo che il denaro cui essi attengono proviene da attività lecite e non criminali, come MANNA A., *Riciclaggio e reati connessi all'intermediazione mobiliare*, Utet 2000 e ZANCHETTI, *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, cap. V, par. 8. b. Certo è che capitali riferibili ad atti di evasione fiscale vanno ad alimentare la cosiddetta "opacità" del sistema creditizio, allargando la base della zona grigia in cui i proventi di delitti gravi, come il narcotraffico, possono ben confondersi con quelli derivanti dalla mancata osservanza di obblighi di contribuzione alla spesa pubblica.

deve andare a ritenere l'offesa verso interessi di tipo pubblicistico come un'offesa verso interessi di portata sopranazionale¹².

Per motivazioni che saranno più ampiamente esposte in seguito, non si può immaginare una competenza esclusiva a carattere sopranazionale delle istituzioni dedite in via esclusiva alla lotta al riciclaggio come il GAFI o l'ONU, con l'imposizione di specifici obblighi di previsione di sanzioni penali da parte degli Stati membri. Risulterà, purtroppo, fisiologicamente sempre presente un certo livello di "opacità" del sistema, che non deve comunque assumere le dimensioni patologiche dell'identificazione, o meglio, della confusione delle esigenze di competitività delle imprese legali con l'eliminazione di qualsivoglia, seppur minima, regola restrittiva. Un comportamento conciliante da parte degli intermediari nella "zona grigia" non agevolerebbe di certo il cosiddetto *paper trail*, ossia la ricostruzione del percorso seguito dalle ricchezze illecitamente accumulate sul circuito finanziario regolare.

Ed è proprio il mercato legale a fornire, in via del tutto naturale e nella più perfetta buona fede, "*spillovers*", ovvero vantaggi di posizione, al crimine organizzato, nel senso che gli oramai consolidati pilastri dei sistemi finanziari avanzati, consistenti nel segreto bancario o nella tradizionale accettazione di cospicui depositi in contanti, specie da parte di determinate categorie di operatori economici dediti al *retail*,

¹² In tal senso, il Trattato di Maastricht, con l'inserimento dell'art. 209A nel Trattato dell'Unione Europea ha introdotto il fondamentale "principio di assimilazione" per il quale gli Stati membri adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari. Con esso è stata attuata una perfetta equiparazione delle lesioni ai beni giuridici comunitari con quelle recate ai beni giuridici nazionali, tenuta perfettamente identica anche nella nuova formulazione del citato art. 209, rinumerato al n. 280, a seguito del Trattato di Amsterdam del 1997.

contribuiscono alla resistenza dell'opacità della struttura in favore del riciclaggio.

Risulta, comunque, del tutto arduo pensare all'effettiva applicazione di misure drastiche per l'eliminazione dei vuoti di trasparenza del sistema, quale l'eliminazione totale dei mezzi di pagamento al portatore, mediante l'introduzione di un sistema generalizzato di scambi nominativi a mezzo di carte di credito o altri strumenti che lascino tracce informatiche, o quale la cancellazione dei vantaggi competitivi derivanti dalla relativa impenetrabilità nei confronti delle autorità di controllo, fiscali o di altro genere, dei Paesi *off-shore*. Tali difficoltà non devono fermare quel processo, iniziato poco più di venti anni fa, che ha portato all'istituzione di organismi internazionali con il compito esclusivo di individuare ed indicare gli strumenti più efficaci per debellare un fenomeno come quello del riciclaggio che, per estensione e vischiosità, non ha certo le caratteristiche migliori per essere arginato in tempi brevi. Certo è che è solo sul piano del coordinamento e della cooperazione internazionale possono essere intraviste le uniche possibilità di successo della lotta al "*money laundering*".

2. *Prima iniziativa internazionale contro il riciclaggio: la Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 27 giugno 1980*

Nella cronologia delle iniziative internazionali, uno dei primi documenti che affronta in maniera diretta il tema del riciclaggio è rappresentato dalla Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del giugno 1980, registrata con il numero R 80/10, sotto il titolo "Misure contro il trasferimento e la custodia di fondi di origine criminale". La raccomandazione costituisce l'esito di uno studio di un comitato d'esperti condotto nel periodo 1977-80.

In quanto raccomandazione redatta dal Comitato dei Ministri, composto dai Ministri degli esteri o da loro delegati, tale atto non ha esplicitato un'efficacia cogente diretta negli

ordinamenti dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, ma è da ritenersi di assoluta importanza per il fatto che costituisce il primo precedente per quella che sarà la Convenzione dello stesso Consiglio d'Europa del novembre 1990¹³.

La raccomandazione nasce in un clima di espansione delle attività delle organizzazioni criminali, che si stavano preoccupantemente sviluppando in tutta l'area europea, quale regione fra le più ricche dello scenario mondiale, con una crescita sensibile del numero delle rapine, dei sequestri di persona e di altri gravi reati. Tale evoluzione faceva insorgere la fondata preoccupazione che sul finire degli anni settanta la criminalità avesse già intessuto una fitta rete di legami internazionali non solo sul piano strettamente operativo-criminale, ma anche nella fase successiva del reimpiego dei capitali illeciti da un Paese all'altro. Il riciclaggio di tali attività illecite poteva, quindi, incoraggiare la perpetrazione di ulteriori delitti, anche in Paesi diversi, con seria e reale minaccia all'ordine pubblico e alle economie aperte¹⁴.

¹³ Il Consiglio d'Europa fu creato nel 1949 come un'organizzazione europea finalizzata alla cooperazione intergovernativa e parlamentare. La sua finalità è quella di creare le condizioni per la massima unione tra i membri, intesa come salvaguardia degli ideali che ne costituiscono il patrimonio comune e per facilitarne il progresso economico e sociale. Al momento, il Consiglio d'Europa consta di 32 Stati membri, di cui 23 sono democrazie dell'Europa occidentale, mentre gli altri 9 appartengono all'Europa centrale e orientale. L'Ungheria è stato il primo di questi Paesi, nel novembre 1990, a entrare nell'"Area Democratica Europea", seguita dalla Cecoslovacchia nel febbraio 1991 e dalla Polonia nel novembre 1991. Al momento sono all'esame domande di adesione di altri 9 Stati, incluse la Federazione russa e l'Ucraina.

¹⁴ È da segnalare che l'Italia, solo due anni prima, con il d.l. 21 marzo 1978, n. 59, convertito con l. 18 maggio 1978 n. 191, aveva introdotto una fattispecie penale *ad hoc*, l'art. 678 *bis* c.p., relativa al delitto di "Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione" che può essere considerata, se non una vera fattispecie di riciclaggio, sicuramente un valido esempio di anticipazione di quest'ultima. Tale delitto veniva posto come forma di tutela integrativa dell'ordinamento penale verso l'espandersi delle attività di estorsione e di sequestro. Ponendo una sorta di semplificazione probatoria, veniva così prevista una pena per chi venisse sorpreso con banconote "segnate" provenienti da uno dei delitti indicati, senza dover dimostrare il concorso

Il progetto di base della Raccomandazione consiste nella costruzione di una politica di cooperazione generale fra i Paesi membri nella lotta al riciclaggio, da realizzarsi mediante l'appello verso i legislatori ad intervenire sui sistemi bancari, introducendo misure idonee a prevenire la penetrazione del denaro sporco nelle istituzioni finanziarie e creditizie che legalmente operano nel tessuto imprenditoriale dei vari Stati.

L'idea centrale di questa raccomandazione, che, come detto, era il frutto di un primo studio organico delle misure da contrapporre ad un fenomeno la cui gravità era già stata comunque percepita e segnalata in precedenti occasioni, è quella di ritenere che il sistema creditizio possa avere "all'interno della strategia complessiva un ruolo preventivo efficace", secondo la lettera stessa della raccomandazione 80/10. La cooperazione delle banche viene, infatti, giudicata come fondamentale per consentire o, quantomeno, agevolare il lavoro delle autorità giudiziarie e delle forze di polizia. Questo può ritenersi, a ragione, il punto focale degli impianti giuridici, tanto di matrice internazionale quanto di origine comunitaria, che si sono susseguite fino ad oggi, con leggere variazioni piuttosto di forma che di contenuti essenziali. Infatti, a guardare i documenti internazionali predisposti negli anni successivi, si nota che questa collaborazione con l'autorità inquirente viene richiesta con accenti di maggiore o minore spontaneità al sistema creditizio e mobiliare in genere. Da un lato si registra l'auspicio di una maggiore assistenza, dall'altro si apre alla facoltà di infrangere il segreto professionale anche fuori dai casi di specifica richiesta dell'autorità competente, fino all'obbligo, gravemente sanzionato, di segnalare i propri

nell'estorsione o nel sequestro. In proposito, si vedano PECORELLA, Denaro (sostituzione di), in *Digesto penale*, III, Torino, 1987, 366 ss.; PALAZZO, La recente legislazione penale, Padova, 1981, 144 ss.; DALIA, L'attentato agli impianti e il delitto di riciclaggio, Milano, 1978; REINOTTI, Ricettazione e riciclaggio, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, 461 Ss.

clienti “sospetti”, sulla base di autonome valutazioni da operare secondo criteri predisposti dagli organi di vigilanza. Si è quindi progressivamente passati da quella che, nella letteratura internazionale, viene normalmente definita come una collaborazione passiva dell’intermediario con l’autorità inquirente (esibizione di documenti, apertura di cassette di sicurezza, ecc., su specifico mandato di un giudice penale) ad una collaborazione attiva concretantesi nella segnalazione di operazioni sospette.¹⁵

Al di là di questa breve digressione, va evidenziato che la Raccomandazione del 1980 si limita solo ad auspicare l’introduzione di alcune misure fondamentali.

Anzitutto viene richiesto alle banche di controllare l’identità dei clienti, sulla base di documenti ufficiali di identità o strumenti equipollenti, all’atto dell’apertura di un conto corrente o di una cassetta di sicurezza, o al momento dell’effettuazione di transazioni per contanti superiori ad una certa entità. Viene, inoltre, richiesto di sviluppare forme di cooperazione, sul piano nazionale e transnazionale, fra le banche e le Autorità giudiziarie e investigative competenti, in ordine allo scambio di informazioni sulla provenienza e la circolazione di banconote di sospetta provenienza criminosa, anche per il tramite dell’Interpol.

Il Comitato dei Ministri invita, quindi, i Paesi membri ad intraprendere le opportune iniziative affinché le banche adottino altre misure di carattere cautelare. In particolare, si richiede di evitare, ad esempio, di affittare cassette di sicurezza a persone non conosciute o non degne di fiducia; di istituire corsi di addestramento e formazione per il personale, specie se addetto a funzioni di relazione con il pubblico; di accantonare una certa quantità di banconote con il numero registrato, da utilizzare su indicazione delle Autorità per casi particolari o,

¹⁵ Sul punto si veda ZANCHETTI, *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, Milano, 1997, cap. III. par. 1 e 2.

infine, di istituzionalizzare meccanismi di controllo casuali o sistematici, per verificare la provenienza lecita del denaro¹⁶.

3. La dichiarazione dei principi di Basilea del 12 dicembre 1988

Il 12 dicembre 1988 viene adottata a Basilea la “Dichiarazione di Principi concernenti la prevenzione dell’uso criminale del sistema bancario a fini di riciclaggio del denaro”¹⁷ da parte del Comitato Cooke della Banca dei Regolamenti Internazionali¹⁸. La Dichiarazione di Principi di Basilea rappresenta una pietra miliare nella produzione normativa antiriciclaggio adottata a livello internazionale e si pone in perfetta linea con la Raccomandazione del Consiglio d’Europa, esplicitamente richiamata all’interno del suo stesso preambolo.

La dichiarazione si articola su cinque punti e “si prefigge di delineare alcune fondamentali politiche e procedure, delle quali i responsabili delle banche dovrebbero assicurare l’applicazione all’interno delle proprie istituzioni, con lo scopo di contribuire alla repressione del riciclaggio di fondi di provenienza illecita attraverso il sistema bancario nazionale ed internazionale”¹⁹.

¹⁶ Dalla qualità delle raccomandazioni operative materiali, si desume la forte preoccupazione allora riservata al crescente numero di sequestri di persona, delitto che, ovviamente perpetrato per ragioni economiche, andava a ledere gravemente, e talvolta irrimediabilmente, i diritti fondamentali delle vittime.

¹⁷ Copia della Dichiarazione è, fra gli altri, pubblicata nella Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia, 1989, pag. 477, con allegata una nota illustrativa della Banca d’Italia alla dichiarazione di principi, e la Relazione introduttiva per l’audizione del Governatore della Banca d’Italia, aprile 1989. Il governatore della Banca d’Italia era Carlo Azeglio Ciampi, attuale Presidente della Repubblica Italiana.

¹⁸ Tale comitato è composto dai rappresentanti delle Banche Centrali e delle Autorità di Vigilanza bancaria dei Paesi costituenti il cosiddetto “Gruppo dei Dieci” (Belgio, Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Olanda, Regno Unito, Svezia, Svizzera e Stati Uniti d’America) e del Lussemburgo.

¹⁹ Così è stabilito al punto 1 - lo scopo - della dichiarazione.

Come si deduce dalle battute introduttive del preambolo, i rappresentanti delle Banche centrali e delle autorità di vigilanza erano stati indotti all'adozione di un provvedimento contro il riciclaggio per la necessità, sentita, di impedire la canalizzazione di fondi derivanti da attività criminali verso il circuito finanziario legale, ma anche, se non soprattutto, per la forte preoccupazione che l'uso del sistema bancario, e dell'intermediazione finanziaria in genere, da parte di ben articolate organizzazioni criminali potesse generare un così grave effetto di pubblicità negativa, da portare alla sensibile riduzione, se non alla perdita, di fiducia da parte del pubblico in queste istituzioni, fondamentali per il libero mercato. Si voleva, quindi, evitare che le banche potessero esporsi a perdite dirette, a cagione di errori nell'identificazione dei clienti indesiderabili, o a cagione di frodi commesse da funzionari collusi con la criminalità organizzata.

Trattandosi di una questione a carattere internazionale, era evidente la necessità di superare le differenze, in termini di competenze e di responsabilità, fra le varie Autorità di vigilanza bancaria presenti nei singoli Paesi, avuto comunque riguardo al fatto che istituzionalmente tali autorità sono preposte alla salvaguardia del sistema del credito, e non certo al controllo sull'origine legale delle operazioni della clientela. Obiettivo della dichiarazione è stato, allora, quello di raggiungere un'intesa internazionale sulla fissazione dei principi cui potesse aderire tutto il sistema delle istituzioni finanziarie. Non trattandosi di un documento avente forza di legge, l'efficacia della dichiarazione è stata, comunque, riposta nell'implementazione di leggi e regolamenti idonei a raggiungere gli obiettivi stabiliti in quella sede.

La natura per così dire "deontologica" del documento emerge dalle premesse di moralizzazione rivolte all'intero sistema bancario; questo deve poggiare sull'integrità dei propri funzionari, messi fortemente in pericolo dalle lusinghe di un potere economico criminale senza remore. Sulla base di tali

considerazioni di base, i responsabili delle banche centrali, onde prevenire coinvolgimenti del sistema bancario in attività criminali, hanno assunto l'impegno di attuare ragionevoli sforzi organizzativi al fine di assicurare l'identificazione di tutte le persone che richiedono servizi alle banche, servizi da rifiutare a coloro che non forniscono i propri dati identificativi. Altre regole di condotta che le Autorità delle Banche centrali si sono poste riguardano l'impegno delle istituzioni finanziarie ad evitare di dar seguito ad operazioni che possono ragionevolmente essere associate ad attività di riciclaggio, come pure l'impegno di cooperare con l'autorità giudiziaria e con le autorità di polizia, non andando a confondere il rispetto del diritto alla riservatezza del cliente con la sua copertura per l'elusione se non per la violazione della legge o delle attività investigative degli operatori di giustizia.

Pur non avendo la dichiarazione, come detto, alcun effetto coercitivo, non può essere negata l'autorevolezza del documento approvato dai rappresentanti delle banche centrali, che, seppure non dotate di potere normativo generale, in ogni Paese ad economia avanzata hanno una sicura capacità di orientamento e di stimolo delle iniziative legislative. La concreta adesione alla dichiarazione è stata, peraltro, dimostrata dalla circostanza che la stessa è stata immediatamente seguita, nell'ambito dei singoli sistemi nazionali, da documenti esplicativi circolari, di sicura efficacia amministrativa interna, che le Autorità centrali hanno diramato, nella maggior parte dei casi, verso i singoli istituti di credito.

Un'analisi dei contenuti della Dichiarazione di Basilea porta ad alcune considerazioni di rilievo, avuto riguardo all'evoluzione successiva della lotta internazionale al riciclaggio.

Il citato obbligo di identificazione della clientela²⁰ era già stato oggetto della Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 1980. Nella formulazione adottata a Basilea, l'identificazione viene limitata ai soggetti che richiedono i servizi delle banche e non viene estesa ai beneficiari effettivi dell'operazione, aspetto che viene invece preso in considerazione negli atti internazionali successivi. Inoltre, la Dichiarazione incita ad evitare il compimento di operazioni con clienti non identificati in caso di transazioni per importi rilevanti, di cui non viene specificata, comunque, alcuna soglia. Se viene previsto l'obbligo dell'identificazione, non risulta trattata la materia, alla prima intimamente connessa, degli obblighi di conservazione dei dati relativi ai dati identificativi della clientela che intrattiene rapporti di durata o effettua operazioni istantanee presso un istituto di credito, procedura che potrebbe assicurare un'importante traccia storica ad eventuali indagini su fatti di riciclaggio individuati dall'autorità giudiziaria anche a distanza di anni. È, però, da apprezzare la sottile precisazione con cui la Dichiarazione estende l'obiettivo dell'identificazione, oltre che al titolare formale del conto, anche alla *ownership*, ovvero alla persona, in ipotesi anche cliente indiretto, effettivo proprietario dei fondi disponibili presso la banca. Tale accorgimento dovrebbe evitare di prestare facilitazioni, anche di ordine formale, all'occultamento della titolarità di attività finanziarie depositate presso istituti finanziari in capo a persone giuridiche, magari localizzate in aree *off-shore*.

Altro aspetto di interesse è quello relativo all'impegno delle banche per il quale "non dovrebbero rendersi disponibili ad

²⁰ L'Italia ha introdotto nella propria legislazione l'obbligo di identificazione della clientela bancaria sin dal 1979 con l'art. 13 del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito con modificazioni con la l. 6 febbraio 1980, n. 15. Attualmente, l'obbligo di identificazione, a seguito di modifiche adottate con la l. n. 197/1991, concerne tutti i rapporti continuativi con istituti di credito e tutte le operazioni superiori ai 20 milioni compiute presso intermediari anche non bancari.

offrire i propri servizi o a fornire un'assistenza attiva in operazioni in ordine alle quali esse hanno buone ragioni per ritenerle collegate ad attività di riciclaggio di fondi illeciti”.

Una tale affermazione di principio comporta l'adozione di iniziative coraggiose da parte delle banche che, a costo di perdere il rapporto con il cliente, in presenza di ragionevoli elementi di sospetto devono rifiutare l'operazione. Una tale iniziativa, anche se particolarmente rischiosa, non sembra poter assicurare efficaci effetti nella lotta al riciclaggio nel momento in cui, contestualmente al rifiuto dell'operazione, non venga previsto un obbligo di segnalazione della transazione sospetta o un'alternativa possibilità di collaborazione con l'autorità investigativa. È di tutta ovvietà, infatti, che una volta rifiutata l'operazione, il cliente sospetto non solo rimane anonimo, ma riporta con sé il denaro sporco che ha tentato di depositare o, comunque, di riciclare. Ecco, quindi, che l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette entrerà nell'agenda internazionale, e quindi all'interno delle singole legislazioni, solo successivamente, a partire dall'istituzione del GAFI nel 1990²¹.

Un aspetto di rilievo fissato nella Dichiarazione è ancora quello, fondamentale per il successo delle attività investigative antiriciclaggio, della collaborazione delle banche con l'Autorità Giudiziaria e con gli organi di polizia investiti di questo particolare settore di indagini.

La Dichiarazione di Basilea invita gli istituti a “prestare la più piena collaborazione”, che, tuttavia, al momento della sua approvazione, non poteva che essere di tipo passivo, ovvero poteva essere fornita solo su esplicita richiesta da parte dell'Autorità Giudiziaria secondo la “misura consentita dalla

²¹ Si veda il paragrafo 5. di questo capitolo ed il successivo cap. III.

specifica normativa locale in materia di riservatezza sui clienti bancari”²².

4. *La Convenzione di Vienna del 19 dicembre 1988*

L'importanza storica della Convenzione di Vienna del 19 dicembre 1988 risiede nel fatto che è il primo documento a prevedere la possibilità di introdurre fattispecie di carattere penale in ordine al riciclaggio. Nell'evoluzione storica delle norme o, meglio, delle iniziative pattizie a carattere internazionale sulle problematiche criminali di maggiore preoccupazione sociale, per la prima volta tale atto fa emergere l'intima aderenza, in termini di logica consequenzialità, degli sviluppi economico monetari rispetto a determinate categorie di reati. Il primo merito di carattere strategico di tale scelta di criminalizzazione del riciclaggio è, quindi, da attribuirsi al riconoscimento definitivo dell'estrema pericolosità del fenomeno del riciclaggio. Se su un piano istintivo il riciclaggio non va ad impressionare la sensibilità comune della coscienza sociale, in quanto si pone oltre la linea dei reati che offendono interessi diretti, di manifestazione immediata, della comunità, su un piano razionale si può facilmente determinarne l'elevato grado di pericolosità, in misura quanto meno pari a quella propria dei delitti base che rendono possibile l'accumulazione dei proventi illeciti. Tanto in quanto si deve pensare all'effetto “volano” che la leva moltiplicativa dei depositi e degli investimenti delle ricchezze illecitamente conseguite possa produrre sull'impresa criminale.

Se nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 1980 e nella Dichiarazione di Basilea del 1988 la problematica era stata semplicemente affrontata in relazione all'assistenza ed

²² FLICK, *Informazione bancaria e giudice penale: l'evoluzione della disciplina nel codice di procedura penale e nella legislazione speciale sul riciclaggio e sulla criminalità organizzata*, BBTC, 90, 111, 306 ss.

alla collaborazione che gli intermediari finanziari dovevano prestare in ordine ai reati di sequestro di persona, di rapine e di altri reati tipici della criminalità organizzata, la convenzione di Vienna si va ad occupare esplicitamente del riciclaggio delle ricchezze rivenienti dallo spaccio di sostanze stupefacenti.

Infatti, l'interesse delle Nazioni Unite e la conseguente produzione normativa nel settore più generale del controllo dell'abuso di stupefacenti e della repressione del traffico illecito parte dal 1961, allorquando venne elaborato un trattato multilaterale generale, la "Convenzione unica sugli stupefacenti"²³ che riordinava l'intero quadro della cooperazione internazionale fino ad allora costituitosi attraverso provvedimenti frammentari. Successivamente, nel 1971, si concludeva una "Convenzione sulle sostanze psicotrope"²⁴ cui, per l'esigenza di una disciplina per certi aspetti più repressiva, seguiva l'adozione di un Protocollo di emendamenti alla Convenzione unica sugli stupefacenti firmato a Ginevra il 25 marzo 1972²⁵. Se queste iniziative andavano a regolamentare il mercato delle sostanze stupefacenti, il cui uso è consentito solo per finalità mediche e scientifiche, nel corso degli anni '80, di fronte al dilagare su scala internazionale del fenomeno, la comunità internazionale ha allargato il fronte di contrasto mediante un'intensificazione della cooperazione nelle attività repressive e di contrasto dell'offerta di droga. Così, nel 1981 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottava l'*International Drug Abuse Control Strategy* e un programma di azione in cinque anni (1982-86), mentre

²³ *Single Convention on Narcotic Drugs*, tenutasi a New York il 30 marzo 1961, in vigore dal 13 dicembre 1964, ratificata dall'Italia il 14 marzo 1975 e resa esecutiva con L. n. 412 del 5 giugno 1974.

²⁴ *Convention on Psychotropic Substances*, conclusa a Vienna il 21 febbraio 1971, in vigore dal 16 agosto 1976, ratificata dall'Italia il 27 novembre 1981 e resa esecutiva con L. n. 385 del 25 giugno 1981.

²⁵ *Protocol Amending the Single Convention on Narcotics Drugs*, firmato a Ginevra il 25 marzo 1972, in vigore dall'8 agosto 1975, ratificato dall'Italia il 14 marzo 1975 e resa esecutiva con L. n. 412 del 5 giugno 1974.

nel 1987, sempre su iniziativa dell'Assemblea generale, veniva convocata a Vienna l'*International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking*, con cui venivano disegnate linee guida essenziali per l'azione antidroga di governi, organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative.

Da questo substrato storico politico nasce la conferenza appositamente indetta a Vienna, conclusasi il 19 dicembre 1988 con l'approvazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope, entrata in vigore l'11 novembre 1990²⁶. Sull'esempio delle iniziative assunte negli Stati Uniti, che nel 1986 adottavano una specifica normativa antiriciclaggio, il *Money Laundering Control Act*²⁷, essa introduce sotto un profilo penale la fattispecie del riciclaggio dei proventi derivanti dal narcotraffico. Le parti contraenti si dichiarano, infatti, "determinate a privare le persone, coinvolte nel traffico illecito, dei proventi delle loro attività criminali e così eliminare il loro principale incentivo per tali comportamenti", come si legge nel preambolo della Convenzione. Si determina, quindi, sul piano giuridico un'autonoma rappresentazione del riciclaggio rispetto alle tipiche fattispecie finalizzate alla repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti.

Scopo della Convenzione, fissato nell'art. 3, è quello di "promuovere la cooperazione fra le Parti affinché esse possano affrontare più efficacemente i vari aspetti del traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope che hanno dimensione internazionale". Ponendo in tale contesto le norme in funzione specificatamente antiriciclaggio, la

²⁶ La Convenzione di Vienna è stata aperta alla firma di tutti gli Stati dell'ONU e delle Organizzazioni di integrazione economica regionale fin dal giorno successivo (art. 26). Il termine per l'entrata in vigore della Convenzione era stato subordinato alla sottoscrizione da almeno venti Stati, numero largamente oggi superato. L'Italia ha dato esecuzione alla Convenzione con L 5 novembre 1990, n. 328, entrata in vigore il 16 novembre 1990.

²⁷ Paragrafi 1956 e 1957, 18 U.S.Code.

Convenzione parte dalla premessa che “il traffico illecito (di droghe) è fonte di considerevoli profitti finanziari e di ricchezze, che consentono alle organizzazioni criminali transnazionali di penetrare, contaminare e corrompere le strutture dello Stato, le attività commerciali e finanziarie legittime e la società a tutti i suoi livelli”.

Con la firma di questo strumento, rispettando la sovranità degli Stati nella determinazione quantitativa della pena²⁸, i legislatori dei Paesi membri dell'ONU aderenti alla Convenzione si impegnano ad adottare un sistema penale che risponda ai requisiti di uno “standard minimo” di condotta nella lotta al traffico di stupefacenti. Tale standard minimo, comune nei dati essenziali a tutte le legislazioni mondiali, è dato dalla previsione di alcune fattispecie penali atte alla repressione dei traffici illeciti di droga, secondo il dettato stesso della Convenzione di Vienna.

Il paragrafo 1.a. dell'art. 3 della Convenzione impegna, infatti, i legislatori a prevedere una sanzione penale per condotte ritenute di tale pericolosità per la comunità internazionale da poter assurgere al ruolo di reati presupposti al delitto di riciclaggio, come: la produzione, la coltivazione, la fabbricazione, l'estrazione, la preparazione, l'offerta, la distribuzione, la vendita, la consegna, l'esportazione o l'importazione di stupefacenti; la fabbricazione, il trasporto, la distribuzione di equipaggiamento, materiali o precursori necessari al traffico di stupefacenti. E ancor più grave è l'ipotesi considerata delle forme associative, per cui la Convenzione prevede per le parti l'ulteriore impegno di prevedere una sanzione specifica per l'organizzazione, la direzione o il finanziamento di reati legati al narcotraffico.

Il cuore della tematica antiriciclaggio è, però, contenuta nella menzione specifica del paragrafo 1.b. dell'art. 3, ai commi i) ed

²⁸ Come stabilito dal paragrafo 11 dell'art. 3 della Convenzione.

ii), con cui si supera il tracciato della mera collaborazione spontanea o, piuttosto, indotta dei sistemi bancari e finanziari per aggravare l'attenzione sanzionatoria, in chiave criminalistica, sulle attività più pericolose di collusione degli intermediari stessi o di altri con i narcotrafficcanti nel "lavaggio" del denaro sporco.

La condotta di riciclaggio viene così definita:

Art. 3 (b)(i): "La sostituzione o il trasferimento di beni, con la consapevolezza che tali beni sono derivati da uno o più reati previsti nel sottoparagrafo (a) di questo paragrafo, o da un atto di partecipazione in tale reato, con il fine di nascondere o di falsificare o di confondere la provenienza illecita dei beni, o di fornire assistenza ad una persona che è coinvolta nella commissione di tale reato affinché possa sfuggire alle conseguenze delle sue azioni";

(ii): "Il nascondere o il falsificare la vera natura, fonte, collocazione, disposizioni, movimenti di beni, ovvero diritti o titolarità relativi a beni, sapendo che tali beni sono derivati da uno o più reati di cui al sottoparagrafo (a) di questo paragrafo o da un atto di partecipazione in tale reato".

A differenza delle due ipotesi appena enunciate, in cui viene rivolta una richiesta cogente per tutti gli Stati firmatari, un invito ad adottare un'ulteriore fattispecie viene espresso nell'ambito del paragrafo c) dello stesso art. 3 che ipotizza la punibilità di un comportamento non distante da quella "dell'impiego"²⁹. Tale comma statuisce, infatti, che "subordinatamente ai principi costituzionali e ai concetti basilari del proprio ordinamento giuridico" lo Stato ratificante assume l'impegno a punire "l'acquisto, il possesso, o l'impiego di beni se a conoscenza, all'atto del ricevimento, che tali beni derivano da uno o più reati di cui al sottoparagrafo (a) o da

²⁹ Così come formulata nel 1990 dal legislatore italiano nell'art. 648 ter c.p.

episodi di partecipazione in essi”³⁰. Chiare le preoccupazioni circa le prime due fattispecie che potevano essere incompatibili con i principi costituzionali di alcuni degli Stati interessati.

Dalla descrizione dei casi rivisti dalla Convenzione, risulta evidente la classificazione del riciclaggio nelle ipotesi di sostituzione, trasferimento (art. 3, b, i), che consistono in operazioni di “trasformazione”, e nell’ipotesi dell’occultamento o ostacolo all’identificazione dell’origine criminosa dei beni (art. 3, b, ii), che consistono piuttosto in operazioni di “mascheramento”, cui si affiancano condotte di impiego anticipate, come il semplice acquisto e possesso dei beni stessi. Più che di beni, la norma citata fa riferimento al termine di proprietà (*property*), di cui dà un’ampissima definizione, facendovi rientrare attività di qualunque genere, sia materiali che immateriali, mobili o immobili, ovvero documenti o strumenti alternativi che dimostrino la titolarità o l’interesse in tali attività.

Il profilo soggettivo del riciclaggio viene salvaguardato dal limite del dolo, rilevabile dalle oggettive circostanze di fatto. Il comportamento illecito deve, quindi, avere carattere intenzionale e consapevole, potendosi sicuramente ritenere scriminata la condotta del funzionario di banca che, in caso di ignoranza della provenienza illecita del denaro o dell’appartenenza a gruppi criminali del richiedente, dà esecuzione ad un’operazione di trasferimento fondi.

Andando ad analizzare criticamente la portata della Convenzione, emerge un dato importante che la distingue dalle altre Convenzioni internazionali in materia penale:

³⁰ Tale invito era stato previsto per quegli ordinamenti privi della previsione di fattispecie di ricettazione, o di favoreggiamento reale, idonee a sanzionare l’acquisto, il possesso o l’impiego di beni provenienti da qualsiasi reato. Al riguardo, si veda ZANCHETTI, sub art. 648 ter, IX, in Commentario breve al codice penale, a cura di CRESPI, STELLA, ZUCALÀ, Padova, 1999.

assunta come ferma dichiarazione di impegno da parte degli Stati aderenti, la sua efficacia permane anche quando tutti gli elementi costitutivi della fattispecie non dovessero assumere carattere di transnazionalità, eventualità per la quale in genere viene adottato uno strumento comune da parte di una pluralità di Paesi. Per la definizione del riciclaggio, essa rappresenta la base anche terminologica delle fattispecie che successivamente, pur con qualche modifica, sono state riprodotte nell'art. 6 della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, conclusa a Strasburgo l'8 novembre 1990, oppure nell'art. 1 della Direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, e nella raccomandazione n. 4 del GAFI, di cui si dirà nei paragrafi che seguono.

La previsione del riciclaggio come reato è, inoltre, supportata funzionalmente da una serie di strumenti contenuti negli articoli 6, 7 e 9 tendenti a facilitare la cooperazione fra gli Stati nella lotta al riciclaggio. Questo viene definito come reato estradabile, essendo ad esso estranei sia il carattere di reato politico che il carattere di reato fiscale. Sul piano della cooperazione internazionale, risulta importante evidenziare che, come stabilito nel paragrafo 5) dell'art. 7, nelle indagini sul riciclaggio è prevista l'inopponibilità del segreto bancario, motivo per il quale alcune legislazioni nazionali hanno dovuto subire interventi adeguativi a tale inevitabile presupposto di efficacia investigativa. Altrettanto significativa è la previsione delle forme di cooperazione di polizia che non necessariamente devono essere subordinate a particolari accordi bilaterali o multilaterali (*agreements*), ma possono essere realizzate anche secondo intese o procedure informali (*arrangements*).

In ordine alle misure reali, la Convenzione si occupa anche della confisca, quale atto finale dell'azione di contrasto al

riciclaggio, misura che non era stata riguardata fino ad allora nelle precedenti convenzioni, se non per gli stupefacenti e per le sostanze connesse, e che per la prima volta viene inserita con riguardo proprio ai proventi finanziari del narcotraffico. Un tratto saliente è quello che ammette la facoltà, subordinatamente ai principi della propria legislazione, di prevedere l'ipotesi di inversione dell'onere della prova della liceità della provenienza delle attività che possono essere oggetto di confisca³¹

Come detto, le norme sul riciclaggio proposte dalla Convenzione di Vienna sono legate al settore del narcotraffico, circostanza che rappresenta un limite all'effettiva funzionalità dell'impianto basato su un insieme ristretto di reati presupposti. Rilevato questo limite, le autorità internazionali intervenute successivamente sul tema, hanno provveduto ad estendere l'area complessiva dei *predicate offences* ben oltre al caso del narcotraffico che, in ogni caso, rimane una delle attività criminali a più alto tasso di redditività.

Peraltro, va considerato che una ristretta elencazione tassativa dei "reati presupposto" all'interno di una norma sul riciclaggio costituisce un ostacolo non indifferente all'accertamento della responsabilità penale per il riciclaggio stesso, per problemi di "reciprocità" in caso di reati commessi all'estero, situazione aggravata anche per le problematiche sull'indagine da espletare in ordine all'elemento soggettivo³².

³¹ Tale facoltà è stata adottata da vari Paesi, come riferito nel *Report of the United States Delegation to the United Nations Conference for the Adoption of a Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, riprodotto in GILMORE, W.C., *International Efforts to Combat Money Laundering*, Cambridge, 1992, p. 102

³² In presenza di un elenco di reati presupposti specifici, il dolo include la rappresentazione della provenienza del denaro riciclato da uno di questi (v. BIFFA, Sul dolo del delitto di riciclaggio, GM, 1991, 1168 ss.). Se il "riciclatore" possiede questa specifica conoscenza, è ragionevole ritenere che l'accordo criminoso precedeva la commissione del reato fonte delle ricchezze. Si potrà, quindi procedere per concorso nel reato medesimo, come avviene nel nostro ed in numerosi altri ordinamenti (v. MANNA A., Riciclaggio e reati connessi all'intermediazione

Per tali ragioni, la Convenzione di Vienna del 1988 non ha avuto sostanziale applicazione se non fino alla riformulazione delle fattispecie di riciclaggio comprendente i proventi derivanti da qualsiasi delitto non colposo³³.

5. *Il primo rapporto GAFI del 1990*

Nel tracciare l'*excursus* storico giuridico delle iniziative e delle norme in funzione antiriciclaggio, un momento fondamentale è rappresentato dalla costituzione di un organismo internazionale autonomo dedito, in via esclusiva e specialistica, alla lotta contro il riciclaggio di denaro sporco.

Al termine del quindicesimo summit annuale dei capi di Stato e dei capi di governo dei sette Paesi più industrializzati, tenutosi a Parigi nel 1989, viene presa definitivamente coscienza di tale necessità, connessa all'esigenza fondamentale nell'azione di contrasto al riciclaggio di uniformare le varie legislazioni. Questo processo di uniformazione non avrebbe potuto prendere corpo se non attraverso l'istituzione di un'agenzia di controllo indipendente, in grado di verificare i progressi eventualmente compiuti sul piano legislativo ed

mobiliare, UTET, 2000, pag. 22). Un caso alternativo è rappresentato dagli Stati Uniti ove, per effetto dei paragrafi 1956 e 195, 18 U.S. Code, è previsto un elenco tassativo di reati presupposti, ma a fronte della dimostrazione dell'obiettiva provenienza del denaro da una delle fattispecie specificamente previste, il dolo del reato è dato dalla mera consapevolezza della generica provenienza criminosa.

³³ Il Parlamento italiano ha proceduto a dare esecuzione alla Convenzione, con semplice procedimento di rinvio, con L. n. 328 del 5 novembre 1990, non ritenendo necessario adottare nell'immediato specifiche disposizioni attuative. Infatti all'epoca l'ordinamento italiano già prevedeva l'ipotesi del riciclaggio in relazione a proventi di delitti gravi, quali, tra gli altri, quelli concernenti "la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope" (art. 648 *bis*). In questo senso gli artt. 23-24 della L. n. 55 del 19 marzo 1990 avevano ridisciplinato gli art. 648 *bis* e 648 *ter* del codice penale. Successivamente, con gli articoli 4 e 5 della L. n. 328 del 9 agosto 1993, che ha ratificato la Convenzione di Strasburgo del 1990, venivano modificati quegli stessi articoli, mediante l'ampliamento del ventaglio dei reati-fonte a tutti i delitti non colposi.

amministrativo da parte dei singoli Stati nella lotta al riciclaggio, con la conseguente indicazione delle opportune modifiche da adottare³⁴.

Venne così deliberata la costituzione di un'agenzia del tutto autonoma rispetto alla struttura del "G7" denominata, secondo la dicitura anglosassone, *Financial Action Task Force (FATF)*, equivalente al termine italiano di Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI)

Tale iniziativa derivava dalla sempre crescente preoccupazione ed attenzione riposta sul diffondersi e sullo sviluppo dei traffici internazionali di sostanze stupefacenti. A partecipare a tale iniziativa furono, oltre ai "sette grandi" (Stati Uniti d'America, Giappone, Germania, Francia, Regno Unito, Canada e Italia), anche altre otto importanti Nazioni europee ed extraeuropee: Svezia, Svizzera, Spagna, Austria, Australia, Belgio, Lussemburgo, Olanda. Il risultato del *summit* di Parigi fu poi compendiato nel voluminoso I Rapporto del GAFI del 6 febbraio 1990, che contiene le note 40 Raccomandazioni che costituiscono tuttora un punto di riferimento assoluto per tutti i Paesi che hanno aderito a questo progetto internazionale di lotta al riciclaggio.

Alcune linee ispiratrici della politica del GAFI furono tratte dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope e dalla Dichiarazione di Principi del 12 dicembre 1988 del Comitato di Basilea per la regolamentazione bancaria e le procedure di vigilanza, oggetto dei paragrafi precedenti.

La strategia del GAFI è incentrata su tre aspetti fondamentali: a) il perfezionamento delle legislazioni nazionali in materia; b) il rafforzamento della collaborazione del sistema finanziario; c) il rafforzamento della cooperazione internazionale. In tal senso, gli obiettivi principali del GAFI

³⁴ Data l'importanza del tema, si rinvia al paragrafo 3. del capitolo che segue, dedicato in via esclusiva all'organismo del GAFI

sono vari. Innanzitutto, tale agenzia si è prefissata il compito di redigere un rapporto annuale, il primo dei quali, del 1990, come detto, è dedicato ad una sintesi delle misure di contrasto al riciclaggio – le quaranta raccomandazioni - indispensabili per tutti i Paesi aderenti, mentre i successivi riguardano approfondimenti specifici per particolari situazioni, o settori, con un'eventuale rimodulazione delle misure proposte. Ad oggi, il GAFI ha redatto tredici rapporti, l'ultimo dei quali relativo al meeting tenutosi in Nuova Zelanda dal 19 al 20 novembre 2001.

Altro compito del GAFI è quello di monitorare la situazione di ogni singolo Paese, verificando se la legislazione - o la prassi sono in linea con le raccomandazioni, al fine di evidenziare eventuali lacune legislativo-operative da colmare per una maggiore aderenza ai principi dettati in sede internazionale³⁵.

Su un piano più strettamente operativo, il GAFI si propone anche di tenere costantemente aggiornate le autorità nazionali e sovranazionali sugli ultimi sviluppi delle tecniche di riciclaggio e sulle possibili misure per contrastarle. La sua azione va anche oltre la ristretta area dei Paesi membri con un programma di relazioni esterne, fra i Paesi aderenti al GAFI e quelli non aderenti, per favorire la massima diffusione possibile delle misure di contrasto al riciclaggio.

La prima e probabilmente la più importante delle opere realizzate dal GAFI è rappresentata, quindi, dal suo rapporto iniziale, pubblicato il 7 febbraio 1990, che si pone quale ulteriore fondamentale passo storico nel quadro delle fonti internazionali della lotta al riciclaggio. Tale rapporto si articola

³⁵ A questo fine, i rapporti successivi al 1990 sono stati strutturati in una parte generale cui si accostano singole "Schede Paese", che documentano l'aggiornamento della normativa antiriciclaggio nei diversi contesti nazionali. Il GAFI compie a tal fine specifiche ispezioni ad opera di propri funzionari inviati nei singoli Paesi.

in tre parti fondamentali. La prima è dedicata ai metodi più ricorrenti di riciclaggio del denaro sporco, tematica ripresa nei rapporti annuali successivi; la seconda riguarda i principali programmi, già in atto nel 1990 sia all'interno dei Paesi membri che sulla scena internazionale, una volta rilevata una certa diffusa difformità sul tema delle singole legislazioni nazionali, mentre la terza parte è costituita dalle citate 40 raccomandazioni che tuttora costituiscono la base di riferimento per qualsiasi sistema normativo di controllo del riciclaggio³⁶.

La terza parte del Rapporto è suddivisa, a sua volta, in quattro sezioni che contengono, per l'appunto, i 40 punti complessivi.

La Sezione A) costituisce il complesso di massima (*general framework*) delle raccomandazioni. La considerazione di partenza del Rapporto sta nell'osservazione che "molte delle difficoltà attuali, nella cooperazione internazionale contro il riciclaggio di denaro proveniente dal traffico di droga sono direttamente o indirettamente legate ad una stretta applicazione del segreto bancario, al fatto che in molti Paesi il riciclaggio al giorno d'oggi non è ancora un reato, e all'insufficiente cooperazione multilaterale e mutua assistenza legale". Viene, quindi, denunciata la mancata ratifica da parte di molti Stati della Convenzione di Vienna, anche se questa, quale espressione primordiale, meritava un'opera di affinamento e completamento delle misure di contrasto al riciclaggio³⁷.

³⁶ Le raccomandazioni sono state riviste, dal GAFI, nel 1996 e sono state integrate da note interpretative, le più recenti delle quali risalgono al luglio 1999, ma la struttura fondamentale rimane quella d'origine del 1990. Tutt'oggi sono in corso lavori di studio tendenti ad una modifica delle 40 raccomandazioni GAFI. Si veda, al riguardo PIETH, *The Prevention of Money Laundering: A Comparative Analysis, in European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1998, pag. 160.

³⁷ Al riguardo, si rimanda a AA.VV., *Il riciclaggio dei proventi illeciti*, a cura di Palombi, Napoli, 1996, 339 ss; CORVESE, *La legislazione antiriciclaggio in*

Le raccomandazioni vere e proprie sono raccolte nella sezione B), relativa alle raccomandazioni intese a migliorare le legislazioni nazionali in ordine alle esigenze della lotta al riciclaggio, nella sezione C), concernente le raccomandazioni intese ad accrescere il ruolo del sistema finanziario nella prevenzione e nella repressione del riciclaggio e nella sezione D) riguardante le raccomandazioni sulla collaborazione internazionale fra i Paesi membri.

Più in particolare, la sezione B) richiede alle legislazioni nazionali di prevedere una fattispecie penale di riciclaggio e le connesse misure patrimoniali dirette alla confisca dei beni che abbiano formato oggetto di riciclaggio o che da esso provengano.

Un punto caratterizzante della forza espansiva della volontà espressa dagli Stati in questo primo rapporto è dato dalla volontà di allargare l'alveo dei reati presupposti oltre il raggio della ristretta cerchia dei reati propriamente connessi al traffico internazionale di sostanze stupefacenti, per cui "ogni Paese dovrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di estendere il reato di *money laundering* dei proventi da narcotraffico ad ogni altro reato per il quale ci sia un legame con gli stupefacenti; un approccio alternativo potrebbe essere la penalizzazione del *money laundering* basata su tutti i reati gravi, o su tutti i reati che generano una quantità significativa di proventi...". Oltre alla raccomandazione sull'adozione di sanzioni severe, applicabili eventualmente direttamente nei confronti della stessa persona giuridica³⁸, il rapporto pone

Giappone, in AA.VV., Il riciclaggio di denaro nella legislazione civile e penale, a cura di Corvese e Santoro, Milano, 1996, 146 ss.

³⁸ Sulla responsabilità delle persone giuridiche esiste un ampio dibattito per quanto attiene a quella di natura penale. Nonostante le perplessità di parte della dottrina (significativamente, ROMANO, *Societas delinquere non potest*, RIDPP, 1995, 1031 ss.) l'introduzione della responsabilità penale delle persone giuridiche appare efficace nella lotta al riciclaggio alla luce della significativa esperienza statunitense in proposito. Si rimanda a MANNA, *Realtà e prospettive della tutela penale*

l'accento sulla necessità per gli Stati di adottare la confisca, applicabile anche per equivalente, quale misura essenziale per privare le organizzazioni criminali delle proprie ricchezze³⁹.

La sezione C), avendo ad oggetto le raccomandazioni intese ad accrescere il ruolo del sistema finanziario e bancario nel controllo del riciclaggio, si apre con un esplicito riferimento alla Dichiarazione di Basilea del 1988. A tal riguardo, viene auspicata l'applicazione delle misure enunciate nella dichiarazione del 1988 anche al settore dell'intermediazione finanziaria non bancaria, poiché si sostiene che "per la massima efficacia, queste raccomandazioni avrebbero bisogno di coprire quante più organizzazioni possibili che effettuano larghe transazioni in denaro contante nel corso della loro attività".

Queste istituzioni assumono un ruolo centrale nella strategia antiriciclaggio, rilevata la necessità, attraverso l'analisi delle tecniche di *money laundering*, di migliorare le procedure di individuazione delle varie fasi di "lavaggio". Infatti, si ritiene che "cruciale nella lotta contro il *money laundering* attraverso il sistema finanziario è l'abilità degli istituti di evitare i clienti indesiderabili, nonché l'abilità per gli inquirenti di condurre le proprie indagini sulla base di documenti affidabili riguardo alle

dell'ambiente in Italia, in Riv. trim. dir. pen. ec., 98, 872 ss. ed a ZANCHEZZI Il riciclaggio di denaro proveniente da reato, Milano, 1997.

L'assenza di misure sanzionatorie efficaci nei confronti delle persone giuridiche è ritenuta, nel nono rapporto del GAFI 1997-1998, la più importante lacuna nella disciplina italiana di contrasto al riciclaggio.

Va detto che, da ultimo, in Italia, a seguito della ratifica della Convenzione sulla Tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee, avvenuta con la L. 29 settembre 2000, n. 300, in Italia per alcuni tipi di "reati d'impresa", quali la truffa e la corruzione, è stata introdotta la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche con il D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

³⁹ La confisca per equivalente, che è prevista da taluni ordinamenti in via generale, come nell'ordinamento tedesco, è stata introdotta, nel codice penale italiano, solo per il delitto di usura (art. 644 c.p.). In dottrina ed in giurisprudenza viene auspicato che tale misura criterio venga allargata alla gran parte delle fattispecie. Si veda FORNARI, Criminalità del profitto e tecniche sanzionatorie, Padova, 1997, 112 ss.; MANNA, Usura, App. Digesto/pen., par. 15.

transazioni e all'identità dei clienti". Il fermo coinvolgimento di tali apparati risponde, poi, non solo all'esigenza di combattere, in una parola, il crimine, ma di preservare l'integrità e la credibilità delle stesse istituzioni bancarie e finanziarie, così come più volte ribadito anche nel corso dei successivi rapporti del GAFI⁴⁰.

Le raccomandazioni richiedono, quindi, ai legislatori di negare la possibilità di accendere conti anonimi o a nome fittizio, di stabilire che le banche e gli altri operatori finanziari provvedano alla raccolta dei dati identificativi di qualsiasi cliente che instauri un rapporto di durata o anche occasionale con una banca e, da ultimo, di obbligare gli intermediari ad accertare l'identità reale del beneficiario della transazione, vincolo ulteriore rispetto alle indicazioni della Dichiarazione dei principi di Basilea del 1988, al fine di evitare un'agevole elusione delle norme attraverso schemi di interposizione fittizia di persona.

Rispetto alla citata Dichiarazione, le raccomandazioni si esprimono in termini non semplicemente esortativi, ma in maniera tanto chiara e diretta da poter essere direttamente trasferite nelle legislazioni nazionali. Così, sulla raccolta dei dati e sull'obbligo di documentazione e sulla eliminazione del segreto bancario per le attività investigative antiriciclaggio, "le istituzioni finanziarie dovrebbero essere obbligate a conservare, per almeno cinque anni, tutte le necessarie registrazioni sulle transazioni, sia interne che internazionali, onde permettere alle istituzioni stesse di dare pronta risposta alla richiesta di informazioni proveniente dalle competenti autorità. Tali registrazioni devono essere sufficienti a permettere la ricostruzione della singola transazione (incluso il tipo e la quantità di valuta coinvolta) e anche a fornire,

⁴⁰ Dichiarazioni in tal senso si rilevano in SHERMAN T., *International Efforts to Combat Money Laundering: The Role of the Financial Action Task Force*, in MacQueen, H.L. *Money Laundering*, Edinburgh, 1993

laddove necessario, supporto probatorio per un processo penale”.

Pur tuttavia, va rilevato che le raccomandazioni non vanno oltre una collaborazione “passiva” delle istituzioni finanziarie con le autorità inquirenti, rimanendo ancorata, fondamentalmente allo schema di base di Basilea.

Altro punto importante delle raccomandazioni del GAFI è quello relativo alle cosiddette “operazioni sospette”.

Le istituzioni bancarie e finanziarie svolgono un’importante funzione di “indicatore” in un sistema che va verso una sempre maggiore integrazione economica e finanziaria, la cui globalizzazione va anche a vantaggio dei riciclatori professionisti. Ad esse, nello spirito di collaborazione verso le autorità preposte, viene richiesto di verificare la ragionevolezza delle operazioni ed il loro effettivo significato economico, al fine di trarre una valutazione definitiva sul grado di “sospetto” delle transazioni finanziarie o commerciali. In particolare, viene segnalato di “prestare speciale attenzione ad ogni transazione complessa o inusuale, e a tutti i modelli di transazione poco frequenti, che non hanno alcuna apparente ragione economica o alcuna visibile ragione giuridica. I presupposti e il proposito di tali transazioni dovrebbero, per quanto possibile, essere esaminati; quanto scoperto dovrebbe essere messo in iscritto e reso disponibile ai supervisori, agli auditors e alle autorità inquirenti”.

Il GAFI è altrettanto determinato nel richiedere l’eliminazione delle residue limitazioni all’invio di tali segnalazioni sulle operazioni sospette, derivanti dalla previsione di un rigido “segreto bancario”. Il rapporto afferma, al riguardo, che “laddove le istituzioni finanziarie sospettino che i fondi siano derivati da una attività criminale, dovrebbe essere loro consentito, o richiesto, di fare immediato rapporto del proprio sospetto alle autorità competenti. Di conseguenza dovrebbero esserci previsioni di legge che eliminino per le istituzioni finanziarie e per i loro impiegati

ogni responsabilità civile o penale per la violazione dell'obbligo di conservare il segreto...". Allo stesso tempo, viene osservato che l'obbligo del segreto deve essere osservato anche da parte dell'intermediario nei confronti dei propri clienti circa la segnalazione delle relative operazioni sospette.

L'evidente progresso rispetto alla Dichiarazione di Basilea sta nel fatto che, mentre questa si fermava alla semplice astensione dal perfezionamento dell'operazione sospetta, il GAFI richiede alla banca o agli altri intermediari di assumere un ruolo attivo di denuncia del cliente. Evidente lo sconvolgimento di un sistema che, per storia e tradizione, si fonda sul rapporto fiduciario con la clientela, tanto più solido quanto più rigidi sono i vincoli di segretezza che la prassi e le norme pongono sui rapporti bancari.

Anche se il GAFI non richiede l'obbligatorietà della segnalazione delle operazioni sospette in ogni Paese, esso stabilisce che "nel caso sia stato adottato il sistema della denuncia obbligatoria, o nel caso di un sistema di denuncia volontaria, le istituzioni finanziarie dovrebbero adeguarsi, nei loro rapporti, alle istruzioni predisposte dalle competenti autorità. In Paesi dove non c'è l'obbligo di segnalazione, quando un istituto decide di non fare rapporto, dovrebbe comunque negare ogni assistenza al cliente, interromperne i rapporti e chiudere il suo conto".

Nell'ambito della sezione C, una raccomandazione specifica riguarda i paradisi bancari e finanziari, indicati come "*regulation heavens*", ossia "paradisi regolatori", aree di abituale interesse del riciclaggio.

L'appetibilità di tali aree è fortissima per i capitali che formano oggetto delle operazioni di riciclaggio, in quanto essendo privi spesso di alcuna regolamentazione specifica di contrasto, costituiscono zone di transito del denaro sporco, che viene lì inviato per poi essere reintrodotta nei Paesi membri del GAFI, in forma apparentemente pulita. Le istituzioni bancarie e finanziarie dovrebbero, quindi, prestare

particolare attenzione alle relazioni commerciali ed alle transazioni con persone, società o istituti finanziari che risiedano in Nazioni che non applicano le raccomandazioni del GAFI, operazioni che, ove non siano supportate da una chiara giustificazione economica, dovrebbero essere comunque registrate, analizzate ed eventualmente denunciate come sospette. In tal senso, gli intermediari appartenenti ai Paesi del GAFI vengono invitati ad imporre il rispetto delle raccomandazioni anche alle loro sedi sussidiarie, o dipendenze, localizzate in Paesi non trasparenti, cioè privi di regolamentazione obbligatoria.

La stessa determinazione non si ritrova, però, nella norma del GAFI relativa all'obbligo di registrazione delle operazioni che superino una certa soglia, punto che, invece, troverà specifica applicazione nei documenti internazionali successivi del Consiglio d'Europa o delle Comunità Europee. Al riguardo, la raccomandazione si ferma a richiedere che i Paesi "considerino l'attuabilità e l'utilità di un sistema dove le banche e gli altri intermediari finanziari registrino tutte le transazioni interne e internazionali in valuta che superino un ammontare fisso, da comunicare ad una agenzia centrale dotata di un archivio elettronico, che sia interrogabile dalle autorità competenti per l'uso nelle investigazioni sul riciclaggio, con tutte le strette precauzioni per assicurare l'uso appropriato delle informazioni".

L'attenzione si sposta anche sui mezzi di pagamento, per cui viene raccomandato, nella sez. C, art. 5, ai Paesi di incoraggiare in generale "lo sviluppo dell'impiego di assegni, carte di pagamento, diretto deposito dei salari..." e di ogni altro strumento che possa sostituire il denaro contante, con il chiaro scopo di attuare un sistema che lasci traccia di ogni transazione finanziaria e che consenta di risalire alla fonte delle ricchezze. Sulla stessa linea, il paragrafo successivo suggerisce ai Paesi membri di ampliare i poteri degli organi di vigilanza sul sistema bancario e finanziario, e suggerisce nel contempo

alle autorità che detengono questo potere di vigilanza di strutturare delle “linee guida” per orientare la cooperazione degli intermediari nella loro lotta al riciclaggio.

L’ultima sezione della parte III, la D), intitolata “*Rafforzamento della cooperazione internazionale*” è volta al consolidamento ed al miglioramento della reciproca assistenza fra i Paesi membri, sia sul piano investigativo che su quello giudiziario.

La materia è ripartita in due paragrafi, il primo dei quali è incentrato sulla necessità di istituire meccanismi di scambio delle informazioni sui flussi finanziari e sulle tecniche del riciclaggio. Il secondo è rivolto a rilevare le condizioni e le misure necessarie per migliorare la cooperazione fra gli Stati: uniformazione delle legislazioni (specie per quanto riguarda la definizione di riciclaggio), stipulazione di accordi bilaterali e multilaterali, incoraggiamento delle indagini congiunte, introduzione di meccanismi volti a evitare conflitti di giurisdizione, inserimento del riciclaggio fra i reati per cui si può concedere estradizione e così via.

6. *La legislazione modello della C.I.C.A.D.*

La CICAD, acronimo che sta per *Comisión Inter Americana para el Control de l'Abuso de Drogas*, è l’organizzazione nata all’interno dell’Organizzazione degli Stati Americani, meglio nota come O.E.A. o come O.A.S. a seconda che si utilizzi la sigla spagnola o inglese, le due lingue ufficiali dell’organizzazione. Essa ha formulato, sulle orme degli esempi ONU e GAFI, la cosiddetta “legislazione modello”, a seguito dei lavori di studio sviluppati dalla citata commissione interamericana.

Il documento finale⁴¹, nella sua prima versione, è stato firmato durante la conferenza di Ixtapa, nel Messico, il 20 aprile 1990; è stato poi rielaborato durante un successivo incontro della CICAD, a Nassau, Bahamas, il 23 maggio 1992 e nuovamente rivisto nell'ultima versione adottata nella venticinquesima sessione svoltasi a Washington nel maggio 1999⁴².

Alla stregua delle quaranta raccomandazioni del GAFI, questo testo impegna gli Stati appartenenti all'organizzazione, localizzati tanto nel nord che nel centro e nel sud del continente americano⁴³, aree in cui la produzione di sostanze stupefacenti, in ispecie la cocaina, è particolarmente vasta, a predisporre legislazioni a contrasto del riciclaggio.

Un grosso limite per la legislazione modello, che appare indietro rispetto alle posizioni del GAFI e delle altre organizzazioni internazionali, risiede nel fatto che, per la natura stessa degli Stati aderenti alla CICAD, la fattispecie del riciclaggio viene posta in relazione ai soli proventi del narcotraffico o degli altri reati connessi.

La definizione dei *delitos de lavado*, contenuta nell'art. 2 del modello, configura in tre diverse fattispecie di riciclaggio. La norma, infatti, stabilisce che:

“Commette delitto la persona che converte o trasferisce beni sapendo o dovendo sapere o intenzionalmente ignorando che tali beni sono il prodotto di un delitto di traffico illecito (di stupefacenti) o delitti connessi.

⁴¹ Sul documento ESCOBAR, *El crimen de la droga*, Buenos Aires, 1995, 385.

⁴² L'ultima edizione è maturata a seguito degli incontri di Santiago del Cile nel 1997, Washington nel maggio 1998 e di Buenos Aires nell'ottobre 1998.

⁴³ La CICAD ricomprende i seguenti Stati: Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, isole Barbados, Belize, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Repubblica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, San Kitts e Nevis, Santa Lucia, Saint Vincent, Suriname, Trinidad e Tobago, U.S.A., Uruguay e Venezuela.

2. Commette delitto la persona che acquista, possiede, detiene o utilizza beni sapendo, dovendo sapere o ignorando intenzionalmente che tali beni sono il prodotto di un delitto di traffico illecito o delitti connessi.

3. Commette delitto la persona che occulta o impedisce la determinazione della natura, dell'origine, dell'ubicazione, della destinazione, del movimento della proprietà di beni o di diritti relativi a tali beni sapendo, dovendo sapere o con ignoranza intenzionale del fatto che tali beni sono il prodotto di un delitto di traffico illecito o di un delitto connesso”.

In buona sostanza, viene adottata la stessa definizione delle diverse condotte di riciclaggio già in precedenza proposte dalla Convenzione di Vienna: la sostituzione od il trasferimento, l'ostacolo all'identificazione dell'origine criminosa e l'acquisto o l'impiego dei capitali di origine illecita, posti secondo un ordine inverso.

È interessante rilevare come sia espressamente evidenziata, sotto il profilo soggettivo del reato, l'ammissibilità del dolo eventuale, contenuta nell'espressione originale dell'*ignorancia intentional*. Viene ripreso, in questo senso, il concetto espresso nel diritto statunitense di *willful blindness*, ovvero, secondo la traduzione letterale, di “cecità volontaria”, espressione che non esime da responsabilità la condotta di chi, in pratica, non poteva non sapere⁴⁴.

Questa legislazione modello dimostra il forte interesse che Paesi di aree diverse dall'Europa e dagli Stati Uniti hanno riposto nella lotta al riciclaggio.

Anche se nella sua originaria versione non conteneva tutti gli elementi di dettaglio distintivi del primo rapporto GAFI,

⁴⁴ Tale criterio soggettivo è normalmente utilizzato dalle corti statunitensi nei processi per riciclaggio: per tutte, si veda *United States v. Campbell*, 977 F.2d 854, 4th Cir. 1992, secondo la quale, per accertare il dolo di riciclaggio, essenzialmente la consapevolezza della provenienza criminosa dei beni, “l'accusa deve provare oltre ogni ragionevole dubbio che l'imputato ha di proposito e deliberatamente cercato di evitare di apprendere quali fossero i fatti”.

dopo la revisione del 1992, forte di tutte le precedenti esperienze (Vienna, GAFI, la Convenzione di Strasburgo, la Direttiva del Consiglio della CEE) la legislazione modello ha assunto caratteri di particolare complessità e completezza, atteso che è andata a ricomprendere sostanzialmente tutte le prescrizioni internazionalmente già verificate ed accettate per la lotta al riciclaggio⁴⁵. Così, è stata prevista la possibilità del sequestro preventivo, e successivamente della confisca, dei beni riconducibili al traffico illecito e ai delitti connessi. Altre disposizioni riguardano i rituali oneri per le istituzioni finanziarie, per le quali da un lato è previsto l'obbligo di identificare i clienti e dall'altro l'obbligo di segnalare le operazioni sospette.

7. La Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990

Il Consiglio d'Europa, fin dalla sua costituzione, nel 1949, ha concentrato il proprio impegno soprattutto nel settore giuridico, nel tentativo di fornire linee guida di armonizzazione per le legislazioni dei Paesi che, fra le condizioni per accedervi, devono dimostrare di avere un sistema di reale democrazia pluralistica, che tenga conto e rispetti i diritti dell'uomo contenuti nella omonima Convenzione.

La sua intensa attività è dimostrata dalle oltre 150 convenzioni e accordi predisposti e dall'opera del Comitato Europeo per i Problemi Criminali, organo interno al Consiglio che si occupa dal 1957 di criminalità e politica criminale. Proprio questo Comitato ha preso l'iniziativa della redazione della Convenzione di Strasburgo sul riciclaggio, la ricerca, il

⁴⁵ La collaborazione fra GAFI e CICAD è, ormai, strettissima, come rilevato nel IX rapporto del GAFI del 25 giugno 1998.

sequestro e la confisca dei proventi di reato, aperta alla firma degli Stati membri l'8 settembre 1990⁴⁶.

La Convenzione di Strasburgo⁴⁷ interviene a dieci anni di distanza dalla Raccomandazione adottata dallo stesso Consiglio d'Europa il 27 giugno 1980, ma sia la portata dei contenuti sia la forma aperta di adesione offerta anche a Paesi esterni all'area europea ne fanno un documento di rilevanza e significato ben più ampi. Tale affermazione trae, infatti, spunto dal mancato riferimento al carattere europeo dell'iniziativa e dall'attiva partecipazione alla sua stesura da parte di Stati come l'Australia, il Canada e gli Stati Uniti che hanno visto questo nuovo documento come il giusto sentiero attraverso il quale avviarsi a forme di collaborazione giudiziaria e a sistemi penali omogenei - nei loro principi di base -, in grado di porsi efficacemente a contrasto del fenomeno del riciclaggio.

Una prima finalità della Convenzione è quella di facilitare la cooperazione internazionale nell'indagine, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di qualsiasi tipo di attività criminale, in particolare dei reati gravi, non solo di quelli legati al narcotraffico, ma anche quelli connessi al commercio illecito di armi, al terrorismo, fino ad arrivare alla tratta dei bambini e agli altri reati che generano larghi profitti. Il suo pregio è appunto quello di costituire il necessario complemento di altri strumenti redatti sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa,

⁴⁶ La convenzione fu immediatamente sottoscritta dai rappresentanti di: Belgio, Cipro, Danimarca, Germania, Islanda, Italia, Norvegia, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia. L'Italia ha provveduto alla sua ratifica con la L. 9 agosto 1993, n. 328, con la quale veniva per la seconda volta modificata la disciplina penale italiana sul riciclaggio (artt. 648 *bis* e 648 *ter* c.p.).

⁴⁷ Sulla Convenzione di Strasburgo si vedano: COLOMBO, *Il riciclaggio*, Milano, 1990, 102; DELICATO, *Reato di riciclaggio e cooperazione internazionale: l'applicazione in Italia della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990*, in Riv. It. dir. proc. civ., 1995, 341 ss.; CAFARI PANICO, *Riciclaggio di "denaro sporco" e collaborazione internazionale*, in AA.VV., *La cooperazione giuridica internazionale nella lotta alla corruzione*, a cura di Parisi, Padova, 1996, 47 ss.

quale la Convenzione europea sulla mutua assistenza in materia penale concernente l'esecuzione di lettere di rogatoria, atteso lo sforzo che deve essere compiuto per contrastare un fenomeno a carattere globale come il riciclaggio.

Altro obiettivo della Convenzione è quello di indurre gli Stati ad adottare nei loro sistemi nazionali misure atte a privare i criminali dei frutti delle loro attività illecite, mediante un processo di avvicinamento delle norme nel tentativo di chiudere ogni spazio di convenienza giuridica alle mire speculative delle organizzazioni criminali. La necessità di un'adeguata legislazione nazionale è stata considerata essenzialmente dal punto di vista della cooperazione internazionale. Gli Stati membri devono adottare efficaci provvedimenti relativamente alle indagini, alle misure conservative e alla confisca dei proventi illeciti al fine di raggiungere un adeguato livello di efficienza contro la criminalità in genere e contro il riciclaggio in particolare. Venne infatti osservato, durante i lavori preparatori, che taluni strumenti, come le perquisizioni, i sequestri o altre misure, erano inadeguati perché spesso regolati da codici di procedura penale adottati molti anni prima. Relativamente alla confisca, le legislazioni degli Stati membri differivano largamente nelle norme sia di merito che di procedura. La distanza fra gli ordinamenti penali poteva costituire un elemento fortemente ostativo alla cooperazione internazionale, che tradizionalmente dipende proprio dalla comunanza dei principi giuridici. La Convenzione veniva, quindi, studiata al fine di fornire gli strumenti per superare tali differenze.

È così che l'art. 6 della Convenzione arriva a vincolare i Paesi firmatari all'adozione di normative penali di contrasto al riciclaggio, definendo la fattispecie in modo piuttosto preciso e stringente, ma sempre con lo spirito realmente collaborativo di ancorarli intorno ad un'unica chiara espressione di questo tipo di offesa penale. Esso statuisce:

“1. Ciascuno Stato adotterà i provvedimenti di carattere legislativo e gli altri provvedimenti che si renderanno necessari per prevedere come reato conformemente alla propria legislazione nazionale, quando l'atto sia commesso intenzionalmente:

a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati con la consapevolezza che tali beni sono dei proventi, allo scopo di occultarne o dissimularne l'origine illecita o di aiutare qualsiasi persona implicata nella commissione del reato presupposto a sottrarsi alle conseguenze legali dei suoi atti;

b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, origine, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o diritti sugli stessi, effettuati con la consapevolezza che tali beni sono dei proventi;

e, subordinatamente ai propri principi costituzionali ed ai concetti fondamentali del proprio sistema giuridico:

c) l'acquisizione, il possesso o l'uso di beni, con la consapevolezza, al momento della loro ricezione, che tali beni sono proventi di reato;

d) il concorso in alcuno dei reati stabiliti in conformità con il presente articolo, l'associazione o la cospirazione finalizzata alla sua commissione, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare, agevolare o consigliare alcuno nella commissione di esso.

2. Ai fini dell'adempimento o dell'applicazione del paragrafo 1 del presente articolo:

a) sarà irrilevante che il reato presupposto sia soggetto alla giurisdizione penale della Parte contraente;

b) potrà prevedersi l'esclusione dell'applicazione dei reati di cui al paragrafo 1 all'autore del reato presupposto;

c) la conoscenza, l'intenzione o la finalità richieste quale elemento di un reato previsto nel paragrafo 1 potranno essere dedotte da circostanze di fatto obiettive.

3. Ciascuna parte potrà adottare le misure considerate necessarie per attribuire altresì carattere di reato,

conformemente alla propria legislazione nazionale, a tutti o ad alcuno degli atti di cui al paragrafo 1 del presente articolo, in alcuno o in ciascuno dei seguenti casi, ove il reo:

a) avrebbe dovuto supporre che i beni fossero proventi di reato;

b) abbia agito per un fine di profitto;

c) abbia agito allo scopo di promuovere la perpetrazione di ulteriori attività criminose.

4. Ciascuna parte potrà, al momento della sottoscrizione o del deposito del proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o accessione, con dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, dichiarare che il paragrafo 1 del presente articolo si applicherà esclusivamente ai reati presupposto o alle categorie di questi reati espressamente indicate in tale dichiarazione”.

Interessante osservare che, come chiarito dall'art. 1 lett. a) della Convenzione, con il termine “proventi” si intende qualsiasi vantaggio economico derivante da un'attività illecita. Tale vantaggio può consistere in un qualsiasi bene, secondo la lett. b) del medesimo articolo, definizione volutamente ampia e non fornita di alcuna tassatività, posta quale riferimento generico cui la Convenzione spesso ricorre nei principi di base del suo articolato.

Al comma 2.b) sopra tradotto, viene lasciata ai Paesi aderenti la facoltà di prevedere nell'ambito delle rispettive legislazioni la punibilità dell'autore del reato presupposto. Ma il punto più delicato e difficile da interpretare è quello relativo all'elemento soggettivo del reato. Da un lato, infatti, si trova, al punto 3.a., seppure in termini non vincolanti, una previsione non chiara circa la condotta del reo che “avrebbe dovuto supporre” che i beni fossero proventi da reato. Tale espressione potrebbe essere intesa come una forma di dolo eventuale, anche se questo non può essere ricostruito sulla base del mancato rispetto di doveri propri dell'autore del reato. Più facile, a questo punto, pensare che il riferimento sia

alla possibilità di prevedere un'ipotesi di riciclaggio colposo⁴⁸. Dall'altro lato, il paragrafo 2.c. della Convenzione suggerisce che il dolo intenzionale e il dolo specifico eventualmente richiesti dalle norme nazionali possano essere dedotti da circostanze di fatto obiettive, secondo i criteri largamente utilizzati nei Paesi anglosassoni⁴⁹.

In merito all'obiettivo dell'ampliamento della cooperazione internazionale, finalizzata a privare la criminalità degli strumenti e dei frutti delle sue attività illegali, la Convenzione adotta diversi tipi di misure.

Le forze di polizia e le autorità giudiziarie, una volta raccolte sufficienti informazioni attraverso le indagini, dovrebbero poter disporre di mezzi adeguati a far sì che gli strumenti e i proventi di reato non siano trasferiti o rimossi. In questo senso possono essere adottati provvedimenti, quali il congelamento dei conti bancari, il sequestro dei beni o altre misure conservative.

Così, con il capitolo III, la Convenzione si occupa della cooperazione internazionale nell'investigazione e nella repressione del riciclaggio. L'elemento di novità fornito dalla Convenzione sta nella facoltà di effettuare scambi di informazione anche durante le indagini preliminari, nella fase

⁴⁸ Il riciclaggio colposo è oggi previsto in Germania (par. 261, c. 5 StGB), in Spagna (art. 301, c. 3 c.p.) in Olanda ed in Lussemburgo.

⁴⁹ Va rilevato, peraltro, che l'apertura allo "standard obiettivizzato" di accertamento del dolo era già presente nelle raccomandazioni del GAFI, secondo cui il delitto di riciclaggio sarebbe configurabile in caso di consapevolezza della provenienza delittuosa dei beni "incluso il concetto che la conoscenza possa essere dedotta da oggettive circostanze di fatto" (GAFI, *Report* 1990, raccomandazione n. 6); ancor prima, questo standard appariva nell'art. 3.2. della Convenzione di Vienna 1988, secondo il quale "la conoscenza, l'intenzione o la finalità richiesti come elementi di un reato previsto dal paragrafo 1 di questo articolo possono essere dedotti da obiettive circostanze di fatto". La discesa verso forme di accertamento del dolo sempre più semplificate, sino all'inversione dell'onere della prova o ad accertamenti presuntivi potrebbe, però, diventare un criterio pericoloso, tenuto conto dello stretto confine tra diritto penale dell'economia e diritto penale proprio della criminalità organizzata.

in cui l'azione penale può ancora non essere stata esercitata. Questa cooperazione, infatti, dovrebbe essere condotta a tre livelli:

- a livello di indagini, nel momento in cui le Parti necessitano di aiuto nell'identificazione e nella ricerca dei proventi;
- ancora a livello di indagini, quando gli Stati necessitano di aiuto per sequestrare i beni e raccogliere altre fonti di prova;
- a livello giudiziale, quando le Parti necessitano di assistenza nel dare esecuzione ad un ordine di confisca. Tale esecuzione può concretarsi sia nell'esecuzione di una sentenza straniera sia nell'adozione di un proprio provvedimento interno. Questo schema segue quanto già contemplato dalla Convenzione di Vienna.

Quello della confisca costituisce un altro argomento innovativo della Convenzione che prevede due principali forme di cooperazione, vale a dire l'esecuzione da parte dello Stato richiesto di un ordine di confisca adottato all'estero oppure l'istituzione da parte dello Stato richiesto, su istanza dell'altro Stato, di un proprio procedimento nazionale che comporti la confisca.

Il Comitato di esperti aveva precedentemente individuato numerose differenze negli ordinamenti nazionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa sull'istituto della confisca. Tutti gli Stati hanno un sistema di confisca degli strumenti utilizzati per la commissione del reato, inclusi oggetti e sostanze il cui possesso è di per sé illegale. Alcuni Stati inoltre conoscono anche la confisca dei proventi, direttamente o indirettamente derivanti da reati o dei loro sostituti. Si tratta della cosiddetta confisca di proprietà, il cui risultato è il trasferimento allo Stato della proprietà sugli specifici beni.

Riguardo ai proventi di reato, un altro sistema di confisca largamente usato in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa è la confisca di valore o "per equivalente" ("*value*

confiscation”) che consiste nella richiesta di pagamento di una somma di denaro corrispondente al valore dei proventi derivanti direttamente o indirettamente dal reato. Tale procedura consiste in una pretesa finanziaria nei confronti del reo pari ai proventi così come quantificati in sede giudiziaria. In caso di mancato pagamento, l’azione può essere esercitata nei confronti di qualsiasi proprietà appartenente alla persona, sia essa acquisita legalmente o illegalmente, analogamente alle procedure seguite nel processo civile.

Se alcuni Stati conoscono entrambi i sistemi, la confisca di proprietà e la confisca per equivalente, va detto che l’Italia non ammette in via generale quest’ultimo tipo di confisca⁵⁰.

8. La Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 10 giugno 1991 e successive modificazioni

La panoramica delle iniziative internazionali a contrasto del riciclaggio del denaro sporco passa necessariamente attraverso un altro importante documento rappresentato dalla direttiva 91/308/CEE del Consiglio delle Comunità Europee del 10 giugno 1991 “relativa alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite”⁵¹.

L’atto viene adottato sulle numerose spinte del Parlamento europeo alla lotta contro il traffico di sostanze stupefacenti, da attuarsi attraverso un programma comunitario globale che

⁵⁰ Va, però, segnalato che la confisca per equivalente è stata di recente ammessa nel campo della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, a mente dell’art. 6, c. 5 del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

⁵¹ La direttiva è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 28 giugno 1991. Per un commento, si rimanda a SALAZAR, *Riciclaggio dei capitali: direttiva comunitaria e legislazione italiana*, Firenze, 1991, IV, 462 ss.; DE GUTTRY, in AA.VV., *La cooperazione tra gli Stati in materia di confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio*, a cura di DE GUTTRY e PAGANI, cit., 300 ss.; ALEXANDER, *The EC Money Laundering Directive*, in *Journal of Money Laundering Control*, 1998, 68 ss.

comprenda efficaci misure contro il riciclaggio, come si legge già nella risoluzione dell'ottobre del 1986⁵². Tanto il Parlamento quanto le altre competenti istituzioni comunitarie sono state, peraltro, compulsate a loro volta dall'azione del Gruppo di Trevi⁵³ e dal Comitato europeo di lotta contro la droga (CELAD)⁵⁴, nonché nell'ambito degli Accordi di Schengen del 19 giugno 1990.

Così le strategie di lotta alla droga hanno presto tenuto conto della stretta correlazione intercorrente tra le diverse componenti del fenomeno del narcotraffico ed il reinvestimento degli utili che ne derivano.

L'esigenza di un intervento da parte dell'organo esecutivo delle Comunità Europee era determinata, peraltro, non solo dalla volontà di rendersi parte attiva nella lotta al riciclaggio dopo i numerosi esempi di altre organizzazioni internazionali, ma dall'evidente preoccupazione che "l'assenza di iniziative comunitarie contro il riciclaggio potesse indurre gli Stati membri, allo scopo di proteggere il proprio sistema finanziario, ad adottare provvedimenti in contrasto con le esigenze del mercato unico".

⁵² Risoluzione 9 ottobre 1986 del Parlamento europeo. La risoluzione recepiva i contenuti del rapporto di una commissione d'inchiesta sul problema della droga nei Paesi membri della Comunità, concluso nel settembre dello stesso anno, che denunciava il diffondersi di organizzazioni criminali dedite specificatamente al riciclaggio dei proventi del narcotraffico in ambito europeo. Si richiamano, inoltre, la risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 1989 sulla lotta contro la droga e sul traffico di droga, riprodotta in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. C 247 del 27 febbraio 1989 e la risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 1987 riprodotta in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. C 13 del 18 gennaio 1988.

⁵³ Il Gruppo di Trevi era stato costituito dal Consiglio europeo di Roma nel dicembre 1975; le sue competenze si sono nel tempo ampiamente allargate ed hanno ricompreso, a partire dagli anni '80, anche il settore della lotta contro il traffico degli stupefacenti.

⁵⁴ Istituito con decisione del Consiglio dei Ministri nel dicembre 1989, il CELAD doveva perseguire un duplice obiettivo: da un lato orientare le istituzioni comunitarie in materia di lotta alla droga e, dall'altro, coordinare le politiche interne ed esterne dei singoli attori comunitari nonché degli Stati membri.

A questo timore si univa, proprio in previsione di una attuazione in tempi brevi del mercato unico, l'ulteriore preoccupazione che i riciclatori potessero trarre ulteriori vantaggi operativi dalla caduta delle frontiere e dalla conseguente maggiore libertà di transito dei capitali. Proprio in tale ottica l'attenzione del Consiglio si focalizza sul sistema di "prevenzione dell'uso del sistema finanziario legittimo a scopo di trasformazione dei proventi di attività criminali in ricchezze di origine apparentemente legittima". Così, anche per rimanere entro i limiti legittimi di una produzione normativa che non andasse ad incidere nel settore penale sostanziale, di assoluta sovranità dei singoli Stati, il Consiglio ha dato per fissati gli altri importanti aspetti relativi alle misure contro il riciclaggio, quale la previsione di fattispecie penali apposite e le norme sulla confisca che non vengono, quindi, disciplinate in dettaglio; per gli stessi motivi, la Direttiva non ha voluto seguire pedissequamente il dettato della precedente Convenzione di Strasburgo, firmata sostanzialmente da tutti i membri della Comunità europea.

A distanza di dieci anni, le stesse considerazioni di base vengono ripetute nella Direttiva 2001/97/CE che il Parlamento Europeo ed il Consiglio hanno adottato in data 4 dicembre 2001⁵⁵, con cui è stata modificata ed integrata la direttiva 91/308/CEE al fine non soltanto di riflettere le migliori pratiche internazionali del settore antiriciclaggio, ma anche per "continuare a garantire uno standard elevato nella protezione del settore finanziario e di altre attività a rischio dagli effetti dannosi del denaro proveniente da attività criminose". Conformemente all'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS), obiettivo permanente della strategia comunitaria è rimasto, tra gli altri, quello di garantire la stabilità e l'integrità del sistema finanziario, evitando,

⁵⁵ Pubblicata nella G.U.C.E. 28 dicembre 2001, n. L 344 ed entrata in vigore il 28 dicembre 2001, il cui termine di recepimento è stato fissato al 15 giugno 2003.

comunque, l'adozione di restrizioni eccessive rispetto alla funzionalità stessa del sistema.

La direttiva del 2001 ha, quindi apportato varie modifiche tendenti a chiarire alcuni dubbi interpretativi o ad eliminare alcuni limiti della direttiva di base, quali la definizione degli enti creditizi e finanziari, cui si rivolge, e l'estensione del concetto di riciclaggio non più da intendersi unicamente collegato ai proventi di reato connessi al traffico di sostanze stupefacenti, ma da porsi in collegamento con una "gamma più vasta di reati base o presupposto"⁵⁶.

Quanto alla definizione di riciclaggio contenuta nell'art. 1, la direttiva originariamente nulla aggiungeva al contributo dei documenti internazionali precedenti, dacché le condotte restavano quelle descritte nella Convenzione di Vienna, poi integrate a Strasburgo.

Un grosso passo in avanti è stato, invece, compiuto con la Direttiva del 2001 che, nell'obiettivo dichiarato di aggiornare "il catalogo dei reati presupposti", vi ha ricompreso i reati gravi così come definiti nell'azione comune 98/699/GAI adottata dal Consiglio il 3 dicembre 1998, sul "riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato"⁵⁷. Tali reati sono, in linea generale, quelli punibili nel massimo con una pena privativa della libertà in misura superiore ad un anno. Inoltre, la direttiva ha aggiunto all'elencazione dei reati gravi anche quello di frode, così come definita nella convenzione a tutela degli interessi finanziari del 1995, la corruzione e qualsiasi reato che possa fruttare consistenti proventi e sia punibile con una severa pena detentiva in base al diritto penale dello Stato membro. Viene

⁵⁶ Tali esigenze estensive delle fattispecie di base si pone in linea con le tendenze espresse in sede di rivisitazione delle 40 raccomandazioni del GAFI operata nel 1996.

⁵⁷ G.U.C.E. L 333 del 9 dicembre 1998.

comunque lasciata impregiudicata la facoltà per i singoli Stati di prevedere ogni altro reato come attività criminosa ai fini della Direttiva antiriciclaggio.

Invariata è rimasta la posizione della Direttiva rispetto alla Convenzione del Consiglio d'Europa nel punto in cui non impone di considerare il riciclaggio un reato grave, ma si limita a richiedere che sia vietato dalle singole legislazioni, posizione rispettosa delle singole competenze in materia penale⁵⁸.

Mentre la Direttiva in origine si rivolgeva esclusivamente agli enti creditizi ed agli enti finanziari, la Direttiva del 2001, inserendovi l'art. 2 bis, ha esteso gli obblighi in essa contenuti anche ad altre importanti categorie del mondo finanziario e professionale in genere, andando ad attrarre nel sistema anche le persone giuridiche o fisiche, quando agiscono nell'esercizio della loro attività professionale di: revisori, contabili esterni e consulenti tributari, agenti immobiliari, notai e altri liberi professionisti legali⁵⁹, commercianti di oggetti di valore elevato quali pietre o metalli preziosi o opere d'arte e case d'asta, ogniquale volta il pagamento sia effettuato in contanti e per un importo pari o superiore a 15.000 euro, ed infine le case da gioco⁶⁰.

⁵⁸ Il Comitato Economico e Sociale delle Comunità Europee, in un suo Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio, datata 19 settembre 1990 (G.U. CEE C332, 31 dicembre 1990, pag. 88), rilevava, infatti, che "l'estensione dei poteri delle Comunità al diritto penale sollevava obiezioni giuridiche".

⁵⁹ Questi professionisti vengono obbligati solo limitatamente all'attività prestata in occasione dell'acquisto e della vendita di beni immobili o di imprese commerciali, della gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni dei clienti, dell'apertura o della gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli, dell'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società, della costituzione, della gestione o dell'amministrazione di *trust*, società o strutture analoghe, ovvero quando agiscono in nome e per conto del loro cliente in una qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare.

⁶⁰ Tale estensione discende dalla tendenza sottolineata nelle relazioni annuali della FATF sulle tipologie di riciclaggio più frequenti. La relazione 1996-97 constata, per l'appunto, che "per quanto riguarda le tecniche, la tendenza più evidente consiste nel ricorso crescente e persistente dei professionisti del riciclaggio agli enti finanziari

La maggior parte delle disposizioni della Direttiva riguardano, quindi, la regolamentazione del sistema finanziario.

L'art. 3 impone agli Stati membri delle Comunità di garantire che gli enti creditizi e finanziari, nonché tutte le altre categorie appena indicate, prevedano l'identificazione dei propri clienti:

- quando allacciano rapporti d'affari, ed in particolare quando aprono un conto o libretti di deposito od offrono servizi di custodia dei beni;
- quando utenti di qualsiasi tipo, inclusi quelli occasionali, chiedono di effettuare transazioni diverse da quelle appena citate, sempre che l'importo di dette transazioni sia pari o superiore a 15.000 euro, a prescindere dal fatto che siano effettuate con un'unica operazione o con più operazioni fra le quali sembri sussistere una connessione;
- e, infine, anche nel caso in cui l'importo dell'operazione sia inferiore ai valori di cui sopra, qualora vi sia sospetto di riciclaggio.

Per le case da gioco, l'obbligo dell'identificazione scatta per le persone che acquistano o vendono fiches di valore pari o superiore a 1000 euro, soglia di gran lunga al disotto di quella mediamente prevista.

La Direttiva richiede che l'identificazione sia compiuta sulla base di un documento capace di offrire prova legale dell'identità del cliente, ovvero di altri supporti documentali ulteriori nel caso si tratti delle cosiddette "operazioni a distanza".

diversi dalle banche e alle imprese non finanziarie piuttosto che agli enti creditizi. Si può pensare che ciò sia dovuto al rispetto più rigoroso dei provvedimenti anti-riciclaggio da parte delle banche. I professionisti del riciclaggio beneficiano sempre più del concorso di specialisti che li aiutano a mascherare l'origine e la proprietà dei fondi di origine sospetta".

Secondo l'impostazione delle raccomandazioni già presenti nel rapporto del GAFI del 1990, il Consiglio delle CEE precisa che deve essere identificato non solo l'esecutore materiale, ma anche il beneficiario reale dell'operazione, malgrado ciò possa comportare un aggravio di indagine per l'intermediario.

Altro obbligo previsto è quello relativo alla conservazione dei dati relativi alle operazioni sopra considerate. Infatti, l'art. 4 stabilisce che gli Stati membri devono provvedere perché "gli enti creditizi e finanziari conservino, per quanto riguarda l'identificazione, la copia o i riferimenti dei documenti richiesti, per quanto riguarda le operazioni, le scritture e le registrazioni, consistenti nei documenti originali o nelle copie aventi analoga efficacia probatoria".

L'obbligo di conservazione delle scritture permane per almeno 5 anni dalla cessazione del rapporto continuativo con il cliente o dall'effettuazione dell'operazione superiore ai limiti sopra rivisti. Lo scopo della previsione è ovvio, ma viene comunque specificatamente esplicitato: tali registrazioni devono essere conservate affinché "possano costituire un elemento di prova in qualsiasi indagine relativa al riciclaggio". In tale ottica, anche se l'articolo 4 non risulta modificato od integrato dalla Direttiva del 2001, gli eventuali imbarazzi interpretativi risultano comunque superabili attraverso un'interpretazione logico sistematica che agevolmente perviene all'estensione dell'obbligo di conservazione dei dati anche verso le nuove figure professionali, da ultimo destinatarie degli obblighi basilari dell'identificazione.

Gli articoli successivi, dal 5 al 10 vanno a disciplinare il complesso tema della collaborazione "attiva" delle istituzioni finanziarie nella denuncia di "operazioni sospette". La norma generale è quella contenuta nell'art. 5 che prevede che gli Stati membri "provvedano a che gli creditizi e finanziari esaminino con particolare attenzione ogni operazione che essi

considerino particolarmente attenti, per la sua natura, ad avere una connessione con il riciclaggio”.

In questo senso, la Direttiva prescrive che gli Stati membri della Comunità adottino i provvedimenti necessari affinché gli enti creditizi e finanziari e le altre persone cui essa si applica nonché i loro amministratori e dipendenti collaborino pienamente con le autorità responsabili per la lotta al riciclaggio, comunicando di propria iniziativa “ogni fatto che possa costituire indizio di riciclaggio” ovvero “fornendo a queste autorità, a loro richiesta, tutte le informazioni necessarie, in conformità con le procedure stabilite dalla legislazione vigente”.

Il tema delle segnalazioni di operazioni sospette è in posizione cruciale nell’ambito della Direttiva, come riconosciuto dai suoi stessi estensori, atteso che tale onere finisce per gravare su operatori finanziari che per formazione sono tradizionalmente poco avvezzi ad espletare funzione di altro significato funzionale, come può essere quello investigativo giudiziario. La complessità del punto riguarda il fatto che essa vuole suggerire agli Stati di adottare meccanismi legislativi che obblighino, e non solo autorizzino, gli intermediari a tale attività segnalatoria, anche se la lettera della norma fa riferimento ad una “piena collaborazione”, espressione a carattere più che esortativo.

Per quanto riguarda alcuni dettagli di rilievo della norma, appare strana la mancata ripetizione nel novellato articolo 6 della statuizione per la quale le informazioni fornite alle autorità in ottemperanza alle disposizioni precedenti potranno essere utilizzate solo per fini di lotta al riciclaggio, salvo che lo Stato membro abbia espressamente disposto una diversa finalità. Tale norma di chiusura dell’originario art. 6 era dettata dal timore che ove le segnalazioni sospette potessero essere utilizzate anche ad altri fini, quali quelli tributari per esempio, potesse emergere nella prassi una ulteriore difficoltà di collaborazione da parte degli operatori.

Fra le autorità competenti a ricevere la segnalazione, è stato opportunamente previsto che, nel caso dei notai e dei professionisti legali indipendenti di cui all'articolo 2 bis, punto 5, gli Stati membri possono designare un organismo adeguato di autoregolamentazione della professione in oggetto come autorità cui vanno comunicate le situazioni di rilievo; di conseguenza, saranno stabilite le forme appropriate di collaborazione fra tale organismo e le autorità responsabili per la lotta al riciclaggio. In alternativa al divieto di utilizzabilità della segnalazione per fini diversi dall'antiriciclaggio, con la Direttiva 2001/97/CE è stato previsto che gli Stati membri non sono tenuti ad applicare gli obblighi di segnalazione “ai notai, ai professionisti legali indipendenti, ai revisori, ai contabili esterni e ai consulenti tributari con riferimento alle informazioni che essi ricevono da, o ottengono su, un loro cliente, nel corso dell'esame della posizione giuridica del loro cliente o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza di questo cliente in un procedimento giudiziario o in relazione a tale provvedimento compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, ove tali informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento stesso”.

Un punto complesso sul quale la Direttiva non fornisce precise indicazioni è quello relativo alla definizione degli indici che rendono una operazione “sospetta” limitandosi a richiedere, come già detto prima, agli enti creditizi e finanziari ed agli altri operatori obbligati di esaminare “con particolare attenzione ogni operazione che essi considerino particolarmente atta, per la sua natura, ad avere una connessione con il riciclaggio”. L'unico criterio specificato con maggior precisione è riportato nel preambolo, laddove si invita a sottoporre a particolare analisi le transazioni “con Paesi terzi che non applichino norme per la prevenzione del riciclaggio comparabili con quelle stabilite dalla Comunità o altre norme

equivalenti emanate in sedi internazionali e recepite dalla Comunità”⁶¹.

Va comunque detto che la norma comunitaria non poteva spingersi a fornire i dettagli dei criteri da adottare per l’obbligo della segnalazione di operazioni sospette, opera lasciata alle norme dei singoli ordinamenti, attesa la particolare difficoltà tecnico operativa della materia⁶². Così è avvenuto che nella maggior parte dei Paesi, l’esposizione analitica degli indicatori è stata attribuita alle autorità di vigilanza bancaria⁶³.

La Direttiva fornisce ovviamente una circostanza esimente, dettata dall’adempimento di un dovere, verso i segnalatori delle operazioni sospette. All’art. 9, infatti, stabilisce che l’effettuazione delle segnalazioni non costituisce violazione di eventuali restrizioni alla comunicazione imposte dal contratto concluso fra banca e cliente, o derivanti da disposizioni

⁶¹ A tal riguardo, va segnalato che nei lavori preparatori della Direttiva si è ampiamente discusso sulla chiusura dei circuiti bancari verso i cosiddetti paradisi finanziari che offrono un solido ombrello di garanzie alle organizzazioni criminali dedite al riciclaggio. In particolare, nel proprio parere il Comitato Economico e Sociale (CES) invita la Commissione ad avviare dei negoziati con il Fondo Monetario Internazionale affinché quest’ultimo, in collaborazione con le Nazioni Unite, elaborasse una convenzione internazionale per escludere dalla comunità finanziaria internazionale e dal sistema mondiale dei pagamenti gli istituti di credito e le altre istituzioni finanziarie che dovessero rifiutare di conformarsi alle disposizioni della Convenzione di Vienna del 19 dicembre 1988. Si trattava, indubbiamente, di una proposta tanto forte da non aver avuto finora seguito.

⁶² L’obbligo della segnalazione è previsto in Italia dall’art. 3 della L. 197/1991.

⁶³ In Italia vi provvede la Banca d’Italia che ha emanato un “decalogo” contenente un dettagliato elenco di tali indici la cui ultima edizione risale al 12 gennaio 2001, pubblicato sulla G.U. del 14 febbraio 2001 – serie generale n. 37. Fra i principali documenti stranieri, a contenuto analogo, si possono indicare COMMISSION FEDERALE DES BANQUES (Svizzera), *Directives relatives à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux du 18 décembre 1991* (Circ.-CFB 3/91) nuova versione 26 marzo 1998; BANK OF ENGLAND, *Guidance Notes for Banks and Building Societies*, pubblicate nel dicembre del 1990 (e aggiornate nel 1993); CASH TRANSACTION REPORTS AGENCY (AUSTRALIA), *Guideline n. 1, “Suspect Transactions Reporting”*, ottobre 1989, COMPTROLLER OF THE CURRENCY (U.S.A.), *Money Laundering: A Banker’s Guide to Avoiding Problems, Supervision Policy/Research Office of the Comptroller of the Currency, Washington D.C.*, 1989, fonte cui si sono ispirati gli altri “decaloghi”.

legislative, regolamentari o amministrative, e non comporta responsabilità di alcun tipo per gli amministratori o i dipendenti dell'ente creditizio o finanziario, né per l'ente stesso, sempreché si tratti di segnalazioni eseguite in buona fede.

La segnalazione deve essere indirizzata alle Autorità responsabili per la lotta al riciclaggio dello Stato in cui abbia sede l'ente che la esegue e deve essere effettuata da una persona appositamente designata dall'ente, secondo una procedura prestabilita. È da segnalare che secondo le integrazioni dell'ultima Direttiva, la segnalazione proveniente dalle nuove categorie professionali viene spersonalizzata, nel senso che a provvedervi è la persona giuridica, ove esistente, e non la persona fisica che materialmente ha individuato l'operazione sospetta.

Eseguita la segnalazione, è fatto divieto agli enti creditizi e finanziari, nonché ai loro dipendenti od amministratori, di comunicare all'interessato o a terzi il fatto che sono state trasmesse all'autorità competente informazioni in merito, o che è in corso un'inchiesta in materia di riciclaggio (art. 8).

Attenzione ben maggiore rispetto a quella riservata dai precedenti documenti internazionali viene dedicata alla delicata fase della procedibilità o meno dell'operazione per la quale è stata presentata la denuncia. Sul punto, l'art. 7 richiede agli Stati di adottare i provvedimenti necessari affinché gli intermediari “si astengano dall'eseguire l'operazione che fanno o sospettano abbia rapporto con il riciclaggio prima di averne informato le autorità competenti”. Tali autorità, alle condizioni previste dal diritto nazionale vigente, possono, inoltre, impartire alle istituzioni finanziarie l'istruzione di non dare corso all'operazione. Tuttavia, eccezionalmente, quando l'operatore abbia il sospetto che una transazione “concreti un'operazione di riciclaggio e detta astensione non sia possibile o rischi di impedire l'azione nei confronti dei beneficiari dell'operazione sospettata del riciclaggio”, la norma

consente che la segnalazione avvenga “immediatamente dopo” l’effettuazione dell’operazione.

L’ultima norma dedicata al sistema delle segnalazioni è contenuta nell’art. 10, che si indirizza alle Autorità di Vigilanza nazionali, chiamate a collaborare nella lotta al riciclaggio informando, in particolare, le autorità competenti “qualora nel corso di ispezioni da esse effettuate presso enti creditizi o finanziari, oppure in qualsiasi altro modo, scoprono fatti che potrebbero costituire prova di riciclaggio”. A questo articolo è stato aggiunto un interessante comma da parte della Direttiva 2001/97/CE che chiama in causa anche gli organi competenti per la vigilanza sulle attività di borsa, sul cambio estero e sui mercati dei derivati finanziari a che “informino le autorità responsabili per la lotta al riciclaggio di proventi di attività illecite qualora vengano a conoscenza di fatti che possano costituire una prova di riciclaggio di tali proventi”. Tale dato costituisce un’ulteriore conferma del coinvolgimento a tutto campo degli operatori del settore finanziario e degli organi che istituzionalmente sono preposti alla relativa vigilanza.

La parte finale della Direttiva contiene disposizioni a carattere preventivo, volte a contrastare radicalmente ogni possibile coinvolgimento di dipendenti o amministratori degli intermediari in attività di riciclaggio.

In tal senso, l’art. 11 richiede agli Stati membri di instaurare presso tutti gli enti ed alle persone cui la direttiva è applicabile “adeguate procedure di controllo interno e di comunicazione, intese a prevenire ed impedire la realizzazione di operazioni connesse con il riciclaggio” e di adottare le opportune misure perché le prescrizioni della Direttiva siano conosciute da tutti i dipendenti. In particolare, viene richiesto l’avvio, presso gli intermediari, di “specifici programmi di formazione” per i dipendenti, che aiutino questi ultimi a riconoscere le attività che potrebbero essere connesse al riciclaggio e forniscano informazioni sul modo di procedere in tali casi. Per facilitare l’attività di segnalazione degli intermediari in genere, è stato da

ultimo previsto che gli enti e le persone interessate possano “accedere ad informazioni aggiornate sulle prassi seguite da quanti riciclano denaro e sugli indizi che consentono di riconoscere operazioni sospette”.

Per garantire che gli istituti si adeguino alle norme richieste, la Direttiva prende in esplicita considerazione l'ipotesi di riconnettere sanzioni alla violazione delle prescrizioni, secondo le misure e le modalità fissate da ogni singolo Stato⁶⁴. Quale norma di chiusura, la Direttiva all'art. 12 prevede tuttora che gli Stati membri estendano la normativa comunitaria “ad attività professionali e categorie di imprese diverse dagli enti finanziari e creditizi le quali svolgono attività particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio”, oltre a quelle già previste nell'integrazione operata dalla Direttiva del 2001.

Il sistema costruito dalla Direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 10 giugno 1991 rappresenta, dunque, un importante quadro di riferimento per i singoli legislatori comunitari, cui viene comunque lasciata ogni autonomia per l'adozione di misure ancor più stringenti nell'obiettivo finale della lotta al riciclaggio. Così, è stato, infine, raggiunto il risultato di fornire una disciplina minima uniforme per l'organizzazione del sistema creditizio e finanziario e per la cooperazione sinergica di tutti gli altri soggetti che intervengono nella lotta al riciclaggio.

⁶⁴ L'art. 14, infatti, stabilisce che “Ciascuno Stato membro prende le misure atte a garantire la piena applicazione di tutte le disposizioni della presente direttiva e, in particolare, stabilisce le sanzioni da applicare in caso di violazione delle disposizioni adottate in esecuzione della medesima”.

9. Gli interventi più recenti verso una definizione univoca del reato di riciclaggio

Un punto fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario consiste sicuramente nella protezione dei propri interessi finanziari, ovviamente necessaria tanto per garantire la sua stessa esistenza quanto per il raggiungimento dei propri obiettivi, primi fra tutti quelli di carattere economico, che sono fissati nei vari trattati costitutivi⁶⁵. Così, sulla base dell'art. K3 del Titolo VI del Trattato di Maastricht, sostituito successivamente dal Trattato di Amsterdam, concernente il cosiddetto "terzo pilastro" dell'Unione europea relativo alla Giustizia ed agli Affari interni, sono state adottate importantissime convenzioni che, mirando a raggiungere una maggiore armonia e compatibilità tra le disposizioni penali degli Stati membri, pone le basi per una lotta alle frodi più efficace e dissuasiva, grazie anche al rafforzarsi della cooperazione tra gli Stati membri in materia penale.

Trattasi, in particolare, della Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità⁶⁶, dell'atto del 27 settembre 1996, recante il primo protocollo alla convenzione e concernente la lotta contro gli atti di corruzione lesivi degli interessi finanziari comunitari, nel caso in cui sono coinvolti funzionari nazionali e/o comunitari⁶⁷, dell'atto del 26 maggio 1997, recante una modifica al primo protocollo in tema di lotta contro gli atti di corruzione⁶⁸, dell'atto del 19 giugno 1997, recante il secondo protocollo alla convenzione e concernente la lotta al

⁶⁵ Sull'argomento, si veda MEZZETTI, La tutela penale degli interessi finanziari della Comunità Europea, Padova, 1996; FIMIANI P., La tutela penale delle finanze comunitarie, Giuffrè Ed., Milano 1999.

⁶⁶ G.U.C.E. C n. 316 del 1995.

⁶⁷ G.U.C.E. C n. 313 del 1996.

⁶⁸ G.U.C.E. C n. 195 del 1997.

riciclaggio di denaro, la confisca dei proventi di reato e la responsabilità delle persone giuridiche⁶⁹.

I beni giuridici oggetto della fattispecie di frode comunitaria risultano legati alla Comunità organizzazione: essi si identificano da un lato negli interessi finanziari legati all'integrità del bilancio, tanto sotto il profilo delle entrate quanto delle spese, e dall'altro nel buon andamento della funzione pubblica comunitaria nella sua più ampia accezione.

L'elemento fondante del sistema di protezione degli interessi finanziari della Comunità sta, quindi, nella concorrenza tra una "tutela di beni" ed una "tutela di funzioni". Nel primo caso l'ordinamento individua un bene (gli interessi finanziari comunitari) sancendo la prevalenza assoluta della sua integrità rispetto a qualsiasi altro interesse contrastante; la tutela è, quindi, diretta ed immediata. Nel secondo caso il buon andamento della funzione pubblica comunitaria rappresenta un concetto alquanto vasto e variegato, tanto da non poter essere considerato un bene giuridico in senso stretto, ma piuttosto un obiettivo di valore dell'organizzazione comunitaria nelle sue varie articolazioni: vi ha riguardo la tutela penale indiretta.

Nella tutela penale indiretta degli interessi finanziari comunitari trova spazio, per l'appunto, il riciclaggio in quanto, pur non attenendo in via immediata alla tematica dell'integrità del bilancio, vi rientra, in via mediata, in quanto realizza la sottrazione di risorse nel momento impositivo e mira all'impedimento dell'individuazione e del recupero dei beni provenienti da frode.

Più in particolare, la Convenzione del 1995 impegna gli Stati a prevedere misure repressive per le condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione Europea. Essa contiene numerose previsioni in materia processuale, relative ad

⁶⁹ G.U.C.E. C n. 221 del 1997.

obblighi in tema di estradizione e di *ne bis in idem*, nel senso che la persona giudicata con provvedimento definitivo in uno Stato non può essere perseguito per gli stessi fatti in un altro Stato membro. Il suo nucleo centrale riguarda, senza dubbio, la previsione di veri obblighi verso gli Stati di adottare sanzioni penali per una serie di condotte, quali le fattispecie di falsità in documenti e comunicazioni, o di mancato adempimento ad obblighi di comunicazione, che possano avere ricadute dannose per gli interessi del bilancio comunitario, sino alla ipotesi peggiore della distrazione di fondi comunitari. La sanzione penale arriva alla privazione della libertà personale nel caso di frodi gravi.

Venendo al secondo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, un punto importante è quello relativo alla piena convinzione sulla necessità di adattare o prevedere nell'ambito delle singole legislazioni nazionali la responsabilità delle persone giuridiche nei casi di frode, di corruzione attiva e di riciclaggio di denaro. Pur non definendo nello specifico le sanzioni da adottare, la Convenzione impegna gli Stati membri a prendere i provvedimenti necessari per l'adozione, nei confronti delle persone giuridiche, di "sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive", secondo le finalità tipiche delle sanzioni previste a livello comunitario. Tenuto conto delle difficoltà esistenti in alcuni Stati, come l'Italia, di prevedere sanzioni penali a carico della persona giuridica, secondo il noto brocardo latino *societas delinquere non potest*, viene lasciata ampia libertà di scelta circa la natura delle sanzioni da applicare⁷⁰.

⁷⁰ Sul punto è da specificare che la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee del 1995 è intervenuta in Italia con la L. 29 settembre 2000, n. 300, contenente all'art. 11 specifica delega al Governo per l'adozione di uno specifico sistema di responsabilità amministrativa. In base a tale delega, è stato emanato il D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 che ha previsto sanzioni amministrative, di particolare onerosità, nei confronti delle persone giuridiche in relazione ad alcuni tipi di "reati d'impresa", quali le diverse forme di frode e di corruzione, commessi a

La Convenzione del 1997 sul riciclaggio prevede, peraltro, l'introduzione nei singoli sistemi normativi di misure che permettano la confisca del prodotto dei delitti di frode, corruzione, e riciclaggio lesivi del bilancio comunitario. Altro punto è quello relativo alla cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione che viene ribadita nel settore della lotta contro la frode, la corruzione attiva e passiva ed il riciclaggio di denaro, in cui viene fissato anche l'impegno allo scambio di informazioni.

Nei settori indicati dal citato titolo VI del Trattato, il Consiglio delle Comunità europee può adottare "Posizioni comuni", può formare "Convenzioni internazionali" e può anche prevedere "Azioni comuni", nella misura in cui gli obiettivi dell'Unione possano essere realizzati meglio da un'azione comune, data la portata o gli effetti dell'azione prevista, anziché con azioni isolate dei singoli Stati membri.

In questo contesto, di particolare rilevanza per il tema del riciclaggio è l'Azione comune n. 98/733/GAI adottata dal Consiglio dell'UE il 21 dicembre 1998, relativa alla "punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea", entrata in vigore il 29 dicembre 1998⁷¹.

L'azione comune, come si rileva dalla sua premessa, evidenzia il riciclaggio come uno dei comportamenti criminosi ritenuti di particolare pericolosità per gli interessi dell'Unione. Infatti, "il Consiglio ritiene che la gravità e lo sviluppo di alcune forme di criminalità organizzata richiedano un rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda i reati

loro vantaggio o nel loro interesse. Il secondo protocollo alla Convenzione del 1995, viceversa, non è stato ancora adottato dallo Stato italiano, per cui non esiste ancora un sistema sanzionatorio non penale da applicarsi nei confronti delle persone giuridiche che arrivano a finanziarsi attraverso il riciclaggio di capitali di provenienza illecita.

⁷¹ G.U.C.E. L 351 del 29 dicembre 1998.

seguenti: traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani, terrorismo, traffico di opere d'arte, riciclaggio di denaro, criminalità economica grave, estorsione nonché altri atti di violenza contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di una persona o che comportino un pericolo collettivo per le persone". Le contromisure alla particolare pericolosità di questi reati consistono in "un approccio comune nei confronti della partecipazione alle attività delle organizzazioni criminali", in cui si fa rientrare anche il delicato tema relativo alle misure di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, già rivisto nelle risoluzioni del Consiglio del 23 novembre 1995 e del 20 dicembre 1996.

In questa occasione l'approccio del Consiglio è a carattere globale, in quanto ha riguardo non solo al riciclaggio, che ne è un'importante conseguenza o manifestazione, a seconda dei punti di vista, ma alla organizzazione criminale che all'art. 1 viene definita come "l'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave, reati che costituiscono un fine in sé ovvero un mezzo per ottenere profitti materiali e, se del caso, per influenzare indebitamente l'operato delle pubbliche autorità. I reati di cui al primo comma includono quelli menzionati nell'articolo 2 della convenzione Europol⁷², nonché nel suo allegato, che sono punibili con pena almeno equivalente a quella prevista al primo comma".

L'art. 2 concerne l'impegno da parte di ogni Stato di prevedere, in relazione a determinate condotte, "sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive". La condotta tipo

⁷² È la convenzione firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995, relativa all'istituzione di un Ufficio europeo di polizia, l'Europol. Fra i reati previsti dall'art. 2 della Convenzione Europol rientra ancora il riciclaggio.

è quella di chi “intenzionalmente ed essendo a conoscenza dello scopo e dell’attività criminale generale dell’organizzazione, o dell’intenzione dell’organizzazione di commettere i reati in questione, partecipi attivamente: alle attività di un’organizzazione criminale rientranti nell’articolo 1, anche quando tale persona non partecipa all’esecuzione materiale dei reati in questione e, fatti salvi i principi generali del diritto penale dello Stato membro interessato, anche quando i reati in questione non siano effettivamente commessi; alle altre attività dell’organizzazione, essendo inoltre a conoscenza del fatto che la sua partecipazione contribuisce alla realizzazione delle attività criminali dell’organizzazione rientranti nell’articolo 1”, nonché la condotta consistente in un “accordo con una o più persone per porre in essere un’attività la quale, se attuata, comporterebbe la commissione dei reati che rientrano nell’articolo 1, anche se la persona in questione non partecipa all’esecuzione materiale dell’attività”. L’impegno alla mutua assistenza fra gli Stati viene imposto anche nel caso in cui uno Stato non dovesse provvedere alla criminalizzazione di una delle condotte appena specificate.

L’art. 3, analogamente al secondo protocollo aggiunto alla Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari comunitari, prevede l’impegno di ciascuno Stato membro ad assicurare una responsabilità penale o di diversa natura anche delle persone giuridiche responsabili dei reati, definiti nelle linee essenziali nel richiamato paragrafo 1 dell’articolo 2, “da esse commessi, secondo modalità da definire nel diritto interno dello Stato membro”. La responsabilità della persona giuridica non pregiudica la responsabilità penale delle persone fisiche autrici o complici di tali reati. Ciascuno Stato membro si assicura in particolare che alle persone giuridiche possano essere inflitte sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, e possano essere imposte sanzioni di carattere patrimoniale ed economico”.

Ad aprire la strada all’Azione comune del 1998, il 28 aprile 1997 il Consiglio europeo dei Capi di Stato ha adottato un “Piano d’azione contro la criminalità organizzata”⁷³, che discende dalle conclusioni del Consiglio d’Europa tenutosi a Dublino il 13 e 14 dicembre 1996, con il quale era stata deliberata l’istituzione di un gruppo ad alto livello con il compito di redigere, per l’appunto, un piano d’azione globale contenente specifiche raccomandazioni. Così, con il piano del 1997 sono state predisposte 30 raccomandazioni, per la lotta alla criminalità organizzata ed al riciclaggio, che ripercorrono, per quanto riguarda quest’ultimo ambito, quelle del GAFI, in particolare per determinati settori a rischio, come quello dell’uso della moneta elettronica.

Il piano, nelle sue linee strategico politiche, invita il Consiglio ad un’adozione rapida di un’azione comune in cui si preveda la perseguibilità penale di un soggetto che appartenga ad un’organizzazione criminale a prescindere dal luogo, all’interno dell’Unione europea, in cui questa sia operante o si sia costituita. In tal senso, viene anche raccomandata una standardizzazione delle procedure di estradizione che devono accompagnarsi a tutte le misure di confisca dei proventi da reato e del relativo riciclaggio.

Nella sua lungimiranza, il patto d’azione invita il Consiglio e la Commissione a definire insieme ai Paesi dell’Europa centrale ed orientale, candidati all’adesione all’Unione, inclusi gli Stati baltici, un patto di preadesione sulla cooperazione anticrimine, che preveda, peraltro, anche le forme di collaborazione con l’Europol.

Tali iniziative concretano tutto lo sforzo delle istituzioni comunitarie di costituire uno “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” unico in tutta l’Unione Europea sulla falsariga dell’Accordo di Schengen, che ha creato uno spazio di libera

⁷³ G.U.C.E. C n. 251 del 15 agosto 1997.

circolazione delle persone esteso a quasi tutta l'Unione, garantendo contestualmente le premesse organizzative di una pubblica sicurezza comune⁷⁴.

Il tema dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia implica necessariamente la formazione di uno spazio comune sotto il profilo innanzitutto giuridico, ma anche giudiziario investigativo. La problematica ha formato oggetto di un Piano d'azione, elaborato congiuntamente dalla Commissione e dal Consiglio⁷⁵. Il piano ribadisce che “non si potrà mai usufruire appieno dei vantaggi offerti da uno spazio di libertà se non in uno spazio in cui i cittadini possano sentirsi sicuri. L'obiettivo contenuto nel trattato (di Amsterdam) non è la creazione di uno spazio europeo di sicurezza inteso come un territorio comune in cui procedure uniformi di individuazione e di indagine sarebbero imposte da tutte le autorità incaricate dell'applicazione della legge in Europa allorché sono in causa questioni di sicurezza. Né le nuove disposizioni riguardano l'esercizio della competenza degli Stati membri a far rispettare la legge, mantenere l'ordine e garantire la sicurezza interna. Il trattato di Amsterdam fornisce piuttosto un quadro istituzionale nel cui ambito sviluppare un'azione comune tra gli Stati membri nei settori indissociabili della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, e

⁷⁴ Più precisamente, si fa riferimento al complesso processo di incorporazione “dell'acquis di Schengen” (che comprende l'Accordo, la relativa Convenzione e le principali deliberazioni del Comitato esecutivo) nell'ambito dell'Unione europea, secondo quanto stabilito in proposito da uno specifico protocollo allegato al Trattato di Amsterdam. I documenti essenziali, per ricostruire questo processo, sono raccolti in “Integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea», a cura del Comitato parlamentare sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e di vigilanza sull'Unità nazionale EUROPOL, Atti parlamentari, XIII legislatura, Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, Indagini conoscitive e documentazioni legislative n. 20, Roma, 1999.

⁷⁵ Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia del 4 dicembre 1998.

pertanto non solo offrire una maggiore sicurezza ai loro cittadini ma anche tutelare gli interessi dell'Unione, inclusi i suoi interessi finanziari”.

Il Piano prevede, quindi, fra le misure di cooperazione giudiziaria in materia penale, il potenziamento e lo sviluppo della lotta comune al riciclaggio di denaro e, fra le misure di cooperazione investigativa, l'istituzione di un sistema di scambio di informazioni e di analisi sul riciclaggio, che permetta un miglior livello di collaborazione fra le varie forze di polizia.

Sempre sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, va ricordato il Consiglio europeo straordinario tenutosi il 15 e 16 ottobre 1999 a Tampere, sotto la presidenza di turno dell'Unione da parte della Finlandia. Già nei documenti preparatori di tale Consiglio, veniva sottolineato come, al fine di stabilire un'area di giustizia penale europea e di contrapporre un'azione di contrasto contro il crimine transnazionale, fosse necessaria ed urgente l'introduzione di “mezzi rapidi ed efficienti per rintracciare, sequestrare e confiscare” i proventi da reato, ed un miglioramento della cooperazione con i “cosiddetti *safe havens* esterni all'Unione”. Per le stesse finalità, la Presidenza riteneva che, in linea con l'art. 31(e) del trattato, gli Stati dovessero prendere in considerazione l'esigenza di armonizzare gli elementi costitutivi e le sanzioni per taluni reati chiave (“*key offences*”), fra cui quello del riciclaggio.

Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio di Tampere viene confermata tale linea di azione. Al punto 48 vi si legge, infatti, che “fatti salvi i settori più ampi previsti nel trattato di Amsterdam,... il Consiglio europeo ritiene che, per quanto riguarda le legislazioni penali nazionali, gli sforzi intesi a concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni dovrebbero incentrarsi in primo luogo su un numero limitato di settori di particolare importanza, come la criminalità finanziaria (riciclaggio di denaro, corruzione, falsificazione

dell'euro), il traffico di droga, la tratta di esseri umani e in particolare lo sfruttamento delle donne, lo sfruttamento sessuale dei minori, la criminalità ad alta tecnologia e la criminalità ambientale”.

Ed il reato di riciclaggio riveste assoluta importanza tanto che alla relativa azione di contrasto vengono dedicati ben otto punti delle conclusioni. Illuminante è l'illustrazione del riciclaggio quale “nucleo stesso della criminalità organizzata”, che deve “essere sradicato ovunque si manifesti”. Fra le misure indicate, le più interessanti risultano quelle relative al ravvicinamento delle norme penali e procedurali sul riciclaggio, soprattutto in materia di rintracciamento, sequestro e confisca dei capitali, all'opportunità di modificare ed integrare al più presto la direttiva europea antiriciclaggio del 1991, come è poi avvenuto con la Direttiva 2001/97/CE, alla necessità di migliorare la trasparenza delle transazioni finanziarie e degli assetti societari, nonché di accelerare gli scambi di informazioni fra le diverse unità di informazione finanziaria deputate a raccogliere le segnalazioni delle operazioni sospette. Inoltre, il Consiglio di Tampere richiede la definizione di regole uniformi volte ad impedire che società o altre persone giuridiche registrate fuori dalla giurisdizione dell'Unione, ed in particolare in centri *off shore*, vengano utilizzate per occultare e riciclare i proventi di attività criminose.

Altra importante iniziativa assunta dal Consiglio di Tampere, fissata al punto 46 delle sue conclusioni, è stata quella di prevedere l'istituzione di un'unità, l'Eurojust, composta di magistrati del pubblico ministero, giudici o funzionari di polizia con pari prerogative, al fine di rafforzare la lotta contro le gravi forme di criminalità organizzata. Tale unità è stata definitivamente istituita con decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002, quale organo dell'Unione dotato di personalità giuridica i cui obiettivi, definiti dall'art. 3, si pongono “nell'ambito di indagini e azioni penali concernenti

almeno due Stati membri e relative ai comportamenti criminali previsti dall'articolo 4 in ordine a forme gravi di criminalità, soprattutto se organizzata”.

Più in particolare, gli obiettivi assegnati all'Eurojust sono:

- stimolare e migliorare il coordinamento, tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri, delle indagini e delle azioni penali tra gli stessi, tenendo conto di qualsiasi richiesta formulata da un'autorità competente di uno Stato membro e di qualsiasi informazione fornita da un organo competente in virtù di disposizioni adottate nell'ambito dei trattati;
- migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione delle richieste di estradizione;
- assistere altrimenti le autorità competenti degli Stati membri per migliorare l'efficacia delle loro indagini e azioni penali.

Analoghe funzioni sono previste anche in ordine ad indagini in cooperazione con altri Stati non membri dell'Unione, ma con i quali sia stato concluso un accordo di mutua assistenza giudiziaria.

Le competenze dell'Eurojust sono definite all'art. 4 che richiama in primis le forme di criminalità e i reati per i quali l'Europol è competente ad agire, in qualsiasi momento, a norma dell'articolo 2 della convenzione Europol del 26 luglio 1995. Inoltre, essa è competente per la criminalità informatica, la frode, la corruzione e qualsiasi altro reato che colpisca gli interessi finanziari della Comunità europea, il riciclaggio dei proventi di reato, la criminalità ambientale, la partecipazione ad un'organizzazione criminale⁷⁶, ovvero per gli altri reati

⁷⁶ Così come definita ai sensi dell'azione comune 98/733/GAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea.

perpetrati in relazione alle forme di criminalità appena enunciate. Viene, altresì prevista una sorta di competenza complementare dell'Eurojust in ordine ad altri tipi di reati in cui, conformemente ai suoi obiettivi, può prestare assistenza nelle indagini e azioni penali a richiesta di un'autorità competente di uno Stato membro.

La Decisione del Consiglio pone, peraltro, particolare attenzione allo scambio di informazioni tra l'Eurojust e gli Stati membri ed al trattamento di dati personali appositamente memorizzati in banche dati elettroniche.

L'Eurojust rappresenta, quindi, un passo importante verso quel complesso procedimento che vuole giungere addirittura all'istituzione di una procura europea, tema al quale la Commissione delle Comunità europee ha dedicato un libro verde presentato in data 11 dicembre 2001⁷⁷. Il progetto di una procura europea è appunto studiato in via strumentale alla tutela degli interessi finanziari comunitari, in una forma che va al di là dei limiti delle classiche forme di cooperazione giudiziaria.

Le radici di tali progetti, tanto dell'Eurojust quanto della Procura europea possono rinvenirsi nell'esito di lavori di studi che si protraggono da più di dieci anni sul tema della tutela degli interessi finanziari comunitari. Si vuol fare in particolare riferimento al *Corpus juris* recante ipotesi penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, predisposto nel 1997 e revisionato nel 2000 grazie ad un progetto di ricerca commissionato dal Parlamento europeo⁷⁸, che ha visto

⁷⁷ Documento COM(2001) 715 del 11 dicembre 2001.

⁷⁸ Il progetto è nato sotto la supervisione della Direzione Generale del Controllo Finanziario della Commissione Europea. La traduzione in lingua italiana è pubblicata in *Verso uno spazio giudiziario europeo. "Corpus juris" contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea*. Per un qualificato commento, si segnala GRASSO, *Il Corpus juris: profili generali e prospettive di recepimento nel sistema delle fonti e delle competenze comunitarie*.

impegnati i più importanti esperti di diritto penale comunitario e internazionale⁷⁹.

Pochissime sono le fattispecie ritenute meritevoli di essere inserite nel *Corpus juris* e fra queste figura quella di “riciclaggio e ricettazione”, inclusa nell’art. 7 che recita:

“Costituisce reato il riciclaggio del prodotto o del profitto dei reati previsti dagli artt. 1-6.

Per riciclaggio si intende: a) la conversione o il trasferimento di beni provenienti da una delle attività criminose previste dal comma precedente o dalla partecipazione ad una tale attività al fine di dissimulare o di mascherare l’origine illecita dei suddetti beni o di aiutare qualunque persona implicata in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche del proprio agire; b) la dissimulazione o il mascheramento della natura, dell’origine, della collocazione, della disposizione, del movimento o della proprietà di beni o dei relativi diritti provenienti da una delle attività criminose previste al comma precedente o dalla partecipazione ad una tale attività.

Costituisce reato la ricettazione del prodotto o del profitto dei reati previsti ai precedenti artt. 1-6. Per ricettazione si intende l’acquisizione, la detenzione o l’utilizzazione di beni provenienti da una delle attività criminose previste al comma precedente o dalla partecipazione ad una tale attività”⁸⁰.

Non si rilevano particolari differenze fra questo e gli altri modelli di fattispecie presentati nei documenti internazionali che abbiamo sopra commentato (Convenzione di Vienna, GAFI, Convenzione di Strasburgo), fatta eccezione per il fatto

⁷⁹ Fra questi, vanno segnalati Enrique Bacigalupo, Giovanni Grasso, Klaus Tiedemann e Mireille Delmas-Maty.

⁸⁰ Sul punto, si veda SGUBBI, Principio di legalità e singole incriminazioni, in AA.VV., Possibilità e limiti di un diritto penale dell’Unione europea. Egli rileva come le condotte di riciclaggio e ricettazione siano costruite dal *corpus juris* in forma assai ampia, rispondente ad una politica della repressione penale fondata sulla agevolazione della prova.

che il Corpus juris divida la condotta di riciclaggio in una fattispecie di pericolo, data dalla conversione-trasferimento di proventi da reato, con dolo specifico di dissimularne l'origine o di favoreggiamento, ed in una di danno, diretta a sanzionare l'avvenuta dissimulazione-mascheramento dell'origine dei beni, con dolo generico. Il corpus juris fa però piena chiarezza sull'equivalenza delle fattispecie di "impiego" dei proventi di reato e di quelle di ricettazione⁸¹.

Il problema operativo della fattispecie di riciclaggio sta nel fatto che i reati presupposti non possono che essere altri delitti facenti parte del medesimo Corpus juris il quale negli articoli da 1 a 6, richiamati dalla fattispecie di riciclaggio, rubrica la frode al bilancio comunitario, la frode in materia di appalti, la corruzione, l'abuso d'ufficio, la malversazione e la rivelazione di segreti d'ufficio. Questo è il limite di qualsiasi sistema penale a struttura multinazionale, nel quale la punibilità di fattispecie a formazione progressiva presuppone la punibilità sempre a carattere multinazionale dei reati base.

Lo scopo è quello di superare le differenze che pur esistono nella definizione del riciclaggio fra i differenti ordinamenti degli stati che compongono la Comunità. Le varianti e gli scostamenti rilevabili in materia derivano da una consolidata e radicata difesa della propria potestà normativa, che peraltro poggia su radicatissime tradizioni di diritto penale "locale". Pertanto, non sorprende che le versioni nazionali del delitto di riciclaggio, pur scaturite da un medesimo processo politico giuridico svoltosi intensamente tra il 1989 e il 1995, in adempimento ad obblighi assunti per la ratifica di strumenti comuni si presentano con aspetti molto diversi fra di loro.

Il problema verrebbe ad essere facilmente risolto se potesse essere imposta a livello quanto meno comunitario una

⁸¹ Tale orientamento denuncia le difficoltà di discernimento esistenti, per esempio nel sistema italiano, circa i problemi di concorso di norme posti dalla presenza di una fattispecie di ricettazione, ex art. 648 c.p., e una di impiego, ex art. 648 *ter* c.p..

fattispecie di riciclaggio. Ma l'impossibilità di configurare una potestà punitiva a livello comunitario alimenta un dibattito che da tempo accende l'attenzione dei maggiori esponenti della dottrina e delle istituzioni comunitarie che, ad oggi, non dispongono di un sistema sanzionatorio penale proprio. Tale affermazione, assolutamente prevalente in dottrina, viene generalmente spiegata con il cosiddetto "deficit democratico" delle istituzioni comunitarie. L'attribuzione di una potestà normativa in campo penale ad organi, quali il Consiglio e la Commissione non democraticamente eletti, contrasterebbe con il principio di legalità riconosciuto come fondamentale in tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Inoltre, l'emanazione, da parte della Comunità, di norme penali direttamente applicabili negli Stati membri, limiterebbe la sovranità nazionale di questi ultimi, in quanto verrebbe ad incidere su poteri di loro esclusiva spettanza, afferenti all'applicazione del diritto penale, all'amministrazione della giustizia ed alla materia della sicurezza e dell'ordine pubblico⁸². Nel nostro ordinamento, in particolare, una ulteriore preclusione viene dal principio costituzionale della riserva di legge statale di cui all'art. 25 comma 2 della Costituzione, che non può certo essere superato dall'altra previsione costituzionale contenuta nell'art. 11 relativo alle limitazioni di sovranità, a condizioni di reciprocità, necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni.

D'altra parte non va ignorato il principio della prevalenza della fonte comunitaria su quelle interne⁸³. Questo assunto

⁸² Il principio di non ingerenza dell'intervento comunitario nelle questioni che riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale, l'amministrazione della giustizia e le attività di prevenzione finalizzate al mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna trova conferma nei nuovi artt. 209 A (280) del Trattato CE e K 7 (35), comma 5, del Titolo VI del Trattato di Maastricht introdotti dal Trattato di Amsterdam.

⁸³ Il principio è stato affermato dalla Corte di Giustizia fin dalla nascita della Comunità sul presupposto che questa "costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati membri hanno

porta a concludere che, ferma restando l'esclusione di un'autonoma potestà sanzionatoria, la normativa comunitaria esplica i suoi effetti anche su quella penale dei singoli Stati membri⁸⁴, conseguenza derivante dal principio del primato del diritto comunitario e dall'obbligo di leale cooperazione gravante sugli Stati membri, in virtù dell'art. 5 del Trattato.

Va comunque ampiamente sottolineato il fatto che l'istituzione di un'organizzazione sopranazionale munita di poteri autoritativi in materia politica ed economica, qual è la Comunità europea, ha avuto come conseguenza importantissima che al rapporto fra gli Stati si sostituisse una relazione tra lo Stato membro e la Comunità, non tanto di alterità su piani distinti o contrapposti, quanto di "consustanzialità", dacché il singolo Paese è parte della Comunità che agisce in nome e per conto del primo⁸⁵. In tale ottica, il diritto comunitario, senza andare a minare le fondamenta del sistema penale, che riguardano, ad esempio, i criteri di determinazione della responsabilità ed il principio di offensività o di colpevolezza, può arrivare a prevedere, secondo alcuni, una fattispecie penale senza intaccare il concetto di sovranità nazionale, che in concreto si manifesta negli strumenti fattuali di controllo sociale⁸⁶.

rinunziato, sia pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani?" (Sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62). Anche la Corte Costituzionale, pur evolvendo nel tempo la propria giurisprudenza circa la nullità o meno della norma interna incompatibile con quella comunitaria, ha, fin dal 1965, costruito i rapporti tra diritto comunitario e diritto interno nel senso che i due sistemi sono autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la competenza stabilita dal Trattato e che il coordinamento discende dall'avere la legge di esecuzione del Trattato trasferito, agli organi comunitari, in conformità dell'art. 11 Cost., le competenze che questi esercitano nelle materie loro riservate.

⁸⁴ FIMIANI P., La tutela penale delle finanze comunitarie, in *Teoria e Pratica del Diritto*, Giuffrè Ed., 1999.

⁸⁵ È questa la posizione sostenuta da S. MANACORDA, L'efficacia espansiva del diritto comunitario sul diritto penale, in *Il foro It.*, 1995, pag. 55

⁸⁶ Si rimanda a SGUBBI F., *Diritto penale comunitario*, voce del *Digesto pen.*, IV Ed., Torino 1990, pag. 90 e ss.

Se risulta quasi invalicabile il limite tradizionale e fondante della sovranità in materia penale, prerogativa di ogni singolo Stato, vi è chi suggerisce, per uniformare in via applicativa la disciplina di contrasto al riciclaggio nei Paesi dell'Unione Europea, una sorta di "obbligo di interpretazione in senso comunitario" (*Gebot einer gemeinschaftsfreundlichen Auslegung*), esteso almeno a quelle norme, come il riciclaggio, che sono nate proprio sulla scorta del recepimento di obblighi comunitari, con l'esclusione, quindi, delle fattispecie di diritto interno "originario"⁸⁷. Si adotterebbe in tal caso il metodo comparatistico come canone interpretativo, al fine di ridurre al minimo le stesse differenze nella "legge materiale" (*law in practice*), oltre che nella "formale" (*law in the books*), tesi, tuttavia, non facilmente condivisibile per l'ancora forte autonomia dei singoli sistemi legislativi e giudiziari.

Nonostante la costanza dell'impegno delle istituzioni internazionali, come si vede la strada da percorrere rimane ancora lunga nel tentativo di colmare i vantaggi differenziali, in cui si insinua la criminalità organizzata, ancora esistenti nei diversi ordinamenti. Tuttavia, la maturazione a livello politico, economico e giuridico di una forte coscienza di contrasto al fenomeno del riciclaggio costituisce la giusta base morale di partenza perché si arrivi alla definizione di norme che, pur se promulgate da ogni singolo Stato, non potranno che risultare scritte in modo univoco, se espresse nel rispetto più convinto dei principi di tutela degli interessi globali della collettività, oramai universalmente condivisi.

⁸⁷ Così VOGEL, *Geldwäsche ein europäerweit harmonisierter Straftatbestand?*, in ZStW, 1997.

CAPITOLO II

GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI NEL CONTRASTO AL RICICLAGGIO: RUOLO E STRUTTURA ORGANIZZATIVA

1. Gruppo di Azione finanziaria internazionale

1.1 Introduzione

Il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) è l'unico organismo internazionale che si occupa in maniera esclusiva e specialistica di lotta contro il riciclaggio di denaro sporco¹.

Sin dalla propria creazione nel 1989, avendo come obiettivo principalmente le scelte politiche di fondo, ha avuto una profonda influenza sulla comunità internazionale relativamente all'evoluzione delle misure anti-riciclaggio.

¹ Per approfondimenti: Gilmore William C., "L'attività del gruppo di azione finanziaria internazionale", in De Guttry A. e Pagani F. "La cooperazione tra gli Stati in materia di confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio", Pisa 1995, pagg. 119-169; Lo Monaco A., "Il gruppo di azione finanziaria internazionale", in "Nuova guida agli adempimenti antiriciclaggio e antiusura", Collana Abi economia e gestione, Bancaria editrice 1998; Sherman T., "International efforts to combat money laundering the role of the Financial Action Task Force", in Macqueen, ed. Money Laundering, Edinburgh, 1993, pagg. 12 e segg.; Pecchioli R.M., "The Financial Action Task Force", contributo presentato alla Money Laundering Conference del Consiglio d'Europa, Strasburgo 28-30 settembre 1992; Savona E.U. e De Feo M.A., "Money trails: international money laundering trends and prevention control policies", contributo presentato alla Conferenza del Consiglio d'Europa del 1994; Griffiths D., "International efforts to combat money laundering: developments and prospects", in *Action against transnational criminality: papers from the 1993 Oxford conference on international and white collar crime*, London 1994, pagg. 11 e segg.; sito internet www1.oecd.org/fatf. Si precisa che tra gli Organismi internazionali di contrasto al riciclaggio sono da ricomprendere, oltre a quelli tratteggiati nel presente Capitolo, anche l'Europol e l'OLAF che, per questioni di sistematicità dell'opera, sono esaminati nella Parte III, Capitolo I.

Le origini del GAFI sono da ricercarsi nella crescente preoccupazione -evidente segnatamente a partire dagli anni '80- per il diffondersi del fenomeno dell'abuso di droghe e nella nuova sensibilità verso il connesso problema del potere finanziario dei cartelli del narcotraffico e di altri gruppi criminali organizzati.

Al momento in cui queste problematiche furono affrontate, nel luglio 1989, al Vertice di Parigi dei Capi di Stato e di Governo dei sette Paesi più industrializzati (Gruppo dei 7, o G-7) e del Presidente della Commissione delle Comunità Europee, si concluse che si era in presenza della necessità di un'azione decisa sia a livello nazionale che internazionale per contrastare la produzione, il consumo e il traffico di droga, così come il riciclaggio dei proventi derivanti da tali attività.

Oltre ai partecipanti al Vertice (Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Regno Unito, Stati Uniti e Commissione delle Comunità Europee) altri otto Stati (Australia, Austria, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, Svezia e Svizzera) furono invitati a partecipare all'iniziativa che prese avvio sotto presidenza francese. Nei mesi che seguirono oltre centotrenta esperti provenienti da vari ministeri, forze di polizia, autorità di sorveglianza bancaria e agenzie di controllo dettero vita ad un tavolo di lavoro. Il frutto di tale concertazione è raccolto nel voluminoso Rapporto del 6 febbraio 1990.

Questo contiene un'analisi delle dimensioni e della natura del riciclaggio, una panoramica degli strumenti di contrasto nazionali e internazionali già attivati e -elemento principale- quaranta raccomandazioni di azione.

Basandosi su quanto contemplato nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope e nella Dichiarazione di Principi del 12 dicembre 1988 del Comitato di Basilea per la regolamentazione bancaria e le procedure di vigilanza, le Raccomandazioni del GAFI si incentrarono su tre aspetti cruciali:

- perfezionamento delle legislazioni nazionali in materia;
- rafforzamento del sistema finanziario;
- rafforzamento della cooperazione internazionale.

Dopo l'ingresso nel GAFI di altri Otto Paesi OCSE (Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Portogallo e Turchia) così come di Hong Kong e del Consiglio di Cooperazione del Golfo, un certo numero di incontri furono tenuti a Parigi, ancora sotto presidenza francese.

Un secondo rapporto fu adottato il 13 maggio 1991, impegnandosi a continuare l'attività del GAFI ancora per un periodo di cinque anni e a procedere ad un riesame dopo tre anni

La concordata revisione di metà mandato ebbe luogo nel round del 1993-94 (GAFI V), ove si decise unanimemente che il Gruppo rimanesse attivo fino al 1998, anno in cui è stato deciso di proseguire il lavoro ancora per cinque anni.

In definitiva, è opportuno evidenziare che, benché il GAFI sia riconosciuto come autorità mondiale per mettere a punto una strategia di lotta contro il riciclaggio, esso non è un organismo internazionale permanente.

1.2 Struttura e finalità del GAFI

La decisione di estendere il periodo di operatività del GAFI fu solo una delle misure finalizzate ad assicurare coerenza, flessibilità ed efficienza a questa iniziativa. Tra l'altro si decise che il numero degli Stati membri non dovesse essere ulteriormente allargato. Un'eccezione fu fatta per quegli Stati che avevano partecipato al GAFI II, ma che non avevano ancora accettato le Raccomandazioni. Su questa base Islanda e Singapore parteciparono al GAFI III portando il numero degli Stati membri all'attuale totale di ventisei Paesi e territori e due organizzazioni internazionali. Questa decisione, peraltro controversa, è stata sottoposta a parziale revisione nel più

recente Rapporto, adottato il 16 giugno 1994, ove è stata avanzata la possibilità di procedere ad un ulteriore seppure molto limitato allargamento.

Nel corso del GAFI II fu inoltre deciso di rafforzare la struttura istituzionale del Gruppo e di regolarne le procedure di lavoro.

In questo contesto fu deciso di istituire una presidenza a rotazione con un anno di mandato, dal 1 settembre al 31 agosto.

La Presidenza è coadiuvata da uno *Steering Group* composto dai rappresentanti della presidenza immediatamente precedente e successiva e dai presidenti degli eventuali gruppi di lavoro.

I gruppi di lavoro hanno giocato un ruolo significativo sin dall'inizio dell'attività del GAFI. Questi, grazie anche al carattere multidisciplinare di molte delegazioni nazionali - punto di forza dell'istituzione- si sono concentrati su: affari giuridici (*Working Group I*), questioni finanziarie (*Working Group II*) e relazioni esterne (*Working Group III*).

Questa struttura non ha in ogni caso mai avuto carattere di rigidità e riunioni congiunte hanno avuto luogo con una certa frequenza, in particolare tra i *Working Groups I e II*.

Il sistema inoltre non ha precluso la creazione di gruppi *ad hoc* o sottogruppi con il compito di trattare questioni di interesse specifico. Un ulteriore elemento di forza di questo meccanismo è da ricercarsi, dato il mandato annuale, nel fatto che il lavoro di ciascun Gruppo e il relativo rapporto costituivano il materiale di riferimento per il lavoro del GAFI nel suo insieme.

Il GAFI si riunisce cinque o sei volte l'anno e raccoglie delegazioni nazionali di esperti provenienti dalle forze di polizia, dalle amministrazioni della giustizia e dalle finanze, dalla pratica e dalla sorveglianza finanziaria.

Normalmente uno di questi incontri è tenuto nel Paese di Presidenza, mentre gli altri sono indetti presso l'OCSE a Parigi.

Qui si trova anche un piccolo Segretariato del GAFI, composto da tre persone, che gestisce un bilancio annuale di circa 4 milioni di Franchi francesi.

Tale organismo coopera, peraltro, nella valutazione dell'adozione delle misure indicate nelle quaranta Raccomandazioni e la preparazione di un'ampia varietà di attività concernenti le relazioni esterne.

Come già sottolineato in precedenza, è opportuno ribadire che, sebbene con sede all'interno dell'OCSE, il GAFI non è formalmente parte di alcuna organizzazione internazionale.

Lo si deve piuttosto considerare un gruppo ad *hoc* di governi con un singolo tema di lavoro. Per il raggiungimento delle finalità preposte risulta cruciale l'insieme di misure di contrasto raccomandate nel Rapporto del febbraio 1990, di cui si passa all'esame.

1.2.1 Le quaranta Raccomandazioni: il contesto

La principale finalità del GAFI al momento della sua istituzione nel 1989 consistente nel formulare un programma complessivo antiriciclaggio fu preceduta da uno studio della natura e dell'estensione del problema e da un esame critico delle misure di contrasto a livello nazionale e internazionale.

Da ciò, gradualmente, emerse un approccio di tipo differenziato. Anzitutto si richiese un rafforzamento degli strumenti legislativi interni con particolare riguardo alle tecniche di "*enforcement*" - quali la confisca dei proventi di reato - mirate a indebolire il potere finanziario dei narcotrafficienti e degli altri gruppi criminali organizzati.

Un secondo e più innovativo elemento è costituito dalla decisione di rendere partecipi nella strategia antiriciclaggio gli operatori del settore finanziario.

Questa decisione derivava in larga misura dall'analisi delle tecniche di riciclaggio e dall'individuazione dei momenti in cui il processo era maggiormente vulnerabile alla identificazione.

La decisione del GAFI di porre banche e altre istituzioni finanziarie in prima linea contro il riciclaggio non era basata esclusivamente sul ruolo preminente che queste potrebbero svolgere nel processo di indagine, ma anche sulla valutazione dell'impatto negativo che il denaro sporco può avere sulle istituzioni creditizie e finanziarie dalle quali è trasferito o in cui è depositato o investito nel corso del processo di riciclaggio.

Tutto ciò prendendo atto, in ogni caso, che le scelte di politica criminale e legislativa oppure di controllo e preventive - seppure necessariamente connesse - non sono sufficienti, se concepite nei tradizionali termini nazionali, ad affrontare la complessità del problema.

Le moderne tecniche di riciclaggio, infatti, presentano solitamente una dimensione transnazionale.

Infatti la sempre maggiore integrazione economica e finanziaria e l'emergere di riciclatori professionisti sono destinati, tra gli altri fattori, a rafforzare ulteriormente la tendenza alla globalizzazione di questa attività.

In tal senso, il GAFI ha riconosciuto sin dall'inizio che il successo delle attività di contrasto dipendeva in maniera cruciale dall'estensione e dall'efficacia dei meccanismi della cooperazione internazionale. Di fatto, la criminalità organizzata internazionale, la corruzione, il sovvertimento e la violenza possono prosperare solo se le attività criminose non sono poste sotto controllo.

Allo stato attuale, non esiste la possibilità di una localizzazione certa del riciclaggio, che è realizzato in tutto il mondo; risulta evidente, comunque, che importi enormi di denaro sporco possono destabilizzare le economie, le istituzioni finanziarie, giuridiche ed anche politiche.

1.3 Obiettivo delle “40 Raccomandazioni”

Le “40 Raccomandazioni”, che costituiscono un programma abbastanza completo nella lotta contro il riciclaggio, possono raggrupparsi in quattro capitoli concernenti rispettivamente: l’inquadramento generale della materia; le iniziative legislative necessarie per combattere il riciclaggio; le misure per prevenire inquinamenti del sistema finanziario; il rafforzamento della cooperazione internazionale.

Rientrano nell’inquadramento generale le Raccomandazioni (dalla 1 alla 3) volte a:

- ratificare la Convenzione di Vienna e curarne la concreta realizzazione;
- evitare che eventuali disposizioni sul segreto bancario o professionale facciano da ostacolo alla realizzazione delle Raccomandazioni;
- porre ogni impegno nello sviluppo della cooperazione multilaterale e della reciproca assistenza nelle indagini, nei procedimenti e nelle estradizioni comunque connessi a fenomeni di riciclaggio.

In termini di iniziative legislative le Raccomandazioni (dalla 4 alla 7) prevedono:

- la configurazione come reato del riciclaggio dei proventi derivanti dal commercio illecito di sostanze stupefacenti e l’auspicabile estensione del medesimo reato anche a proventi da altri crimini;
- la sussistenza del reato in presenza di attività consapevole desumibile da obiettive circostanze di fatto;
- l’assoggettabilità a responsabilità penale delle persone giuridiche;
- il ricorso alla confisca di beni conseguiti o utilizzati in relazione a operazioni di riciclaggio e l’annullabilità dei contratti stipulati tra contraenti consapevoli della provenienza illecita dei fondi.

Le Raccomandazioni finalizzate a prevenire l'inquinamento del sistema finanziario (dalla 8 alla 29) riguardano:

- l'estensione delle Raccomandazioni anche alle istituzioni finanziarie non bancarie, la cui tipologia dovrebbe essere armonizzata a livello internazionale anche attraverso l'eventuale redazione di una lista minimale esemplificativa;
- l'identificazione e la registrazione della clientela, con l'eliminazione dei conti anonimi e di quelli intestati a nomi fittizi nonché la conservazione dei dati per un periodo di cinque anni;
- l'impegno a prestare particolare attenzione alle operazioni anomale e a riferire alle autorità competenti tutte le informazioni inerenti ad attività sospette, assicurando la riservatezza delle comunicazioni;
- la possibilità, da parte delle autorità competenti, di impartire di volta in volta apposite istruzioni operative e l'opportunità per l'intermediario di sospendere di iniziativa le operazioni sospette;
- l'esigenza, per gli intermediari finanziari, di dotarsi di procedure adeguate per rilevare le operazioni sospette, di svolgere attività di addestramento del personale e di auditing;
- l'impegno a prestare speciale attenzione alle transazioni con persone provenienti da Paesi "a rischio" sotto il profilo del riciclaggio, nonché l'imposizione di particolari controlli alle *branches* degli intermediari operanti in detti Paesi;
- l'approntamento di misure per il monitoraggio del contante trasferito attraverso le frontiere, compatibilmente con la salvaguardia del principio della libertà di movimento dei capitali leciti;
- la valutazione dell'opportunità e dell'utilità di costituire una banca-dati centralizzata ove far affluire le informazioni provenienti dal sistema bancario e

finanziario riguardanti le transazioni interne e internazionali eccedenti un determinato ammontare;

- l'incoraggiamento all'uso di strumenti di pagamento idonei a ridurre l'uso del contante;
- il controllo, da parte delle autorità competenti, dell'adeguatezza dei programmi posti in essere dagli intermediari finanziari contro il riciclaggio; la regolamentazione di altre professioni che trattano, per qualsiasi ragione, importi in contanti;
- l'emanazione di direttive alle quali le istituzioni finanziarie dovranno attenersi per procedere alla individuazione delle operazioni sospette, nonché per attuare contromisure indirizzate a evitare l'acquisizione di partecipazioni significative nelle istituzioni finanziarie medesime da parte di organizzazioni criminali.

Per quanto riguarda il rafforzamento della cooperazione internazionale le Raccomandazioni dalla 30 alla 40 auspicano:

- l'approntamento di statistiche sui flussi internazionali e la possibilità di disporre per tutte le autorità internazionali competenti (Fondo Monetario Internazionale e Banca per i Regolamenti Internazionali a fini di studio, Interpol e *Customs Cooperation Council* per indagini specifiche);
- lo scambio spontaneo o su richiesta, tra le autorità competenti dei vari Paesi e con vincolo di assoluta riservatezza, di informazioni relative a soggetti sospetti;
- la promozione di strumenti normativi internazionali che favoriscano la più ampia cooperazione giudiziaria in relazione al reato di riciclaggio, inclusa la cooperazione a fini di confisca dei proventi illeciti;
- l'impulso a una maggiore assistenza internazionale nelle indagini, e in particolare l'adozione di provvedimenti che consentano incisive attività di investigazione, anche di natura coercitiva, su richiesta di un Paese straniero,

nonché di misure cautelari e conservative nella cooperazione a fini di confisca;

- il coordinamento internazionale nell'esercizio dell'azione penale allo scopo di evitare conflitti di giurisdizione;
- l'adozione di procedure semplificate per l'estradizione.

1.3.1 Riesame delle "40 Raccomandazioni"

Il riciclaggio del denaro è un fenomeno in evoluzione; gli sforzi per combatterlo, quindi, devono essere ugualmente dinamici.

Le rotte del riciclaggio sono cambiate in modo significativo da quando le Raccomandazioni sono state adottate.

L'efficacia delle contromisure ne risulta affievolita, sono sorte nuove minacce che nel 1990 non sarebbe stato possibile prevedere.

Per preservarne l'utilità nel tempo, il GAFI ha deciso che le Raccomandazioni debbano essere rivedute e aggiornate rispetto alle tendenze emergenti affinché si possano prevenire le minacce future. Così, nel corso del 1996, sulla base di un questionario, al quale tutti i Paesi membri hanno risposto, sono stati individuati nove punti su temi sostanziali che hanno richiesto la modifica delle note Raccomandazioni o l'introduzione di nuove.

In primo luogo è stato deciso di estendere i reati presupposti, rispetto al riciclaggio di denaro, oltre il limite del reato di traffico di sostanze stupefacenti. Inoltre è stata resa obbligatoria la denuncia delle operazioni sospette di riciclaggio; è stata, altresì, ampliata la portata delle Raccomandazioni di natura finanziaria in modo da comprendere anche le attività non finanziarie.

Altre modifiche hanno riguardato i temi delle società di copertura (*shell corporations*); il miglioramento dei procedimenti di identificazione, anche in relazione all'impiego di nuove

tecnologie; il monitoraggio del denaro che attraversa le frontiere; le tecniche di consegna controllata e gli uffici cambi.

- *Estensione dei reati presupposti rispetto al riciclaggio oltre il limite del reato di traffico di sostanze stupefacenti.*

In sede di riesame questa modifica è stata senza dubbio la più difficile. Nei Paesi GAFI, come nel resto del mondo, sono state raccolte prove più che sufficienti dalle quali risulta che i reati presupposti, non inerenti al traffico di sostanze stupefacenti, rappresentano una importante e crescente fonte di ricchezze illegali che vengono immesse nei canali finanziari legali.

In effetti, in alcuni Paesi, i reati non collegati al traffico di stupefacenti rappresentano la fonte principale dei proventi riciclati. Prendendo atto di questi fatti, i Paesi membri del GAFI hanno modificato le Raccomandazioni rendendo obbligatoria la criminalizzazione del riciclaggio di denaro non derivante dal traffico di droga.

- *Estensione delle Raccomandazioni di natura finanziaria alle attività non finanziarie.*

A seguito della adozione di contromisure nel settore finanziario, le attività non finanziarie hanno svolto un ruolo sempre più importante nei piani del riciclaggio del denaro.

In questa tendenza rientra l'aumento del ricorso a riciclatori professionali. Per affrontare tale minaccia, sono state prese in considerazione idonee misure antiriciclaggio con riferimento alle attività realizzate da imprese o professionisti "non finanziari".

- *Obbligatorietà della denuncia delle operazioni sospette.*

Premesso che la grandissima maggioranza delle istituzioni finanziarie dei Paesi membri del GAFI lavorano con diligenza per individuare e denunciare le operazioni sospette, indipendentemente dal fatto che, a seconda dei vari sistemi, la denuncia sia obbligatoria o facoltativa; è, però, possibile che alcune istituzioni possano avvalersi dell'assenza dell'obbligo

giuridico di denuncia per esercitare pericolose discrezionalità nello specifico settore.

Per essere certi che le istituzioni finanziarie siano impegnate nella campagna antiriciclaggio in modo uniforme e concreto, tutelando nel contempo la lealtà della concorrenza sui mercati, il GAFI ha deciso di rivedere la Raccomandazione 16² nel senso di richiedere ai Paesi membri la creazione di un sistema che preveda l'obbligo della denuncia delle operazioni sospette.

- *Società di copertura.*

Le società di copertura hanno sempre fatto registrare una presenza significativa nelle attività di riciclaggio e costituiscono uno degli strumenti principali usati da una categoria di riciclatori professionali la cui attività desta sempre maggiore preoccupazione.

E' stato rilevato anche un aumento dell'impiego di falsi conti intestati a società di copertura, con i quali vengono mascherati profitti individuali.

Inoltre, le società di copertura hanno avuto una parte rilevante nel successo dei piani di riciclaggio di denaro collegati alla ex Unione Sovietica e al blocco dei Paesi dell'Est.

Per queste ragioni, il GAFI ha deciso che tutti i Paesi valutino l'opportunità di ulteriori misure atte a prevenire l'uso illegittimo delle società di copertura nel proprio Paese (Raccomandazione 25)³.

² Raccomandazione 16: "Gli istituti finanziari, i loro direttori, i funzionari e gli impiegati dovrebbero essere tutelati da procedimenti che ne esimano la responsabilità penale o civile per la violazione di qualsiasi disposizione sulla divulgazione di informazioni imposta dal contratto o da qualsiasi norma legislativa, regolamentare o amministrativa, nel caso in cui comunichino i loro sospetti in buona fede alle autorità competenti, senza conoscere precisamente quale sia l'attività illecita, e se effettivamente si sia svolta."

³ Raccomandazione 25: "I Paesi dovrebbero badare al potenziale abuso di società di copertura da parte dei professionisti del riciclaggio e dovrebbero considerare se siano necessarie misure aggiuntive per prevenire un uso illecito di tali società."

- *Estensione della Raccomandazioni relativa alla identificazione dei clienti.*

La Raccomandazione GAFI relativa alla identificazione dei clienti ha delineato principi generali da applicarsi da parte delle istituzioni finanziarie. Per fornire ulteriore guida ai Governi che danno pratica attuazione alla Raccomandazione, si è deciso di indicare i passi concreti che le istituzioni devono compiere allorché procedano alla identificazione di persone giuridiche (Raccomandazione 10)⁴.

- *Sviluppo di nuove tecnologie.*

Le nuove tecnologie o quelle in fase di sviluppo creano rischi potenziali nel campo del riciclaggio del denaro.

I nuovi “prodotti”, generalmente noti come “cyberpagamenti” rendono possibile l’effettuazione istantanea di operazioni su vasta scala, a distanza e in modo anonimo, e possono permettere che le operazioni stesse vengano compiute senza l’intervento delle istituzioni finanziarie tradizionali.

Sebbene non vi siano attualmente prove che indichino che i cyberpagamenti siano soggetti agli abusi accennati, il GAFI ha deciso di affrontare subito il problema richiedendo ai Paesi membri di vigilare sulla potenziale minaccia posta dalle nuove

⁴ Raccomandazione 10: “Gli istituti finanziari non dovrebbero tenere conti anonimi o chiaramente pseudonimi, ma dovrebbero essere obbligati ad identificare, sulla base di un documento ufficiale, e a registrare l’identità dei loro clienti, sia noti che occasionali, quando intrattengono relazioni d’affari o effettuano transazioni. Al fine di soddisfare l’obbligo di identificazione concernente le persone giuridiche, gli istituti finanziari dovrebbero, se necessario, prendere provvedimenti al fine di:

- verificare l’esistenza e la struttura giuridica del cliente ottenendo sia da un pubblico registro o dal cliente o da ambedue, prova di costituzione della società, ed anche informazioni sul nome del cliente, la forma giuridica, l’indirizzo, il consiglio di amministrazione e le clausole che regolano il potere di vincolare la società;
- verificare che qualsiasi persona che pretenda di agire per conto del cliente sia autorizzata a far ciò e identificare tale persona.

tecnologie e di adottare misure per minimizzare la minaccia stessa (Raccomandazione 13)⁵.

- *Uffici cambi.*

Una delle tendenze più inquietanti denunciate dagli esperti del GAFI negli ultimi anni è stata quella dell'aumento delle attività di riciclaggio attraverso gli Uffici cambi.

La modifica della Raccomandazione vuole chiarire che gli Uffici cambi devono essere soggetti alle stesse norme di legge e agli stessi regolamenti antiriciclaggio che vigono per le altre istituzioni finanziarie, anche nei Paesi in cui essi non sono soggetti a un formale regime di controllo prudenziale (Raccomandazione 8)⁶.

- *Monitoraggio del denaro che attraversa le frontiere.*

Gli elementi forniti dagli esperti del GAFI indicano che il contrabbando di valuta attraverso le frontiere nazionali, vecchia tecnica di riciclaggio del denaro, rappresenta sempre uno dei più importanti metodi e che esso è addirittura in fase di aumento.

L'approccio del GAFI a tale tipo di contrabbando, però, è immutato da sei anni; ai membri si suggerisce di studiare la possibilità di impiegare i mezzi di monitoraggio del denaro contante alla frontiera.

⁵ Raccomandazione 13: "I Paesi dovrebbero prestare particolare attenzione alle minacce di riciclaggio di capitali provenienti da tecnologie nuove o in via di sviluppo che potrebbero favorire l'anonimato, e adottare, se necessario, misure per evitare la loro utilizzazione a fini di riciclaggio."

⁶ Raccomandazione 8: "Le Raccomandazioni dalla 10 alla 29 non dovrebbero essere applicate solo alle banche, ma anche agli istituti finanziari non bancari. Anche per quegli istituti finanziari non bancari che non sono soggetti in tutti i Paesi ad sistema formale di controllo cautelativo, per esempio gli uffici di cambio, i governi dovrebbero garantire che tali istituti finanziari siano soggetti alle stesse leggi o norme contro il riciclaggio di capitali."

In questo contesto, la nuova Raccomandazione 22⁷ è stata leggermente modificata nel senso di incoraggiare i Paesi aderenti ad assumere iniziative per contrastare il fenomeno.

- *Consegne controllate.*

L'esperienza di numerosi Paesi membri del GAFI indica che le consegne controllate relative ai beni che si sa o si sospetta essere provento di reati costituiscono una valida tecnica investigativa, in ambito interno e internazionale.

La Raccomandazione 36⁸ è stata quindi modificata per dare un maggiore riconoscimento alla utilità di tale tecnica ed incoraggiare i Paesi a farvi ricorso in tutti i casi opportuni.

1.3.2 Dalle Raccomandazioni ai fatti

Con l'adozione di recenti iniziative, la *task force* ha anticipato la propria azione futura. Completato il quadro normativo e il secondo turno di verifiche della rispondenza dell'ordinamento dei Paesi membri a un'efficace azione di contrasto al riciclaggio dei capitali illeciti, l'organismo in argomento si prepara a considerare la possibilità di applicare, in via sistematica, la Raccomandazione 21 ai Paesi del gruppo o ad esso esterni, che appaiano riluttanti a stabilire una compiuta legislazione antiriciclaggio.

La Raccomandazione fa obbligo alle istituzioni finanziarie di prestare particolare attenzione alle relazioni di affari e alle

⁷ Raccomandazione 22: "I Paesi dovrebbero considerare l'adozione di misure idonee a scoprire o monitorare il trasporto transfrontaliero di contanti e di effetti negoziabili al portatore, che saranno soggetti a stretta vigilanza per assicurare un uso proprio delle informazioni e senza impedire in nessun modo la libertà di circolazione dei capitali."

⁸ Raccomandazione 36: "Si dovrebbero incoraggiare le indagini in cooperazione con le autorità competenti dei vari Paesi. Una tecnica investigativa valida ed efficace a questo riguardo è la consegna controllata relativa a valori patrimoniali che sono sicuramente o presumibilmente di provenienza illecita."

transazioni con persone fisiche, società e istituzioni finanziarie domiciliate in tali Paesi.

Ogni volta che queste transazioni saranno prive di una evidente e lecita causa economica, la loro origine e il loro contenuto dovranno essere esaminati con la massima accuratezza possibile e i risultati dell'esame, formalizzati in una relazione scritta, saranno messi a disposizione delle autorità di controllo, dei revisori contabili, delle strutture operative di controllo interno.

La strategia che il GAFI prefigura per la concreta attuazione di questa linea di azione comporti uno scambio di informazioni, coordinate attraverso un procedimento riservato e trattate, con la garanzia di un contraddittorio, nell'assemblea delle delegazioni.

In particolare, fra le diverse fonti informative che possono concorrere a raccogliere utili indicazioni, il Gruppo fa perno sul meccanismo della Raccomandazione 20⁹ che impegna i governi dei Paesi membri a fornire informazione sui Paesi dove filiali e filiazioni delle loro istituzioni finanziarie hanno incontrato difficoltà nella realizzazione delle misure antiriciclaggio, a causa della inadeguatezza delle leggi e delle regolamentazioni locali.

Il GAFI, in definitiva, ha presente che l'unica soluzione per la comunità internazionale consiste nello stabilire un insieme di regole che formi la base per la piena partecipazione sana e prudente di ciascun Paese al mercato finanziario internazionale.

⁹ Raccomandazione 20: "Gli istituti finanziari dovrebbero garantire, per quanto permesso dalle leggi e norme locali, che i principi summenzionati siano anche applicati a filiali e consociate di cui si detiene la maggioranza delle azioni situate all'estero, specialmente nei Paesi che non si attengono, o lo fanno in modo insufficiente, a queste Raccomandazioni."

Questo mercato dovrà divenire un “club esclusivo” che presenti benefici e comporti l’assunzione di impegni per coloro che intendano aderirvi.

1.4 Obiettivi emergenti: pagamenti elettronici e terrorismo finanziario

La struttura dei mercati, lo sviluppo dei sistemi e degli strumenti di pagamento, la forte innovazione tecnologica hanno accelerato sensibilmente l’attività dei circuiti finanziari internazionali.

Di conseguenza anche l’attività del riciclatore ha subito un processo di rinnovamento nella ricerca di nuovi e più sofisticati strumenti. In tale ottica appare opportuno analizzare le potenzialità offerte sia dai nuovi strumenti di pagamento elettronici sia da quelli tradizionali che utilizzano canali trasmissivi a tecnologia avanzata.

Con riferimento, quindi, al nuovo scenario appare indispensabile porre una particolare attenzione sia alle problematiche connesse alla identificazione dei clienti ordinanti, sia alla individuazione di precise norme che regolino l’accesso e le modalità di utilizzo delle reti da parte dei soggetti che dispongono i pagamenti.

Su questi temi è in corso una riflessione fra esponenti delle autorità di controllo intesa a definire una posizione di rigore per assicurare la possibilità di una ricostruzione dei trasferimenti transfrontalieri di ingenti somme o titoli.

A tal fine andrebbe perseguita l’assunzione di un impegno comune fra i Paesi membri del GAFI, in via legislativa, o fra i sistemi bancari di tali Paesi, in via di autoregolamentazione, a che le banche non diano corso alle transazioni della specie ove non siano in possesso degli elementi necessari alla identificazione dell’ordinante e del beneficiario

In tale contesto, sembra particolarmente avvertita l’esigenza di fronteggiare il potenziale inquinamento dei circuiti finanziari adottando da parte di ogni intermediario,

operante nell'ambito dei Paesi aderenti al GAFI, comportamenti uniformi.

Conseguentemente, si auspica che i menzionati intermediari si attengano per le sole operazioni eccedenti una soglia significativa minima agli adempimenti di seguito indicati:

- acquisizione, conservazione per un tempo da determinarsi e trasmissione dei dati minimi per individuare l'operazione e i soggetti interessati;
- divieto di eseguire l'operazione per gli intermediari dell'ordinante e del beneficiario qualora non corredata dei dati minimi;
- divieto da parte dei gestori delle reti e dei sistemi di pagamento di accettare messaggi privi dei dati minimi;
- possibilità di utilizzo, ai fini investigativi e di aggregazione statistica, da parte delle competenti autorità, dei cennati dati.

Naturalmente, onde scongiurare il rischio che differenziati comportamenti da parte degli intermediari possano creare smagliature nell'ambito del sistema, vuoi con effetti distorsivi della concorrenza, vuoi, più propriamente, vanificando un'efficace opera di contrasto alla lotta contro il riciclaggio, si ritiene presupposto assolutamente indispensabile che i comportamenti proposti siano resi vincolanti con pari decorrenza temporale in tutti i Paesi aderenti al GAFI, anche mediante specifici accordi multilaterali.

Queste considerazioni portano ad approfondire in generale i rapporti tra GAFI e altri gruppi "dedicati".

Le esperienze note concernono il gruppo "Antiterrorismo", il gruppo sulle "Frodi" e ancora il gruppo sui "Pagamenti elettronici". Il GAFI dovrebbe potere in concreto interagire con questi settori specifici ponendosi come analista del versante finanziario della criminalità organizzata. Peraltro questa è una funzione - sempre in teoria negata - che, in concreto, il GAFI è stato chiamato ad assolvere. Il rapporto con questi gruppi operativi nei settori specifici (terrorismo,

ecc.) dovrebbe essere demandato a gruppi ad hoc selezionati in ambito di Assemblea plenaria. Ripristinare i gruppi ad hoc (o sottogruppi), secondo le prime esperienze valide del GAFI, consentirebbe di recuperare incisività di azione, ora sempre più dipendente dalla maggiore o minore solerzia delle presidenze che si avvicendano e dalla “disponibilità” della struttura segretariale.

1.4.1 Pagamenti elettronici

In attuazione della Raccomandazione 13, nel testo rivisitato delle “40 Raccomandazioni” del GAFI, “I Paesi sono impegnati a prestare particolare attenzione alle minacce di riciclaggio di capitali provenienti da tecnologie nuove o in via di sviluppo che potrebbero favorire l’anonimato, e ad adottare, se necessario, misure per prevenire il loro utilizzo in schemi di riciclaggio”.

Il Gruppo di lavoro sulle tipologie tenutosi nell’ambito del programma del GAFI, sotto la presidenza italiana, si è posto l’obiettivo di instaurare un dialogo tra i Paesi membri e le industrie leader internazionali nei sistemi di *electronic banking e cash payment*. I pagamenti di acquisto in rete avvenivano attraverso modalità esterne al circuito telematico, come il bonifico bancario.

Si è sviluppato poi il pagamento a mezzo carta di credito, comunicando i dati via telefono o in rete.

Le future soluzioni trovano l’affermarsi di “una seconda generazione” di mezzi di pagamento su Internet: quelli gestiti dal cosiddetto “intermediario elettronico” con il quale acquirenti e venditori di beni e servizi stipulano appositi contratti.

Il riciclaggio è un reato nella maggior parte dei Paesi e tuttavia esso sussiste solo nell’ipotesi che un crimine di base - consistente in specifiche attività illecite le quali generano

proventi che devono essere riciclati-sia stato commesso e accertato.

Ulteriore complicazione nella individuazione del reato è la circostanza per cui i mezzi attraverso i quali i fondi sono riciclati non solo sono legali, ma rappresentano attività di uso comune quali un'apertura di conto bancario, l'acquisto di strumenti monetari, il trasferimento elettronico e gli scambi di valuta nel commercio internazionale. La moneta elettronica può rendere più facile mobilitare proventi senza imprimere tracce evidenti; e allora è facile presumere che la "richiesta criminale" si indirizzi verso tali sistemi. Conseguentemente il GAFI ha intrapreso la via della collaborazione con il settore dei produttori dei servizi finanziari. Gli obiettivi sono quelli di accrescere le conoscenze sul funzionamento di questi sistemi; supportare le attività di controllo; ricercare quali progressi possano compiersi fra GAFI e industria per assicurare uno sviluppo di questi sistemi nei modi e nelle forme che minimizzino il rischio di abuso criminale.

Se è prematuro applicare soluzioni prescrittive a problemi teorici, tuttavia occorre che le autorità di controllo amministrativo e di polizia si impegnino a ipotizzare quale possa essere lo scenario di mercati e tecnologie mature.

Su queste premesse condivise dalle delegazioni dei Paesi aderenti, il GAFI ha orientato i propri lavori:

- all'individuazione dei tipi esistenti di sistemi di pagamento in moneta elettronica (così, ad esempio, l'utente, concluso l'accordo, comunica per telefono o fax il proprio numero di conto e le coordinate della propria carta di credito; riceve quindi un codice che consente di identificarlo nelle future transazioni sulla rete). L'intermediario coordina il sistema e trattiene una commissione sulle transazioni. Una terza generazione di mezzi di pagamento su Internet è costituita dalla cosiddetta "moneta virtuale". Un titolare di conto presso una banca compra dei cyberdollari con denaro

reale; la banca attraverso specifici software trasferisce sul suo computer la somma elettronica che verrà spesa, a scalare, presso commercianti che accettano questo sistema di pagamento (borsellino elettronico);

- alla valutazione del loro impatto sui sistemi di pagamento tradizionali;
- all'analisi dell'applicabilità delle "40 Raccomandazioni" e, in particolare, di quelle orientate ai controlli amministrativi.

I nuovi sistemi di pagamento si indirizzano al regolamento di transazioni commerciali di modesto importo; deve però riconoscersi la forza di impatto del loro potenziale sviluppo sui sistemi tradizionali. In tale scenario il GAFI prefigura una ipotesi di utilizzo, penetrazione e occupazione da parte della criminalità organizzata. Attualmente non è adottata una terminologia internazionale per i diversi sistemi di moneta elettronica, tuttavia, a fini di studio, il GAFI ha determinato tre diversi ambiti delle nuove tecnologie: *stored value cards*, *network based systems*, *hybrid systems*.

- *Stored value cards*.

Questo sistema si vale di tecnologia magnetica, ottica ovvero di microcircuiti integrati.

Sebbene la disponibilità di valuta su tali carte possa essere incrementata, tuttavia queste non sono considerate un possibile veicolo di trasferimento di fondi in considerazione dei limiti di sicurezza che incontrano. Maggiore affermazione trovano le carte a microchip che risultano più difficili da contraffare e, proprio per questo maggior livello di sicurezza, sono più facilmente accettate come sostituto della valuta fisica.

Con questi tipi di carte i trasferimenti di valuta avvengono nel momento e nel luogo della transazione; pertanto non è necessario organizzare il rilascio di autorizzazioni immediate.

Alcuni sistemi di moneta elettronica usano una varietà di congegni per facilitare i trasferimenti di valuta da una carta all'altra creando una rete di pagamenti decentralizzata.

Alcuni sistemi conservano la traccia di ogni transazione (*accounted*), in altri casi è possibile disporre trasferimenti di valuta fra carte off-line (*unaccounted*).

- *Network based systems.*

Alcuni sistemi di moneta elettronica usano Internet come mezzo di trasferimento.

Può essere prevista l'esistenza di un conto presso un'istituzione finanziaria attraverso la quale la valuta è liquidata.

In altri casi è contemplato l'uso di valuta digitale o gettoni: la valuta è acquistata da un'emittente e stivata nel computer piuttosto che tenuta in un conto. L'utilizzo della crittografia rende possibile per queste transazioni un regime di sicurezza crescente.

Peraltro è stato rilevato-traendone diverse conclusioni sul piano della riservatezza e della illegale copertura-che, perfino quando una transazione lascia una traccia elettronica come avviene in Internet non sempre è possibile risalire alla persona fisica o giuridica che ha disposto l'operazione.

- *Hibrid systems.*

Le possibili interrelazioni fra i diversi sistemi e la loro rapidità di conversione rendono difficile identificarne categorie distinte.

Le più recenti evoluzioni consentono la compatibilità di utilizzo delle carte rilasciate da diversi emittenti e l'utilizzo di queste in connessione con i sistemi di rete.

Poiché lo sviluppo dei diversi sistemi è fortemente dinamico, a giudizio del GAFI, il modo più efficace di focalizzarne le distinzioni consiste nell'individuare l'emittente e definire l'ambito operativo.

Si distinguono quattro modelli:

- *Merchant Issuer Model.* L'emittente della carta e il venditore di merci e servizi coincidono;

- *Bank Issuer Model.* Commerciante e emittente della carta sono distinti. Le transazioni vengono compensate attraverso i tradizionali meccanismi bancari;
- *Non-Bank Issuer Model.* In questi sistemi gli utilizzatori comprano moneta elettronica dagli emittenti usando la moneta tradizionale per spenderla presso i commercianti aderenti al sistema. Gli emittenti successivamente, riscattano dai commercianti la moneta elettronica;
- *Peer-to-Peer Model.* La moneta elettronica emessa da banche o da soggetti diversi può essere trasferita fra gli utilizzatori. Gli unici punti di contatto fra il sistema di pagamento tradizionale e la moneta elettronica sono individuabili nel momento iniziale dell'acquisto da un emittente e in quello finale del riscatto da privati o commercianti.

In questo contesto complesso e in evoluzione occorre interrogarsi sull'adeguatezza delle vigenti politiche di controllo amministrative. Storicamente le autorità di controllo hanno fatto affidamento sugli intermediari, banche e finanziarie, quali check-points attraverso i quali i fondi devono necessariamente transitare e dove le evidenze vengono conservate.

Infatti la maggior parte delle regole antiriciclaggio, e così le "40 Raccomandazioni" del GAFI sono specificatamente disegnate sull'impegno delle istituzioni finanziarie a rafforzare ogni misura che assicuri che la traccia cartacea esista e che sia disponibile per le autorità competenti.

La Raccomandazione 8¹⁰ estende le regole anche alle finanziarie diverse dalle banche. La Raccomandazione 34 impegna gli Stati membri a determinare quali altre attività finanziarie esercitate da soggetti non finanziari possano essere

¹⁰ Vedi nota 6.

vulnerabili ai fenomeni del riciclaggio, e in queste ipotesi quali controlli porre in essere.

Alcuni sistemi di moneta elettronica permettono lo scambio di valori finanziari senza l'intervento di un intermediario finanziario; quindi questi sistemi tendono ad aggirare i cruciali *check-points*.

E allora è sempre più evidente che, i diversi Paesi devono identificare quali ulteriori misure vadano realizzate o comunque sviluppate.

Le Raccomandazioni da 26 a 29 e 36¹¹ descrivono il ruolo delle autorità di vigilanza e delle altre autorità amministrative di controllo per quanto concerne la valutazione e il rafforzamento di adeguati presidi antiriciclaggio. Un altro dei problemi della moneta elettronica è che in alcuni dei sistemi descritti, essa possa essere offerta da soggetti che non sono sottoposti a regimi di vigilanza esistenti. Il GAFI prende atto che allo stato non c'è consenso sulla natura e sull'estensione della sorveglianza sui sistemi di moneta elettronica. Inoltre lo sviluppo della tecnologia pone la questione se esistano o siano ipotizzabili misure per valutare i livelli di adeguatezza dei diversi sistemi così come normalmente avviene per la gestione delle istituzioni finanziarie regolamentate.

Le Raccomandazioni sopra menzionate tendono a tale obiettivo.

I sistemi di moneta elettronica potrebbero rendere difficile l'applicazione del principio "conosci il tuo cliente" con possibile pregiudizio della effettività e della attendibilità delle relative procedure. Come potrebbero i *provider* di moneta elettronica conoscere effettivamente i propri clienti? Come possono le attività sospette essere identificate?

Certe Raccomandazioni sarebbero di difficile applicazione se riferite alla moneta elettronica. Così le Raccomandazioni da

¹¹ Vedi nota 8.

10 a 12 richiedono alle istituzioni finanziarie di mantenere procedure di registrazione per verificare e classificare l'identità dei singoli clienti e accertare la legittimità degli affari della clientela.

Inoltre ragionevoli misure dovrebbero essere prese per ottenere e conservare informazioni circa la vera identità delle persone nel cui interesse le operazioni sono condotte o i rapporti sono aperti.

Tutte queste evidenze devono essere conservate per almeno 5 anni (10 anni per l'ordinamento italiano) e rese disponibili alle autorità, se necessario. Ancora, le Raccomandazioni da 14 a 19 impegnano gli istituti finanziari a individuare e segnalare le attività sospette nonché a sviluppare adeguati programmi per l'osservanza delle norme antiriciclaggio. Quali di queste misure possano essere applicate ai sistemi di moneta elettronica, è l'argomento chiave della ricerca del GAFI.

Venendo ora agli elementi di criticità e ai relativi rimedi, si osserva che la trasferibilità di moneta elettronica ha effetti potenziali sul riciclaggio del denaro.

Qualche sistema consente solo il trasferimento di valuta da un individuo a un dettagliante, mentre altri permettono il trasferimento di valuta tra individui.

Qualche sistema sviluppa queste transazioni fra privati con l'intendimento di equiparare la moneta elettronica al contante.

È opinione diffusa che tali forme accrescano la probabilità di frodi e contraffazioni. Una soluzione per questo problema sarebbe quella di permettere soltanto il trasferimento di piccole somme tra individui.

Probabilmente gli emittenti vorranno limitare gli ammontari caricabili di valuta per ridurre i rischi di frode; potrebbero stabilire limiti differenziati per i soggetti partecipanti ai mercati commerciali. Per esempio, un dettagliante potrebbe disporre di limiti di valuta più alti di

quelli di un individuo o persino di quelli di un altro dettagliante in relazione al volume di affari condotto.

Potrebbero inoltre essere fissate date di scadenza oltre le quali la valuta dovrebbe necessariamente essere riconsegnata all'emittente o depositata in un conto.

Ancora la moneta elettronica potrebbe essere programmata per estinguersi dopo un certo numero di transazioni.

Alcuni sistemi utilizzano carte precaricate da acquistarsi presso i distributori automatici; all'opposto, altri sistemi richiedono che venga aperto un conto e il titolare identificato.

Ovviamente minori sono le informazioni conservate e maggiore è l'attrattiva del sistema per l'utilizzo criminale.

Comunque, così come per la valuta, gli strumenti monetari e i trasferimenti elettronici, i riciclatori possono esplorare quali limitazioni vengano poste alla moneta elettronica e, così come fanno attualmente, strutturare le loro transazioni sotto le soglie rilevanti, ottenere carte multiple usare nomi differenti o servirsi di più emittenti. I sistemi di acquisizione e conservazione delle evidenze rivestono importanza fondamentale.

Essi variano per la qualità delle evidenze concernenti sia la singola transazione effettuata sia il soggetto cui la stessa è imputabile. Alcuni sistemi comportano solo limitate informazioni mentre altri impongono evidenze dettagliate raccolte su base centralizzata.

Le transazioni che intercorrono fra gli individui realisticamente non possono essere centralizzate.

Anche se ciò fosse tecnicamente realizzabile, l'evidenza di ogni specifica transazione avrebbe costi proibitivi e comporterebbe la creazione di una gigantesca mole di dati in pratica non utilizzabile. Informazioni eccessivamente dettagliate comporterebbero inoltre presumibili disincentivi per la clientela che vedrebbe immotivatamente violata la propria *privacy*.

Comunque certi clienti potrebbero pretendere evidenze delle loro stesse transazioni e così certi operatori dei sistemi di moneta elettronica potrebbero avere interesse a conservare le evidenze per finalità di controllo interno aziendale, quali la protezione contro le frodi; queste stesse evidenze possono essere utili per combattere il riciclaggio. La velocità, la sicurezza e l'anonimato dei sistemi di moneta elettronica sono caratteristiche positive che potenzialmente proteggono i sistemi da ogni manomissione.

Ma queste stesse caratteristiche possono nel contempo attrarre chi cerca di utilizzarli per commettere illeciti.

Sicurezza e anonimato preservano la *privacy* che può essere una componente cruciale nella competitività sul mercato; per altro potrebbero impedire l'individuazione di transazioni illegali.

Occorre aver presente che la Raccomandazione 2 del GAFI statuisce che le norme sul segreto bancario non devono paralizzare le misure antiriciclaggio.

Deve ricercarsi un'appropriata proporzione fra il diritto dell'individuo alla riservatezza finanziaria e le esigenze conoscitive delle autorità di controllo amministrativo per prevenire e individuare fenomeni criminali. Il GAFI ha cercato di definire questa proporzione; tuttavia ha presente che lo sviluppo delle nuove tecnologie apre nuove opportunità criminali.

Sarà necessario dare la giusta enfasi alla abilità operativa dei provider di porre in essere idonee misure di contrasto senza caricare il sistema di costi o oneri non assolutamente necessari. L'unica via da seguire secondo il GAFI è quella di continuare a lavorare insieme alle autorità di controllo, quelle di polizia e il settore privato per trovare misure ragionevoli che non sviliscano i vantaggi delle nuove tecnologie.

Un ulteriore ruolo chiave che il GAFI assolve consiste nel coordinamento dei lavori degli organismi internazionali impegnati nella materia. I maggiori Paesi dedicano consistenti

risorse allo studio e alle applicazioni dei sistemi di moneta elettronica.

Il GAFI si è proposto come centro di raccolta e distribuzione delle regolamentazioni di settore che abbiano già trovato applicazione o che i diversi Paesi membri stiano considerando di applicare.

Per i sistemi di moneta elettronica predisposti per operare su scala internazionale e in divise multiple, un'altra sfida da raccogliere consiste nella difficoltà di determinare l'autorità giuridicamente competente. L'attuale quadro legislativo e regolamentare poggia su frontiere finanziarie e geografiche definite.

L'attenuazione delle frontiere finanziarie internazionali rende a maggior ragione necessario il rafforzamento della cooperazione e il coordinamento degli sforzi fra le Nazioni per assicurare una coerenza di dispositivi e di norme.

In definitiva, non vi sono indicazioni univoche sulle diverse caratteristiche dei sistemi di moneta elettronica esistenti sul mercato che potrebbero costituire interessanti attrattive per il riciclaggio.

Si tratta di elementi importanti che possono determinare l'utilizzo criminale della moneta elettronica: i massimali di valore attribuito alle carte e ai conti su Internet; le possibilità di interconnessione delle carte prepagate con i sistemi operanti su Internet; le possibilità di trasferimento di valori per mezzo delle carte prepagate fra privati e non unicamente con i commercianti; l'assenza di intermediari in questi sistemi di pagamento; la non conservazione delle tracce contabili dell'apertura dei conti o delle operazioni e il loro livello di dettaglio.

Di conseguenza, le principali questioni d'applicazione del diritto primario concernono quelle di:

- riesaminare, e potenziare gli esistenti regimi regolamentari per assicurare una sorveglianza adeguata su tutti i tipi di fornitura di moneta elettronica;

- disporre di tracce esaurienti sulle operazioni e le persone coinvolte;
- considerare che le carte prepagate risultano più difficili da localizzare della moneta cartacea; prendendo atto, infine, che la rapidità e il volume delle operazioni in moneta elettronica rendono più difficile l'individuazione di schemi non abituali in materia di operazioni finanziarie.

1.4.2 Terrorismo finanziario

Sull'onda della tragedia che si è consumata lo scorso 11 settembre negli Stati Uniti si è registrata la consapevole presa d'atto della maturata necessità di combattere il terrorismo internazionale che ha indotto i leader occidentali ad un comune progetto di regole per contrastare a fondo il grave fenomeno del riciclaggio e, più in generale i crimini finanziari, considerando che canali finanziari internazionali e paradisi fiscali sono serviti per finanziare in modo occulto anche organizzazioni terroristiche.

Nel merito, il Consiglio congiunto dei Ministri dell'Economia e delle Finanze insieme a quelli della Giustizia e Affari Interni dei 15 Paesi dell'UE, tenutosi a Lussemburgo il 16 ottobre 2001, ha definito una linea d'azione che ha riguardato, principalmente, la modifica della direttiva contro il riciclaggio di denaro sporco ed il pieno sostegno all'azione del GAFI per adottare "contromisure" nei confronti degli Stati non cooperativi¹².

¹² Aggiornato al dicembre 2001, si riporta, di seguito, il nuovo elenco dei Paesi e dei territori "non cooperativi" nella lotta al riciclaggio.

AMERICA: Repubblica Dominicana, Granata, Guatemala, St. Kitts e Newwis, St. Vincent e Grenadines.

EUROPA: Russia, Ucraina, Ungheria.

AFRICA: Egitto, Nigeria.

In questo particolare momento storico, proprio il GAFI viene considerato il principale Organismo di riferimento per contrastare in modo sostenuto questo grave fenomeno criminale, tanto che allo stesso si vogliono attribuire poteri di sorveglianza a livello internazionale e corrispondentemente più risorse.

Nel contempo, l'adesione da parte dei Paesi alle sue Raccomandazioni costituirà, in futuro, presupposto e condizione per la concessione dei prestiti emessi dal Fondo Monetario Internazionale.

Così, durante la riunione d'emergenza convocata a Washington a fine ottobre 2001, il mandato del GAFI è stato ufficialmente esteso alla lotta al terrorismo internazionale.

Ne sono risultate "otto Raccomandazioni speciali" che prevedono, tra l'altro, il congelamento dei fondi finanziari sospettati di legami con attività terroristiche. Nel merito, tali documenti puntano all'intensificazione dei controlli sulle transazioni on-line, sulle reti di rimessa di denaro da parte degli emigranti, le c.d. "hawala", sugli enti caritatevoli che possono diventare una copertura per organizzazioni criminali.

In dettaglio, i contenuti delle raccomandazioni speciali adottate dal GAFI per contrastare i santuari finanziari del terrorismo, sono i seguenti:

- gli Stati devono subito ratificare la Convenzione Onu del 1991 per l'eliminazione dei canali finanziari del terrorismo;
- la legislazione di ogni Paese deve introdurre, se già non esiste, il reato di finanziamento del terrorismo (o di singoli atti e gruppi);

ASIA e OCEANIA: Israele, Libano, Myanmar, Naurau, Nieuve, Filippine, Indonesia, Isole Cooke, Isole Marshall.

Dei summenzionati Paesi, la Russia, recependo la sensibilizzazione del G7, nel luglio 2002 ha finalmente varato una legge per la lotta al riciclaggio di denaro sporco, concepita in stretta cooperazione con gli organismi internazionali interessati.

- ciascun Paese deve provvedere subito al congelamento dei fondi e degli altri beni dei terroristi e delle organizzazioni che li finanziano, rendendone possibile la confisca;
- vanno introdotti obblighi di segnalazione di operazioni sospette come già avviene in materia di riciclaggio;
- lo scambio di informazioni tra Paesi e il massimo di assistenza nei procedimenti non solo penali ma anche civili ed amministrativi rappresentano un altro importante obiettivo da raggiungere grazie a trattati bilaterali;
- vanno introdotti obblighi di licenza o registrazione per la gestione delle società che forniscono servizi per i trasferimenti di valuta;
- ogni operatore finanziario dovrà allegare informazioni accurate (nome, indirizzo, numero di conto) ai trasferimenti elettronici di fondi;
- va adeguata la legislazione sulle organizzazioni no profit per evitare che vengano utilizzate a fini illeciti.

In tal senso, i Paesi membri del GAFI hanno deciso di accelerare al massimo i tempi: l'obiettivo è quello di cambiare o riadattare le singole legislazioni alla luce delle Otto Raccomandazioni entro giugno 2002. Un obiettivo ambizioso, visto che in molti casi si tratterà di sottoporre nuove leggi all'esame dei Parlamenti.

Di fatto, da un lato è tutt'altro che facile armonizzare regole internazionali con i singoli sistemi giuridici nazionali, visto che l'approccio alla segretezza bancaria o alla regolamentazione delle libere professioni (come nel caso dell'allargamento delle misure preventive agli avvocati ed ai revisori contabili) è molto diverso da un Paese all'altro. Nonostante ciò, durante la riunione plenaria del GAFI, svoltasi ad Hong Kong nel febbraio 2002, gli Stati membri

hanno deciso, tra l'altro, di scovare le cassaforti del terrorismo in ogni angolo dell'universo dei servizi finanziari¹³.

In tal senso, si ritiene opportuno fare un breve cenno delle recenti iniziative, assunte dai Paesi europei e dagli Stati Uniti, per contrastare il fenomeno criminoso in argomento¹⁴.

L'Italia ha creato la nota struttura di intelligence economica per coordinare la lotta alle risorse finanziarie del terrorismo¹⁵ che, di fatto, ha già assunto e portato a compimento i primi significativi interventi operativi. Più in generale, la nuova unità, prendendo le mosse da un gruppo informale già esistente presso il Ministero dell'Economia e che conta su risorse anche della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano cambi, avrà il compito di dare una struttura organica alla lotta contro gli aspetti finanziari del terrorismo e coordinarsi con le autorità straniere che operano nella stessa direzione¹⁶.

¹³ Infatti, il GAFI a seguito del meeting di Hong Kong:

- ha annunciato l'esaurimento della prima fase dell'esercizio di auto-accertamento dei suoi membri, per verificare l'implementazione delle 8 Raccomandazioni speciali in materia di finanziamento al terrorismo;
- sta sviluppando una guida per le istituzioni finanziarie sulle tecniche ed i meccanismi utilizzati per finanziare il terrorismo;
- ha preso atto che molti gruppi regionali hanno già adottato le 8 Raccomandazioni speciali, così come molti Paesi non membri del GAFI hanno espresso la volontà di combattere il finanziamento al terrorismo;
- ha revisionato la lista dei Paesi non cooperativi nella lotta al riciclaggio, senza procedere ad alcun "de-listing", cui si provvederà eventualmente al meeting di Parigi del 19-21 giugno 2002.

¹⁴ Ciani P. e Marchese G., "La politica europea in materia di riciclaggio e reati finanziari", *Rivista della G. di F.*, n.1/2002, pagg.13 e segg. .

¹⁵ D.L. 12 Ottobre 2001, n.369, istitutivo-nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze-del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), che può avvalersi, per l'assolvimento dei propri compiti, dei Reparti del Corpo e, in particolare, del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria.

¹⁶ Obiettivo perseguito anche con il D.L. 18 Ottobre 2001, n.374, che ha fornito le Forze di Polizia di nuovi e più efficaci strumenti di contrasto del terrorismo internazionale, estendendo alla relativa disciplina l'applicabilità dei più importanti istituti previsti dalla normativa antimafia (intercettazioni telefoniche e ambientali, operazioni "sotto copertura" e misure di prevenzione personali e patrimoniali).

Dal canto suo, il Governo tedesco ha presentato un pacchetto che prevede, tra l'altro, la creazione di un'agenzia federale dell'intelligence finanziaria. L'organismo avrebbe il compito di raggruppare le informazioni raccolte sul territorio dalle forze dell'ordine e dalle authorities di sorveglianza.

Per di più il Governo tedesco vuole rafforzare il monitoraggio dei conti bancari a livello federale tramite il *Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKre)* con sede a Bonn.

In proposito, verrebbe istituita un'anagrafe dei conti correnti ove si provvederebbe a registrare il nome, la data di nascita, la banca e il numero del conto bancario di ogni singolo correntista. Va aggiunto che, a differenza di altri Paesi, in Germania non esistono conti anonimi.

Per completezza, è opportuno sottolineare che l'anagrafe dei conti correnti bancari, analogamente a quanto si starebbe realizzando in Germania, è già presente in Francia ed è tema di discussione in Olanda

Per quanto riguarda in particolare la Francia, di recente all'interno delle competenze e dell'organizzazione del Ministero delle Finanze, ha istituito un'articolazione speciale per la lotta al finanziamento del terrorismo internazionale denominata Finter.

La stessa Francia, in un rapporto intitolato "La *City* di Londra, Gibilterra e i domini della Corona: dei centri offshore, santuari del denaro sporco", ha mosso, di recente, forti critiche alla regolamentazione della *City* che consentirebbe di attrarre una serie di operazioni spurie, grazie alla permissività della legislazione britannica sui trust, che garantisce l'anonimato dei reali beneficiari dei fondi, e l'assenza di regolamentazione dell'attività di alcune categorie professionali legate alla finanza.

Tuttavia corre l'obbligo di rilevare che anche a Londra affiorano i primi sintomi dell'esigenza di contrastare il riciclaggio e *l'insider trading*. Di recente, infatti sono entrate in vigore regole più severe, note come "*Code of Market Conduct*"

che daranno maggiori poteri alla *Finacial Services Authority (FSA)*¹⁷, sia per sanzionare abusi di mercato, sia per colpire il riciclaggio di denaro sporco.

Per quanto attiene il secondo aspetto, sono conferiti alla FSA poteri che consentiranno di perseguire penalmente specifici comportamenti in caso di mancato adeguamento alle nuove regole, mentre finora le banche e gli istituti finanziari dovevano seguire procedure preordinate e la stessa FSA aveva un limitato potere di censura in caso di infrazione.

Infine, negli Stati Uniti è stato messo a punto un rapporto relativo all'analisi delle tipologie di riciclaggio e finanziamento al terrorismo che fornisce criteri per emanare nuove normative per rendere più severi ed efficaci i controlli antiriciclaggio, coinvolgendo oltre alle banche ed alla Borsa anche le società di carte di credito, i fondi comuni, le società di trasferimento di denaro contante, gli operatori delle borse merci e le compagnie di assicurazione. Tra le misure suggerite nel rapporto spiccano la richiesta alle società di nominare un funzionario responsabile della lotta al riciclaggio, l'addestramento dei dipendenti a identificare operazioni sospette, l'utilizzo da parte delle imprese di maggiori controlli esterni e di nuove procedure interne ispirate alla prudenza per prevenire rischi ed abusi.

2. OIPC - Interpol

2.1 Origini ed evoluzione storica

Le origini dell'Interpol¹⁸ vanno ricercate nel primo Congresso Internazionale di Polizia Criminale svoltosi a Monaco nel 1914, nel corso del quale, per la prima volta, prese

¹⁷ Trattasi dell'Organo posto a vigilanza dei mercati finanziari britannici.

¹⁸ Sito internet: www.interpol.int.

corpo l'esigenza della creazione di una forma diretta e costante di collaborazione tra le polizie dei vari stati, al fine di agevolare la cattura e la consegna di criminali riparati all'estero dopo la consumazione di fatti delittuosi. Il congresso consentì di fissare i principi generali di una futura cooperazione di polizia, ma l'attuazione pratica degli stessi dovette subire un rinvio forzato a causa dello scoppio improvviso del primo conflitto mondiale.

Dopo un secondo infruttuoso tentativo di organizzare un secondo convegno nel 1919, nel 1923 i capi delle polizie di sette Paesi (Austria, Danimarca, Egitto, Francia, Germania, Grecia ed Ungheria) si riunirono a Vienna per tenere il 2° Congresso Internazionale di Polizia Criminale, in cui fu deciso di costituire la "Commissione Internazionale di Polizia Criminale" (CIPC), con il compito di fungere da organo permanente della cooperazione di polizia. La CIPC continuò ad espandere il proprio ambito di operatività fino al 1938, anno in cui giunse a raccogliere l'adesione di trentaquattro Paesi, prevalentemente europei.

Gli eventi conseguenti allo scoppio della seconda guerra mondiale compromisero in misura determinante il regolare funzionamento dell'Organismo, che cessò di esistere, a tutti gli effetti, nel 1945. Nell'immediato dopoguerra, la volontà di ridare vita alla CIPC fu fortemente sentita particolarmente nell'ambito dei Paesi europei e nel 1946, a Bruxelles, fu indetta un'ulteriore conferenza nel corso della quale diciassette Paesi approvarono un nuovo Statuto ed elessero un Comitato esecutivo di cinque membri. La nuova sede dell'Organismo, che originariamente era allocata in Vienna (salvo una breve parentesi in Berlino nei primi anni '40), fu individuata in Parigi.

Fu proprio in questi anni che, per esigenze meramente telegrafiche, venne usato per la prima volta il termine "Interpol", quale contrazione di *international police*. Nel 1956, in occasione della 25ª sessione dell'Assemblea Generale,

l'Organismo assunse l'attuale denominazione di "Organizzazione Internazionale di Polizia Criminale – Interpol", gradualmente ampliando il proprio raggio di azione fino a raggiungere una ben definita dimensione mondiale. Oggi l'Interpol raccoglie l'adesione delle polizie di 179 Paesi, ponendosi quale influente interlocutore delle maggiori organizzazioni internazionali – tra cui le Nazioni Unite ed il Consiglio d'Europa – con le quali ha stretto importanti rapporti di collaborazione.

2.2 Natura giuridica

Fin dal 1949, l'OIPC-Interpol è stata riconosciuta dalle Nazioni Unite come "organizzazione non governativa", con rango consultivo. La sua origine, infatti, è da individuarsi in un accordo internazionale intervenuto tra le polizie di vari stati e non tra gli stati stessi, per cui non è un soggetto di diritto internazionale, bensì un ente di fatto e, come tale, inquadrato nel novero delle organizzazioni internazionali create per realizzare delle forme di cooperazione tra gli stati che non comportano l'esercizio di poteri di sovranità.

Unica fonte normativa dell'Organizzazione può considerarsi lo Statuto del 1956 (ed il relativo Regolamento Generale), che fissa le competenze e regola il funzionamento degli organi attraverso cui l'Organizzazione stessa persegue le sue finalità.

2.3 Finalità e limiti dell'azione dell'Interpol

Le finalità perseguite dall'Interpol, come si evince dall'art. 2 dello Statuto, sono le seguenti:

- assicurare e promuovere l'assistenza reciproca più ampia possibile tra tutte le Autorità di polizia criminale entro i limiti fissati dalle leggi esistenti nei diversi Paesi

e nello spirito della “Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo”;

- stabilire e sviluppare tutte le istituzioni in grado di contribuire efficacemente alla prevenzione e repressione delle infrazioni di diritto comune.

Dal contenuto dell’art. 2 risulta evidente come l’attuazione della cooperazione internazionale in materia di polizia criminale sia subordinata all’osservanza di due principi, l’uno relativo alla sovranità nazionale e l’altro alla perseguibilità dei soli “reati comuni” (*ordinary law crimes*).

2.3.1 *Il principio della sovranità nazionale*

Il cd. “principio della sovranità nazionale” comporta che ogni stato, nell’ambito del suo territorio, sia “sovrano”, cioè si dia ed applichi un proprio ordinamento giuridico, non tollerando, di regola, ingerenze di ordinamenti stranieri. L’applicazione nel campo operativo dell’Interpol ha per conseguenza che un’azione di polizia, rientrando in tal campo, deve necessariamente svolgersi nel quadro dei sistemi giuridici propri dei singoli stati.

Volendo fornire un esempio, se un malfattore viene ricercato da uno stato in un altro, le autorità di polizia del primo non possono eseguire direttamente indagini nel secondo, ma soltanto chiedere alle autorità di polizia di quest’ultimo di procedere, per loro conto, alle ricerche o al compimento di atti di polizia giudiziaria (arresti, perquisizioni ed altri) precludenti ad una richiesta di estradizione.

2.3.2 *Il principio della perseguibilità dei soli “reati comuni” (ordinary law crimes)*

Uno dei principali obiettivi che l’Interpol si prefigge è quello di superare i confini dei singoli Stati al fine di

conseguire una più stretta collaborazione nella lotta al crimine. Risulta, però, particolarmente difficile, se non impossibile, individuare una terminologia giuridica di valenza generale che consenta di adottare una definizione universalmente valida in ordine all'individuazione dei crimini di interesse per l'Organismo.

Tra le diverse alternative possibili (*common law*, *statute law*, *Roman law*), lo Statuto ha adottato il termine *ordinary law crimes*, espressione che, con qualche rischio di travisamento, è comunemente tradotta nella nostra lingua come “reati comuni”. Appare però necessario intendersi sul significato del termine “comune”, volendo in questo caso ricomprendere tutti quei comportamenti penalmente illeciti aventi dimensione internazionale e non rientranti nei divieti stabiliti dall'art. 3 dello Statuto, norma che proibisce all'Interpol di trattare affari di natura politica, militare, religiosa e razziale. Poiché nessun tipo di comunità statale può tollerare l'impunità di fatti di “criminalità comune” quali omicidi, rapine, sequestri di persona, furti ed altri di analoga natura, esiste un interesse generale tra gli stati – di cui l'Interpol costituisce espressione – di perseguire le infrazioni di “diritto penale comune” secondo l'accezione prima precisata

In ogni caso, non appare sempre agevole tracciare una netta linea di demarcazione tra i reati “comuni” reati e gli altri, in quanto, ad esempio, risulta abbastanza frequente imbattersi in delitti che vengono considerati politici in alcuni stati e “comuni” in altri. In casi del genere soccorre il citato principio di sovranità, che rimette alla valutazione discrezionale di ogni stato la concessione o il rifiuto della sua collaborazione, a seconda della rispondenza o meno della richiesta di cooperazione alle leggi ed ai principi di in vigore nel proprio territorio.

2.4 Struttura e funzionamento

Per l'attuazione dei suoi fini, l'Interpol si avvale dei seguenti organi:

- l'Assemblea Generale;
- il Comitato Esecutivo;
- il Segretariato Generale;
- gli Uffici Centrali nazionali.

L'Assemblea Generale ed il Comitato Esecutivo sono formati da delegati dei Paesi membri e si riuniscono periodicamente per breve tempo, allo scopo di discutere e valutare questioni concernenti l'attività ed il funzionamento dell'Organizzazione e adottare le decisioni del caso.

Il Segretariato Generale e gli Uffici Centrali nazionali rappresentano gli organi permanenti tecnici, cui è demandato, in particolare, il compito di attuare le decisioni adottate dall'Assemblea Generale e dal Comitato Esecutivo ed assicurare una regolare e continuamente aggiornata cooperazione in questioni di polizia.

2.4.1 L'Assemblea Generale

L'Assemblea Generale è l'organo nel quale è riposta la suprema autorità dell'Organizzazione (art. 6 dello Statuto). Ogni Paese membro può essere rappresentato da uno o più delegati, anche se in quest'ultimo caso non può esistere che un solo capo delegazione designato dall'autorità governativa competente del Paese stesso.

In considerazione del carattere esclusivamente tecnico dell'Organizzazione, i Paesi membri devono cercare di includere nella loro delegazione, così come stabilisce l'art. 7 dello Statuto:

- alti funzionari appartenenti agli organismi che espletano funzioni di polizia;

- funzionari, la cui normale attività sia, a livello nazionale, connessa con l'Organizzazione;
- specialisti nella trattazione degli argomenti posti all'ordine del giorno.

L'Assemblea Generale si riunisce, in sessione ordinaria, una volta l'anno per una settimana (art. 10 dello Statuto, art. 2 del Regolamento Generale). Su espressa richiesta del Comitato Esecutivo o della maggioranza dei Paesi membri, può riunirsi in sessioni straordinarie (art. 10 dello Statuto). Un solo delegato per Paese ha diritto al voto all'Assemblea Generale (art. 18 del Regolamento Generale) e le decisioni vengono adottate, in linea di massima, a maggioranza semplice, eccetto quelle per le quali è richiesta dallo Statuto la maggioranza dei due terzi (art. 14 dello Statuto, art. 19 del Regolamento Generale). Le lingue di lavoro sono l'inglese, il francese, lo spagnolo e l'arabo.

L'Assemblea Generale, al termine di ogni sessione, sceglie il luogo in cui tenere la riunione successiva.

2.4.2 Il Comitato esecutivo

Il Comitato Esecutivo è composto dal Presidente dell'Organizzazione, da tre vice presidenti e da nove delegati. I tredici membri del Comitato Esecutivo, che è eletto direttamente dall'Assemblea, devono appartenere a Paesi differenti, tenendo conto della ripartizione geografica (art. 15 dello Statuto). Il Presidente viene eletto con la maggioranza di due terzi per quattro anni (art. 17 dello Statuto) e svolge la duplice funzione di presiedere le sessioni dell'Assemblea Generale e del Comitato Esecutivo; assicura inoltre che le attività dell'Organizzazione siano conformi alle decisioni dei citati organi e mantiene contatti diretti e costanti con il Segretariato Generale dell'Organizzazione (art. 18 dello Statuto).

Gli altri membri del Comitato Esecutivo, compresi i vicepresidenti, vengono eletti per tre anni e non sono immediatamente rieleggibili (art. 17 dello Statuto). Il Comitato Esecutivo sorveglia l'esecuzione delle decisioni prese dall'Assemblea Generale, prepara l'ordine del giorno delle sessioni dell'Assemblea Generale, sottometta all'Assemblea problemi di lavoro e ogni proposta che reputa opportuna, controlla la gestione del Segretariato Generale ed esercita tutti i poteri che ad esso vengono conferiti dall'Assemblea (art. 22 dello Statuto).

2.4.3 Il Segretariato Generale

Il Segretariato Generale costituisce un “corpo amministrativo internazionale” dotato di piena autonomia rispetto ai governi degli Stati membri e la cui attività viene esplicata nell'esclusivo interesse della comunità internazionale.

I compiti del Segretariato Generale sono elencati all'art. 26 dello Statuto e possono riassumersi come segue:

- attuare le decisioni adottate dall'Assemblea Generale e dal Comitato Esecutivo;
- organizzare, a livello internazionale, la lotta contro la criminalità comune, assicurando, in particolare, i necessari collegamenti con le autorità nazionali ed internazionali nel rispetto del principio secondo cui le questioni relative alla ricerca di criminali debbano essere trattate dagli Uffici centrali nazionali;
- assicurare l'amministrazione generale dell'OIPC-Interpol, curando la gestione finanziaria, l'organizzazione ed il regolare svolgimento dei lavori delle sessioni dell'Assemblea Generale, del Comitato Esecutivo e di ogni altra riunione promossa dall'Organizzazione;

- fungere da centro tecnico ed informativo, curando, tra l'altro, l'elaborazione e la diffusione di tutte le pubblicazioni reputate utili.

Il Segretario Generale dell'Organizzazione è nominato dall'Assemblea Generale per un periodo di cinque anni (art. 42 dello Statuto). Egli viene scelto tra le persone altamente competenti in questioni di polizia ed è rieleggibile allo scadere del suo mandato (art. 44 dello Statuto); risponde del suo operato e del funzionamento dell'Organismo da lui diretto al Comitato Esecutivo ed all'Assemblea Generale. Nell'esercizio delle sue funzioni egli rappresenta l'Organizzazione e non un singolo Paese (art. 29 dello Statuto).

Per l'attuazione dei suoi compiti, il Segretariato Generale si articola in cinque Divisioni (*Directorates*), tre delle quali, a vocazione più marcatamente operativa, coordinate da un Direttore Esecutivo.

In particolare, dipendono direttamente dal Segretario Generale le seguenti articolazioni:

- "Amministrazione e Finanza" (*Administration & Finance*), competente per gli aspetti amministrativi ed i cd. "affari generali", ivi compresa la preparazione delle sessioni dell'Assemblea Generale e degli altri *meeting* organizzati dall'Interpol;
- "Sistemi informatici" (*Information Systems & Technology*), che cura lo studio, lo sviluppo e l'applicazione dei sistemi di telecomunicazione e dei programmi informatici in uso presso le articolazioni dell'Organizzazione.

Rispondono alle direttive del Direttore Esecutivo le Divisioni, "Supporto Regionale e Nazionale" (*Regional & National Support*), che funge da referente per le unità periferiche dell'Interpol e per le forze di polizia locali, con lo scopo di fornire supporto di natura amministrativa ed operativa alla lotta contro il crimine nazionale e regionale.

L'attività della Divisione si esplica attraverso:

- il coordinamento delle strutture periferiche dell'Organizzazione (*National Central Bureau*);
 - l'assistenza alle polizie locali nel coordinamento delle indagini internazionali di maggiore complessità;
 - la promozione dello scambio di informazioni e di accordi di collaborazione tra le forze di polizia nazionali, in particolare tra quelle appartenenti alla medesima regione;
 - la condivisione delle esperienze investigative di maggiore spessore;
 - l'individuazione delle linee di tendenza della criminalità emergente in ciascuna regione;
 - l'organizzazione di programmi addestrativi e di conferenze ed incontri a carattere regionale,
- “Supporto operativo di polizia” (*Operational Police Support*),
ulteriormente articolato nelle Sezioni:
- “Elaborazione dati” (*Criminal Data Processing*), che cura, tra l'altro, la gestione e l'aggiornamento degli archivi informatici “I.C.I.S. (delitti - classificati per tipologia, luogo di commissione e modus operandi - sequestri di droga, sequestri di banconote contraffatte, furti di veicoli e di opere d'arte) ed “A.S.F.”, per la condivisione delle informazioni;
 - “Supporto legale ed archivi informatici specifici” (*Forensic Support & Special Technical Databases*). L'attività di supporto legale si esplica, in particolare, attraverso l'elaborazione di studi e la formulazione di pareri concernenti la cooperazione internazionale di polizia nelle materie di competenza e la predisposizione delle bozze di accordo tra l'Interpol e gli stati o le altre organizzazioni internazionali. I principali archivi informatici specifici sono quelli relativi alle impronte digitali ed al DNA (*Identification Bureau*), nonché quelli gestiti dai laboratori deputati all'esame dell'autenticità di

banconote, assegni e documenti di identità (*Security Document*).

“Crimini Specifici” (*Specialized Crimes*), suddivisa nelle aree:

- “Crimine Organizzato e Droga” (*Criminal Organizations & Drugs*);
- “Crimine finanziario e tecnologico” (*Financial & High Tech Crimes*), nella quale opera, tra le altre, una cellula denominata FOPAC (*Funds derived from criminal activities*), competente in tema di riciclaggio, la quale sarà oggetto di più ampia disamina nei successivi paragrafi;
- “Criminalità internazionale” (*International Crimes*), che si occupa di reati contro la persona, la proprietà e la sicurezza collettiva.

2.4.4 Gli Uffici centrali nazionali

In tutti i Paesi aderenti all’OIPC-Interpol sono stati istituiti, a livello centrale o nazionale, degli speciali servizi di polizia per la trattazione, su di una base permanente e continua, di tutte le questioni relative alla cooperazione internazionale di polizia nell’ambito dell’Interpol. Questi servizi sono denominati “Servizi Centrali Nazionali”.

Nei Paesi in cui esiste una direzione centrale della polizia, l’Ufficio Centrale Nazionale viene indicato con la sigla “Interpol – NCB” (*National Central Bureau*).

Il NCB svolge una funzione di raccordo tra i vari organi di polizia operanti nel Paese da un lato e gli altri Uffici Centrali Nazionali ed il Segretariato Generale dall’altro, centralizzando e coordinando, in particolare, a livello nazionale, tutti gli affari riguardanti la cooperazione internazionale di polizia (art. 32 dello Statuto).

Compito precipuo del NCB è quello di promuovere ed agevolare le ricerche dei cosiddetti “malfattori

internazionali”¹⁹, nonché di curare l’attiva partecipazione del Paese che rappresenta alla cooperazione internazionale, adoperandosi perché siano attuate, a livello nazionale, le risoluzioni adottate dall’Organizzazione e applicati i principi fondamentali dello Statuto.

2.5 *L’Interpol italiana*

La nascita della Sezione italiana dell’Organizzazione risale al 28 luglio 1930, allorquando venne istituito, dopo l’adesione dell’Italia alla “Commissione Internazionale di Polizia Criminale”, un “Ufficio Centrale Nazionale di Polizia Internazionale” che, in una prima fase, finì per svolgere una funzione meramente formale sul piano della collaborazione internazionale. Il 1° gennaio 1974 l’Ufficio venne riorganizzato nell’ambito dell’allora “Direzione Generale di Pubblica Sicurezza” ed assunse la denominazione di “Ufficio Centrale Italiano di Polizia Criminale Internazionale”. Prima dell’emanazione del Decreto del Ministro dell’Interno in data 25 ottobre 2000, l’Interpol italiana costituiva un Servizio della “Direzione Centrale di Polizia Criminale” ed era strutturata in varie Divisioni, la cui competenza era, in linea di massima, distinta per specificità criminosa.

Attualmente, per effetto della recente riorganizzazione della predetta Direzione Centrale, essa opera nell’ambito del “Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia”, articolazione a composizione interforze. Compito del Servizio è quello di indirizzare, curare ed agevolare lo scambio

¹⁹ Per “malfattore internazionale” deve intendersi colui che ha commesso un delitto in uno stato diverso dal proprio o da quello ove ha eletto domicilio, oppure colui che è dedito ad azioni criminose dirette ad arrecare danno a persone o beni che si trovano in un altro stato o, infine, chi, appena commesso il delitto, si rifugia all’estero e, continuando a delinquere, si sposta successivamente in diversi Paesi rendendo, così, difficile il proprio rintraccio o cattura (A. Manopulo, *Polizia Internazionale*, in Nss. D.I., XIII, Torino, 1966, pag. 215).

informativo ed operativo in materia di cooperazione internazionale di polizia, in costante raccordo con le componenti organiche del Dipartimento di P.S., del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e del Comando Generale della Guardia di Finanza (II e III Reparto), caratterizzate da una proiezione internazionale. Inoltre, esso viene consultato per la redazione di accordi internazionali e ne propone la negoziazione all'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle FF.PP.

Il nuovo Servizio si articola su cinque Divisioni, due delle quali costituiscono insieme il referente nazionale dell'Organizzazione. In particolare, esse curano l'attuazione della cooperazione tecnico-operativa di polizia, delle procedure estradizionali e di assistenza giudiziaria, anche per la cattura di latitanti, nei seguenti settori operativi:

- Divisione 2^ "*Interpol*", suddivisa su quattro Sezioni: reati contro la persona, criminalità organizzata, terrorismo, pirateria aerea, traffico di armi, immigrazione clandestina;
- Divisione 3^ "*Interpol*", organizzata su sette Sezioni: reati contro il patrimonio, stupefacenti, reati contro la Pubblica Amministrazione, traffico di opere d'arte, reati commessi mediante carte di credito e sistemi di pagamento, riciclaggio, criminalità finanziaria, contrabbando, furto e traffico di autovettura rubate, reati contro l'ambiente, reati informatici, Ufficio Centrale Nazionale per il falso nummario, contraffazione, diritti d'autore ed opere d'ingegno.

Completano l'organigramma del Servizio:

- la Divisione 1^ "*Affari Generali*";
- la Divisione 4^ "*U.N. Europol*";
- la Divisione 5^ "*S.I.R.E.N.E.*";

Alla direzione del Servizio è preposto, a rotazione, un Dirigente Superiore della Polizia di Stato, un Generale di

Brigata dell'Arma dei Carabinieri e un Generale di Brigata della Guardia di Finanza.

Alle Divisioni sono assegnati, anch'essi a rotazione, due Primi Dirigenti della P.S., due Colonnelli dell'Arma dei Carabinieri ed un Colonnello della Guardia di Finanza.

2.6 *L'attività dell'Interpol nella lotta al riciclaggio: il "F.O.P.A.C."*

Ancor prima di segnalarsi all'opinione pubblica mondiale, il problema dell'accumulazione di immense ricchezze in mani criminali è stato per tempo oggetto di attenzione da parte dell'Interpol. Oggi la lotta contro il riciclaggio rientra sicuramente tra le priorità dell'Organizzazione. Secondo una definizione di lavoro adottata dall'assemblea Generale nel corso della riunione del 1995, l'Interpol considera fattispecie integrante il reato di riciclaggio *"ogni azione, compiuta o tentata, volta a impedire o sviare l'individuazione dell'origine di profitti illecitamente ottenuti, con l'intento di farli apparire come provenienti da fonti lecite"*.

L'attenzione dell'Organizzazione verso tale tipologia di illecito risale, come accennato, a tempi ben più remoti. Nel corso degli ultimi venti anni, infatti, numerose sono state le risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale al fine di richiamare l'attenzione degli stati membri sulla necessità di concentrare le proprie risorse investigative nell'identificare, rinvenire e sequestrare i patrimoni delle imprese criminali. In tali circostanze, l'Assemblea ha anche sollecitato le Nazioni ad incrementare lo scambio di informazioni in questo campo e ad emanare provvedimenti normativi in grado di consentire alle forze di polizia l'accesso alla documentazione finanziaria delle organizzazioni criminali, nonché la confisca dei profitti derivanti dall'attività delinquenziale (riss. AGN/55/RES/18-1986, AGN/56/RES/11-1987, AGN/60/RES/4-1991, AGN/66/RES/15, 17 e 18-1997).

Tra le risoluzioni adottate in tema di riciclaggio, di particolare significato appare indubbiamente quella approvata a Nuova Dheli nel 1997 (ris. AGN/66/RES/15-1997), con la quale l'Assemblea Generale, prendendo atto dei progressi compiuti dalla comunità internazionale soprattutto nella lotta al riciclaggio dei capitali provenienti dal traffico di stupefacenti²⁰, ha lanciato un forte appello alla ratifica della specifica Convenzione O.N.U. da parte delle Nazioni che non vi avevano ancora provveduto, sollecitando nel contempo i governi ad integrare il testo della Convenzione al fine di attribuire alle forze di polizia i poteri necessari per contrastare efficacemente anche il riciclaggio dei profitti illecitamente ottenuti in tale settore dalle organizzazioni criminali.

La risoluzione, infine, rifacendosi alla definizione di riciclaggio fornita nel 1995 – la quale, come già visto, si riferiva ai proventi provenienti da qualsiasi categoria di illecito – ha richiamato gli stati a riconoscere espressamente il riciclaggio quale crimine specifico e a farsi promotori dello sviluppo di concrete strategie di contrasto in ambito nazionale ed internazionale contro tale tipologia di illecito.

2.6.1 Le attività del "F.O.P.A.C."

Come accennato nei precedenti paragrafi, presso il Segretariato Generale dell'Organizzazione opera un'articolazione specificamente deputata all'approfondimento

²⁰ Ci si riferiva, in particolare, a:

- la Convenzione O.N.U. contro la lotta al traffico illecito di droga e di sostanze stupefacenti del 1988;
- il modello O.A.S. (Organization of American States) concernente la lotta al riciclaggio dei capitali provenienti dal traffico di stupefacenti;
- le quaranta raccomandazioni del GAFI;
- la Convenzione adottata dal Consiglio d'Europa nel 1990 in ordine al riciclaggio, le ricerche, il sequestro e la confisca dei profitti illeciti;
- la Direttiva CEE del 1991 sulla prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario internazionale per finalità di riciclaggio.

delle problematiche legate alla lotta al riciclaggio, denominata “FO.P.A.C.”, acronimo dell’espressione francese *fonds provenant d’activites criminelles*.

A testimonianza dell’impegno decennale dell’Organizzazione in tale settore operativo, appare opportuno sottolineare che essa fu creata nel 1983, nell’ambito dell’Assemblea Generale tenuta a Cannes (riss. AGN/52/RES/2-1983 e AGN/57/RES/8-1988), dando corpo all’esigenza, a quei tempi già fortemente sentita dalla comunità internazionale di polizia, di raggiungere maggiori risultati nel settore delle attività finanziarie legate alla criminalità organizzata.

Compito principale del FO.P.A.C. è quello di analizzare la massa di informazioni in possesso del Segretario Generale, al fine di mettere in rilievo quelle di natura finanziaria o collegate ad operazioni illecite di riciclaggio e diffonderle così tra i Paesi membri interessati.

Anche attraverso il FO.P.A.C., il Segretario generale persegue una stretta collaborazione con altre organizzazioni internazionali, allo scopo sia di favorire una maggiore consapevolezza circa l’utilità delle tecniche di indagine finanziaria nella lotta contro il riciclaggio, sia di incoraggiare l’adozione di strumenti giuridici internazionali per contrastare tale fenomeno.

L’attività del “FO.P.A.C.” si esplica principalmente attraverso lo svolgimento delle seguenti attività:

- partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali operanti nel settore. Il “FO.P.A.C.” è membro permanente delle seguenti istituzioni internazionali:
 - *Financial Action Task Force (FATF)*, noto anche come GAFI;
 - *Egmont Group*;
 - *Asian Pacific Group (APG)*;

- *Caribbean Financial Action Task Force (CFATF)*;
- *PC-R-EV Group*, nell'ambito del Consiglio d'Europa;
- *European Banking Federation Fraud Working Group*;
- organizzazione della “Conferenza Mondiale sui profitti derivanti da attività illecite”, che si tiene ogni anno in Lione, presso il Segretariato Generale, al fine di fornire un aggiornato punto di situazione in ordine alle tendenze del riciclaggio mondiale ed alle iniziative investigative internazionali nella lotta al riciclaggio;
- sviluppo di progetti volti a documentare ed analizzare lo stato della lotta al riciclaggio nelle diverse regioni del mondo, tra i quali:
 - progetto “*M.A.L.E.*”, avviato nel 1995 al fine di raccogliere informazioni sulle attività di riciclaggio condotte in Europa dalla mafia;
 - progetto “*East Wash*”, sviluppato anch'esso a partire dal 1995 sulla base di una segnalazione emersa nel corso della “IV Conferenza Mondiale sui profitti derivanti da attività illecite”, concernente un dilagante fenomeno di riciclaggio condotto nei Paesi appartenenti all'ex Unione Sovietica e nelle Nazioni dell'Est europeo;
 - progetto “*Camouflage*”, intrapreso con lo scopo di esaminare l'utilizzo per fini di riciclaggio di falsi documenti di identità, conti bancari riservati ed altri strumenti di “camuffamento”;
 - progetto “*Asia Wash*”, iniziato nel 1997 per la redazione di uno studio approfondito sulla situazione del riciclaggio in Asia;
 - redazione del “Bollettino Fo.P.A.C.”, pubblicazione edita due o tre volte l'anno con lo scopo di consentire la diffusione delle tecniche investigative adottate dagli stati membri nella lotta al riciclaggio;
 - svolgimento di attività addestrative in tema di riciclaggio, a richiesta degli stati membri, con la

partecipazione, in qualità di docenti, di esperti provenienti anche da altre organizzazioni internazionali;

- aggiornamento del *data base* “*IMOLIN*”, programma informatico sviluppato dallo “*United Nations Office for Drug Control Crime Prevention*” (UNODCCP) e supportato dalle principali organizzazioni internazionali che si occupano di riciclaggio - tra cui il “*FO.P.A.C.*” - le quali curano la raccolta delle informazioni direttamente dagli stati.

Il programma si compone di quattro archivi principali:

- “*News Forum*”, attraverso il quale è possibile inviare messaggi, richieste ed informazioni ad uso degli utenti;
- “*Library*”, per la consultazione di convenzioni, raccomandazioni, esempi di modelli normativi ed altri;
- “*AMLID - Anti Money Laundering International Database*” un ponderoso archivio della normativa internazionale sul riciclaggio, disponibile in inglese, francese e spagnolo;
- “*Calendar of events*”, un elenco cronologico degli eventi di interesse per gli operatori nel settore del riciclaggio (attività addestrative, convegni, conferenze, seminari, incontri di lavoro).

2.6.2 *Le iniziative più recenti*

Per quanto il fenomeno del riciclaggio non sia mai stato confinato all'interno di una sola nazione, l'avvento di internet e delle tecnologie più avanzate ha notevolmente incrementato la facilità con cui il denaro, i documenti e le informazioni possono ora circolare in tutto il mondo. Sempre più sovente, pertanto, le indagini in tema di riciclaggio hanno determinato l'insorgenza di problematiche internazionali. La situazione è inoltre complicata dal fatto che il denaro non costituisce semplicemente il fine ma la vera e propria essenza vitale di

molte imprese criminali, che fanno spesso ricorso a transazioni effettuate al solo scopo di confondere gli investigatori.

Per tale motivo, risulta sempre più necessario ottenere la maggiore quantità possibile di informazioni in ordine alle tecniche utilizzate dalle organizzazioni criminali per riciclare i proventi delle attività illecite, facendone patrimonio comune di tutti gli investigatori.

Anche alla luce delle brevi considerazioni sopra formulate, il “FO.P.A.C.” si è recentemente fatto promotore di due iniziative, documentate dal Bollettino n. 22, volte a:

- affinare le tecniche di raccolta delle informazioni;
- creare una rete di “punti di contatto” antiriciclaggio.

Sotto il primo profilo, il “FO.P.A.C.” ha rilevato come spesso il contenuto delle comunicazioni indirizzate all’Interpol non contengano informazioni sufficientemente dettagliate, in particolar modo per quanto concerne i *modus operandi* adottati dai riciclatori.

Nella maggior parte dei casi, inoltre, le relazioni degli operanti riportano solo un breve riassunto delle indagini condotte sul caso e l’indicazione dei soggetti coinvolti.

A tale riguardo, il “FO.P.A.C.” si è posto i seguenti quattro obiettivi:

- ottenere informazioni più dettagliate dagli operanti;
- individuare ed approfondire le nuove linee di tendenza dello sviluppo del riciclaggio;
- esaminare attentamente i dati “grezzi”, al fine di dare un valore aggiunto all’*intelligence*, attraverso una efficace attività di analisi;
- rendere noti i risultati degli approfondimenti attraverso la loro comunicazione alle parti interessate, prime fra tutte le forze di polizia che hanno fornito le informazioni di partenza.

Per quanto concerne il secondo aspetto, la creazione di una rete di “punti di contatto” antiriciclaggio si pone il chiaro scopo di incrementare la cooperazione tra gli operanti ed

agevolare lo scambio di informazioni nel settore del riciclaggio.

E' stato notato, infatti, che spesso le informazioni diramate o le richieste inoltrate dal "FO.P.A.C." non raggiungono interlocutori in possesso di adeguata preparazione professionale nella materia del riciclaggio, con le conseguenze negative facilmente immaginabili per la circolazione delle informazioni o per la validità delle analisi effettuate. Per tale motivo, l'articolazione ha richiesto ai Paesi membri di fornire i nominativi delle persone o dei reparti competenti nel settore del riciclaggio, al fine di fungere da punti di contatto per lo scambio di informazioni.

Si prevede che quando la rete diverrà pienamente operativa, la tempestività e la validità delle notizie circolanti e delle analisi effettuati potranno essere notevolmente migliorati.

3. World Customs Organization

3.1 Premessa

La storia dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane²¹, di seguito OMD (WCO – *World Customs Organization*) risale al 1947 allorquando i governi dei 13 Paesi membri della Commissione per la Cooperazione Economica Europea raggiunsero un accordo per l'istituzione di un gruppo di studio. A tale gruppo veniva attribuito il compito di esaminare la possibilità di stabilire una sorte di unione tra le amministrazioni doganali europee che si basasse sui principi fissati dall'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*).

²¹ Sito internet: www.wcoomd.org/ie/index.html

Nel 1948, il gruppo di studio diede luogo a due Commissioni di cui una economica e l'altra doganale. La Commissione economica fu prodromica all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development*), mentre l'altra divenne il Consiglio per la Cooperazione Doganale (CCC – *Customs Cooperation Council*). La sessione inaugurale del Consiglio fu tenuta a Brussels il 26 Gennaio 1953, con la partecipazione dei rappresentanti di 17 Paesi europei.

Dopo alcuni anni il numero dei Paesi membri del Consiglio aumentò considerevolmente anche fuori dell'Europa, sicché nel 1944 il Consiglio assunse il nome di Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO – *World Customs Organization*), anche per riflettere maggiormente la sua transizione verso una istituzione intergovernativa globale.

Oggi i componenti dell'OMD, in rappresentanza di 158 Paesi, sono responsabili di più del 95% dei proventi di tutto il commercio internazionale.

3.2 *Scopi*

L'OMD è un'istituzione indipendente ed intergovernativa il cui compito è quello di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni doganali. Essa è, inoltre, l'unica con competenza globale sulle materie doganali.

Nell'esaminare analiticamente la missione assegnata all'Organizzazione, si evidenzia che essa assolve i compiti di:

- stabilire, mantenere, supportare e promuovere gli strumenti internazionali per l'armonizzazione e l'uniforme applicazione dei sistemi e delle procedure semplificate ed efficaci per la gestione del movimento dei beni, delle persone e dei mezzi attraverso le frontiere doganali;
- rinforzare gli sforzi degli Stati Membri per assicurare il rispetto di tali procedure con le proprie norme,

tendendo a massimizzare l'efficacia della cooperazione tra gli Stati Membri e con le altre organizzazioni internazionali allo scopo di combattere i reati doganali e quelli attinenti le altre transazioni;

- assistere gli Stati membri ad affrontare le sfide lanciate del moderno business ed adattare i cambiamenti alle circostanze, promuovendo la comunicazione e la cooperazione tra gli Stati Membri e le altre organizzazioni mondiali, ricercando l'integrità, lo sviluppo delle risorse umane, la trasparenza, il miglioramento del management ed i metodi di lavoro delle amministrazioni doganali, nonché condividendo le migliori esperienze operative.

3.3 La struttura

L'OMD è un forum dove i delegati rappresentano un'ampia varietà di Paesi Membri aventi un medesimo approccio alle problematiche doganali. E' importante evidenziare che ogni Paese Membro ha un rappresentante e dispone di un solo voto. I Membri dell'OMD possono anche usufruire dell'assistenza tecnica e delle attività addestrative che a volte possono essere svolte direttamente nel Paese d'origine.

L'OMD è diretta da un Consiglio e dalla Commissione per la Politica (24 membri), nonché per gli aspetti finanziari è supportata dalla Commissione Finanza (17 membri) ed opera attraverso le sue Commissioni ed il Segretariato secondo un Piano strategico annualmente approvato dallo stesso Consiglio.

Le principali commissioni dell'OMD sono quelle:

- tecnica permanente;
- per le agenzie;
- per il sistema armonizzato;
- tecnica per le valutazioni doganali;

- tecnica sulle regole dell'origine.

3.4 *Le attività*

Per molti anni l'OMD ha fatto progressi per provvedere all'armonizzazione delle procedure doganali ed ha sviluppato e adottato un sistema per la descrizione armonizzata dei beni e dei codici, che è ampiamente utilizzato per la classificazione dei beni e per il pagamento dei dazi doganali.

Nel giugno del 1999 la Convenzione Internazionale di Kyoto per la semplificazione e l'armonizzazione delle procedure doganali è stata approvata dal Consiglio.

Tale Convenzione costituisce una risposta:

- alla crescita del commercio internazionale, specie attraverso il sistema cargo;
- all'incredibile sviluppo dell'informazione tecnologica;
- all'elevata competitività del business internazionale basato sulla qualità dei servizi e sulla soddisfazione dei clienti.

L'OMD amministra anche l'accordo per la valutazione dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO – *World Trade Organization*) ed ha recentemente sviluppato le regole armonizzate per l'origine dei beni.

Nonostante i significativi progressi è da sottolineare il fatto che molte organizzazioni doganali stanno ancora affrontando il problema dell'inefficienza e della corruzione.

Per fornire una risposta adeguata a tali problematiche, l'OMD, oltre a fornire assistenza tecnica ai suoi Membri, ha sviluppato un programma per la riforma e la modernizzazione degli organismi doganali (CRM – *Customs Reform and Modernization Programme*).

Tale programma si presuppone di assistere le amministrazioni doganali degli Stati Membri nel tentativo di diventare più indipendenti attraverso:

- un migliore uso delle risorse;

- un rafforzamento delle capacità manageriali;
- nuove strutture caratterizzate da adeguati ed efficienti processi e procedure doganali.

3.5 *La struttura regionale degli uffici di collegamento (RILO – Regional Intelligence Liaison Offices)*

Il programma RILO è organizzato su tre essenziali e complementari livelli ed è supportato dalla Struttura delle Agenzie doganali (CEN – *Customs Enforcement Network*), che è un sistema di informazione, analisi e comunicazione per la lotta ai reati doganali.

I tre livelli sono costituiti:

- dal Segretariato dell'OMD;
- dai RILO;
- dai punti di contatto delle amministrazioni degli Stati Membri (CP – *Contact points*).

3.5.1 *Il ruolo del Segretariato dell'OMD*

Il Segretariato gestisce, attraverso una gestione centralizzata, la banca dati del CEN ed il relativo sito web.

Inoltre:

- facilita lo scambio di informazioni;
- fornisce attività tecnica ed addestrativa;
- promuove la cooperazione tra le diverse agenzie e mantiene i contatti con l'OICP - Interpol, le Nazioni Unite ed altre rilevanti Organizzazioni internazionali;
- prepara e pubblica i rapporti annuali sui trends globali, compreso il rapporto annuale sulle dogane e la droga (*Customs and Drugs report*);
- riceve, sviluppa e distribuisce i messaggi di allerta e i rapporti analitici sui trends globali;

- sviluppa e conduce, in cooperazione con i RILO, speciali progetti interregionali per identificare le minacce relative ai nuovi trends del contrabbando.

3.5.2 *Il ruolo dei RILO*

I RILO sono gli Uffici più importanti dell'intero sistema. Il loro compito è di:

- validare i controlli effettuati nella banca dati del CEN;
- assolvere una varietà di compiti di analisi, incluso quello per la valutazione dei rischi regionali, identificando i nuovi *trends* per il contrabbando, i metodi di occultamento, i modi operandi ed altri aspetti di interesse;
- raccogliere, valutare e distribuire dettagli informativi sui principali sequestri o altre importanti operazioni concluse con successo;
- preparare e pubblicare periodicamente bollettini e rapporti sui *trends* regionali;
- condurre ricerche e studi su tematiche doganali allo scopo di implementare il sito web;
- ricevere, sviluppare e distribuire i messaggi di allerta;
- condurre e sviluppare i progetti regionali;
- promuovere e mantenere la cooperazione con le Forze di polizia e le altre organizzazioni incaricate di svolgere analoghe attività;
- fornire assistenza anche tecnica ai punti di contatto.

I RILO hanno sede in Polonia, Porto Rico, Cile, Marocco, Senegal, Camerun, Kenya, Arabia Saudita, Giappone e Germania.

3.5.3 Il ruolo dei punti di contatto

I punti di contatto sono costituiti in ogni stato Membro ed il loro funzionamento è assicurato dagli organi incaricati di assicurare l'adempimento delle rispettive normative doganali. In Italia il punto di contatto è assicurato dalla Guardia di Finanza.

Essi assolvono il compito di:

- raccogliere i dati sui reati doganali;
- inserire i dati dei sequestri nella banca dati del CEN;
- ottenere fotografie dei principali sequestri e dei metodi di occultamento, provvedendo ad inserirli nella banca dati CEN o ad inviarli ai RILO;
- analizzare i dati sui sequestri nazionali, con particolare riferimento ai nuovi *trends* posti in essere per la commissione dei reati doganali;
- ottenere i messaggi di allerta, provvedendo ad inviarli ai RILO;
- distribuire a livello nazionale le informazioni aventi carattere di intelligence, i messaggi di allerta nonché ogni altra pubblicazione ricevuta dall'OMD;
- avviare e partecipare ai progetti regionali condotti dai RILO;
- promuovere e mantenere a livello nazionale la cooperazione con le altre agenzie;
- richiedere ai RILO specifiche attività di analisi per migliorare l'efficacia delle azioni intraprese.

3.6 L'attività di contrasto al crimine organizzato ed, in particolare, al riciclaggio

L'OMD rivolge una particolare attenzione anche al contrasto delle principali attività poste in essere dal crimine organizzato, proprio in relazione alla natura stessa dei compiti assolti nel suo ambito dalle amministrazioni doganali.

Per la definizione di crimine organizzato anche l'OMD si richiama al contenuto dell'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sul Crimine Organizzato Transnazionale (TAC – *Transnational Organized Crime*), secondo il quale un gruppo criminale organizzato è caratterizzato dalla presenza di una struttura costituita da tre o più persone, in essere per un periodo lungo tempo e che agiscono di concerto tra loro allo scopo di commettere uno o più forme di reati per ottenere, direttamente o indirettamente, vantaggi finanziari o materiali.

La citata Convenzione, in particolare, criminalizza le seguenti attività:

- la partecipazione nei gruppi criminali organizzati;
- il riciclaggio dei proventi del crimine;
- la corruzione;
- l'ostruzione della giustizia.

Per quanto di immediato interesse, l'art. 6 della citata Convenzione definisce il reato di riciclaggio, identificandolo nelle seguenti attività:

- la conversione o il trasferimento di proprietà allo scopo di occultare o nascondere l'origine illecita di detta proprietà;
- l'occultamento della vera natura, della fonte, della provenienza, del movimento della proprietà o dei diritti riferiti al bene in oggetto;
- l'acquisizione, il possesso o l'uso della proprietà;
- la partecipazione in associazione o la cospirazione a commettere reati;
- ogni altro atto o tentativo di occultare o di nascondere l'identità dei proventi ottenuti illegalmente in modo che possano apparire come provenienti da fonte lecita.

3.6.1 *Il ruolo dell'OMD*

L'OMD sin dal 1998 ha costituito un apposito gruppo di lavoro allo scopo di:

- pervenire ad una definizione di crimine organizzato transnazionale, visto da una prospettiva doganale;
- definire il ruolo che le dogane devono svolgere in tale contesto;
- emanare raccomandazioni specifiche;
- stabilire i principi generali per lo svolgimento delle attività delle amministrazioni doganali;
- aggiornare la funzionalità della Struttura delle Agenzie doganali (CEN – *Customs Enforcement Network*);
- organizzare conferenze internazionali sulla specifica tematica;
- raccogliere informazioni in tutto il mondo allo scopo di contrastare più efficacemente tali fenomeni illeciti, in cooperazione con le altre agenzie o forze di polizia.

In concreto le amministrazioni doganali provvedono a:

- intercettare alle frontiere i movimenti illegali di contanti o di altri strumenti negoziabili;
- intercettare i movimenti illeciti di metalli preziosi (ad es. oro e diamanti);
- individuare le frodi poste in essere attraverso il trasferimento di denaro a pagamento di operazioni commerciali mai avvenute.

CAPITOLO III
LA DISCIPLINA NORMATIVA ITALIANA PER IL
CONTRASTO DEL RICICLAGGIO

1. Cenni sull'assetto normativo antiriciclaggio introdotto dalla legge 18 maggio 1978, n. 191.

Esaminando, cronologicamente, la normativa sulla repressione del riciclaggio nel sistema penale italiano, si osservi come la previsione di un'autonoma fattispecie criminosa venne introdotta, per la prima volta, dall'art. 648 - *bis* del codice penale (rubricato: sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione), ad opera dell'art. 3 del D.L. 21 marzo 1978, convertito successivamente nella legge n. 191 del 1978.

In precedenza, il cennato fenomeno delittuoso, in assenza di specifica previsione normativa, veniva ricondotto alle ipotesi di cui agli artt. 648 (ricettazione) ovvero 378 o 379 c. p. (ossia favoreggiamento personale / favoreggiamento reale).

La versione del 1978 del delitto di riciclaggio fu concepita come un deterrente contro qualsiasi comportamento che contribuisse a rendere conveniente il reato principale¹ al fine, ovviamente, di reprimere i comportamenti antigiuridici presupposti.

L'allarme sociale causato dai delitti della specie, spinse il legislatore del 1978 a criminalizzare la condotta di chi si rende responsabile di "fatti o atti diretti a sostituire denaro o valori provenienti dai delitti di... con altro danaro o altri valori, al

¹ CORVESE - SANTORO, *Il riciclaggio del denaro nella legislazione civile e penale*, Giuffrè, Milano, 1996.

fine di procurare a sè o ad altri un profitto o di aiutare gli autori dei delitti suddetti ad assicurarsi il profitto del reato”.

La norma risultava, in particolare, plasmata sui reati di ricettazione e favoreggiamento reale che, come noto, hanno quale genesi proprio la presenza di una precedente situazione antiggiuridica.

La norma dell'epoca fu costruita su due condotte criminose: la prima riguardante la sostituzione di danaro o valori provenienti dai delitti presupposto con altro danaro o valori, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, l'altra incentrata sull'aiuto prestato agli autori dei delitti a monte per assicurare il profitto del reato.

Da una sia pur veloce analisi della citata fattispecie criminosa è, quindi, agevole individuare, nella prima condotta, una stretta assimilazione con il reato di ricettazione e, nella successiva, un'indubbia assonanza con il reato di favoreggiamento reale.

Si trattava, in buona sostanza, di un'ipotesi delittuosa avente natura strumentale, una sorta d'ipotesi "*post factum*" punibile per tutte quelle ipotesi non riconducibili nella sfera di operatività del "favoreggiamento" o della "ricettazione".

Soggetto attivo del reato poteva essere chiunque non fosse l'autore o il compartecipe dei delitti a monte.

Ovviamente, una tale costruzione normativa pose non pochi problemi all'individuazione di un criterio che consentisse di distinguere l'ipotesi di riciclaggio da quelle del concorso nel reato presupposto.

Per quanto riguarda le fattispecie di ricettazione e favoreggiamento reale, va succintamente osservato che l'elemento materiale della prima è dato, come esplicitamente enunciato nella norma, dall'acquistare, dal ricevere o dall'occultare denaro o cose provenienti da delitto, ovvero dall'intromettersi nel farli acquistare, ricevere o occultare.

2. *Ricettazione, favoreggiamento reale e riciclaggio: la definizione giurisprudenziale dei criteri discriminanti.*

Come anticipato nel paragrafo precedente, non pochi furono i problemi per individuare un criterio che consentisse di effettuare una distinzione chiara e netta tra il delitto di riciclaggio, la ricettazione e il favoreggiamento reale.

Sul punto intervenne la Suprema Corte di Cassazione la quale cercò di creare uno spazio autonomo al fenomeno del “riciclaggio”.

Essa s'impegnò nel trovare criteri di differenziazione tra la figura della ricettazione e del favoreggiamento reale da una parte, e la fattispecie del riciclaggio dall'altra.

In una sua decisione la Corte² precisò che “la previsione della nuova ipotesi... da un lato è più ristretta rispetto al modello legale del reato di ricettazione e di quello di favoreggiamento e, dall'altro, richiede un elemento in più. Il reato di ricettazione può, infatti, riguardare qualsiasi cosa proveniente da qualsiasi delitto, mentre il reato di riciclaggio si configura solo rispetto a danaro e valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo d'estorsione. Il reato di favoreggiamento reale, che entra nella tipicità del reato di riciclaggio attraverso il dolo, ha, a sua volta, una previsione più ampia, sia perché essa, a differenza di quella del riciclaggio, riguarda qualsiasi reato, sia perché l'aiuto può servire al favorito per assicurare il prodotto o il prezzo del reato”.

Successivamente, la Suprema Corte con un'altra sentenza³ riaffermò che “il dettato normativo dell'art. 648 - *bis* che contiene la espressa previsione che, tra gli scopi che l'agente può avere di mira nella realizzazione della condotta vietata, sia da ricomprendere anche quello di aiutare gli autori dei delitti

² Cass., 24 novembre 1986, n. 13155, GI, 1988, II, 164 e CP, 1988, 859.

³ Cass., 12 giugno 1987, n. 7382, RP, 1988, 303 ss..

specificamente indicati ad assicurare il profitto del reato, induce ad escludere che l'elemento differenziale tra la fattispecie delittuosa di cui alla detta norma e quella di favoreggiamento reale, consista sempre nel cosiddetto dolo specifico (presente nella prima e non nella seconda) poichè, almeno per una delle ipotesi previste dall'art. 648 - *bis*, le due figure delittuose, considerate nella loro fattispecie legale, corrispondono perfettamente in tutti i loro elementi costitutivi. In siffatta ipotesi il principio selettivo della specialità, stabilito dall'art. 15 c.p., imporrà l'applicazione dell'art. 648 - *bis* anzichè dell'art. 179, dovendosi riconoscere che nella struttura di quella norma, sono presenti, oltrechè tutti gli elementi propri dell'altra, anche l'elemento specializzante del riferimento della condotta soltanto ad alcune figure delittuose".

Da quanto sopra fu possibile ricavare un primo parametro di differenziazione tra le norme in esame individuabile nella previsione, per la configurabilità del reato di riciclaggio, di specifici delitti a monte che, viceversa, nella ricettazione e nel favoreggiamento non sono richiesti

Non di meno anche in presenza di un elemento qualificante la fattispecie, quale è il "dolo specifico", residuarono comunque delle difficoltà nella distinzione tra queste figure di reato.

Peraltro, limitarsi a individuare nei reati presupposto un criterio di differenziazione significava proporre una sostanziale assimilazione tra i reati che conduceva a contraddittorie applicazioni delle fattispecie.

Una diversa impostazione del problema la si ritrova in una non più recente pronuncia di merito⁴ ove venne sostenuto che "l'ipotesi criminosa prevista dall'art. 648 - *bis* è più ampia di quella contemplata dall'art. 648 c.p., poichè oltre a contenere

⁴ Corte d'App. Cagliari, 25 ottobre 1980, CP, 1984, 2204.

una condotta eventuale di favoreggiamento reale, prevede espressamente una direzione della condotta al riciclaggio”.

Per tale via si arrivava alla conclusione in forza della quale la citata direzione della condotta, anche in presenza della semplice ricezione del danaro con l'intenzione di riciclarlo integrava il reato, mentre gli atti successivi risultavano rilevanti solo ai fini della prova della loro direzione.

In altre parole, secondo questa impostazione, risiedeva nell'elemento soggettivo il criterio di differenziazione tra i reati, in linea peraltro con l'impostazione giurisprudenziale e dottrinale al tempo dominante, che individuava nel dolo specifico la differenza tra ricettazione e favoreggiamento reale⁵.

Ed infatti, ad avviso della dottrina⁶ l'acquisizione della disponibilità materiale del denaro o dei valori non era al di fuori della condotta del reato, ma ne costituiva uno dei momenti.

Tale impostazione, che privilegiava l'elemento soggettivo, non poneva, tuttavia, alcun accento su una differenziazione delle condotte tipiche dei reati in oggetto, contribuendo così: da un lato a non sciogliere quei nodi di commistione tra i reati; dall'altro a sottrarre all'art. 648 - *bis* quell'autonomia normativa auspicata dal legislatore.

La Corte di Cassazione⁷ sul punto precisò che “con la norma dell'art. 648 - *bis*...il legislatore ha creato, per la repressione del fenomeno del riciclaggio, una ipotesi criminosa autonoma, a consumazione anticipata che non consente il tentativo, per la cui realizzazione è richiesto un *plus* rispetto al reato di ricettazione, il compimento cioè di atti o fatti diretti alla sostituzione del denaro; prima del compimento di tali atti

⁵ Vgs. prec. nota n. 3.

⁶ DALIA, L'attentato agli impianti ed il delitto di riciclaggio, Milano, 1979, 80 ss.

⁷ Cass., 2 febbraio 1983, n. 7728, CP, 1984. 2204 ss., con nota di FERRARO, Osservazione su taluni aspetti problematici del delitto di riciclaggio.

o fatti il soggetto può essere chiamato a rispondere del solo reato di ricettazione o di favoreggiamento reale mentre una volta compiuti quegli atti risponderà del reato più grave ex art. 648 - *bis*...”.

Ciò, peraltro, consentì di ribadire che, rispetto alla fattispecie prevista dall'art. 648 - *bis*, l'acquisizione della *res*, anche qualora sostanziasse la commissione del reato di ricettazione o favoreggiamento reale, costituiva “antefatto non punibile”⁸ in quanto essa risultava essere solo uno dei momenti della condotta tipica prevista dall'art. 648 - *bis*.

In tale ottica la seconda parte della condotta, ovverosia quella tipica del reato di riciclaggio, non poteva che costituire “elemento specializzante” rispetto alle fattispecie previste dagli artt. 648 e 379 c.p.. Ciò risolse, sotto altro aspetto, anche l'ulteriore problema del concorso di reati rendendosi applicabile il disposto di cui all'art. 15 c.p., giungendo per tale via all'esclusione di qualsiasi possibilità di concorso materiale tra i reati, nonostante non vi fosse un'espressa clausola di riserva nel testo dell'art. 648 - *bis*.

Si osservi, infine, come proprio la condotta della “sostituzione” presupponesse, necessariamente, una preventiva “ricezione” che vedeva assorbita, nell'art. 648 - *bis*, la precedente condotta di ricettazione.

Il contraddittorio quadro giurisprudenziale sin qui evidenziato esplicita, in maniera chiara, come con la prima formulazione dell'art. 648 - *bis* il legislatore abbia voluto sostanzialmente apprestare specifiche misure contro taluni reati (quali i rapimenti e i ricatti) e, comunque, creare uno strumento di lotta contro i reati presupposto più che contro il delitto di riciclaggio in sé⁹.

⁸ VASSALLI, Antefatto non punibile, post fatto non punibile, Enciclopedia del dir., II, Milano, 1958, 505 ss.

⁹ In merito, FLICK, Riciclaggio, in Enc. giur., XXVIII, Roma, 1991, 2.

Per concludere, non pare superfluo ricordare come ulteriore elemento di differenziazione con i reati di cui agli artt. 648 e 379 c.p. si poteva ricavare, secondo autorevole dottrina¹⁰, dalla natura del delitto di cui all'art.648 - *bis*, trattandosi di reato a consumazione anticipata anziché di danno.

3. *La fattispecie di riciclaggio come introdotta dall'art. 23 della legge 19 marzo 1990, n. 55. Il nuovo testo dell'art. 648 - bis introdotto dalla legge 9 agosto 1993, n. 328.*

Con la legge n. 55 del marzo 1990 il legislatore ha riscritto il delitto di cui all'art. 648 - *bis* del c.p.. In via preliminare, appare opportuno evidenziare come, per la prima volta, viene usato quale *nomen iuris* del delitto quello di "riciclaggio". Inoltre, si osservi che la legge n. 55 del 1990, titolata "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e altre gravi forma di manifestazione della criminalità sociale", struttura un sistema di lotta alla criminalità organizzata ben più incisivo rispetto al passato. In particolare, viene esplicitato, a chiare lettere, l'esistenza di un legame tra criminalità organizzata ed il fenomeno del riciclaggio al punto che, tra i reati presupposto, vengono inseriti quelli concernenti la produzione e il traffico di sostanze stupefacenti.

Andando ora, più dettagliatamente, alle modifiche intervenute si osservi come gli artt. 23 e 24 della legge n. 55 del 1990 hanno, rispettivamente, modificato l'art. 648 - *bis* e introdotto, accanto a quest'ultimo, anche l'art. 648 - *ter* il quale ha previsto la punibilità di chi impiega denaro, beni o altra utilità di provenienza illecita.

Nel rinnovato art. 648 - *bis* e nel nuovo art. 648 - *ter* viene ravvisata quella "svolta significativa" verso la consapevolezza

¹⁰ ANTOLISEI, Manuale di diritto penale, parte spec., Milano, 1996.

di una pericolosità in sé del fenomeno del riciclaggio e la sua valutazione in un'ottica che non sia più soltanto retrospettiva e di accertamento dei reati a monte.

Peraltro, l'ampliamento della prospettiva, ad avviso di parte della dottrina, varrebbe ad escludere, ancor di più, una qualsiasi ipotesi di concorso con l'ipotesi di ricettazione ex art. 648 c.p., poiché la condotta di immissione nel mercato di danaro di provenienza illecita, determinando una lesione dell'ordine economico e finanziario ben più rilevante del profitto individuale, farebbe venire meno la fase della ricezione di beni quale autonomo fatto lesivo, in consonanza con il già citato principio di specialità previsto dall'art. 15 c.p.¹¹.

Tale impostazione viene, peraltro, condivisa anche dalla giurisprudenza, giacché in essa si ritrova la conferma della natura plurioffensiva del delitto di riciclaggio.

Venendo ora alla nuova struttura dell'art. 648 - *bis* la Corte di Cassazione ha precisato che la fattispecie si articola in due ipotesi fattuali: la prima consistente nella sostituzione di danaro o di altre utilità provenienti da specifici delitti, la seconda, operante come formula di chiusura, incrimina qualsiasi condotta, distinta dalla sostituzione, che sia tale da frapporre ostacoli all'identificazione del danaro, dei valori o altro di provenienza illecita.

La fattispecie revisionata dal legislatore del 1990 sembra possedere, dal punto di vista strutturale, ancora maggiori assonanze con l'art. 379 c.p., tant'è che è stato affermato, da più parti, che, dal lato strettamente formale, a mantenere in vita una distinzione tra il novellato art. 648 - *bis* e l'art. 379,

¹¹ VIGNA, DELL'OSSO, LAUDATI, Sistema Criminale ed Economia, Cedam, Padova 1988, 16.

sarebbe la sola previsione dei delitti presupposto contenuta nel reato di riciclaggio¹².

Non a caso il legislatore del 1990, allo scopo di evitare possibili difficoltà applicative delle due fattispecie, aggiunse nel corpo dell'art. 379 c.p., che il reato ricorreva "...fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli artt. 648, 648 - *bis* e 648 - *ter*...".

In conclusione, è possibile affermare che le modifiche più significative riguardarono: "la condotta" atteso che, il riciclaggio non risulterebbe più un reato a consumazione anticipata in quanto venne prevista la fattispecie di chi "sostituisce" e non più di chi "compie" atti o fatti diretti a...; la previsione di un'ulteriore modalità della condotta cioè l'ostacolare l'identificazione della provenienza illecita del denaro e degli altri beni; "il dolo" che non risultò più punibile in termini di dolo specifico essendo stato eliminato l'inciso "al fine di procurare..."; l'oggetto del reato poiché la locuzione "denaro o valori" fu modificata con "denaro, beni o altre utilità", così da ricomprendere agevolmente i diritti di credito, le eredità o qualsiasi entità economicamente apprezzabile; la previsione di una aggravante per chi commetteva il fatto "nell'esercizio di un'attività professionale".

Più in generale, è possibile affermare che con la legge n. 55 del 1990 si è reso palese il mutamento intervenuto nella strategia di politica criminale. Infatti, è stata superata la classica previsione delle sole misure di carattere strettamente repressivo per introdurre delle altre più moderne, efficaci ed efficienti quali quelle preventive come, a mero titolo esemplificativo, il sequestro e la successiva confisca di beni e proprietà di cui non sia dimostrata la legittima provenienza.

Dopo alcuni anni il sistema ha, comunque, mostrato la sua inefficienza. Gli strumenti predisposti in ambito soltanto

¹² In merito, LONGOBARDO, Orientamenti giurisprudenziali nella repressione delle condotte di riciclaggio, RPE, 1995.

nazionale sono risultati inadeguati per contrastare un fenomeno di dimensioni ormai mondiali. E' quindi sorta l'esigenza di proporre una risposta a livello sopranazionale o, quanto meno, un coordinamento ed un'uniforme politica criminale tra i vari Paesi.

In tale ottica la volontà del legislatore di allargare sempre più la rilevanza penale della fattispecie in questione trova conferma nell'ultima riforma dell'art. 648 - *bis*, mediante la legge. n. 328 del 1993 la quale ha ratificato la convenzione di Strasburgo dell'8 settembre 1990¹³.

Il nuovo testo dell'articolo introduce, accanto alla condotta di sostituzione, quella di "trasferimento" di denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, nonché l'ulteriore condotta del compimento di "altre operazioni", non precisamente identificate, "in modo da ostacolare l'identificazione" della provenienza delittuosa dei beni stessi.

Scompare l'elenco dei reati presupposto, sostituito dal riferimento a qualsiasi delitto non colposo.

La norma, attualmente, prevede la reclusione da quattro a dodici anni e la multa da lire due milioni a lire trenta milioni.

Indubbiamente, l'eliminazione delle figure dei reati a monte esprime sempre di più il disvalore in sé del delitto di riciclaggio, pur se una tipicità così ampliata è stata considerata prodromica di dubbi e difficoltà in relazione all'accertamento, in concreto, del reato.

Ciò, ovviamente, ha ulteriormente accresciuto le difficoltà interpretative in ordine ai rapporti con le fattispecie collegate di ricettazione e favoreggiamento reale.

La Suprema Corte¹⁴, al riguardo, ha precisato che "...la differenza tra i delitti di ricettazione e di riciclaggio tenuto conto del nuovo testo dell'art. 648 - *bis*... deve essere ravvisata

¹³ La convenzione è stata pubblicata, con il testo originale, sulla G.U. del 28 agosto 1990.

¹⁴ Cass., sez. III, 1 ottobre 1996, GP, 1997, III, 275.

nella circostanza che il riciclaggio richiede, comunque, la peculiare finalità di ripulire il denaro o il bene di provenienza illecita...”

Ulteriore elemento che caratterizza la nuova fattispecie è da individuarsi nella necessità che le operazioni di riciclaggio siano idonee ad “ostacolare l’identificazione della provenienza criminosa dei beni”¹⁵.

Ovviamente ciò comporta che, in assenza di tale idoneità, anche le condotte di sostituzione e trasferimento, indicate nella prima parte della norma, non rientrerebbero nella fattispecie.

Tornando alla individuazione di criteri differenzianti la fattispecie di riciclaggio e quella di ricettazione soccorrono alcune argomentazioni fornite dalla suesposta decisione della Cassazione¹⁶.

Infatti, il richiamo che in essa viene fatto ad “investimenti di vario genere... o conversione in valute estere”, sembra significare che la condotta di pulire (attuata appunto attraverso la sostituzione ed il trasferimento) non possa che riferirsi esclusivamente a beni che per loro natura siano destinati alla circolazione nel mercato economico e finanziario, ossia a beni che presentino connotazione di sostanziale liquidità, come ad esempio, oltre ovviamente al danaro, i titoli di credito, i titoli di stato, le azioni o quote di partecipazione a società.

Possiamo, in tal senso, cogliere un ulteriore elemento di distinzione in quanto nel delitto previsto dall’art. 648 c.p. si fa, viceversa, riferimento genericamente alle “cose”.

Con l’ampliamento della sfera d’applicabilità della norma, se da un lato si è venuto a creare uno strumento d’indubbia capacità repressiva, dall’altro si è determinato uno snaturamento della fattispecie, con il conseguenziale effetto di applicazioni distorte della fattispecie.

¹⁵ ZANCHETTI, Ricettazione, in Digesto penale, XII Torino, 1997, pag. 186.

¹⁶ Sul punto vgs. nota n. 14.

Una possibile soluzione del problema è da cogliere nell'ambito del bene tutelato dalla norma: l'art. 648 - *bis* ha fatto, storicamente, riferimento alla movimentazione d'ingenti capitali, con particolare riguardo all'attività della criminalità organizzata, o in ogni caso alla "pulizia" di consistenti somme di danaro o beni provenienti da reati di notevole gravità, commessi su larga scala.

Circoscrivendo in tale ottica l'ambito di applicazione della norma, se ne risconterà la sussistenza solo quando l'intervento per l'immissione nel mercato finanziario di beni di provenienza illecita determinerà una lesione all'ordine economico-finanziario che, giova ricordarlo, risulta ben più rilevante del profitto individuale.

Ed infatti, dopo la riforma del 1993, il bene giuridico tutelato risulta essere la "correttezza del mercato". Proprio la fase del reinvestimento finale, nel mercato lecito, dei capitali di provenienza criminosa è, quindi, carica di pericolo per la collettività dei risparmiatori.

Non vi è modo per un'impresa o un esercizio commerciale che si reggono sui faticosi guadagni del proprio lavoro, o sul denaro preso a prestito dal sistema bancario, di reggere la concorrenza con un'analoga impresa od esercizio finanziati con il denaro che proviene dall'economia criminale.

4. Il rapporto tra il delitto di riciclaggio e le fattispecie associative, con particolare riguardo all'associazione per delinquere di stampo mafioso.

Il rapporto tra il delitto di riciclaggio e le fattispecie associative pone problemi interpretativi di notevole portata, che non possono prescindere da una corretta analisi della clausola di riserva presente nell'art. 648 - *bis*, attraverso cui viene esclusa la punibilità del delitto nei casi di concorso nel reato presupposto.

Scendendo più nel dettaglio, la problematica che si pone è quella di verificare se un componente di un'associazione per

delinquere possa commettere un autonomo delitto di riciclaggio nel momento in cui sostituisce, ad esempio, del danaro proveniente da uno dei reati che attuano il programma criminoso.

Venendo alla citata clausola di riserva va individuata, *in primis*, la natura del reato presupposto che non può che essere considerato quello direttamente produttivo del danaro, beni o altre utilità¹⁷.

Tali brevi osservazioni consentono di impostare il problema attraverso l'analisi di due possibili opzioni che porteranno, però, a soluzioni diverse.

La prima, riterrà il reato associativo di per sé produttivo del danaro successivamente riciclato da un membro della associazione.

La seconda, individuerà, invece, nei singoli reati scopo della associazione, la condotta esclusivamente produttiva del danaro, beni o altre utilità.

Privilegiare la prima opzione vuol dire escludere ogni ipotesi di concorso di reati fra il reato associativo ed il delitto di riciclaggio, stante la succitata clausola di riserva.

Ovviamente, per una corretta impostazione del problema appare opportuno analizzare le seguenti problematiche: rapporto tra l'associazione per delinquere e le attività delittuose perpetrate al suo interno; responsabilità degli associati per i "delitti scopo" commessi da altri consociati.

Venendo al primo aspetto si osservi come la giurisprudenza insista sulla autonomia dell'associazione per delinquere rispetto ai reati commessi dagli associati¹⁸.

In merito, si è affermata la possibilità per taluno di rispondere di partecipazione all'associazione, anche quando non sia implicato in alcuno dei reati commessi dagli altri associati.

¹⁷ In merito, VIGNA, DELL'OSSO, LAUDATI, *Sistema Criminale ed Economia*, cit..

¹⁸ Corte di Cassazione, 22 aprile 1985, CP, 1987, 1323, Roma, 1988.

La dottrina, in merito, sostiene che - di regola - le condotte autonomamente delittuose che concorrono a realizzare il *minimum* richiesto per integrare la condotta tipica del reato associativo, restano assorbite nell'art. 416 - *bis*.¹⁹

Saranno, viceversa, considerate fattispecie autonomamente punibili, insieme al delitto di associazione, quelle condotte che, oltre alla realizzazione della fattispecie associativa, determineranno anche l'offesa di beni giuridici diversi da quelli lesi dal delitto associativo, non potendosi ritenere il relativo contenuto di disvalore compiutamente ed adeguatamente punito dalle sanzioni previste dall'art. 416 - *bis*.

La Suprema Corte²⁰ e la dottrina²¹, in merito, ritengono che la sola partecipazione all'associazione non sia sufficiente, sotto il profilo probatorio, per affermare la responsabilità a titolo di concorso dei reati commessi da altri associati, pur se previsti nella realizzazione del programma criminoso.

Infatti, non esiste ragione per derogare, in questo caso, al principio di personalità della responsabilità penale, né a quello del concorso di persone nel reato, secondo cui può essere chiamato a rispondere di un reato solo colui il quale vi abbia effettivamente partecipato.

Alla luce di quanto sopradetto si può sostenere che il mero reato associativo non costituisce di per sé la condotta produttiva del danaro, il quale non potrà che pervenire dai singoli reati strumentali al progetto criminoso e, conseguentemente, affermare come non esistano motivi per negare, in astratto, la penale responsabilità in concorso tra la partecipazione all'associazione ed il riciclaggio di denaro proveniente da delitto commesso da altri compartecipi. Ciò, ovviamente, con la precisazione che il riciclatore non abbia dato alcun contributo causalmente riconducibile a tale delitto.

¹⁹ Vgs., SPAGNOLO, L'associazione di tipo mafioso, Padova, 1997.

²⁰ Per tutte, Cass., sez. I, 11 aprile 1992, CP, 1993, 1987.

²¹ ANTOLISEI, op. cit..

Quest'ultimo punto merita un'ulteriore analisi.

Infatti, considerando l'orientamento giurisprudenziale che distingue la posizione dei semplici associati da quella dei promotori, capi o organizzatori, è possibile sostenere che proprio il ruolo ricoperto da questi ultimi consentirebbe di ravvisare, a loro carico, un contributo causale alla realizzazione dei delitti scopo o, quanto meno, un concorso morale nei reati compiuti dai singoli associati.

Venendo ora, più nel dettaglio, ad analizzare le varie ipotesi di concorso nel reato associativo appare indispensabile richiamare alcuni orientamenti giurisprudenziali susseguitesi nel tempo per meglio caratterizzare la figura del riciclatore.

Nelle situazioni in cui il contributo del terzo, che persegue un interesse proprio, è rivolto a singole operazioni rientranti nel programma associativo, pur non potendosi di fatto porre in relazione con le finalità della associazione, è stato affermato che in tali casi il contributo del soggetto (estrinsecatosi eventualmente in una operazione di riciclaggio di danaro di provenienza illecita), non è un contributo diretto alla vita della associazione essendo teso, esclusivamente, ad un suo esclusivo interesse economico²².

Pertanto, l'autonomia del delitto di riciclaggio rispetto al reato associativo varrà, a maggior ragione, per il soggetto ritenuto "concorrente esterno", poiché in tali casi l'estraneità del terzo rispetto ai fini associativi appare ancora più evidente.

La dottrina ha addirittura negato la stessa possibilità che si configurino forme di "concorso esterno" nel delitto di associazione mafiosa ed, in genere, in tutti i delitti associativi che non si risolvono, essi stessi, in condotte di partecipazione all'associazione²³.

²² SPAGNOLO, Associazione di tipo mafioso, op. cit.

²³ SIRACUSANO, Il concorso di persone e le fattispecie associative, CP, 1993.

Conseguentemente, si può sostenere che o si è partecipi o si sarà in presenza di condotte rilevanti ad altro titolo, o addirittura in presenza di condotte penalmente irrilevanti.

In merito vi è, tuttavia, da ricordare che la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, in tema di concorso eventuale, ha stabilito che "...il contributo temporaneo limitato anche ad un unico intervento di un esterno, di un soggetto che occupi uno spazio proprio nei momenti di emergenza della vita associativa, è idoneo ad integrare la fattispecie di cui all'art. 416 - *bis*..."²⁴.

Ovviamente, un tale indirizzo sfocerà nell'assunto per cui la condotta estrinsecantesi in un unico atto di sostituzione, trasferimento, ostacolo all'identificazione di denaro illecitamente prodotto dai membri dell'associazione, darebbe origine all'ipotesi di concorso esterno nell'associazione mafiosa.

Alla luce di tale schema interpretativo, il riciclatore che concorre esternamente all'associazione, risponderà solo del reato associativo, venendo meno l'autonoma condotta di riciclaggio.

Ciò conduce alla singolare inapplicabilità del delitto di riciclaggio nei confronti di colui che, viceversa, ha realizzato esclusivamente la condotta prevista dalla norma di cui all'art. 648 - *bis*.

Andando oltre e considerando la circostanza aggravante di cui al comma 6° dell'art. 416 - *bis*, si osservi come essa deve la sua origine alla riconosciuta maggiore pericolosità di una associazione che, raggiunti i propri obiettivi attraverso la commissione dei delitti scopo, tenta di conquistare un determinato settore della vita economica, ponendosi nelle condizioni di influire sul mercato finanziario e sulle regole della concorrenza.

²⁴ Cass., Sez. Unite, 5 ottobre 1994, FI, 1995, 11, 341.

Peraltro, la dottrina ha sostenuto che tale circostanza aggravante ricorre anche quando il denaro reimpiegato dall'associazione provenga da delitti commessi da terzi ad essa estranei. Inoltre, partendo dalla cennata considerazione è stato rilevato, come già innanzi precisato, che il motivo dell'aggravamento è ravvisabile nella volontà di contrastare l'utilizzazione di danaro sporco in attività commerciali lecite e di evitare che si perdano le tracce della sua origine delittuosa.

Da quanto sopra, sembra agevole sostenere che il comportamento descritto nel citato comma 6° soggiace alla medesima *ratio* che ha determinato la previsione, come autonome figure di reato, dei delitti in tema di riciclaggio e che, pertanto, la condotta descritta nella norma può ben corrispondere ad una fattispecie di riciclaggio se il finanziamento delle attività mafiose viene effettuato attraverso operazioni di lecito-vestizione²⁵.

L'aggravante in questione pone, senza dubbio, un problema di coordinamento con le fattispecie di riciclaggio che si ritiene possa essere risolto a favore della configurabilità del solo reato associativo essendo più alta, sia nel minimo che nel massimo, la pena edittale prevista dal comma 6° dell'art. 416 - *bis*, rispetto a quella di cui agli artt. 648 - *bis* e 648 - *ter* c.p..

5. *L'elemento soggettivo e la punibilità del dolo eventuale nel delitto di riciclaggio.*

Nella precedente formulazione, l'art. 648 - *bis* prevedeva un elenco limitato di delitti presupposto.

La composizione di questo elenco si doveva alle diverse scelte di politica criminale susseguitesesi negli anni. L'esistenza di un tale elenco di delitti creò, invero, un “*empasse*” applicativo

²⁵ ZANCHETTI, Il Riciclaggio di danaro proveniente da reato, Giuffrè, 1997.

molto forte, considerata, peraltro, l'estrema difficoltà di provare adeguatamente il dolo.

Il riciclatore, infatti, poteva essere punito solo se veniva provato che quest'ultimo era a conoscenza della provenienza del denaro riciclato da uno degli specifici reati presupposto previsti dalla norma.

Ovviamente, l'ottenimento di tale prova risultava così difficoltoso da divenire quasi impossibile da raggiungere, a meno di adottare una lettura del dolo eventuale estremamente estensiva²⁶.

Nella disciplina attuale, viceversa, restano esclusi i delitti colposi e le contravvenzioni. Conseguentemente, il dolo è ridotto alla volontaria esecuzione di una delle operazioni tipiche con la consapevolezza della generica provenienza da delitto doloso del bene in relazione a cui si opera l'attività antiggiuridica esplicitata nella norma.

Da quanto sopra se ne desume che i problemi di accertamento sono notevolmente diminuiti anche se residuano altre difficoltà legate: alla possibilità per il soggetto di poter opporre la propria soggettiva convinzione della provenienza del denaro da contravvenzione e al valore da dare all'aver agito nella "consapevolezza del rischio" che il danaro avesse una provenienza delittuosa.

Venendo adesso, più nello specifico, alla configurabilità del dolo eventuale nel delitto di riciclaggio, appare evidente come la questione verta sulla punibilità dell'autore del fatto, a titolo di riciclaggio, in presenza di un dubbio sulla provenienza illecita del bene.

La fattispecie di cui all'art. 648 - *bis* c.p. è costruita dal legislatore come ipotesi speciale di ricettazione.

Con riferimento a quest'ultima una parte della dottrina²⁷ ipotizza la punibilità a titolo di dolo eventuale, mentre altra

²⁶ Vgs. in merito, BIFFA, Sul dolo del delitto di riciclaggio, in *Giur. mer.*, 1991.

²⁷ MANTOVANI, *Diritto penale, Delitti contro il patrimonio*, Padova, 1989.

parte ritiene che, in caso di dubbio sulla provenienza delittuosa del bene ricettato, si configuri esclusivamente la contravvenzione di incauto acquisto²⁸.

Venendo alla prima, essa si fonda sulla ritenuta struttura esclusivamente colposa della fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 712 c.p., con conseguente confluenza nella sfera della ricettazione di tutte le ipotesi di dolo, anche eventuale.

Questa interpretazione, come anche in precedenza evidenziato, viene avversata da parte della dottrina²⁹. Infatti, secondo tale impostazione, una lettura sistematica dell'art. 712 c.p. accanto alla ricettazione, se esclude che comportamenti intenzionali relativi a beni provenienti da delitto possano sfuggire alla più grave fattispecie di cui all'art. 648 c.p., renderebbe assolutamente necessaria l'applicazione dell'art. 712 c.p. a talune ipotesi di dolo, onde evitare pericolose lacune³⁰.

Da quanto sopra se ne è dedotto che non è possibile argomentare la punibilità della ricettazione a titolo di dolo eventuale dalla presunta inidoneità dell'art. 712 c.p. a punire tali comportamenti.

Sarebbero, pertanto, indicatori interni alla norma sulla ricettazione a dover chiarire gli spazi di rispettiva applicabilità delle diverse fattispecie.

Invero, numerosi apparirebbero, secondo tale dottrina, essere gli indicatori che determinerebbero la limitazione dello spazio applicativo dell'art. 648 c.p. ai casi di dolo intenzionale e diretto, con esclusione, quindi, delle ipotesi di mera "sospetta" provenienza dei beni.

²⁸ FIANDACA - MUSCO, Diritto penale, vol. II, Delitti contro il patrimonio, Bologna, 1996.

²⁹ Tra gli altri, ZANCHETTI, op. cit.

³⁰ L'art. 648 c.p. fa riferimento alla provenienza da delitto, l'art. 712 c.p. alla sospetta provenienza da reato.

A queste ragioni, di natura sistematica, se ne aggiungerebbero altre di natura politico-criminale.

Infatti, punire a titolo di ricettazione in caso di dubbio circa la provenienza lecita o illecita del bene sarebbe come degradare la ricettazione a “delitto contravvenzionale” aprendo la strada a presunzioni di dolo (eventuale) che portano alla punibilità, a quel titolo, di fatti che ben potrebbero essere soltanto colposi, ancorché realizzati con previsione dell’illiceità.

Di contro si evidenzia che la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha ormai da tempo ammesso la configurabilità del dolo eventuale nel delitto di cui all’art. 648, c.p.³¹.

Secondo i Giudici di legittimità, infatti, tale tipo di dolo sarebbe configurabile nella fattispecie *de quo* quando al soggetto si “presentino come possibili entrambe le ipotesi relative alla provenienza lecita o illecita della cosa, sicché, pur a fronte di obiettive e sintomatiche circostanze di fatto, rappresentative in concreto, ancorché in termini non di certezza, della provenienza della cosa da delitto, accetti il rischio della realizzazione del fatto tipico di ricettazione quale possibile conseguenza della sua” condotta.

Prendendo in prestito le considerazioni testè effettuate (ovverosia: non configurabilità del dolo eventuale quale elemento soggettivo sufficiente per integrare la condotta di cui all’art. 648, c.p.) per il riciclaggio, la medesima parte della dottrina³² è arrivata a sostenere che, legittimamente nei casi in cui vi sia un dubbio sulla provenienza delittuosa del bene riciclato si dovrebbe applicare solo la contravvenzione di

³¹ Per tutte, Cass., Sez. II, 7 dicembre 1995, in Foro italiano, anno 1996, parte II. Nella massima si legge che “il reato di ricettazione non richiede, per la sua configurabilità, la conoscenza precisa e completa del delitto presupposto, essendo sufficiente ad integrare l’elemento soggettivo anche il dolo eventuale...”.

³² ZANCHEITI, op. cit..

incauto acquisto³³, anche in quelle ipotesi nelle quali la presenza del dolo (intenzionale o diretto) avrebbe fatto scattare la configurabilità dell'art. 648 - *bis* c.p.³⁴.

Infatti, il dolo di riciclaggio include la consapevolezza e volontà di agire in modo da ostacolare l'identificazione della provenienza criminosa dei beni. Se quindi l'agente non si rende conto dell'idoneità dell'operazione ad intralciare le indagini non potrebbe essere altro che in colpa³⁵.

Alla luce di quanto sopra si può affermare che il caso limite è, dunque, quello di un operatore che, dubbioso sulla provenienza delittuosa del denaro, compia delle operazioni "deliberatamente" volte a rendere più difficoltosa l'indagine su tale provenienza.

In questa ipotesi appare sostenibile la configurabilità della responsabilità per riciclaggio, in quanto sono superati i limiti della "accettazione del rischio", tipici del dolo eventuale.

Lungo tale direttrice pare muoversi anche la dottrina³⁶ e la giurisprudenza³⁷. Quest'ultima, in particolare, ha avuto modo di affermare che "la scienza dell'agente in ordine alla provenienza dei beni da determinati delitti può essere desunta da qualsiasi elemento e sussiste quando gli indizi in proposito siano così gravi ed univoci da autorizzare la logica conclusione della certezza che i beni ricevuti per la sostituzione siano di derivazione delittuosa...".

³³ Ovviamente ciò presuppone che si riconosca la configurabilità della contravvenzione di incauto acquisto anche se oggetto materiale è il denaro.

³⁴ In merito, vgs. Cass., 25 agosto 1995, n. 9090.

³⁵ Se si ha riguardo non ai presupposti ma all'idoneità lesiva dell'azione, lo stesso dolo eventuale richiede che il soggetto "sia consapevole" di tale idoneità e dunque "accetti il rischio" che l'ostacolo si verifichi; il dolo eventuale ed il dolo diretto, in un reato di mera condotta di pericolo concreto, sembrano pertanto distinguersi solo per il "grado" di consapevolezza dell'idoneità lesiva dell'azione: nel caso del dolo diretto il reo è certo che la propria azione sia concretamente pericolosa, nel caso del dolo eventuale ne è "quasi" certo ed accetta il rischio.

³⁶ DELPINO, Diritto penale, parte speciale, IX ed., Simone, Napoli, 1996, il quale asserisce che il riciclaggio è punibile anche per "dolo eventuale".

³⁷ Cass., Sez. VI, n. 202312/1995.

6. *Il reimpiego del denaro illecito: la fattispecie di cui all'art. 648 - ter.*

La norma che punisce il delitto di riciclaggio non esaurisce il sistema di difesa penale approntato dal legislatore per contrastare tale fenomeno delittuoso.

Anzitutto, bisogna citare l'art. 648 - *ter* c. p., vale a dire la norma che punisce le fattispecie di "reimpiego" in attività economiche e finanziarie di proventi da delitto.

Essa, nelle intenzioni del legislatore, doveva essere complementare all'art. 648 - *bis* e, viceversa, si è dimostrata di difficile applicazione.

L'art. 648 - *ter*, c.p., punisce chiunque "impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto".

Si tratta di un'ipotesi che si differenzia dal delitto di riciclaggio in quanto, mentre quest'ultimo prevede la sostituzione, il trasferimento o le operazioni di ostacolo alla identificazione delle provenienze illecite, la figura in esame punisce l'impiego in attività economiche o finanziarie.

In sostanza, il legislatore ha voluto punire anche quelle attività mediate che non sostituiscono immediatamente i beni provenienti da alcuni gravi delitti, ma che, comunque, contribuiscono alla "ripulitura" degli illeciti capitali, e all'arricchimento delle multinazionali mafiose e del crimine in generale, colpendo così una serie di attività di investimento apparentemente legali che, in realtà, costituiscono sicuri serbatoi in cui immettere il danaro proveniente da attività criminose, oltre che "scudi" dietro i quali nascondere arricchimenti a dir poco repentini.

Si tratta di un reato a condotta indefinita potendo l'impiego delle risorse illecite in attività lecite essere realizzato in qualsiasi modo.

Con riferimento alla *ratio* di tale disposizione, il termine impiego va inteso in senso restrittivo, quale sinonimo di

“investimento”, intendendosi con tale accezione l'utilizzazione a fini di profitto, con carattere di continuità³⁸.

La clausola di sussidiarietà rispetto alle fattispecie di cui agli artt. 648 e 648 - *bis*, è rimasta immutata rispetto alla versione del 1990.

Peraltro, proprio questa sussidiarietà, determinerebbe, ad avviso della dottrina³⁹, la privazione per la fattispecie in esame di un reale significato pratico⁴⁰.

Risulta, infatti, molto difficile trovare uno spazio di autonomia per l'art. 648 - *ter*, già rispetto all'art. 648 - *bis*.

La sussidiarietà rispetto all'art. 648 c.p. appare chiudere i sia pur ristretti ambiti di effettiva applicabilità della fattispecie in esame.

Infatti, a ben vedere, non sembra che possano sussistere ipotesi di “impiego” di proventi criminosi che non presuppongano una ricettazione, salvo comportamenti in cui manchi il dolo specifico del profitto e quelli che non determinano contatto con l'oggetto materiale del reato né alcun trasferimento di tale oggetto dal concorrente nel reato base a terze persone (ad esempio la creazione, da parte di un professionista esterno al reato presupposto, di schermi societari, o di altro tipo di documentazione, che renda più complessa l'attribuzione della titolarità dei beni al reo originario, senza alcuna intromissione nel farla acquistare ad altri).

Peraltro, risulta molto difficile l'esistenza di un comportamento tipico di cui all'art. 648 - *ter* privo del dolo di profitto, anche se indiretto.

³⁸ In merito, vgs. FIANDACA, op. cit..

³⁹ ZANCHETTI, op. cit..

⁴⁰ Sul punto vgs. anche, INSOLERA, Diritto penale e criminalità organizzata, il Mulino, Bologna, 1996, p. 147.

Venendo ai comportamenti che non implicano contatto con i beni, essi mirano, in ogni caso, a nascondere le tracce di una provenienza illecita.

Pertanto, questi ultimi configurerebbero anch'essi ipotesi di riciclaggio.

Resterebbe, quindi, la sola ipotesi che queste operazioni non abbiano a che fare con proventi da delitto doloso.

Questa sembra, dunque, l'unica ipotesi di applicabilità dell'art. 648 - *ter*.⁴¹.

La presenza, nel nostro Ordinamento, di un simile esempio di norma si spiega ricostruendone l'origine.

La fattispecie di acquisto-impiego-possesso di beni provenienti da reato, ulteriore rispetto all'ipotesi del riciclaggio, era stata prevista dalla Convenzione di Strasburgo⁴², seppure soltanto come suggerimento, senza onere per gli Stati firmatari di introdurla⁴³.

Essa, viceversa, ha una sua utilità in Paesi che puniscono la ricettazione solo in caso di provenienza dei beni da reati contro il patrimonio, ovvero che mancano di fattispecie di favoreggiamento reale.

Con la riforma del 1993, scompare dalla norma sull'"impiego" di proventi criminosi l'elenco dei delitti presupposto specifici.

Manca tuttavia, nell'art. 648 - *ter* c.p., la precisazione che il reato di provenienza dei beni deve essere non colposo.

Il fatto che manchi la menzione "in modo da ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa" del bene, nella quale si era identificato il nucleo preminente di disvalore del

⁴¹ Per una ferma denuncia dell'irrazionalità complessiva del quadro sistematico favoreggiamento-ricettazione-riciclaggio-impiego vgs. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel diritto penale*, ESI, Napoli, 1995.

⁴² Come già dalla Convenzione ONU di Vienna.

⁴³ La Convenzione subordina l'introduzione di questa ipotesi di reato al rispetto dei principi vigenti in ogni singolo Ordinamento.

riciclaggio come fattispecie contro l'amministrazione della giustizia, implica che la norma sull'impiego mira a salvaguardare non il bene giuridico della efficiente amministrazione della giustizia, ma quello del risparmio - investimento⁴⁴.

Proprio la fase del reinvestimento finale, nel mercato lecito, dei capitali di provenienza criminosa è, infatti, carica di pericolo per la collettività dei risparmiatori onesti.

Non vi è modo, come più volte abbiamo rilevato, per un'impresa o un esercizio commerciale che si reggono sui faticosi guadagni del proprio lavoro, di reggere la concorrenza con un'analoga impresa od esercizio finanziati con denaro proveniente da attività illecite.

Il comportamento tipico è ridotto al mero atto di impiego "in attività economiche o finanziarie" di "denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto".

Quanto all'espressione "attività economiche e finanziarie", essa viene, per lo più, intesa in senso atecnico, onde abbracciare qualsiasi settore idoneo a far conseguire profitti.

Il riferimento a "beni o altre utilità", al plurale, viene interpretato nel senso di consentire che si ravvisi un unico reato anche in caso di molteplici attività di impiego⁴⁵.

7. I rapporti tra lo "scudo fiscale" e la regolamentazione antiriciclaggio nel Codice Penale.

Tralasciando in questa sede l'esame delle disposizioni recate dal cosiddetto "scudo fiscale" sulle limitazioni all'attività di accertamento di natura fiscale sui capitali rimpatriati, imposte agli Uffici Finanziari e alla Guardia di Finanza, appare

⁴⁴ In merito vgs. PEDRAZZI, *Mercati finanziari (disciplina penale)*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VII, Torino, 1993.

⁴⁵ ANTOLISEI, *op. cit.*

viceversa necessario affrontare il problema della rilevanza e della portata del provvedimento in materia di legislazione antiriciclaggio.

L'articolo 14, comma 2, del D.L. n. 350 del 25 settembre 2001, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il successivo 26 settembre 2001 e successivamente convertito in legge 23 novembre 2001, n. 409, ha lasciato inalterati gli obblighi in materia di antiriciclaggio, previsti dal successivo art. 17, in capo agli intermediari finanziari.

Infatti, il citato art. 17, al fine di evitare che dell'operazione di emersione possano beneficiare capitali di dubbia provenienza, ribadisce l'applicazione degli imprescindibili presidi di sicurezza contenuti nella normativa antiriciclaggio.

Come noto, peraltro, la disciplina antiriciclaggio si pone su due fronti: penale ed amministrativo.

In questa sede si esaminerà, evidentemente, solo il primo dei due campi, cioè quello penale.

Preliminarmente a qualsiasi considerazione è da evidenziare come parte della dottrina si sia interrogata sulla possibilità di escludere dai reati "presupposto" i delitti connessi all'evasione fiscale⁴⁶.

Posta la sussistenza di tutti gli altri elementi necessari per l'integrazione delle ipotesi di riciclaggio o di impiego di danaro, beni o altre utilità, occorre quindi incentrare l'attenzione sulla fonte dei proventi da ripulire e chiedersi se essa possa essere costituita da delitti di evasione fiscale.

Ad avviso di parte della dottrina⁴⁷ la identificabilità costituiva e costituisce un connotato del profitto che deve necessariamente ricorrere, in quanto intrinsecamente connesso alla struttura di base del delitto di cui all'art. 648 - *bis*, del codice di rito.

⁴⁶ Sul punto vi è da osservare che il D.lgs. n. 74 del 2000 ha strutturato come delitti tutte le fattispecie del nuovo sistema penal-tributario.

⁴⁷ DANESI, Proventi da frode fiscale e riciclaggio, in *Fisco*, 1995, n. 40, pag. 9758.

Pertanto, solamente i delitti che comportano un arricchimento sotto l'aspetto di un'entrata profittevole nella disponibilità dell'autore sarebbero in grado di costituire "presupposto giuridico" dei reati previsti dagli artt. 648 - *bis* e 648 - *ter*.

Nei delitti di frode fiscale per evasione l'arricchimento del soggetto non potrà che consistere, viceversa, nell'occultamento di un debito che non si presterebbe a quella identificazione richiesta dalla cennata fattispecie.

Per avvalorare tali tesi si è proceduto ad attribuire particolare peso ad alcuni passi dell'art. 1 della Convenzione di Strasburgo, dove alla lett. e) viene detto che per reato presupposto s'intende "...qualsiasi reato in conseguenza del quale si formano dei proventi che possono diventare oggetto..." di uno dei reati definiti dall'art. 6 della Convenzione.

Da ciò si è dedotto che il provento dovrebbe consistere in un vantaggio economico prodotto dal reato presupposto e cioè da comportamenti delittuosi "a monte". Pertanto, sarebbe confermata la necessità di individuare quale requisito ulteriore del provento, la sua identificabilità.

Invero, la dottrina prevalente ritiene che i delitti tributari ben possano costituire presupposto dei reati di riciclaggio o di impiego di denaro, beni o altre utilità⁴⁸.

Ed infatti, nel confutare le deduzioni avanzate si è sostenuto che il termine "provento", di cui all'art. 1 della Convenzione, sia da intendere come "ogni vantaggio economico derivante da reati".

La latitudine di tale nozione è tale da collocare tra le utilità riciclabili tutte quelle "agganciate ad una generica derivazione dal delitto, rendendo sufficiente un qualsivoglia suo collegamento con lo stesso".

⁴⁸ CUCUZZA, Luci e ombre dell'attuale normativa antiriciclaggio, Fisco, 1995, n. 28; TRAVERSI - GERVAZI, I nuovi delitti tributari, Giuffrè, Milano 2000.

Inoltre, la “identificabilità” non costituirebbe tratto distintivo dell’oggetto materiale delle fattispecie criminose sopra individuate. Ciò, evidentemente, non per un difetto d’analisi della normativa ma per estraneità di essa dalla disposizione stessa.

Non vi sarebbero, quindi, ragioni ostative a ricomprendere nella nozione di utilità proveniente da delitto anche il provento dell’evasione fiscale⁴⁹.

Ciò non toglie, comunque, che in questi casi, sarà molto più difficile fornire la prova della riferibilità del denaro ai delitti di natura fiscale.

Fatta questa doverosa premessa, è ora il caso di sottolineare un profilo che potrebbe non essere particolarmente chiaro ai più e, in particolare che, tecnicamente, le condotte di “riciclaggio” e di “impiego” di proventi illeciti non sono giuridicamente configurabili a carico dei soggetti che hanno posto in essere l’attività evasiva (o che vi hanno concorso).

Ciò significa che l’eventuale evasore che ha costituito delle disponibilità all’estero attraverso un’evasione fiscale (e gli eventuali suoi concorrenti) per omessa dichiarazione non sarà perseguibile né per il delitto di cui innanzi, poiché coperto dallo “scudo penale”, né per riciclaggio o impiego di proventi illeciti all’atto del rientro dei capitali, in quanto la clausola di riserva espressa, contenuta negli artt. 648 - *bis* e 648 - *ter*, esclude tale possibilità per l’autore del delitto a monte.

Diversamente, nel caso in cui un soggetto intervenisse nel processo di “lavaggio” di somme illecitamente detenute da terzi (ad esempio attraverso operazioni di rientro nel Paese di proventi da evasione fiscale) vi sarebbe la sussistenza di una delle ipotesi delittuose sopra cennate, ove provata la

⁴⁹ Anche il Decalogo della Banca d’Italia del gennaio 2001 individua espressamente i delitti di evasione, di cui al D.lgs. n. 74 del 2000, quali reati presupposto del riciclaggio.

consapevolezza di quest'ultimo della provenienza illecita delle stesse.

Alla luce di quanto sopra è possibile concludere che nel caso in cui venga integrata, in astratto, la condotta di cui all'art. 648 - *bis* o all'art. 648 - *ter* il fatto che l'autore del delitto a monte non sia punibile per la sopraggiunta causa di esclusione della punibilità non fa venir meno la punibilità per riciclaggio o impiego di proventi illeciti in capo al terzo che intervenga nella movimentazione del denaro.

Si ricorda in proposito che sia per il riciclaggio che per l'impiego di somme di provenienza illecita vale la regola di cui all'art. 648, comma 3°, del c.p. secondo cui anche qualora l'autore del delitto a monte non sia imputabile o punibile ovvero manchi una condizione di procedibilità riferita a tale delitto le disposizioni dell'articolo sono ugualmente applicabili.

A maggior ragione, il discorso vale se il reato presupposto non rientra tra quelli previsti dalla copertura dello "scudo penale", per cui cioè il D.L. n. 350 del 2001 non esplica alcun tipo di effetto.

Alla luce delle considerazioni fin qui formulate è possibile affermare che la causa di esclusione della punibilità introdotta dal provvedimento non ha alcuna rilevanza ai fini degli artt. 648 - *bis* e 648 - *ter* del codice penale.

CAPITOLO IV
STRUMENTI E STRUTTURE OPERATIVE DI
CONTRASTO AL FENOMENO

1. Le previsioni della legge 5 luglio 1991, n. 197

La legge n. 197 del 5 luglio 1991, che ha convertito il decreto legge n. 143 del 3 maggio 1991, ha finalmente dato, per la prima volta, una sistemazione normativa, organica e riuscita, alla figura giuridica del “riciclaggio” nel nostro Paese¹. La legge ha introdotto nel panorama legislativo nazionale una serie di novità di assoluto rilievo. Sono state istituzionalizzate – nei termini che vedremo più analiticamente in seguito – le limitazioni all’uso del contante e dei titoli al portatore, denominati in lire o in valuta estera, che erano state introdotte per la prima volta con la legge 6 febbraio 1980, n. 15. Agli intermediari finanziari sono stati imposti degli obblighi di identificazione e registrazione dei soggetti che compiano operazioni che comportino trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo, per importi superiori a 10.330 Euro (20 milioni di lire nel testo originario), nonché l’obbligo di segnalare alle Autorità competenti le operazioni “sospette” di riciclaggio di denaro sporco. Sono stati creati appositi elenchi di intermediari abilitati ad effettuare determinate operazioni, anche nei confronti del pubblico, prescrivendo ai soggetti iscritti dei precisi adempimenti, sia in fase di costituzione, sia a periodicità predeterminate. I collegi sindacali degli intermediari finanziari destinatari delle previsioni antiriciclaggio sono stati investiti di precisi doveri di

¹ RAZZANTE R., *La normativa antiriciclaggio in Italia*, Giappichelli Editore, Torino 1999.

vigilanza sull'attuazione della legge. Infine, sono state previste delle misure sanzionatorie per l'indebito utilizzo di carte di credito, di altri mezzi di pagamento e dei documenti abilitanti al prelievo di contante.

La legge n. 197 del 1991 - anche tenuto conto delle importanti modifiche ed integrazioni successive, di cui diremo nelle pagine che seguono - è stata nel complesso giudicata dagli operatori e dai commentatori come una "buona legge"², utile a collocare il nostro Paese tra quanti hanno adottato la linea dura nel contrasto al riciclaggio³ e tale da suscitare la valutazione pienamente positiva da parte del GAFI⁴. Solo pochi Autori hanno rilevato come gli obblighi e i divieti che la norma ha rigidamente imposto abbiano determinato una serie di limitazioni alla libertà di movimentazione di mezzi finanziari a carico sia degli intermediari, sia degli utenti, potenzialmente dannose alla operatività degli uni ed alla "quotidianità" degli altri⁵.

Nei paragrafi che seguono, analizzeremo in maggiore dettaglio alcuni degli aspetti salienti rinvenuti dall'applicazione della legge.

2. *I soggetti destinatari*

Una delle caratteristiche più importanti della legge n. 197 del 1991 è che essa - conformemente alle previsioni della Direttiva CEE n. 91/308 - confida nella collaborazione attiva degli intermediari finanziari, e non solo nel mero adempimento, da parte loro, delle prescrizioni che essa

² Così RAZZANTE R., op. cit..

³ ROBERTI F., La criminalità organizzata transnazionale e il tessuto bancario-finanziario, in Riv. G. di F., n. 5/2000.

⁴ SUPPA V., L'introduzione dell'Euro ed i connessi rischi di riciclaggio, in Riv. G. di F., n. 1/2002.

⁵ INZITARI B., (a cura di), L'antiriciclaggio, in Le nuove leggi civili commentate, n. 5/1993.

impone. In realtà, la legge si limita a prevedere le grandi linee della collaborazione attiva, che è poi disciplinata in dettaglio dalle successive Istruzioni della Banca d'Italia, contenute nel Decalogo di cui ci occuperemo più avanti.

Per effetto della legge n. 197, gli intermediari finanziari vengono distinti nelle due categorie degli intermediari abilitati ad effettuare determinate operazioni altrimenti precluse, e degli altri intermediari del settore finanziario, nei cui confronti sono state però assunte importanti misure di regolamentazione precedentemente assai carenti.

Gli “intermediari abilitati” sono tassativamente individuati ex art. 4, comma 1, per categorie di soggetti, distinti per tipologia e funzioni⁶. Costoro sono i destinatari degli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione che analizzeremo in seguito, e sono pertanto i veri e propri “soggetti destinatari” delle previsioni antiriciclaggio dell'ordinamento italiano⁷.

⁶ Si tratta di:

- uffici della pubblica Amministrazione, compresi gli Uffici postali;
- banche (terminologia coerente con il successivo Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia – d.lgs. n. 385 del 1993; il testo originario della legge n. 197 del 1991 fa riferimento alla soppressa figura degli “enti creditizi”);
- società di intermediazione mobiliare – SIM;
- società commissionarie ammesse agli antirecinti alle grida delle borse valori;
- agenti di cambio;
- società autorizzate al collocamento a domicilio di valori mobiliari;
- società di gestione di fondi comuni di investimento mobiliare;
- società fiduciarie;
- imprese ed enti assicurativi;
- società Monte Titoli S.p.A..

⁷ In prospettiva, il novero dei soggetti destinatari dovrà essere ampliato per effetto delle modifiche alla Direttiva n. 91/308, introdotte con la Direttiva n. 2001/97/CE del 4 dicembre 2001, secondo cui l'ambito applicativo della Direttiva originaria deve essere esteso anche a soggetti diversi da quelli appartenenti al sistema bancario e finanziario, ed in particolare ad avvocati, contabili e revisori dei conti, notai, agenti immobiliari, commercianti di pietre e di metalli preziosi, soggetti esercenti attività non finanziarie.

Gli altri intermediari del settore finanziario sono invece tutti quei soggetti che svolgono le attività di concessione di finanziamenti, di assunzione di partecipazioni, di intermediazione in cambi e di prestazione di servizi di pagamento, che con la legge 197 hanno ricevuto una organica irregimentazione, che ha fatto giustizia del fenomeno tipicamente italiano di consentire ad una vasta serie di soggetti privi di qualsiasi abilitazione o controllo di dedicarsi ad operazioni finanziarie, raccogliendo od utilizzando denaro dei risparmiatori, al di fuori di qualsiasi tutela⁸. Per effetto della legge n. 197, se queste attività vengono svolte nei confronti del pubblico, l'intermediario dovrà iscriversi in un apposito elenco generale, previsto dall'art. 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia – cit.) in attuazione proprio dell'art. 6 della legge n. 197; l'elenco generale è tenuto dal Ministero del Tesoro (ora Ministero dell'Economia e delle Finanze) che si avvale a tal fine dell'Ufficio Italiano dei Cambi. Per contro, se le attività degli intermediari in questione non si svolgono nei confronti del pubblico, l'iscrizione avviene in un'apposita "sezione" del medesimo elenco generale (art. 113 del T.U. bancario). Una terza possibilità riguarda l'obbligo di iscrizione nell'elenco "speciale" ex art. 107 del T.U. bancario (nel quale è stato trasfuso il contenuto dell'art. 7 della legge 197 del 1991).

Una notevole innovazione, per quanto riguarda le categorie di soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, è stata introdotta con il d.lgs. 25 settembre 1999, n. 374. La norma segna la risposta dell'ordinamento giuridico rispetto ad un effetto imprevisto ed indesiderato del complesso normativo scaturito dall'applicazione della Direttiva CEE n. 91/308, sotto forma di dirottamenti dei capitali illeciti verso forme e canali di "riciclaggio non finanziario"⁹. La novella legislativa ha

⁸ Così RAZZANTE R., op. cit.

⁹ ROBERTI F., op. cit.

pertanto esteso l'applicazione delle disposizioni in tema di identificazione e registrazione, nonché di segnalazione delle operazioni sospette, alle attività ritenute suscettibili di utilizzo a fini di riciclaggio per il fatto di realizzare l'accumulazione o il trasferimento di ingenti disponibilità economiche o finanziarie, o di risultare comunque esposte a infiltrazioni da parte della criminalità organizzata. Tali attività possono essere ripartite in due gruppi:

- quelle non finanziarie il cui esercizio è sottoposto a licenze, autorizzazioni, iscrizioni in albi o registri ovvero dichiarazioni di inizio di attività ai sensi di leggi in tema di pubblica sicurezza o di altre norme di settore. In tale ambito rientrano: il recupero di crediti; la custodia e il trasporto valori; il commercio di cose antiche; la fabbricazione e il commercio di oro e oggetti preziosi; la gestione di case d'asta, gallerie d'arte o di case da gioco; la mediazione immobiliare;
- quelle di natura finanziaria, quali la mediazione creditizia e l'agenzia in attività finanziaria¹⁰.

¹⁰ In maggiore dettaglio, le nuove disposizioni antiriciclaggio riguarderanno i soggetti operanti nei seguenti settori economici: il recupero di crediti per conto terzi; la custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie giurate; il trasporto di denaro contante, titoli o valori senza l'impiego di guardie giurate; le agenzie d'affari in mediazione immobiliare; il commercio d'oro per finalità industriali o d'investimento; la gestione di case da gioco; la mediazione creditizia; le agenzie in attività finanziaria; il commercio di cose antiche; l'esercizio di case d'asta o gallerie d'arte; la fabbricazione, la mediazione e il commercio di oggetti preziosi; la fabbricazione di oggetti preziosi da parte di imprese artigiane; gli agenti di assicurazione; i promotori finanziari.

Il d.lgs. n. 374 del 1999, una volta individuati gli operatori del settore interessati dalla nuova disciplina, definisce analiticamente diversificati obblighi di identificazione, di registrazione, di segnalazione di operazioni sospette per ciascuna delle categorie sopra indicate. Più in particolare:

- per le seguenti categorie economiche compete l'obbligo di registrazione e segnalazione: recupero di crediti per conto terzi; custodia e trasporto di denaro contante; trasporto di denaro contante senza guardie giurate; agenzie d'affari in mediazione immobiliare; commercio d'oro; case da gioco; mediazione creditizia; agenzie in attività finanziaria;

3. *Le limitazioni all'uso di contante e di titoli al portatore*

La prima limitazione all'uso di contante e di titoli al portatore venne disciplinata, a livello non legale, da un Accordo interbancario del 1978. La prima previsione normativa della specie venne introdotta con la legge n. 15 del 1980 (cit.).

La legge n. 197 del 1991 ha dunque ripreso e sistematizzato anche questa materia, che è probabilmente la più delicata tra quelle trattate, poiché ha inciso in maniera immediata sulla clientela bancaria e, in generale, sui fruitori dei servizi bancari e di pagamento¹¹, poiché limita fortemente l'utilizzo del contante e di determinate tipologie di titoli nell'operatività quotidiana del sistema dei pagamenti.

Le limitazioni legali riguardano più precisamente l'utilizzo del contante, dei libretti di deposito bancari e postali al portatore, nonché degli altri titoli al portatore. Per tali

-
- i titolari delle seguenti quattro attività devono adempiere ai soli obblighi di identificazione e registrazione: commercio di cose antiche (dichiarazione preventiva di cui all'art. 126 del TULPS); esercizio di case d'asta o gallerie d'arte (licenza ai sensi dell'art. 115 del TULPS);
 - fabbricazione, mediazione e commercio, comprese l'esportazione e l'importazione, di oggetti preziosi (licenza ai sensi dell'art. 127 del TULPS); fabbricazione di oggetti preziosi da parte di imprese artigiane (iscrizione nel registro degli assegnatari dei marchi di identificazione tenuto dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura);
 - gli agenti di assicurazione (iscritti all'albo di cui alla legge n. 48 del 1979) e i promotori finanziari (art. 31 del d.lgs. n. 58 del 1998) dovranno osservare il solo obbligo di segnalazione delle operazioni sospette.

In buona sostanza, dall'esame del provvedimento emerge che per le attività più assimilabili a quelle finanziarie (ad esempio, la mediazione creditizia o l'agenzia in attività finanziaria) gli obblighi sono pressoché gli stessi di quelli previsti nella legge n. 197 del 1991. Per le altre attività, invece, la normativa cerca di adeguare le finalità di segnalazione con le peculiarità dei settori produttivi: in via esemplificativa, per i soggetti che svolgono l'attività di gestione delle case da gioco, gli obblighi d'identificazione e registrazione si applicano anche per le operazioni d'acquisto o di cambio di *fibres* di valore superiore ai 1.550 Euro (tre milioni di lire nel testo originario).

¹¹ LAURIA C., - MENGALI A., Codice delle norme antiriciclaggio ed antiusura, Borgia Editore, Roma 1996.

categorie di mezzi di pagamento è previsto un divieto di circolazione¹² quando il loro importo, unitariamente o complessivamente, superi il valore di 10.330 Euro (20 milioni di lire nel testo originario).

Per evitare l'impatto altrimenti dirompente di una norma del genere, potenzialmente idonea a determinare un pesantissimo rallentamento del sistema dei pagamenti, il legislatore ha previsto l'esenzione a favore degli intermediari finanziari "abilitati", che pertanto possono eseguire le operazioni di per sé destinate a ricadere nel generale divieto di circolazione dei mezzi di pagamento.

Un'altra limitazione sussiste con riferimento ai vaglia postali e cambiari e per gli assegni postali, cambiari e circolari. Tali titoli, se di importo superiore a 10.330 Euro (20 milioni di lire nel testo originario), devono essere nominativi e provvisti di clausola di non trasferibilità, apposta sin dal momento in cui i vaglia e gli assegni sono utilizzati per dar corso ad un concreto trasferimento di capitale tra soggetti diversi. A tal proposito, è interessante notare che se il titolo è finalizzato a spostare denaro tra conti del medesimo intestatario, la limitazione non si applica¹³.

Anche per i libretti di risparmio al portatore è prevista una limitazione, poiché il loro saldo non può essere superiore alla consueta somma di 10.330 Euro (già 20 milioni di lire).

Oltre alle transazioni effettuate con l'intervento di più intermediari abilitati, restano fuori dagli obblighi e limitazioni anzidetti i pagamenti allo Stato, agli enti pubblici o all'ufficiale giudiziario ex art. 494 del codice di procedura civile.

¹² Ma secondo RAZZANTE R., op. cit. sarebbe meglio parlare di "divieto di trasferimento".

¹³ Pareri ABI, n. 1 del 1996.

4. *Gli obblighi di identificazione e registrazione*

Gli obblighi di identificazione e registrazione per finalità antiriciclaggio trovano la loro disciplina nell'art. 2 della legge n. 197 del 1991.

La norma fa obbligo al “personale incaricato” da parte dell'intermediario finanziario¹⁴ di procedere all'identificazione di “chiunque compie operazioni che comportano trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo che siano di importo superiore a lire venti milioni (ora 10.330 Euro)”, presso uno degli intermediari abilitati. L'identificazione è parimenti obbligatoria quando siano compiute diverse operazioni, di importo unitario inferiore alla soglia di 10.330 Euro/venti milioni di lire, che “costituiscano parti di un'unica operazione”. Ai fini dell'identificazione, devono essere raccolte le generalità complete del soggetto che effettua l'operazione, anche qualora essa sia realizzata per il tramite di una terza persona incaricata. Per l'identificazione di minorenni si ritiene che sia legittimo procedere avvalendosi di una fotografia vidimata dall'Ufficiale di Stato civile del Comune di residenza o da un notaio¹⁵.

In pratica, l'attuazione delle disposizioni ha creato diversi problemi interpretativi, in particolare circa l'individuazione dei rapporti che fanno scattare l'obbligo di identificazione ed ai documenti da ritenere validi per l'effettuazione della medesima.

Proprio con riferimento alla problematica dei documenti validi, il Ministero del Tesoro ha diramato il 22 maggio 1997 un comunicato stampa da cui si evince che possono essere accettati:

¹⁴ Il “personale incaricato” può avere sia lo status di dipendente che di collaboratore, secondo l'interpretazione della locuzione fornita dal Ministero del Tesoro, ripresa anche in Pareri ABI, n. 3/1996.

¹⁵ Pareri ABI, n. 1/1996.

- per le persone fisiche: passaporto, carta d'identità, porto d'armi, patente di guida, tessere di riconoscimento del personale delle Amministrazioni dello Stato, tessere di riconoscimento rilasciate da Paesi dell'Unione Europea; libretto di pensione INPS recante fotografia e firma autenticata, permesso di soggiorno per cittadini stranieri, libretto per ciechi ed invalidi rilasciato dalle Prefetture;
- per le persone non fisiche: denominazione, sede e partita IVA, estremi dell'atto costitutivo e dell'iscrizione alla Camera di Commercio o al Tribunale.

Per le persone diverse dalle persone fisiche, l'identificazione deve essere estesa anche alla persona fisica che compie materialmente l'operazione per conto della persona non fisica.

Oltre agli obblighi di identificazione, la legge impone anche degli obblighi di registrazione di alcuni dati relativi all'operazione. In particolare, devono essere registrati: data e causale dell'operazione, importo dei singoli mezzi di pagamento, generalità complete – compreso il codice fiscale - ed estremi del documento di identificazione valido di chi effettua l'operazione e del soggetto per conto del quale l'operazione è stata eseguita.

I dati devono essere facilmente reperibili, ed a tal fine devono essere inseriti in un unico archivio informatizzato detenuto dall'intermediario presso il quale l'operazione è effettuata; costui, pertanto, è obbligato ad istituire un "archivio unico informatico" (di cui diremo oltre) nel quale i dati la cui registrazione è obbligatoria devono confluire e permanere per almeno dieci anni.

L'obbligo di registrazione sussiste anche per le operazioni "frazionate", composte da più operazioni di importo unitario inferiore a 10.330 Euro/20 milioni di lire. Secondo il Decreto del Ministro del Tesoro in data 7 luglio 1992, ciascun intermediario, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, ha la possibilità di individuare i criteri di

determinazione delle operazioni da registrare, sicché il sistema bancario ed il sistema postale hanno scelto come limite inferiore delle “operazioni frazionate” l’importo di 3.100 Euro (già sei milioni di lire). In concreto, dunque, le banche e gli uffici postali conservano registrazione solo delle operazioni di valore superiore a questa cifra.

5. L’Archivio Unico Informatico

Il cosiddetto “Archivio Unico Informatico” che ogni intermediario deve istituire è previsto dall’art. 2 della legge 197 del 1991, che al 2° comma stabilisce che i dati identificativi dell’operazione e del soggetto che la compie devono essere inseriti entro trenta giorni in unico archivio di pertinenza del soggetto pubblico o privato presso il quale l’operazione stessa è stata eseguita. L’Archivio Unico Informatico, nella sua forma dettagliatamente strutturata e circondata da intensi vincoli e misure di sicurezza, ha sostituito l’embrionale sistema di identificazione della clientela che era già in uso presso le banche per effetto di un Accordo interbancario del 1989.

Nelle intenzioni del legislatore, il fatto che presso gli intermediari rimanga una traccia delle operazioni finanziarie compiute quotidianamente, e che pertanto sia possibile risalire ai soggetti in esse coinvolte, rappresenta un mezzo altamente idoneo a prevenire le azioni di riciclaggio ed a reprimerle, punendo i responsabili, qualora siano state compiute¹⁶. Quale requisito di sicurezza circa l’attendibilità e la continuità dell’alimentazione dell’archivio, è stato previsto che, a tali fini, non vi sia alcuna discrezionalità del personale dell’intermediario finanziario; è infatti il sistema informatico a disporre di una procedura automatica che elabora e gestisce in

¹⁶ LAURIA C., - MENGALI A., op. cit.. Nello stesso senso, RAZZANTE R., op. cit..

proprio tutte le operazioni, procedendo all'archiviazione di quelle in possesso dei requisiti legali preimpostati.

Dall'Archivio Unico Informatico è possibile trarre elementi informativi mediante un sistema di ricerca interattiva ed un sistema di ricerca di massa.

Il sistema di ricerca interattiva, reso obbligatorio per gli istituti di credito con volume di operatività superiore a diecimila operazioni al mese, consiste nella possibilità di interrogare l'archivio sulle informazioni disponibili e riguarda sia i rapporti continuativi con la clientela, sia le operazioni occasionali da parte di clienti non correntisti, riferite almeno agli ultimi tre mesi. La consultazione dell'archivio si traduce nella possibilità di ottenere con immediatezza le informazioni in esso contenute, entro il limite temporale gestibile dal sistema di ricerca interattiva.

Il sistema di ricerca di massa è invece imperniato sulla individuazione storica dei dati, a partire dal 10 gennaio 1993, che è la data da cui divenne obbligatorio il funzionamento dell'Archivio Unico Informatico. La procedura è dotata di maggiori potenzialità rispetto a quella di ricerca interattiva, poiché consente l'esecuzione di ricerche multiple simultanee e prevede lo scandagliamento dell'Archivio per ogni singolo giorno di operatività a partire dalla data iniziale. Ovviamente, una tale completezza informativa può comportare dei tempi di risposta del sistema non del tutto prevedibili, e che in taluni casi possono tardare anche di alcuni giorni.

Per ottenere questo notevole risultato la legge ha dunque attribuito un rilevante onere – organizzativo e finanziario – a carico degli intermediari.

Dal punto di vista della disciplina del funzionamento operativo dell'Archivio Unico Informatico, occorre considerare diverse disposizioni regolamentari emanate nel tempo.

Un primo decreto venne emanato dal Ministro del Tesoro il 19 dicembre 1991. Esso disponeva che nell'Archivio

dovessero essere registrate le trasmissioni o movimentazioni di mezzi di pagamento per importo superiore a 10.330 Euro/20 milioni di lire, i trasferimenti di contante o di titoli al portatore superiori al medesimo importo, le operazioni frazionate, i conti, i depositi e gli altri rapporti continuativi, ad esclusione di tutte le operazioni o rapporti posti in essere fra gli intermediari abilitati. Come misura temporanea, da applicarsi nelle more dell'istituzione dell'Archivio Unico da parte di tutti i soggetti obbligati, veniva consentita la registrazione delle operazioni in apposite doppie scritture, numerate e siglate in ogni pagina dal responsabile dell'ufficio utilizzatore.

Il successivo decreto ministeriale datato 7 luglio 1992 dettò disposizioni applicative delle previsioni legislative in materia di Archivio Unico Informatico sicuramente assai stringenti¹⁷. In particolare, venne in quella sede stabilito che:

- l'obbligo di istituzione dell'Archivio Unico Informatico incombe a tutti gli intermediari finanziari contemplati dalla legge n. 197 del 1991, e non solo a quelli di cui all'art. 4 della legge (intermediari abilitati alle operazioni suscettibili di divieti e limitazioni), qualora compiano operazioni soggette agli obblighi di identificazione e registrazione;
- è obbligatorio registrare nell'Archivio Unico, in relazione a ciascuna operazione, una serie completa di dati, quali: data, causale, importo dei singoli mezzi di pagamento, complete generalità ed estremi del documento di identificazione di chi la effettua, generalità di colui per conto del quale l'operazione viene effettuata, codice fiscale per chi effettua operazioni in contanti;

¹⁷ Secondo RAZZANTE R., op. cit., il decreto in parola "mise in mora" gli intermediari per quanto riguarda l'istituzione dell'Archivio Unico Informatico.

- le operazioni a valere su rapporti ad intestazione plurima vanno riferite a tutti gli intestatari, indipendentemente dal soggetto esecutore materiale;
- le operazioni frazionate vanno aggregate ai fini della rilevazione entro il giorno successivo a quello del compimento;
- gli intermediari hanno facoltà di individuare, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, alcune classi di operazioni ritenute non significative ai fini della registrazione;
- le registrazioni nell'Archivio Unico Informatico vanno effettuate secondo i criteri informatici dettati dal medesimo decreto.

Inoltre, gli intermediari presso i quali è istituito l'Archivio Unico Informatico sono anche destinatari di obblighi nei confronti dell'UIC, al quale devono inviare delle evidenze aggregate da utilizzarsi ai fini statistici, come previsto dall'art. 5, comma 10, della legge n. 197¹⁸.

Un ulteriore decreto rilevante ai fini dell'Archivio Unico Informatico è stato emanato dal Ministero del Tesoro il 29 ottobre 1993. Nella circostanza, venne chiarito che tra le operazioni da escludere dall'Archivio Unico vanno ricomprese anche le operazioni ed i rapporti interbancari, o comunque posti in essere tra intermediari abilitati, anche qualora sia interessata una sede estera di uno di tali soggetti. Inoltre, venne stabilito che il Ministero del Tesoro può sospendere le esenzioni all'archiviazione previste in via generale dal citato decreto del 19 dicembre 1991, disponendo l'identificazione di soggetti insediati in determinati Paesi nonché la registrazione di specifiche categorie di rapporti e di operazioni.

¹⁸ Le misure applicative e gli standard per l'invio dei dati sono disciplinati dalla Circolare UIC del 21 agosto 1992.

Una precisazione di rilievo – scaturita da diffusi dubbi rappresentati all’Autorità centrale dagli operatori - è stata poi resa pubblica con la Circolare 20 gennaio 1995, n. 1 del Ministero del Tesoro. Dalla circolare si evince infatti che l’istituzione dell’Archivio Unico Informatico è legata all’esistenza reale di dati da registrare, fissando in tal modo l’obbligo di costituzione dell’Archivio al momento dell’operatività dell’intermediario nei settori che sono il presupposto giuridico per la registrazione delle operazioni, e non al momento di mera costituzione dell’intermediario stesso.

La disciplina legale in materia di Archivio Unico Informatico è stata generalmente commentata in senso positivo dagli osservatori, che hanno largamente condiviso l’utilità del sistema¹⁹, nonostante esso abbia scontato alcune farraginosità iniziali prima di raggiungere il funzionamento a regime²⁰.

In conclusione, è utile rammentare che l’obbligo di istituzione dell’Archivio Unico Informatico è assistito da sanzione penale (arresto da sei mesi ad un anno ed ammenda fino a 25.823 Euro/50 milioni). Sanzioni sono anche previste per il ritardo nell’istituzione e per l’irregolare tenuta dell’Archivio.

6. *Gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette*

Il legislatore della n. 197 del 1991 non poteva essere più preciso nella *consecutio* di norme che compongono la legge

¹⁹ Per tutti, cfr. RAZZANTE R., op. cit..

²⁰ Le maggiori difficoltà per l’applicazione della normativa in materia gravarono sui soggetti obbligati all’istituzione dell’Archivio Unico Informatico diversi dalle banche, le quali invece furono agevolate dalla preesistenza del rammentato sistema interbancario di registrazione dei dati. I maggiori ritardatari furono gli uffici della pubblica Amministrazione, ed in particolar modo le Poste.

medesima. Nella logica dell'impianto normativo antiriciclaggio, ed in quella dell'iter degli adempimenti per gli operatori, non vi può essere infatti "segnalazione" senza la preventiva "registrazione" dei soggetti e delle operazioni. È anzi dal binomio "soggetti-operazioni" che nasce la potenziale segnalazione, nel senso che dal confronto sistematico tra l'entità dell'operazione e le caratteristiche economico-patrimoniali del soggetto che l'ha posta in essere può sortire quell'anomalia che la legge richiede come presupposto valutativo essenziale della segnalazione²¹.

L'art. 3 della legge n. 197 obbliga il responsabile dell'ufficio o della dipendenza dell'intermediario tenuto al rispetto della legge a segnalare senza ritardo al titolare dell'attività, o al legale rappresentante o ad un suo delegato, "ogni operazione che per caratteristiche, entità, natura o per qualsivoglia altra circostanza conosciuta a ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, induce a ritenere, in base agli elementi a sua disposizione, che i beni o il denaro in questione possano provenire dal compimento di uno dei reati di cui all'art. 648 bis ed all'art. 648 ter del codice penale".

Si tratta dunque di un ulteriore obbligo di *facere* imposto agli operatori dal legislatore della legge n. 197.

I destinatari dell'obbligo sono il responsabile dell'ufficio o della dipendenza dell'intermediario – ad esempio il direttore di filiale di un banca – che sono tenuti a loro volta a segnalare l'operazione sospetta al titolare dell'attività, o al suo legale rappresentante (ad esempio, il direttore generale della medesima banca). Su questi soggetti incombe l'ulteriore obbligo di trasmettere la segnalazione alle competenti Autorità, agendo come veri e propri "ispettori" che dovranno acquisire elementi conoscitivi utili a decidere se far uscire la

²¹ Così RAZZANTE R., op. cit.

segnalazione dall'ambito dell'intermediario finanziario e convogliarla verso le pubbliche Autorità di controllo.

Le operazioni che devono costituire l'oggetto della segnalazione sono tutte quelle che evidenziano una sproporzione tra la transazione e le caratteristiche personali e patrimoniali (reddito, patrimonio, attività, volume d'affari) di coloro che le effettuano.

Per la valutazione in ordine alla necessità o meno di segnalazione, devono essere tenuti in considerazione tutti gli elementi a disposizione. Non sono dunque sufficienti i dati presenti nell'Archivio Unico Informatico, i quali devono essere integrati con tutte le altre informazioni che la banca o l'intermediario comunque detengano oppure conoscano a ragione delle funzioni esercitate. L'eventuale omessa considerazione di siffatte informazioni, anche se esterne alla base dati dell'Archivio Unico, può dunque ben integrare profili di responsabilità a carico dell'intermediario.

Un elemento di evidente criticità contenuto nella normativa è tuttavia costituito dal fatto che l'intermediario dovrebbe disporre di elementi da cui sia possibile almeno sospettare che i beni o il denaro oggetto dell'operazione derivino dal compimento di un delitto non colposo. Vi è, sotto tale profilo, una certa sproporzione tra la capacità di valutazione richiesta all'intermediario e la sua reale possibilità di "investigazione"²². Viene anzi lamentata una difficile posizione dell'operatore finanziario, che da un lato è tenuto ad agire nell'interesse della clientela e di quello dell'ente da cui dipende per la raccolta del risparmio, l'esercizio del credito e ogni altra attività finanziaria, e dall'altro lato si è visto trasformato per effetto della legge n. 197 del 1991 da mero strumento di collaborazione passiva rispetto alle richieste delle autorità inquirenti in organo di collaborazione attiva: tale ruolo è sicuramente complicato

²² Cfr. RAZZANTE R., op. cit.

dall'attuale inquadramento giuridico del delitto di riciclaggio, che si ritiene sussistente in relazione ai trasferimenti di denaro o beni provenienti da qualsiasi delitto non colposo²³.

Un ulteriore elemento critico è dato dal fatto che, a termini di legge, la segnalazione deve avvenire “senza ritardo”, con ciò consentendo un certo margine di elasticità – e conseguente incertezza – circa i tempi in cui deve svolgersi la procedura prescritta.

Il sistema di segnalazioni sospette così disegnato ha prodotto una crescita impressionante delle segnalazioni prodotte, che sono passate da appena 26 nel primo anno di vigenza della legge ad oltre 6.000 nel 1997, il 93,77% delle quali provenienti dal sistema bancario²⁴.

7. Il concetto di operazione sospetta

È stato acutamente osservato che il sistema antiriciclaggio della legge n. 197 del 1991 ha ribaltato le caratteristiche di fondo delle metodologie usate in precedenza, ed ha fondato il suo punto di forza nell'accordare una preferenza investigativa alle operazioni sospette, e non più alle persone²⁵.

È dunque indispensabile, ai fini della qualificazione di un movimento di denaro o di un reimpiego di beni quale “riciclaggio”, l'identificazione a monte di un'operazione “sospetta”, anche a costo di turbare in tal modo la “tranquillità operativa” degli intermediari, investiti della responsabilità del

²³ COMPORTE M., Identificazione della clientela, segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio e tutela della riservatezza, in CORVESE C.G. – SANTORO V. (a cura di), Il riciclaggio di denaro nella legislazione civile e penale, Giuffrè Editore, Milano 1996.

²⁴ Altre fonti di segnalazione nell'anno 1997 sono state: la pubblica Amministrazione (2,63%); gli intermediari finanziari (2,13%); imprese ed enti assicurativi (1,16%); società di intermediazione mobiliare, società fiduciarie e di gestione di fondi comuni (0,31%).

²⁵ Così DELLE FEMMINE V., La segnalazione delle operazioni sospette e gli organi investigativi di controllo, in Riv. G. di F., n. 6/1997.

discernimento delle situazioni effettivamente sospette, senza che il quadro normativo fornisca una definizione chiara ed esauriente delle medesime.

L'art. 3 della legge 197 del 1991, infatti, stabilisce che è sospetta l'operazione che faccia ritenere all'operatore di trovarsi di fronte ad uno dei delitti di cui agli artt. 648 bis e 648 ter del codice penale, a seguito di un giudizio comparato su:

- caratteristiche;
- entità;
- natura;
- qualsivoglia altra circostanza conosciuta a ragione delle funzioni esercitate dal segnalante,

integrato dalla considerazione della capacità economica e dell'attività del soggetto cui l'operazione è riferita (non del soggetto da cui è "compiuta", che potrebbe essere un mero prestanome).

L'indagine che deve essere eseguita coinvolge anche le persone appartenenti allo stesso nucleo familiare o dipendenti o collaboratori di una stessa impresa, o comunque da parte di interposta persona rispetto al destinatario degli effetti dell'operazione medesima.

Rimane radicata in dottrina la convinzione circa l'intrinseca difficoltà della valutazione rimessa all'intermediario circa la natura "sospetta" dell'operazione.

Si rileva infatti, innanzitutto ed a titolo generale, che il delitto di riciclaggio ha caratteristiche "ontologicamente complesse", in considerazione del fatto che l'attività di riciclaggio ha per oggetto proventi originati da azioni criminali o illegali e dalle finalità di occultamento e/o sostituzione, atteso che lo scopo principale del riciclatore è quello di nascondere l'origine illecita dei proventi e pervenire alla loro

legittimazione, necessaria premessa al loro successivo reimpiego nell'economia legale²⁶.

La medesima complessità si rinviene anche dal punto di vista dell'accertamento materiale della fattispecie, che richiede professionalità specifica ed elevata, anche in considerazione della sostanziale mancanza di definizione del concetto di "operazione sospetta". In tal senso, infatti, non aiuta certamente la dilatazione dell'ambito d'applicazione dell'art. 648 bis del codice penale ad un più ampio novero di reati, che anzi finisce con lo svilire i tentativi, pur effettuati, di costruire degli "indici" attendibili di sospetto.

Possiamo dunque affermare che la determinazione del grado di "sospetto" insito in ogni singola operazione è largamente rimesso al soggetto segnalante, almeno finché non si procederà nel senso di una più marcata "oggettivazione" dei presupposti della segnalazione; osservando tale situazione, non è mancato chi, esplicitamente, ha affermato che la valutazione resta in definitiva consegnata alla professionalità dei soggetti obbligati, o, se più piace, al loro "fiuto"²⁷.

8. *Il Decalogo della Banca d'Italia*

A ben vedere, il principale strumento di supporto all'attività degli operatori impegnati nell'individuazione delle operazioni sospette è stato fornito, sin dal 1993, dalla Banca d'Italia, che ha predisposto un documento generalmente noto come "Decalogo" che costituisce, a tutt'oggi, l'unico tentativo di approccio concreto alla tematica delle segnalazioni antiriciclaggio. Infatti, il documento fornisce indicazioni

²⁶ Così POLLARI N., I rapporti tra riciclaggio, usura ed evasione fiscale, in Riv. G. di F., n. 4/1996.

²⁷ Così FRIGO G., Norme procedurali antiriciclaggio, usura e indagine penale, in Cass. Pen., 1995, p. 3134.

ritenute valide non solo per il settore bancario, ma anche per tutti gli intermediari interessati all'applicazione della legge²⁸.

La versione vigente del Decalogo è quella emanata il 12 gennaio del 2001, con apposito Provvedimento del Governatore della Banca d'Italia²⁹, contenente le "Indicazioni operative per la segnalazione di operazioni sospette". Il Provvedimento sostituisce la precedente versione del Decalogo risalente al 1994 – già modificativa di quella originaria del 1993 - e si integra con quello del gennaio 1999 destinato alle imprese assicurative.

Il documento, in ragione della fonte da cui promana, contiene indicazioni certamente autorevoli, benché prive di efficacia propriamente normativa³⁰, e si è affermato nella prassi come un vero e proprio solco da seguire per dare attuazione ad una legislazione di per sé non priva di difficoltà.

La linea guida seguita dalla Banca d'Italia nel dispensare i propri suggerimenti agli intermediari è quella di spronare alla conoscenza il più possibile approfondita del singolo cliente, sia sotto il profilo delle sue caratteristiche economiche, sia sotto quello delle sue esigenze finanziarie³¹.

Un primo spunto di sicuro interesse che si può cogliere nel Decalogo è quello relativo alla collaborazione attiva che si richiede agli intermediari. Costoro vengono innanzitutto invitati ad affinare la propria sensibilità, per saper cogliere eventuali elementi di sospetto nelle operazioni che vengono loro richieste; ma al tempo stesso emerge chiaramente la consapevolezza che un'attività del genere non comporta, per gli intermediari medesimi, il farsi carico di attività investigative, destinate a rimanere di esclusiva competenza delle Forze di

²⁸ RAZZANTE R., Osservazioni sul nuovo regime di segnalazione delle operazioni sospette ai sensi del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, in *Dir. ban. mer. fin.*, n. 1/1998.

²⁹ Trattasi del Provvedimento n. 19288 del 12 gennaio 2001.

³⁰ FRIGO G., *op. cit.*

³¹ PALOMBI E., *Normativa antiriciclaggio*, in *Riv. Pen. Econ.*, n. 2-3/1995.

Polizia e degli altri organismi che vi sono istituzionalmente preposti.

Gli utenti del sistema di intermediazione finanziaria vengono sollecitati ad esplicitare con assoluta trasparenza le motivazioni economiche sottostanti alle operazioni eseguite ed alla relazione finanziaria nella quale esse si iscrivono.

Una parte specifica del Decalogo è dedicata all'esame di casi concreti di operazioni sospette, individuate in base ad indici di anomalia creati con l'ausilio dell'esperienza concreta ottenuta da fenomeni di riciclaggio effettivamente realizzati nel passato e con la professionalità del sistema di credito³².

Gli indici di anomalia cui fa riferimento il Decalogo vengono suddivisi in sette categorie, a seconda che siano relativi:

- alle operazioni riferibili a tutte le categorie di intermediari;
- alle operazioni per contante;
- alle operazioni in titoli;
- alle operazioni con l'estero;
- ad altre operazioni e servizi;
- all'andamento dei conti;
- al comportamento della clientela³³.

Il Decalogo 2001 è ovviamente attento alle novità normative intervenute successivamente al 1994.

In primo luogo, esso tiene conto delle rilevanti novità di cui al citato d.lgs. n. 374 del 1999 in materia di soggetti destinatari degli obblighi, di cui abbiamo già detto.

Inoltre, in materia tributaria, il Decalogo 2001 si coordina con quanto disposto dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, il quale, rivisitando le sanzioni penali, ha ridotto il novero dei "delitti

³² SANTACROCE B., L'intermediazione finanziaria e la legge antiriciclaggio: dall'anomalia al sospetto, in *Il Fisco*, n. 20/1996.

³³ Per un esame alquanto approfondito delle sette categorie, si rinvia a NANULA G., *La lotta alla mafia*, Giuffrè Editore, Milano 1999.

fiscali” - che, in quanto tali, configurano reati presupposto del riciclaggio - a un ristretto numero di fattispecie gravi. Il rinnovato impianto repressivo penale tributario è incentrato su tre fattispecie criminose che fanno riferimento alle imposte sui redditi e all’IVA: dichiarazione fraudolenta, dichiarazione infedele e omessa dichiarazione; a esse si affiancano altre figure di rilevante attitudine lesiva, tra le quali l’emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti. Le violazioni delle norme tributarie sono viste come uno strumento utilizzato per preconstituire fondi di provenienza illecita da reinserire nel circuito economico, ovvero possono rappresentare una delle manifestazioni di più articolate condotte criminose volte a immettere in attività economiche apparentemente lecite disponibilità derivanti da altri illeciti. Operazioni connesse a condotte che non costituiscono delitto sotto il profilo fiscale possono comunque costituire strumento per occultare attività criminose di altra natura.

9. Il decreto legislativo n. 153 del 1997

Le modalità di attuazione della Direttiva CEE n. 91/308 decise dal legislatore italiano, pur nella sostanziale validità dell’impianto della legge n. 197 del 1991, evidenziarono nel tempo alcune necessità di rivisitazione, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- tutela delle riservatezza delle informazioni gestite dal sistema nel corso dell’iter segnalatorio, sotto il duplice profilo:
 - del *vulnus* che si riteneva arrecato all’istituto del “segreto bancario”, che richiedeva dunque particolari cautele gestionali³⁴;

³⁴ Anche se siffatto *vulnus* veniva giustificato in relazione alle finalità di interesse generale della legislazione antiriciclaggio, ritenute preminenti rispetto alle finalità

- preoccupazione degli operatori che il soggetto segnalato potesse rintracciare l'autore della segnalazione e rivalersi nei suoi confronti³⁵;
- ricerca di un contenimento degli oneri imposti dalle procedure agli operatori destinatari di obblighi;
- necessità di un referente unico per la raccolta iniziale delle segnalazioni;
- impossibilità, secondo la legislazione vigente, di procedere a sospensione dell'operazione "sospetta", in attesa dell'esito delle indagini sulla fondatezza delle indicazioni di anomalia riscontrate.

Con riguardo al problema della riservatezza, è stato osservato che il sistema, così come inizialmente concepito, era tale da portare alle due distinte conseguenze, entrambe pericolose, della massa indistinta di segnalazioni o dell'assenza di segnalazioni³⁶. Il rischio di incorrere in una grave carenza – o quasi totale assenza – di segnalazioni trovava il proprio fondamento nel fatto che tutti quanti non avessero voluto rischiare di incorrere in profili di diffamazione (o in pericoli, anche personali, di altro e forse più grave tipo) avrebbero potuto sostenere la mancanza di elementi certi ed inequivocabili a sostegno dell'invio della segnalazione. D'altro canto, il rischio, del tutto opposto, dell'eccesso di segnalazioni, era allo stesso modo potenzialmente indotto da un'interpretazione rigorosa della norma e, soprattutto dal

perseguite dal segreto bancario stesso, proprio in termini di innalzamento della correttezza di gestione del sistema del credito e dell'intermediazione finanziaria. Cfr. COMPORITI M., op. cit.

³⁵ LA GALA C.G., Il riciclaggio di denaro – strumenti di contrasto e misure patrimoniali, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 2/2002, evidenzia come la tutela prevista a favore della riservatezza dell'identità dei soggetti dai quali proveniva la segnalazione fosse del tutto inadeguata, con ciò costituendo una seria remora alla piena attuazione del principio di collaborazione attiva, specie negli ambienti caratterizzati da una più minacciosa presenza della criminalità organizzata.

³⁶ FLICK G.M., *Intermediazione finanziaria, informazione e lotta al riciclaggio*, in *Riv. Soc.*, 1991, 433.

timore delle conseguenze non solo sotto il profilo delle sanzioni, ma anche con riferimento all'aspetto delle ricadute sul profilo professionale dei soggetti coinvolti all'interno della struttura finanziaria d'appartenenza³⁷.

Con la finalità di correggere tali distorsioni del sistema, la legge 6 febbraio 1996, n. 52 (c.d. "legge comunitaria 1994"), conferì delega al Governo perché il sistema venisse messo a punto secondo i seguenti criteri:

- prevedere adeguate misure atte a garantire la riservatezza dei soggetti che effettuano le segnalazioni, tutelando la riservatezza medesima in ogni sede, comprese quella aziendale, investigativa e giudiziaria;
- provvedere al riordino del regime segnalatorio ex art. 3, legge n. 197 del 1991, in modo da favorire l'emergere di segnalazioni;
- estendere il più possibile l'applicazione della normativa contro il riciclaggio a quei soggetti la cui attività si presti facilmente ad un utilizzo a tali fini, ovvero ad infiltrazioni mafiose;
- riesaminare il regime relativo al trasferimento di denaro, titoli e valori mobiliari, anche modificando l'art. 3 della legge;
- tenere in considerazione, ai fini dell'esercizio della delega, le raccomandazioni e gli orientamenti provenienti dalle Autorità antiriciclaggio internazionali.

Contemporaneamente, la medesima legge n. 52 del 1996, in materie di minor difficoltà tecnica, apportava, con l'art. 15, alcune modifiche dirette alla legge n. 197 del 1991. In tal modo, veniva precisato che era vietato il trasferimento non solo di denaro contante e di "titoli al portatore" genericamente definiti, bensì, più precisamente, di denaro e di "libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore";

³⁷ RAZZANTE R., op. cit.

inoltre, veniva disposto che il saldo dei libretti di deposito bancari o postali al portatore non può essere superiore ai 10.330 Euro/20 milioni di lire.

Per l'attuazione della delega contenuta nella legge n. 52 del 1996 venne emanato il decreto legislativo n. 153 del 26 maggio 1997 "Integrazione dell'attuazione della Direttiva n. 91/308/CEE in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita". La norma - che secondo i commentatori ha pienamente corrisposto alle richieste e alle direttive contenute nella delega - ha introdotto le seguenti novità:

- la competenza alla ricezione delle segnalazioni relative alle operazioni sospette è stata trasferita dal Questore all'Ufficio Italiano Cambi;
- il titolare dell'attività (o legale rappresentante, o delegato) destinatario dell'obbligo di segnalazione all'UIC è stato autorizzato a non dar corso all'operazione ritenuta sospetta;
- è stato stabilito che l'UIC invii le segnalazioni non solo alla Guardia di Finanza, ma anche alla Direzione Investigativa Antimafia;
- è stato consentito all'Autorità Giudiziaria di rivelare l'identità delle persone e degli intermediari che hanno effettuato le segnalazioni solo qualora ciò risulti indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede;
- l'UIC ha avuto poteri di accertamento e di controllo nei confronti degli intermediari;
- presso il Ministero del Tesoro (ora Ministero dell'Economia e delle Finanze) è stata istituita una Commissione di Indirizzo sulle attività svolte dall'UIC, competente a ricevere una relazione semestrale dallo stesso UIC, contenente informazioni sull'attività svolta, dati ed elementi eventualmente richiesti, proposte di miglioramento organizzativo e normativo;

- l'applicazione della normativa di cui alla legge n. 197 del 1991 viene estesa anche ad altri soggetti, la cui attività risulti suscettibile di utilizzazione per finalità di riciclaggio, previa loro iscrizione di un apposito albo tenuto dall'UIC;
- è stata disciplinata la possibilità, per l'UIC, di disporre la sospensione delle operazioni ritenute sospette per un massimo di quarantotto ore, dandone immediata notizia ai competenti organi investigativi, i quali, a loro volta, sono abilitati a richiedere all'UIC la sospensione di un'operazione, sulla base dei medesimi presupposti³⁸.

Esprimendo una valutazione di ordine generale sulla rivisitazione della legge n. 197 del 1991 compiuta tra il 1996 ed il 1997 nei termini che abbiamo considerato, possiamo affermare che gli aspetti di maggior rilievo di nuova introduzione – e che non hanno mancato di suscitare commenti anche vivaci - sono stati quello relativo alla devoluzione all'UIC dell'intera materia delle segnalazioni antiriciclaggio e la riforma delle procedure di segnalazione. A tal proposito, è stato autorevolmente affermato che la chiamata in causa di un organo particolarmente qualificato sotto il profilo della professionalità tecnico-finanziaria come l'UIC fornisce specifica certezza del principale intento perseguito con la novella legislativa: dare contenuti concreti ed effettivo significato alle segnalazioni provenienti dagli intermediari, prevedendo una sistematica trattazione tecnica delle stesse e corredandole di un'articolata analisi di carattere

³⁸ CERRETA F.A. – PADULA G., Prospettive e situazione italiana nella lotta al riciclaggio, in Riv. G. di F., n. 6/2000, evidenziano come, in considerazione della natura coercitiva dell'istituto in argomento, l'UIC ne abbia fatto un utilizzo "molto oculato". Per quanto riguarda la concreta possibilità d'azione in tal senso degli organi investigativi, gli Autori osservano che difficilmente tale previsione normativa potrà concretizzarsi, poiché i tempi tecnici del flusso delle informazioni consentono unicamente all'UIC di valutare le segnalazioni in tempo reale, e quindi di utilizzare la possibilità di bloccare un'operazione prima della sua esecuzione.

finanziario, atta a disvelare genesi e finalità delle relative operazioni o comunque a potenziare sensibilmente la capacità di focalizzarne l'effettiva natura³⁹.

Di rilievo è anche l'ulteriore novità, introdotta dalla nuova formulazione dell'art. 3 della legge n. 197 del 1991, secondo cui qualora la segnalazione non abbia ulteriore corso, il soggetto segnalante debba avere notizia della circostanza per il tramite dell'UIC.

Accoglienza favorevole è stata anche tributata al duplice invio della segnalazione al Nucleo Speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza ed alla Direzione Investigativa Antimafia, considerando la misura idonea ad assicurare ogni possibile completezza alla esplorazione ed all'approfondimento della segnalazione stessa, anche a rischio di sopportare i costi di qualche sovrapposizione, ritenuta accettabile in ragione della rilevanza dell'obiettivo⁴⁰. Si è a tal proposito affermato che la norma ha creato un "volano informativo" alimentato dall'UIC, in funzione di cerniera tra l'analisi finanziaria e le indagini di polizia⁴¹, sulla base del convincimento – che segna una reimpostazione del sistema, rispetto all'assetto preesistente – che il riciclaggio sia innanzitutto un problema finanziario⁴².

Qualche dubbio è rimasto tra gli osservatori sull'idoneità della riforma a migliorare la riservatezza del sistema. Una voce isolata sostiene che la riservatezza sarebbe ora "piena" e tale da incoraggiare i soggetti obbligati ad inviare le segnalazioni alle Autorità di vigilanza⁴³. Altri sostengono invece che il legislatore si sia limitato ancora una volta a scaricare la

³⁹ Così VIGNA P.L. – DELL'OSSO P.L. – LAUDATI A., *Sistema criminale ed economia*, Cedam, Padova 1998.

⁴⁰ VIGNA P.L. – DELL'OSSO P.L. – LAUDATI A., *op. cit.*

⁴¹ ROBERTI F., *op. cit.*

⁴² CERRETA F.A. – PADULA G., *op. cit.*

⁴³ LUISE T., *Il patrimonio informativo delle banche e degli intermediari finanziari*, in *Banche e Banchieri*, n. 3/1997.

soluzione di un problema noto ed annoso sugli intermediari finanziari, ai quali, nonostante la riforma, continua ad incombere l'obbligo di adottare le necessarie misure di sicurezza per assicurare la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano le segnalazioni. A ben poco, nell'ottica della riservatezza, sembra servire la possibilità di omettere nelle segnalazioni i nominativi dei segnalanti; infatti, siccome la segnalazione si riferisce necessariamente ad operazioni determinate effettuate da un soggetto, cui è noto per definizione l'intermediario presso il quale le operazioni sono state compiute, costui continuerà, verosimilmente, a non incontrare difficoltà nell'individuare il punto d'origine della segnalazione inoltrata a suo carico⁴⁴. Per questo motivo, continua a non mancare chi, insoddisfatto della riforma, ne chiede un'ulteriore revisione, nel senso di escludere l'utilizzo e la stessa conoscibilità in sede processuale delle segnalazioni, coerentemente con la loro funzione di stimolo all'avvio delle indagini e non di denuncia di reato⁴⁵.

10. La circolare UIC del 22 agosto 1997

La Circolare UIC del 22 agosto 1997 può essere considerata un altro elemento fondamentale del sistema normativo antiriciclaggio italiano, per il contributo di chiarezza che essa ha introdotto, agevolando non poco il sicuro e documentato adempimento degli obblighi imposti agli operatori. Essa è intitolata "Istruzioni per la produzione delle segnalazioni di operazioni da parte degli intermediari finanziari e creditizi ai sensi degli articoli 33 e seguenti del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito in legge 5 luglio 1991, n. 197, come modificata dal decreto legislativo 26 maggio 1997,

⁴⁴ ROSSI A., Chi protegge il testimone, in *Bancaforte*, n. 1/1998.

⁴⁵ MASCIANDARO D. – DONATO L., Economia criminale e intermediazione finanziaria, in *Banche e Banchieri*, n. 1/1995.

n. 153”, ed è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 agosto 1997, n. 201.

La circolare definisce innanzitutto l’ambito soggettivo di applicazione delle prescrizioni della legge n. 197 del 1991, che sono tutti i soggetti di cui all’art. 4 della legge, indipendentemente dall’abilitazione ad effettuare le operazioni di trasferimento di denaro contante o di titoli al portatore per un importo superiore ai 10.330 Euro/20 milioni di lire di cui all’art. 1.

Attraverso la circolare, l’UIC ha definito il proprio ruolo nel sistema antiriciclaggio. L’Ufficio è “autorità amministrativa centrale” in materia di antiriciclaggio, cui compete la ricezione delle segnalazioni, la conseguente attività di analisi e di approfondimento finanziario, nonché, conclusivamente, la trasmissione delle segnalazioni opportunamente arricchite alle autorità investigative competenti.

Le fonti di “arricchimento” delle segnalazioni di cui si avvale l’UIC sono cinque:

- il proprio archivio;
- l’anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, istituita dall’art. 20, comma 4 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, e disciplinata in dettaglio dal Decreto Ministeriale 4 agosto 2000, n. 269;
- le eventuali informazioni integrative fornite, anche a richiesta dell’UIC, dagli stessi soggetti segnalanti;
- gli archivi delle Autorità di settore, quali la Banca d’Italia, la Consob, l’ISVAP;
- i risultati delle analisi di cui all’art. 5, comma 1, della legge n. 197 del 1991, tendenti alla verifica che l’UIC è tenuto ad eseguire sull’osservanza, da parte degli intermediari abilitati, delle norme in materia di trasferimento di valori e di segnalazione delle operazioni sospette.

L’oggetto della segnalazione all’Ufficio Italiano Cambi è l’operazione individuata come “sospetta”, intendendo per

“operazione” sia una singola transazione, sia un insieme di transazioni che appaiono tra loro funzionalmente ed economicamente collegate. Le segnalazioni vengono distinte, nella circolare, in segnalazioni iniziali, segnalazioni sostitutive e segnalazioni di operazioni non eseguite. La segnalazione iniziale è quella “standard” riferita ad operazioni, rilevate per la prima volta, qualificate come “sospette”. La segnalazione sostitutiva fa seguito ad una segnalazione iniziale, modificando i dati in essa contenuti in relazione ad un’operazione sospetta già segnalata. La segnalazione di operazione non eseguita si ha nel caso in cui vi siano operazioni segnalate che l’operatore segnalante ha ritenuto di non eseguire per motivi di prudenza.

La segnalazione deve contenere dati e notizie sull’operazione posta in essere, nei suoi aspetti oggettivi e soggettivi.

La circolare contiene anche il modulo per le segnalazioni all’UIC, che si compone di sei “quadri”, identificati da lettere dell’alfabeto:

- quadro A: informazioni generali sulla segnalazione e sul segnalante;
- quadro B: informazioni sull’operazione e sul rapporto interessati dalla segnalazione;
- quadro C: informazioni sulla persona fisica cui va riferita l’operazione;
- quadro D: informazioni sul soggetto diverso dalla persona fisica cui va riferita l’operazione;
- quadro E: informazioni su altri rapporti continuativi, legami con altri soggetti, altre operazioni effettuate non direttamente, riconducibili al motivo del sospetto;
- quadro F: informazioni sulla persona fisica che ha operato per conto del soggetto cui va riferita l’operazione.

11. Il ruolo dell'UIC

Il ruolo dell'UIC nel sistema antiriciclaggio italiano, definitivamente consacrato per effetto delle disposizioni introdotte nell'ordinamento dal citato d.lgs. n. 153 del 1997, è in realtà il risultato di una costante presenza nella lotta al riciclaggio, che trova riscontro in atti operativi e dispositivi anche assai risalenti nel tempo (relativamente all'anzianità del sistema stesso).

Numerose, infatti, sono state le circolari diramate dall'UIC in materia, con finalità di chiarificazione degli aspetti operativi della legge antiriciclaggio. Tra le prime, ricordiamo le circolari del 6 agosto 1992 e del 21 agosto successivo, con cui sono state diramate le prime "tabelle di codifica" relative alle causali, valute, Paesi, attività economiche, Comuni, voci ed altri elementi da registrare nell'Archivio Unico Informatico⁴⁶.

Disposizioni come quelle appena rammentate hanno carattere assai tecnico; non mancano però prese di posizione ufficiale dell'UIC che hanno vera e propria natura di interpretazioni della norma, inviate in forma di suggerimento agli operatori. La circolare dell'11 agosto 1993, per esempio, invita gli operatori a registrare nell'Archivio Unico Informatico tutti i dati previsti nella normativa anche per le operazioni frazionate, mentre ammette che si possa omettere l'archiviazione informatica nel caso di trasferimenti effettuati su conti tenuti presso lo stesso intermediario, a condizione però che il trasferimento si riferisca ad operazioni di vendita o di acquisto di titoli di Stato.

La circolare del 2 giugno 1995 contiene una serie di prescrizioni di carattere amministrativo per gli intermediari iscritti nell'elenco di cui all'art. 106 del T.U. bancario. Questi

⁴⁶ Le tabelle sono state poi aggiornate con le successive circolari del 25 febbraio 1993, del 26 novembre 1993, del 28 dicembre 1994 e del 19 giugno 1998. È ragionevole ritenere che ulteriori modifiche saranno apportate qualora ne sorga l'esigenza.

sono tenuti a depositare presso l'UIC, entro 60 giorni dalla data di notifica della lettera di iscrizione, l'elenco delle persone che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso gli stessi intermediari. Le persone anzidette sono, da parte loro, obbligate a comunicare all'Ufficio le cariche analoghe ricoperte presso altre società o enti di qualsiasi natura, con sede in Italia o all'estero.

Con la circolare del 4 settembre 1996, l'UIC ha fornito ulteriori istruzioni agli intermediari iscritti nei tre elenchi di cui agli artt. 106, 113 e 155, comma 4, del T.U. bancario. La disposizione prevede che la cancellazione dagli elenchi stessi possa essere chiesta anche per una delle seguenti ragioni:

- cessazione dell'attività;
- cessazione dell'attività finanziaria, che risulti da apposita variazione statutaria;
- per i soggetti di cui all'art. 113, il venir meno dell'esercizio in via prevalente dell'attività finanziaria;
- adozione di provvedimenti di liquidazione.

La richiesta di cancellazione deve essere inoltrata mediante il modulo allegato alla circolare in argomento, corredato dell'opportuna documentazione giustificativa.

Oltre ad emanare circolari, l'UIC svolge anche analisi statistiche dei dati aggregati contenuti nell'Archivio Unico Informatico, ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge n. 197 del 1991. Si tratta di un'azione, già definita come "intelligence finanziaria", da intendersi come la capacità di gestire dati eterogenei, in modo da scoprire se in essi si annidi l'incongruenza, l'illogicità, oppure un'anomalia che sfugge alle regole della logica economica e finanziaria. In tal senso, l'intelligence finanziaria svolta dall'UIC sarebbe intrinsecamente diversa dall'attività propria delle strutture investigative, le quali si caratterizzano per sviluppare delle azioni riferite a casistiche specifiche ed a situazioni già note.

Per quanto riguarda le proiezioni maggiormente operative dell'azione dell'UIC, si rinvia a quanto già detto in materia di

gestione ed inoltro delle segnalazioni delle operazioni sospette, nonché di eventuale sospensione delle operazioni medesime, con la sola precisazione che le segnalazioni inoltrate alla Guardia di Finanza e alla Direzione Investigativa Antimafia sono completate con una relazione tecnica approntata dallo stesso Ufficio Italiano Cambi.

In sintesi, all'UIC incombono quattro aree di responsabilità: quella delle analisi statistiche sui fenomeni del riciclaggio, quella del controllo del rispetto della disciplina antiriciclaggio (d'intesa con le Autorità di settore), quella della gestione dell'elenco degli intermediari finanziari, quella dell'invio delle segnalazioni di operazioni sospette – e della loro sospensione nei casi più urgenti e rilevanti - alle strutture investigative della Guardia di Finanza e della Direzione Investigativa Antimafia. Non manca tuttavia chi ha autorevolmente sostenuto la tuttora permanente necessità di ridefinire la posizione giuridica dell'Ufficio, al fine di eliminare ogni possibile dubbio in ordine alle condizioni che ne giustificano la sopravvivenza⁴⁷.

12. Il ruolo operativo del sistema bancario: la procedura GLANOS

Non v'è dubbio che l'elemento di maggior peso del sistema bancario, ai fini dell'azione antiriciclaggio, sia costituita dall'azione di vigilanza e di istruzione della Banca d'Italia, cui abbiamo già fatto riferimento nel paragrafo dedicato al "Decalogo".

Non manca, tuttavia, un rilevante ruolo operativo del sistema bancario, derivante anche da azioni autonome delle associazioni di categoria, che in alcune circostanze hanno dato un rilevante contributo alla sensibilizzazione degli operatori,

⁴⁷ CAPRIGLIONE F., U.M.E. e riforme del sistema delle Banche Centrali; l'UIC tra passato e avvenire, in Banca, Borsa e titoli di credito, I 1997.

mediante circolari esplicative e predisposizioni tecnico-operative.

Sotto tale profilo, è necessario prendere in considerazione il meccanismo denominato “Generatore di Indici di Anomalia delle Operazioni Sospette” (in acronimo, GIANOS), ormai adottato dalla grande maggioranza delle banche italiane e rivelatosi assai utile in numerose circostanze.

Il progetto GIANOS è nato dall'iniziativa congiunta di ABI (che con la sua circolare n. 37 del 3 gennaio 1995 ha emanato disposizioni applicative del progetto), Assbank e Associazione delle banche popolari. Esso è stato avviato a partire dal 1° gennaio 1995.

GIANOS è essenzialmente un sistema, basato su avanzate tecnologie informatiche, con funzioni di rilevatore degli indici di anomalia delle operazioni che confluiscono nell'Archivio Unico Informatico, al quale è collegato per poterne utilizzare i dati. A ciascuna operazione vengono assegnati dei codici alfanumerici di identificazione, che costituiscono l'elemento di base per la creazione di tabulati codificati e dunque sostanzialmente anonimi e riservati, a fronte dei quali può scattare l'analisi di eventuali anomalie, sia a livello di singole operazioni che di comportamento complessivo del soggetto disponente.

Il sistema, infatti, opera attraverso la trasformazione di tabelle algoritmiche - fissate in sede ABI da un apposito Comitato, coperte dal più assoluto riserbo e periodicamente aggiornate - dei parametri operativi ricavati dai profili contenuti nel “decalogo antiriciclaggio” della Banca d'Italia, limitatamente a quelli dei quali rimane una traccia e che sono pertanto convertibili in dati numerici. Gli indici di anomalia descritti nel “decalogo” sono infatti solo in parte traducibili integralmente in termini numerici (ad esempio, la frequenza e l'importo in relazione al soggetto che pone in essere le operazioni), mentre alcuni di essi sono esclusivamente comportamentali (ad esempio, il cliente che di fronte alle

richieste di informazione dell'operatore decide di non effettuare l'operazione). GIANOS agisce memorizzando tutti i dati contenuti nell'archivio unico informatico e fissando per ciascun soggetto un concetto di normalità e una griglia di comportamenti attivi. Le banche aderenti al progetto possono quindi confrontare le operazioni nuove con i suddetti parametri, che vengono periodicamente modificati, segnalando su appositi tabulati tutto ciò che di atipico o di inatteso viene fatto dai singoli clienti⁴⁸.

La procedura GIANOS consente dunque l'individuazione automatica di operazioni "anomale", in quanto "atipiche" o "inattese" per il singolo cliente che le pone in essere, rispetto alla normale operatività che lo caratterizza. L'evidenziazione delle anomalie avviene definendo i "comportamenti attesi" del singolo cliente e confrontandoli con le operazioni "in corso". La definizione dei comportamenti attesi viene ricavata in via automatica dall'analisi dei comportamenti pregressi e può essere integrata con valutazioni effettuate a livello extraprocedurale.

Il sistema automatizza pertanto gli indici di anomalia traducibili integralmente in termini numerici e più in particolare gli indici di frequenza delle operazioni e dei volumi di importo movimentati.

La procedura automatica, tuttavia, non si sostituisce all'elemento umano, deresponsabilizzandolo da qualsiasi attività, ma costituisce un mero supporto all'analisi, garantendo peraltro la corretta applicazione delle disposizioni volte ad evidenziare le operazioni sospette e ad assicurare comportamenti uniformi all'interno degli istituti di credito⁴⁹.

⁴⁸ DI NUZZO U., Gli obblighi antiriciclaggio della categorie a rischio, in Riv. G. di F., n. 2/2000.

⁴⁹ Il Decalogo della Banca d'Italia non lascia dubbi in proposito: "... (GIANOS) non può che svolgere esclusivamente un ruolo di ausilio nella valutazione di operazioni con caratteristiche anomale in considerazione sia della possibilità di utilizzare standard prefissati solo per taluni indici di anomalia, sia della costante evoluzione

I comportamenti anomali del singolo soggetto, comprensivi di tutti i riferimenti alle operazioni che hanno portato alla loro costruzione e con l'evidenziazione dei comportamenti "attesi" che non si sono verificati nei fatti, sono resi disponibili a ciascun utente del sistema con diverse modalità tecniche (visualizzazione, stampa, integrazione con procedure interne)⁵⁰. Essi sono in tal modo pronti per essere vagliati con un'analisi di merito da parte dei responsabili delle singole dipendenze bancarie, i quali, quando l'operazione assuma le caratteristiche dell'operazione "sospetta", sono tenuti a riferire l'esito al legale rappresentante dell'istituto o al funzionario preposto, per l'ulteriore vaglio decisionale sull'eventuale inoltro all'UIC⁵¹.

Ferve tra i commentatori e gli operatori, il dibattito sull'opportunità di "esportare" il sistema GIANOS dal livello aziendale che lo caratterizza attualmente a livelli superiori. Vi è stato, a tal proposito, chi ha auspicato che occorrerebbe porre sui GIANOS aziendali un GIANOS statale che ne analizzi in automatico le risultanze a livello di sistema, non solo bancario e finanziario, ma anche professionale (notai, avvocati, commercialisti, grossi studi e società d'ingegneria, ecc.)⁵².

In conclusione sull'argomento, è utile rammentare che, in occasione della revisione delle tabelle algoritmiche adottata in

delle tecniche di riciclaggio resta in ogni caso ferma la responsabilità dell'intermediario per l'adeguatezza delle procedure interne di valutazione a garantire il rispetto degli obblighi imposti dalla legge. La mancata selezione automatica non esclude la responsabilità dell'intermediario per l'omessa segnalazione di un'operazione che si presentava sospetta".

⁵⁰ Cfr. BONFATTI S., Le iniziative della Banca d'Italia e delle associazioni di categoria delle banche in materia di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio, in CORVESE C.G. – SANTORO V. (a cura di), op. cit.

⁵¹ Cfr. LA GALA C.G., op. cit.

⁵² E' stato anche osservato che il limite di questo strumento informatico sembra soprattutto essere quello di rimanere in gestione presso i singoli intermediari i quali devono successivamente valutare, senza altri strumenti se non la conoscenza diretta della propria clientela, se l'operazione anomala sia o meno da segnalare ai sensi della legge n. 197 del 1991. Cfr. DI NUZZO U., op. cit.

concomitanza con l'inizio della circolazione fisica delle banconote e delle monete in Euro (1° gennaio 2002), il sistema è stato ridenominato EUROGIANOS con decisione del menzionato Comitato in sede ABI.

13. Il ruolo e l'attività svolta dalla Guardia di Finanza

Abbiamo già fuggacemente considerato, in alcuni passaggi delle pagine che seguono, alcuni aspetti dell'azione demandata dalla legge alla Guardia di Finanza, ed in particolare al Nucleo Speciale di polizia valutaria.

In questo paragrafo la tematica sarà affrontata in maniera maggiormente sistematica⁵³.

In termini generali, le funzioni di polizia economico-finanziaria del Corpo derivano direttamente dalla legge di ordinamento n. 189 del 23 aprile 1959, tuttora vigente, ed anzi rafforzata dalla recente legge n. 78 del 31 marzo 2000, concernente il riordino delle Forze di polizia, che ha ribadito lo speciale ruolo del Corpo quale polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione Europea. Con finalità applicative, il medesimo concetto è stato da ultimo trasfuso - nei termini che vedremo più diffusamente nelle pagine che seguono - nel decreto legislativo n. 68 del 19 marzo 2001, emanato in virtù della delega contenuta nella citata legge n. 78 del 2000.

La posizione prioritaria della Guardia di Finanza rispetto alle altre Forze di polizia in materia di contrasto e repressione della criminalità economica è anche stabilita dal Decreto del Ministro dell'Interno in data 22 gennaio 1992, in cui si precisa che, per quanto attiene la repressione del riciclaggio, deve

⁵³ I contenuti del testo che segue sono largamente tratti dalla circolare n. 176000 in data 1° agosto 2001 del Comando Generale del Corpo/III Reparto Operazioni - Ufficio Criminalità Organizzata e altri Servizi Extratributari, intitolata "Manuale operativo in materia di riciclaggio, usura e circolazione di capitali".

essere assicurata la più ampia valorizzazione della competenza specialistica della Guardia di Finanza anche sul piano internazionale.

Per corrispondere all'indirizzo generale ritraibile dal dato normativo, il quale è diretta conseguenza della riconosciuta capacità di investigazione sotto il profilo economico-patrimoniale acquisita con l'assolvimento dei propri compiti, il Corpo ha conseguentemente provveduto ad orientare la struttura ordinativa, anche al fine di ottimizzare le singole specializzazioni dei Reparti, ed ha elaborato procedure operative dedicate ad affrontare la specifica problematica⁵⁴.

L'ultimo adeguamento organizzativo di rilievo risale al 1° gennaio 2000, con l'istituzione a livello centrale del Comando Investigazioni Economico Finanziarie (C.I.E.F.), alle cui dipendenze sono stati collocati due Reparti Speciali, proprio allo scopo di fronteggiare la componente economica del fenomeno criminale in maniera tanto specializzata quanto coordinata: il Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (S.C.I.C.O.) ed il Nucleo Speciale di polizia valutaria, già più volte menzionato.

Nondimeno, è rimasto sostanzialmente immutato l'assetto periferico delle strutture investigative, che possono contare sull'apporto dei Nuclei Regionali e Provinciali di polizia tributaria nel cui ambito siano inseriti i Gruppi di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (G.I.C.O.), degli altri Nuclei Provinciali di polizia tributaria (anche se sprovvisti di G.I.C.O. alla sede), nonché dei Comandi territoriali. All'interno di questo complesso sistema di Reparti e Comandi, è prevista una permanente circolarità di informazioni, al fine di prevenire duplicazioni e sovrapposizioni d'interventi nelle indagini antiriciclaggio.

⁵⁴ Cfr. POLLARI N., L'attività di polizia giudiziaria nella repressione del riciclaggio, in CORVESE C.G. – SANTORO V. (a cura di), op. cit..

Analizziamo ora i compiti attribuiti ai singoli Reparti menzionati dalla citata circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza.

Al C.I.E.F. compete un ruolo centrale, poiché esso coordina e controlla i dipendenti Reparti Speciali; più in particolare, esso:

- assicura il collegamento delle attività investigative ai fini dell'individuazione di eventuali connessioni tra indagini di diversi Reparti;
- effettua l'analisi dei fenomeni criminali, economici e finanziari in ambito nazionale, identificando i profili di rischio in funzione dei quali possono essere efficacemente orientate le scelte degli obiettivi dell'azione di polizia;
- individua le migliori metodologie investigative e le eventuali difficoltà di attuazione;
- fornisce, tramite i dipendenti Reparti Speciali, il supporto tecnico e logistico necessario ai Reparti impegnati nello svolgimento di indagini complesse.

Il Nucleo Speciale di polizia valutaria ha il compito primario di eseguire, in ambito nazionale, direttamente o delegando i Nuclei Regionali e Provinciali di polizia tributaria, l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette pervenute dall'UIC e le ispezioni, d'iniziativa o a richiesta dei competenti Organi centrali, finalizzate alla verifica del rispetto delle disposizioni antiriciclaggio da parte degli intermediari non abilitati iscritti nell'elenco generale. In ragione della sua posizione centrale, il Nucleo Speciale pv intrattiene scambi informativi regolari con gli Organi di vigilanza del settore finanziario (Banca d'Italia, UIC, CONSOB, ISVAP), e cura la raccolta di tutti i dati e le notizie riguardanti l'attività svolta dal Corpo nel settore, anche per fini di demoltiplicazione ai Reparti delle informazioni così rese disponibili. Dal punto di vista operativo, il Nucleo Speciale pv è deputato a svolgere indagini antiriciclaggio su tutto il

territorio nazionale, attraverso il Gruppo Investigazioni Antiriciclaggio alla sede di Roma e le Sezioni di polizia giudiziaria distaccate presso i Gruppi di Milano e Palermo. Per supportare tale attività investigativa, il Nucleo Speciale pv è autorizzato a consultare la già ricordata anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, in modo da poter localizzare i rapporti bancari dei soggetti sottoposti ad indagine senza dover interpellare l'intero sistema bancario nazionale.

Lo S.C.I.C.O. è un Reparto Speciale creato con l'intento di combattere la criminalità organizzata; nell'ambito di tale attività primaria esso svolge anche funzioni rivolte al contrasto del riciclaggio. A tal fine, esso:

- intrattiene rapporti a livello centrale con il Procuratore Nazionale Antimafia, anche fungendo da demoltiplicatore tra questi ed i G.I.C.O. in sede di Nuclei Regionali e Provinciali di polizia tributaria;
- può designare ufficiali che possono avanzare richiesta d'accesso all'anagrafe dei conti e dei depositi;
- procede all'interscambio informativo con i paritetici servizi centrali delle altre Forze di polizia, con la D.I.A. e, per il tramite del II Reparto del Comando Generale della Guardia di Finanza, con gli organismi collaterali esteri;
- partecipa alle cosiddette Conferenze di Servizi convocate periodicamente a livello centrale per lo scambio, a fini investigativi, dei dati e delle informazioni attinenti l'attività di contrasto alla criminalità organizzata;
- su richiesta delle Direzioni Distrettuali Antimafia, fornisce concorso alle attività investigative eseguite dai G.I.C.O., disponendo, nei modi e nei termini richiesti, l'intervento di personale del proprio Gruppo Tecnico Operativo, del cui impiego deve essere informato il Comando Generale/II e III Reparto;

- assicura, ove necessario, lo svolgimento dei colloqui investigativi, delle intercettazioni preventive e delle operazioni sotto copertura in materia di riciclaggio⁵⁵.

A livello periferico, e precisamente all'interno dei Nuclei Regionali e Provinciali di polizia tributaria, in sede di Direzione Distrettuale Antimafia, operano i G.I.C.O. Essi hanno il compito, per quanto riguarda lo svolgimento della funzione antiriciclaggio, di individuare i flussi illeciti di ricchezza provenienti dal crimine organizzato e di effettuare le indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio dei soggetti individuati dalla legge, nonché sulle loro attività economiche, disposte dal Procuratore della Repubblica, dal Questore ovvero dal Tribunale ai sensi della legge n. 575 del 1965. Essi provvedono anche, mediante le Sezioni Antiriciclaggio e Valuta, ad approfondire le segnalazioni di operazioni sospette ed alle ispezioni di cui alla legge n. 197 del 1991, delegate dal Nucleo Speciale di polizia valutaria. Inoltre, eseguono gli accessi e gli accertamenti presso le pubbliche Amministrazioni e gli intermediari finanziari, a richiesta dei Prefetti, appositamente delegati, e del Direttore della D.I.A.. Nell'ambito della loro attività, possono segnalare al competente Procuratore Distrettuale Antimafia l'utilità di avvalersi del "concorso" dello S.C.I.C.O., previa verifica della sussistenza dei presupposti indicati nel Decreto del Ministro dell'Interno in data 4 marzo 2000, e possono richiedere il supporto del medesimo S.C.I.C.O. per lo svolgimento di colloqui investigativi, operazioni sotto copertura, intercettazioni preventive.

Qualora nei Nuclei Provinciali pt non sia inserito organicamente un G.I.C.O., essi operano mediante le dipendenti Sezioni o Drappelli "Servizi Vari"; in particolare, in

⁵⁵ Tali attività sono previste, rispettivamente, dall'art. 18 della legge n. 354 del 1975, dall'art. 25 ter della legge n. 356 del 1992, e dall'art. 12 quater del decreto legge n. 306 del 1992, convertito nella medesima legge n. 356 del 1992.

tale situazione, i Reparti della specie cooperano con il Nucleo Speciale pv sia nella fase di selezione di situazioni di interesse operativo attraverso l'acquisizione ed il vaglio delle informazioni disponibili in sede locale, sia nell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette delegate dallo stesso Nucleo Speciale. Se del caso, svolgono le appropriate indagini di polizia giudiziaria.

Infine, gli altri Comandi territoriali diversi da quelli precedentemente elencati (ma compresi i Nuclei Provinciali pt in sede di Nucleo Regionale pt) sono incaricati di:

- attivare una costante azione informativa e di monitoraggio della situazione del settore dell'intermediazione finanziaria, anche al fine di orientare l'attività di controllo riguardante la legislazione antiriciclaggio di cui alla legge n. 197 del 1991, di competenza del Nucleo Speciale di polizia valutaria;
- svolgere indagini di polizia giudiziaria a livello locale;
- eseguire controlli in merito ad eventuali trasferimenti transfrontalieri di valuta, titoli o valori mobiliari, ogniqualvolta si renda necessario analizzare i flussi finanziari riconducibili a soggetti sospettati di trasferire all'estero valori da riciclare.

Al fine di eseguire i compiti operativi demandati dalle leggi, la Guardia di Finanza è dotata di specifici poteri.

In primo luogo, gli appartenenti al Nucleo Speciale di polizia valutaria, nonché gli appartenenti ai Nuclei Regionali e Provinciali di polizia tributaria quando agiscono su delega del Nucleo Speciale⁵⁶, esercitano anche i poteri loro attribuiti dalla normativa valutaria⁵⁷. In particolare, si tratta dei seguenti poteri:

⁵⁶ Ex art. 3, comma 4, lettera f. della legge n. 197 del 1991.

⁵⁷ D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148.

- quelli attribuiti ai funzionari dell'UIC nello svolgimento dell'attività ispettiva in materia valutaria⁵⁸, che consentono lo svolgimento di controlli successivi per campione sui dati e sulle attestazioni fornite dagli operatori delle banche abilitate, di verifiche dei dati concernenti la gestione valutaria delle medesime banche e di quelli relativi ad operazioni delle altre imprese autorizzate, e soprattutto di ispezioni presso le aziende di credito ed istituti di credito speciale, nonché nei confronti di altri soggetti, presso i quali si abbia ragione di ritenere che esista documentazione rilevante, in luoghi diversi dalle dimore private;
- quelli attribuiti ai militari della Guardia di Finanza in materia finanziaria dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4 e dalle altre leggi tributarie;
- quelli concernenti la possibilità di richiedere l'esibizione di libri contabili, documenti e corrispondenza e di estrarne copia;
- quelli attinenti la contestazione delle violazioni di carattere amministrativo riscontrate;
- quelli relativi alla possibilità di assumere in atti i soggetti sottoposti ad accertamento.

Nondimeno, possono essere utilizzati, qualora utile o necessario, anche gli ordinari poteri di polizia giudiziaria, eventualmente corroborati dalle tecniche investigative previste dalle leggi speciali (indagini patrimoniali, operazioni sotto copertura, ritardo degli atti, intercettazioni telefoniche ed ambientali⁵⁹), secondo le disposizioni degli artt. 347 e seguenti del codice di procedura penale.

⁵⁸ Tali poteri promanano dal D.P.R. n. 148 del 1988 (cit.).

⁵⁹ Più in dettaglio:

- le operazioni sotto copertura sono previste dall'art. 12 quater del decreto legge n. 306 del 1992 (cit.). Esse possono essere compiute solo dal personale dello

Una problematica particolare è quella relativa al coordinamento dell'attività del Nucleo Speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza con quella della Direzione Investigativa Antimafia, atteso che entrambe le entità sono destinatarie delle segnalazioni di operazioni sospette originate dall'UIC. Per risolvere il problema, è stato stipulato nel 1998 un apposito Protocollo d'intesa che regola la suddivisione del lavoro investigativo, sicché la D.I.A., in ottemperanza alle competenze attribuite dalla legge istitutiva, procede agli sviluppi delle segnalazioni che risultino attinenti ai fenomeni associativi di tipo mafioso, di cui all'art. 416 bis del codice penale, mentre negli altri casi la competenza a procedere rimane esclusivamente radicata sul Nucleo anzidetto⁶⁰. In virtù di tale protocollo d'intesa, la D.I.A. si incarica di comunicare di volta in volta al Nucleo Valutario quali segnalazioni essa provvede ad approfondire direttamente, in ragione della loro manifesta attinenza a fatti di criminalità organizzata: ne discende che tutte le altre restano affidate, per l'ulteriore corso, all'esame ed alla trattazione da parte del predetto Nucleo. A riguardo, non essendo stato ritenuto sufficiente a cogliere a priori l'attinenza o meno alla criminalità organizzata il criterio dello screening storico-archivistico, inizialmente adottato dalla D.I.A. si è stabilito di leggere le segnalazioni sospette anche rapportandole a paradigmi, per così dire, monotematici, che l'esperienza si incarichi di indicare, di volta

S.C.I.C.O. e dei G.I.C.O. al fine di acquisire, in modo simulato, elementi di prova in ordine al riciclaggio di proventi illeciti;

- il ritardo degli atti, di competenza del Pubblico Ministero o degli Ufficiali di polizia giudiziaria, è previsto dall'art. 10 del decreto legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito nella legge 19 febbraio 1992, n. 172, al fine di acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per la individuazione dei responsabili del riciclaggio e dell'usura;
- le intercettazioni telefoniche ed ambientali in materia di riciclaggio (e di usura) sono state introdotte nell'ordinamento vigente dall'art. 13 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203.

⁶⁰ NANULA G., op. cit.

in volta, come particolarmente significativi alla luce del trend dell'azione antimafia: così, per esempio, i riferimenti a soggetti di nazionalità russa o albanese, a transazioni finanziarie in determinate valute estere e così via⁶¹. Se nel corso delle indagini condotte dal Nucleo Speciale pv dovessero venire alla luce collegamenti con l'attività di associazioni di stampo mafioso, o nell'ambito degli accertamenti della D.I.A. dovessero emergere fattispecie penali diverse, come ad esempio fatti di criminalità economica, i due organi investigativi avvieranno un interscambio informativo di cui sarà portato a conoscenza il Procuratore Nazionale Antimafia.

La Guardia di Finanza, inoltre, mantiene stretti rapporti di collaborazione internazionale antiriciclaggio, fondamentali in un settore in cui i movimenti transfrontalieri costituiscono una delle prassi operative criminali maggiormente rilevanti. I rapporti internazionali vengono gestiti in via esclusiva, a livello centrale, dal II Reparto del Comando Generale della Guardia di Finanza, il quale dispone di privilegiati canali di cooperazione sia con le Organizzazioni internazionali di polizia (Interpol ed Europol), sia con i paritetici Organismi antiriciclaggio degli altri Stati.

Gli assetti organizzativi ed operativi sopra indicati appaiono in grado di far fronte, sul piano investigativo, alle esigenze di sicurezza del sistema finanziario. Di ciò si ricava testimonianza dai risultati dell'attività del Corpo nel corso dell'anno 2001, resi noti dal Comando Generale della Guardia di Finanza, da cui si evince che in quell'anno, nell'ambito dell'attività antiriciclaggio:

- sono stati sequestrati e/o confiscati beni e disponibilità finanziarie per oltre 1.100 miliardi di lire ed accertati importi oggetto del reato di riciclaggio per circa 187 miliardi di lire;

⁶¹ DI NUZZO U., op. cit.

- sono stati sottoposti ad accertamenti 1.426 soggetti, di cui 207 denunciati per riciclaggio.

In prospettiva, inoltre, il ruolo della Guardia di Finanza nella tutela del sistema finanziario nazionale rispetto al rischio di riciclaggio appare destinato a crescere e consolidarsi, per effetto delle previsioni normative recentemente introdotte con il ricordato decreto legislativo n. 68 del 2001, concernente l'adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di Finanza, emanato a norma dell'art. 4 della legge n. 78 del 2000.

In particolare, l'art. 1 del d.lgs. n. 68 del 2001 stabilisce che “il Corpo della Guardia di Finanza è forza di polizia ad ordinamento militare con competenza generale in materia economica e finanziaria sulla base delle peculiari prerogative conferite dalla legge”. Al fine dell'esecuzione delle funzioni di polizia economico-finanziaria, l'art. 2 della norma attribuisce al Corpo, tra l'altro, i compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di:

- valute, titoli, valori e mezzi di pagamento nazionali, europei ed esteri, nonché movimentazioni finanziarie di capitali;
- mercati finanziari e mobiliari, compreso l'esercizio del credito e la sollecitazione del pubblico risparmio;
- ogni altro interesse economico-finanziario nazionale o dell'Unione europea.

Le norme considerate costituiscono il dovuto riconoscimento legislativo dell'ormai avvenuto ampliamento dell'area di interesse operativo della Guardia di Finanza, che, muovendo dall'ambito prioritario della lotta all'evasione fiscale, è giunta a ricomprendere non solo tutte quelle forme di illegalità che arrecano pregiudizio al bilancio dello Stato e dell'Unione europea (area finanziaria), ma anche – per quanto di più diretto interesse di questa nostra trattazione – all'economia legale (area economica). È appena il caso di sottolineare come siffatta previsione legislativa sia quanto di più rispondente alle attuali esigenze di lotta contro l'attività dei

gruppi criminali, in cui con sempre maggiore frequenza si assiste ad una saldatura tra il riciclaggio del denaro sporco e l'evasione fiscale, che giungono spesso a configurarsi come due aspetti di una medesima pratica delittuosa⁶². Sotto tale profilo, grazie a questa norma l'Italia finalmente realizza, con chiarezza e decisione, le precise indicazioni contenute nel Piano d'azione contro la criminalità organizzata, approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997, il quale richiamava l'importanza e l'urgenza di riportare le indagini contro il riciclaggio a quelle contro l'evasione e le frodi fiscali, in considerazione del fatto che i canali di riciclaggio del denaro in fuga dalle autorità fiscali si sono dimostrati assai adatti a offrire rifugio e anonimato al denaro di cui occultare la provenienza, in quanto compendio di attività criminali⁶³.

Infine, segnaliamo come, dal punto di vista delle strutture operative costituite nel nostro Paese per far fronte all'intensificazione della lotta al riciclaggio di denaro sporco, avviata a livello internazionale a seguito degli attacchi di matrice terroristica contro gli Stati Uniti, avvenuti l'11 settembre del 2001, la Guardia di Finanza fornisce il proprio qualificato contributo all'attività del nuovo Comitato per la Sicurezza Finanziaria (CSF), costituito ai sensi del decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito con modificazioni nella legge n. 431 del 14 dicembre 2001⁶⁴. L'organismo⁶⁵ ha i compiti di:

⁶² D'ISANTO F., La polizia economico-finanziaria in Europa. Nuova realtà per la Guardia di Finanza, in Riv. G. di F., n. 5/2000.

⁶³ ROBERTI F., op. cit.

⁶⁴ Cfr. CIANI P. - MARCHESE G., La politica europea in materia di riciclaggio e reati finanziari, in Riv. G. di F., n. 1/2002.

⁶⁵ Composto da rappresentanti, oltre che della Guardia di Finanza, dei Ministeri degli Esteri, della Giustizia, dell'Interno, dell'Economia (con funzioni di coordinamento), della Banca d'Italia, dell'UIC, della CONSOB, della Direzione Investigativa Antimafia, dell'Arma dei Carabinieri e della Direzione Nazionale Antimafia. I membri del Comitato sono nominati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze,

- monitorare il funzionamento dell'intero sistema italiano di prevenzione e contrasto delle attività finanziarie svolte a supporto del terrorismo;
- perseguire il coordinamento tra le autorità operanti in ambito nazionale⁶⁶;
- coordinare ulteriormente il livello operativo interno e quello internazionale, stabilendo a tal fine i necessari collegamenti con gli organismi simili di altri Paesi, nell'alveo delle decisioni strategiche che saranno assunte nell'ambito del GAFI.

sulla base delle designazioni effettuate dalle entità rappresentate. La presidenza del Comitato spetta al Direttore Generale del Tesoro.

⁶⁶ In particolare, il Comitato può richiedere:

- l'esecuzione di accertamenti all'UIIC, alla CONSOB ed al Nucleo Speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza;
- lo sviluppo di eventuali attività informative da parte della Guardia di Finanza, ai sensi dell'art. 2 del citato d.lgs. n. 68 del 2001.

Il presidente del Comitato è altresì abilitato a trasmettere dati ed informazioni al Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza (CESIS) per le finalità di coordinamento spettanti al Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

PARTE TERZA

*IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO
NELL'ESPERIENZA DEI PRINCIPALI
PAESI EUROPEI*

CAPITOLO I

LA FUNZIONE DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE

1. Europol

1.1 Introduzione

Negli ultimi anni il processo di integrazione europea nel campo della cooperazione giudiziaria, ma soprattutto di polizia, in materia penale ha fatto grandi passi in avanti.

Infatti il trattato di Maastricht prima e poi quello di Amsterdam, con l'istituzione dell'odierno terzo pilastro, hanno gettato le basi per la realizzazione di una grande area senza frontiere legislative, lo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", in cui sia garantito a tutti i cittadini europei il diritto di vivere nella tutela e nella protezione delle loro vite e dei loro beni dalle attività criminali internazionali.

Nonostante la volontà dei fondatori dell'Unione Europea, anche le attività criminali si sono avvantaggiate delle immense potenzialità di questo spazio aperto. Esse hanno istituito filiali e sodalizi nei Paesi dell'Unione Europea, operando trasversalmente in più ambiti dell'attività a delinquere, ma soprattutto in materia di riciclaggio dei proventi illeciti. Proprio la capacità del capitale illegale di penetrare i mercati finanziari nazionali ed internazionali ha messo e mette in serio pericolo la vita economica dei cittadini e dei Paesi dell'Unione.

Dalla consapevolezza che oggi giorno le organizzazioni criminali possiedono l'attitudine a divenire multinazionali in grado di valicare le frontiere, siano queste fisiche o finanziarie, ancor prima che siano definitivamente abbattute mediante leggi o trattati, nasce l'esigenza di una maggiore collaborazione info-investigativa e processuale.

La globalizzazione del crimine e l'internazionalizzazione delle organizzazioni criminali hanno pertanto spinto gli Stati dell'Unione Europea a cercare nuove forme aggregative di lotta ai reati transnazionali, consapevoli del fatto che proprio tali organizzazioni criminali per prime hanno saputo cogliere l'opportunità di operare in un grande spazio senza la limitazione dei confini nazionali.

L'Ufficio Europeo di polizia, meglio noto come Europol, si pone al centro del sistema intergovernativo di cooperazione di polizia delineato dal Trattato di Amsterdam. Esso si configura come uno dei più grandi organismi esistenti di cooperazione tra agenzie di *law enforcement*, certamente il primo e l'unico che analizza il crimine secondo quanto previsto dalla Convenzione istitutiva.

1.2 *La Convenzione Europol*

Europol trae le sue origini dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, allorché all'art. K 1 punto 9, gli Stati Membri stabilirono che la cooperazione di polizia era una delle questioni di interesse comune per l'Unione, prevedendo la costituzione di un Ufficio Europeo di polizia. L'art. K1 punto 9 del Trattato di Maastricht prevede per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione Europea la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il traffico illecito di droga, il terrorismo ed altre forme gravi di criminalità organizzata, compresi, se necessario, taluni aspetti della cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio Europeo di polizia (Europol).

Tale Ufficio ha avviato le proprie attività il 3 gennaio 1994 con la denominazione di *Europol Drugs Unit* (EDU), avente sede a L'Aia (Olanda), limitando inizialmente le proprie competenze al solo traffico di stupefacenti.

Il 26 Luglio 1995 gli Stati membri hanno siglato a Bruxelles la Convenzione istitutiva di Europol, che è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 93 del 23 marzo 1998.

Scopo fondamentale di Europol, così come stabilito dall'art. 2 della Convenzione, è “di migliorare l'efficacia dei Servizi competenti degli Stati membri e la loro cooperazione, al fine di prevenire e combattere il terrorismo, il traffico illecito di sostanze stupefacenti ed altre gravi forme di criminalità internazionale, purché esistano indizi concreti di una struttura o di una organizzazione criminale e purché due o più Stati membri siano lesi dalle summenzionate forme di criminalità in modo tale da richiedere, considerate l'ampiezza, la gravità e le conseguenze dei reati, un'azione comune”.

Europol ha pertanto avviato ufficialmente tutte le sue attività il 1° ottobre 1998, dopo che tutti gli Stati membri avevano provveduto alla ratifica dell'atto istitutivo.

Attualmente le aree di competenza comprendono:

- il traffico illecito di sostanze stupefacenti;
- il traffico illecito di sostanze radioattive e nucleari;
- il traffico illecito di autoveicoli;
- l'immigrazione clandestina ed il traffico di esseri umani, inteso come sfruttamento a fini sessuali delle donne e dei minori;
- il terrorismo;
- la falsificazione di moneta, con particolare riferimento alla tutela dell'Euro, e degli altri sistemi di pagamento;
- il riciclaggio di denaro collegato a tali reati.

Il mandato dell'Europol potrà essere esteso in futuro ad altre forme gravi di criminalità organizzata internazionale in base alla convenzione Europol ed in seguito a decisione unanime del Consiglio europeo. Allo stato, sussistono progetti avanzati tendenti all'ampliamento delle materie di attuale competenza fino a ricomprendere altre diverse fattispecie di reato quali il furto organizzato, la frode (anche doganale), gli

attacchi alla proprietà, la truffa, il commercio illegale di opere d'arte.

L'articolo 30 del trattato di Amsterdam sull'Unione Europea conferma il futuro ruolo operativo di Europol, prevedendone un più diretto coinvolgimento nelle attività investigative. In particolare l'art K 2, punto 2, entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato:

- consente ad Europol di agevolare e appoggiare la preparazione, nonché di promuovere il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti degli Stati membri, comprese azioni operative di unità miste cui partecipano rappresentanti di Europol con funzioni di supporto;
- adotta misure per consentire ad Europol di chiedere alle autorità degli Stati membri di svolgere e coordinare indagini su casi specifici e di sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative a casi di criminalità organizzata;
- promuove reti di collegamento tra magistrati ed inquirenti che si specializzano nella lotta contro la criminalità organizzata in stretta cooperazione con Europol;
- istituisce una rete di ricerca, documentazione e statistica sulla criminalità transnazionale.

Europol è impegnata altresì a promuovere l'analisi criminale e l'armonizzazione dei metodi analitici a livello di Unione Europea. Per quanto concerne tale aspetto è importante precisare che il modello di *intelligence* ed analisi é la base su cui viene strutturata l'intera organizzazione per il raggiungimento degli obiettivi e delle funzioni in precedenza esposte.

A tal riguardo, la Convenzione dispone che Europol istituisca e gestisca un sistema informatizzato per consentire l'inserimento, l'accesso e l'analisi di dati. In particolare esso si

articola su un "Sistema Informatizzato" (*Computer System*) che si avvale di una rete progettata di più sottosistemi, tra loro collegati:

- sistema di Collegamento Informatico (*Info-Exchange system*) che viene utilizzato per i collegamenti tra le Unità Nazionali Europol e la sede centrale in L'Aia, per lo sviluppo dello scambio informativo;
- sistema di Informazione (*Information System*), costituente una sorta di Centro Elaborazione Dati (CED) europeo, deputato alla raccolta di tutti i dati informativi utili provenienti dagli archivi e schedari di polizia delle Forze dell'Ordine europee;
- archivi operativi ai fini di analisi (*Analytical Work Files*) utilizzati per l'attività di scambio info-operativo di supporto e coordinamento, per la valenza strategica ai fini dello smantellamento di organizzazioni criminali operanti a livello europeo;
- sistema indice (*Index System*) il quale contiene i riferimenti ai dati memorizzati negli *Analytical Work Files*.

I sistemi di analisi e di indice sono già attivi. Quello di informazione è in via di sviluppo e si prevede che sarà operativo entro il 2002.

La convenzione Europol istituisce un quadro rigoroso relativo ai diritti dell'uomo ed alla protezione, al controllo, alla supervisione nonché alla sicurezza dei dati. All'uopo un'autorità di controllo comune, composta da due esperti in materia di protezione di dati di ciascuno Stato membro, sorveglia l'impiego di tutti i dati personali conservati presso Europol.

Per completare il quadro descrittivo dell'intera struttura, merita menzionare che le Unità Nazionali Europol (UNE), i cui componenti appartengono agli Stati Membri e da cui dipendono gli ufficiali di collegamento distaccati a l'Aia (ELO's), hanno strutture ed articolazioni diverse per ognuno

degli Stati membri, secondo opzioni di scelta previste dalla Convenzione Istitutiva.

L'Unità Nazionale rappresenta l'unico organo di collegamento tra la struttura centrale Europol a L'Aia ed i Servizi nazionali di polizia (cd. referenti). Per quanto concerne l'Italia, l'Unità Nazionale Europol è a composizione interforze ed inserita come Divisione autonoma nell'ambito dell'Ufficio del Direttore Centrale della Direzione Centrale della Polizia Criminale. Ha alle dipendenze gli ufficiali e funzionari distaccati a L'Aia con compiti di Ufficiali di collegamento che operano con i paritetici degli altri Stati membri ed i Dipartimenti dell'Europol. In ordine alla direzione dell'UNE, il Ministero dell'Interno, con suo decreto del 25 marzo 1998, ha fissato il criterio del conferimento dell'incarico a rotazione di massima triennale, procrastinabile per un altro anno, ad un Primo Dirigente della Polizia di Stato od a un Ufficiale di grado equiparato (Colonnello) dell'Arma dei Carabinieri o della Guardia di Finanza.

1.3 La struttura organica

L'Ufficio europeo di polizia, come già accennato, ha la sua sede in Olanda a L'Aia.

Allo stato attuale, l'ufficio Centrale a L'Aia è strutturato su un Ufficio di Direzione, e su n.5 Dipartimenti, a ciascuno dei quali è preposto un vice direttore, così come segue:

- Supporto Investigativo, nel cui ambito sono inseriti gli Uffici di collegamento di tutti gli Stati membri più quelli degli organismi internazionali e dei Paesi terzi;
- Intelligence e Analisi per lo sviluppo della specifica branca e la gestione, tenuta e conservazione degli AWF;
- Criminalità Organizzata, nel cui ambito vengono sviluppati tutti i progetti relativi ai reati di competenza Europol;

- Servizi Tecnologici, per la ricerca, lo sviluppo e l'aggiornamento dell'intero sistema informatizzato ed i collegamenti con le UNE e gli Uffici di collegamento;
- Risorse Umane e Sicurezza, per gli aspetti relativi al reclutamento del personale ed alla sicurezza della struttura centrale.

L'organico consta attualmente di circa 250 persone di tutti gli Stati membri. Di loro 44 sono ufficiali di collegamento (ELO) e rappresentano tutta una serie di servizi incaricati di far osservare le leggi (polizia, guardia doganale, gendarmerie, servizi di immigrazione, ecc.). Gli ufficiali di collegamento, assieme agli agenti dell'Europol, agli analisti e agli altri esperti, garantiscono, 24 ore su 24, lo svolgimento del proprio mandato. L'organico dell'Europol continuerà ad aumentare per raggiungere le 350 unità nel 2003, compresi gli ufficiali di collegamento e gli addetti alla sicurezza.

Il Consiglio di amministrazione di Europol è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro ed ha un compito generale di supervisione delle attività dell'organismo.

Europol risponde del proprio operato al Consiglio dei Ministri della Giustizia e Affari Interni. Il Consiglio è responsabile dell'orientamento e del controllo; esso ha i poteri di nomina del direttore e dei vicedirettori ed adotta il bilancio. Il Consiglio si compone di rappresentanti di tutti gli Stati membri e la necessità dell'unanimità per approvare le decisioni contribuisce a garantire un controllo democratico di Europol. Vale la pena ricordare che Europol è finanziato con contributi degli Stati membri in base al loro PNL. L'esercizio annuale dell'Europol è sottoposto a una revisione effettuata da un comitato di controllo comune composto da tre membri designati dalla Corte dei conti delle Comunità europee.

1.4 *La lotta al riciclaggio*

Le competenti Autorità degli Stati Membri, conformemente alla legislazione attualmente vigente nei rispettivi ordinamenti giuridici, mettono a disposizione tutte le informazioni in loro possesso che possano contribuire a combattere il riciclaggio di denaro, attuando:

- lo scambio relativo ad ogni dato, elemento o notizia che interessi operazioni di riciclaggio o impiego di denaro, beni o altre utilità di provenienza illecita;
- le comuni ricerche analitiche sui problemi connessi al riciclaggio, i cui dati vengono inseriti nei cosiddetti “AWF” (*Analytical Work Files*).

Come già evidenziato in precedenza, lo scambio di informazioni in materia di riciclaggio, può avvenire solo per i reati connessi alle aree criminali rientranti nella Convenzione Europol. A tal proposito si sottolinea che Europol è una delle poche strutture, se non l'unica, a livello internazionale che consente di effettuare scambi di informazioni di natura operativa.

Lo scambio viene effettuato di iniziativa o su attivazione di uno degli Stati Membri. La richiesta di informazioni deve contenere:

- la denominazione dell'Autorità che la invia;
- la denominazione dell'Autorità a cui la medesima è diretta;
- le motivazioni, ossia il contesto operativo dal quale si evince che l'attività riciclaggio coinvolge due o più Stati Membri.

Essendo, quindi, il riciclaggio di denaro una delle attività principali del crimine organizzato che dovrebbe essere identificato ovunque esso si verifichi, Europol ha proposto, di recente, l'apertura dell'AWF “Transazioni Sospette”, i cui Referenti Nazionali, per l'Italia, sono il Comando Generale

della Guardia di Finanza – II Reparto e la Direzione Investigativa Antimafia – III Reparto.

La priorità dell'AWF "Transazioni sospette" è quella di focalizzare i risultati operativi ottenuti dagli Stati Membri ed in particolare, di identificare i soggetti coinvolti nel riciclaggio e nelle transazioni sospette. A parere degli esperti Europol, tali elementi sono essenziali per la lotta a tale fenomeno, anche in considerazione dell'entrata in vigore dell'Euro che potrebbe portare ad un consistente incremento delle transazioni sospette. In tale contesto è stata predisposta e sviluppata una complessa attività di studio, posta in essere anche attraverso l'esame e l'approfondimento di separati atti d'inchiesta istruiti da parte delle Autorità Giudiziarie italiane, acquisendo così una visione d'insieme di più fatti sviluppatisi anche su scala internazionale ma riconducibili, spesso, ad una medesima matrice criminosa, volta a realizzare continue attività di riciclaggio di denaro.

Europol, inoltre, al fine di consentire a tutti gli Stati membri di avere un comune approccio alla problematica del riciclaggio, frequentemente provvede ad organizzare meeting, seminari, convegni con la partecipazione di rappresentanti del mondo finanziario e bancario nonché di investigatori con pregresse e specifiche esperienze appartenenti alle Forze di polizia di tutto il mondo.

In tale contesto, sono stati anche avviati dei corsi per esperti appartenenti alle Forze di Polizia dell'Unione Europea allo scopo di cercare di standardizzare le procedure investigative e di scambiare le esperienze operative nel contrasto al riciclaggio, con l'illustrazione delle più significative operazioni portate a termine con successo.

In conclusione, la futura area di applicazione con la quale occorre confrontarsi è rappresentata da raffinate forme di criminalità di respiro globale, dove interagiscono una molteplicità di soggetti in grado di sviluppare tecniche raffinate di aggiramento delle regole, per arrivare a forme di criminalità

economica particolarmente insidiosa e corrosiva degli interessi fondamentali degli Stati dell'Unione.

In sintesi, di fronte ad un'area decisamente dinamica si assiste sempre più ad un mutato quadro di riferimento in cui organismi sopranazionali assumono sempre più importanza e ruoli di significativo rilievo. Testimonianza espressa ne sono le finalità di Europol le cui prerogative appaiono sicuramente potenziate, a motivo della crescita degli interessi da tutelare e delle incrementate difficoltà di indagine. La necessità di interpretare tali fenomeni, accresciuti proprio per il processo di europeizzazione economico e monetario, sta, nei fatti, sempre più omologando le originarie realtà locali verso un'unica dimensione continentale.

2. *OLAF*

2.1 *Premessa*

Nel diritto comunitario vigente sono sicuramente ravvisabili i segni di una svolta nella politica antifrode comune. Infatti nella più recente produzione normativa si assiste chiaramente ad un fenomeno di criminalizzazione in senso lato della protezione degli interessi economici dell'Unione. Ciò viene realizzato dotando la Commissione ed i Servizi competenti degli Stati membri di un primo nucleo di politica criminale coordinata, articolata su una serie di strumenti tesi a contrastare gli abusi finanziari, con maggiore effettività rispetto alle procedure amministrative già consolidate, non tralasciando quelli che possono essere gli spunti investigativi nella prevenzione del riciclaggio dei capitali proprio come forma di tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

I primi presupposti per tale nuovo approccio furono a suo tempo gli artt. 5 e 209A del Trattato sull'Unione Europea nella versione di Maastricht. L'art. 5 obbligava gli Stati membri ad

adottare tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato ed a facilitare le Istituzioni comunitarie nell'adempimento dei propri compiti, astenendosi da qualsiasi misura che rischiasse di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato. L'art. 209 A stabiliva che gli Stati membri "adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari" e "coordinano l'azione intesa a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro le frodi. A tale fine essi organizzano con l'aiuto della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra i servizi competenti delle rispettive amministrazioni."

Il Trattato di Amsterdam ha ripreso, consolidato e per taluni aspetti sviluppato tali prime affermazioni di principio. Se l'art. 10, infatti, nulla innova rispetto al preesistente art. 5, l'art. 280 introduce degli elementi sicuramente originali nello scenario giuridico comunitario.

La nuova formulazione del Trattato, in sintesi, attribuisce esplicitamente alla Comunità ed agli Stati membri il compito condiviso di combattere contro le frodi e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità stessa mediante misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri.

In tale nuova ottica, dunque, gli Stati membri, assieme alla Commissione (e non più con l'aiuto della Commissione), dovranno organizzare una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti, in tal modo codificando in via di diritto il ruolo che la Commissione ha assunto negli ultimi anni nel coordinamento sovranazionale dell'attività antifrode.

Tale attività si è da ultimo concretamente realizzata con la firma della Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari (c.d. Convenzione T.I.F.) con la quale gli Stati membri si obbligano ad introdurre nei rispettivi ordinamenti delle sanzioni di carattere penale nei confronti di determinati

comportamenti fraudolenti che attentano agli interessi finanziari della Comunità.

2.2 *La Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari*

La Convenzione relativa alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea è stata firmata a Bruxelles dai rappresentanti degli Stati membri il 26 luglio 1995¹; lo Stato italiano ha provveduto alla necessaria ratifica con la legge n. 300 del 29 settembre 2000. La norma convenzionale tende principalmente ad introdurre negli ordinamenti giuridici dei Paesi membri dell'Unione il concetto di frode comunitaria ai fini della protezione degli interessi finanziari della Comunità. La frode si configura pertanto come qualsiasi atto od omissione intenzionale, che abbia come risultato un danno agli interessi finanziari comunitari.

In risposta ai comportamenti fraudolenti, gli Stati sono tenuti ad introdurre nelle legislazioni interne delle sanzioni penali - "effettive, proporzionate e dissuasive", anche nella forma della pena detentiva per i casi di frode "grave"² - applicabili, in alcune circostanze, anche per i casi di tentativo, concorso personale ed istigazione. Viene anche individuata una scalarità della gravità delle frodi cui commisurare l'asprezza della risposta penale. La sanzione non penale rimane ammessa - a questo punto, come ipotesi residuale - per i casi di frode di lieve entità³.

¹ La Convenzione stabilita sulla base dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione Europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee, del 26 luglio 1995, è stata pubblicata in G.U.C.E. C 316 del 27 novembre 1995.

² La frode è "grave", a termini di Convenzione, quando supera un importo minimo prefissato dalla legge nazionale che non può essere inferiore a 50.000 ECU (ora Euro).

³ Entro il limite d'importo massimo di 4.000 ECU (ora Euro). Riassumendo, viene disegnato un sistema in cui le "frodi gravi" devono essere punite con sanzione penale edittale privativa della libertà (per importi superiori a 50.000 Euro), quelle di minor gravità con sanzione penale edittale anche non privativa della libertà, mentre

La Convenzione mira a garantire la certezza dell'azione penale nei confronti dei "frodatori". Infatti, vengono definite misure per dirimere le questioni di competenza giurisdizionale, in modo da impedire atteggiamenti "elusivi" da parte delle Autorità nazionali; inoltre, vengono regolati i rapporti tra l'extradizione e l'esercizio dell'azione penale, nel senso che nel caso di mancata estradizione di un frodatore (che comunque non potrà fondarsi unicamente sulla natura "fiscale" dei reati oggetto della richiesta d'extradizione presentata), questi dovrà subire in ogni caso l'azione penale del proprio Stato.

2.3 I protocolli integrativi della Convenzione

Al fine di completare questo primo dispositivo, su proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato successivamente due protocolli integrativi della Convenzione, che completano le iniziative di natura sanzionatoria nel settore della lotta contro la frode.

Il primo protocollo aggiuntivo⁴ riguarda specificamente il fenomeno della corruzione, considerato suscettibile di attentare al bilancio comunitario; il secondo documento⁵ concerne essenzialmente gli aspetti di cooperazione giudiziaria, considerati di primaria rilevanza per la realizzazione di una efficace protezione degli interessi finanziari comunitari allo stesso livello in tutta l'Unione e per tutti i settori del bilancio.

per le "frodi lievi" (inferiori a 4.000 Euro) gli Stati possono scegliere la strada della sanzione penale in alternativa a quella della sanzione amministrativa.

⁴ Protocollo, stabilito sulla base dell'art. K.3 del Trattato sull'Unione Europea, alla Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee, adottato con atto del Consiglio del 27 settembre 1996, pubblicato in G.U.C.E. C 313 del 23 ottobre 1996. Il Protocollo è stato ratificato con la medesima legge n. 300 del 29 settembre 2000 di ratifica della Convenzione T.I.F..

⁵ Secondo Protocollo, stabilito sulla base dell'art. K.3 del Trattato sull'Unione Europea, alla Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee, adottato con atto del Consiglio del 19 giugno 1997, pubblicato in G.U.C.E. C 221 del 19 luglio 1997.

In particolare, il primo protocollo riconosce preliminarmente che la lotta alla criminalità finanziaria è “questione d’interesse comune” ai fini della tutela degli interessi finanziari dell’Unione, e colloca in tale alveo la lotta contro gli atti di corruzione, commessi da funzionari pubblici sia nazionali che comunitari, potenzialmente lesivi del bilancio delle Comunità.

La corruzione viene identificata nel “compiere od omettere un atto proprio delle funzioni o nell’esercizio di queste, in modo contrario ai doveri d’ufficio, che leda o potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità Europee”, a seguito del conseguimento di un “vantaggio di qualsiasi natura”; essa è distinta nelle due ipotesi “passiva” ed “attiva”, a seconda che - rispettivamente - il funzionario “deliberatamente, direttamente o tramite un terzo, sollecita o riceve (...) o accetta la promessa (del vantaggio) per sé o per un terzo”, ovvero che “una persona” “promette o dà” l’indebito vantaggio al funzionario.

Si tratta, *mutatis mutandis*, di uno schema che ricalca quello, ben noto nel diritto penale italiano, della concussione e della corruzione: proprio l’esistenza di questi titoli di reato rende di fatto lo Stato italiano già adempiente al preciso obbligo protocollare di stabilire sanzioni penali “effettive, proporzionate e dissuasive” per gli illeciti di corruzione “attiva e passiva”.

Il secondo protocollo addizionale ha per obiettivo l’ulteriore completamento della Convenzione, da attuarsi mediante la definizione della responsabilità delle persone giuridiche, la previsione della punibilità penale del riciclaggio dei proventi di una frode ai danni del bilancio comunitario⁶, il ricorso coordinato allo strumento della confisca dei proventi illeciti e l’instaurazione di specifiche forme di cooperazione.

⁶ A tale proposito l’art. 6 del protocollo prevede che per riciclaggio dei proventi della frode si deve intendere una condotta intenzionale corrispondente ai canoni riportati dalla Direttiva n. 91/308/CEE del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopi di riciclaggio.

Di particolare rilievo è la norma sulla responsabilità delle persone giuridiche per frode, corruzione o riciclaggio, che viene configurata quale diretta conseguenza di un “beneficio” che la persona ha ottenuto dall’azione di una “qualsiasi persona”, che abbia agito sia a titolo individuale, sia per effetto di un “posto dominante in seno alla persona giuridica”. In tal caso, secondo il protocollo, si crea una doppia responsabilità, poiché quella attribuita alla persona giuridica si somma a quella penale a carico della persona fisica che abbia avuto parte nell’illecito. Il discrimine fra la responsabilità della persona giuridica e della persona fisica si risolve essenzialmente nella diversa natura delle sanzioni. La persona giuridica, infatti, non può essere assoggettata, per sua natura, alle sanzioni penali, che hanno natura afflittiva della sfera dell’individuo; le sanzioni, pertanto, vengono individuate sotto forma di restrizioni della sfera economica e della libertà di determinazione decisionale che sono proprie della persona giuridica, fino all’ipotesi estrema di soppressione d’impero della stessa. Dal punto di vista procedurale, il protocollo disciplina la cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione nella lotta contro la frode, la corruzione attiva e passiva ed il riciclaggio di denaro, prevedendo degli scambi d’informazioni espressamente finalizzati. La particolare complessità delle disposizioni introdotte dal Secondo Protocollo ha fatto sì che esso non sia ancora stato ratificato dall’Italia.

2.4 Struttura e compiti

L’entità comunitaria cui è affidata la tutela degli interessi finanziari è l’Ufficio europeo di lotta antifrode (OLAF

nell'acronimo di derivazione francese)⁷, la cui azione, isolata o coordinata con quella dei Servizi antifrode degli Stati membri, conduce frequentemente alla scoperta di situazioni aventi rilevanza penale proprio per effetto del quadro normativo di criminalizzazione delle frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione.

Il provvedimento di base del nuovo assetto di protezione finanziaria è la Decisione assunta dalla Commissione il 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio Europeo di lotta antifrode in luogo della preesistente UCLAF – Unità di coordinamento della lotta antifrode - al fine dichiarato di utilizzare tutti i mezzi disponibili per raggiungere gli obiettivi di tutela finanziaria imposti dal Trattato, pur senza incidere sulla ripartizione e l'equilibrio di responsabilità già raggiunti tra il livello nazionale e quello comunitario.

All'OLAF, a far data dal 1° giugno 1999, viene pertanto attribuita la funzione di esercitare le competenze della Commissione in materia di “indagini amministrative esterne”, con un mandato particolarmente ampio rispetto all'esperienza precedente, che comprende, oltre alla lotta contro la frode, il contrasto alla corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari delle Comunità, nonché ai fini della lotta contro le frodi inerenti a qualsiasi fatto o atto compiuto in disposizioni comunitarie.

Inoltre, all'Ufficio è attribuito il compito di ricercare i “fatti gravi” connessi con l'esercizio di attività professionali, che possano costituire un inadempimento degli obblighi sia dei funzionari ed agenti delle Comunità (personale statutario) sia di tutti gli altri soggetti operanti nell'ambito delle istituzioni e degli organi comunitari (compresi i membri delle istituzioni e

⁷ Decisione della Commissione del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) n. 1999/352/CE, CECA, Euratom, pubblicata in G.U.C.E. L 136 del 31 maggio 1999.

degli organi stessi ed i dirigenti: il cosiddetto personale non statutario).

Il sistema dei rapporti con le Autorità nazionali è imperniato sull' "interlocuzione diretta" tra l'Ufficio da una parte e, dall'altra, "le Autorità giudiziarie e le Autorità di polizia".

Le conseguenze di tale impostazione sono notevoli. Infatti, se le inchieste dell'UCLAF avevano natura prettamente amministrativa, con la nuova disciplina hanno assunto un carattere sensibilmente più vicino al penale. Ciò, allo stato attuale del diritto, apre problemi relativi alle attribuzioni dell'Ufficio, nonché alle garanzie che dovrebbero caratterizzarne le operazioni ed alle procedure utilizzate.

Attualmente, la condizione necessaria per il corretto funzionamento dell'Ufficio viene individuata nella sua indipendenza da qualsiasi istituzione nazionale o comunitaria.

I principi posti alla base della nuova disciplina dalla Decisione n. 1999/352 sono stati poi ripresi e sviluppati in apposita disciplina regolamentare⁸.

Un'attenzione specifica è dedicata alla duplice proiezione "interna" ed "esterna" delle "indagini amministrative" svolte dall'Ufficio per decisione del Direttore Generale, che può agire sia d'iniziativa, sia a richiesta dei soggetti legittimati in tal senso (gli Stati membri per le indagini esterne; le istituzioni, gli organi o gli organismi per le indagini interne).

Costituisce indagine esterna l'esercizio delle competenze conferite alla Commissione dal Regolamento n. 2185/96 per l'esecuzione di controlli e verifiche sul posto negli Stati membri e nei Paesi terzi.

⁸ Si tratta del Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999, e del Regolamento (EURATOM) n. 1074/1999 del Consiglio del 25 maggio 1999, entrambi relativi alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF).

L'indagine "interna" è invece quella condotta in seno alle istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione Europea. Essa può essere condotta dall'Ufficio facendo ricorso ad un quadro potestativo autonomo, che consente l'accesso senza preavviso e ritardo ad ogni informazione in possesso delle istituzioni, degli organi e degli organismi, nonché ai locali da essi fisicamente occupati, al fine di acquisire documenti (anche prendendone fisicamente possesso, per evitarne la sottrazione) o anche solo "informazioni orali" dalle persone interessate all'indagine. L'indagine interna può essere anche supportata da azioni esterne ai sensi del Regolamento n. 2185/96.

2.4.1 Cenni sull'organigramma e l'indipendenza dell'Ufficio

Ulteriore polo d'attrazione per il legislatore comunitario è, come già accennato, l'indipendenza dell'Ufficio, a presidio della quale vengono emanate stringenti disposizioni concernenti sia la figura del Direttore Generale, sia la struttura del Comitato di vigilanza.

Il Direttore Generale, nominato dalla Commissione con il concerto delle altre due istituzioni, ha un incarico quinquennale rinnovabile una sola volta, non revocabile in corso di mandato, ed ha le medesime connotazioni d'indipendenza del Comitato di vigilanza: qualora si ritenga leso in tale prerogativa da un atto della Commissione, può ricorrere alla Corte di Giustizia. Oltre ai doveri di informazione al Comitato di vigilanza, il Direttore Generale è tenuto a riferire "regolarmente" al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Corte dei Conti.

L'organigramma dell'OLAF⁹ prevede degli organi di staff del Direttore e degli organi di "line". In particolare gli organi di "line" dell'OLAF sono costituiti da tre Direzioni. La

⁹ Quale definito alla data del 15 giugno 2001.

Direzione A si occupa di politica, legislazione e questioni giuridiche, e si articola su cinque Unità. Degna di particolare menzione è la costituzione, dell'Unità A.5, Magistratura e consulenza in materia giudiziaria. Quest'ultima Unità riprende e valorizza l'esperienza già maturata dal vecchio "Nucleo Magistrati" dell'OLAF e dovrebbe disporre, a regime, di quindici magistrati provenienti da tutti gli Stati membri. La creazione di tale Unità, fortemente voluta in ambito istituzionale, ha l'obiettivo di associare personale dell'ordine giudiziario all'attività d'inchiesta anche per fini di miglior dialogo con le autorità giudiziarie nazionali e con le future strutture giudiziarie dell'Unione. L'Unità è chiamata a fornire consulenze giuridiche interne all'Ufficio, in modo da garantire la legalità dell'azione d'inchiesta, assicurare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte e prevenire l'insuccesso delle azioni giudiziarie intraprese.

La Direzione C, composta da due Unità, è competente per la raccolta di informazioni, la strategia operativa e l'informatica.

La Direzione B "Indagini e Operazioni", vero e proprio cuore pulsante della lotta antifrode europea, ha una struttura atipica e flessibile che supera i limiti della compartimentazione per materia che caratterizzava l'UCLAF. Essa incorpora due gruppi di Consiglieri del Direttore Indagini e Operazioni. Il primo gruppo segue le indagini interne, nonché quelle in materia di spese dirette e di fondi strutturali, senza che siano previste funzioni specializzate tra i Consiglieri. Il secondo gruppo supporta il Direttore B per le indagini e le operazioni esterne (Consigliere per l'Agricoltura, Consigliere per le Dogane, Consigliere per le Sigarette). I Consiglieri hanno funzioni di coordinamento e di direzione rispetto a due Pool di investigatori (Pool 1 e Pool 2), costituiti con competenza indistinta per materia, in modo che non vi siano né ripartizione settoriale, né specializzazione dei singoli investigatori. In tal modo, si vuole perseguire la massima

flessibilità di utilizzo degli investigatori, facendo in modo che ogni investigatore possa completamente gestire a livello individuale tutti gli aspetti delle indagini di cui è responsabile, avvalendosi del supporto dei diversi Consiglieri in relazione all'area in cui si trova ad operare. A garantire la coesione ed il coordinamento interni alla Direzione B provvede l'Unità B.1 "Supporto tecnico e amministrativo agli ispettori".

2.4.2 Il contrasto al riciclaggio dei capitali

Allo stato attuale non esiste un documento ufficiale sul ruolo dell'OLAF nella lotta al riciclaggio di denaro.

Pertanto in linea generale l'OLAF coordina, specialmente nel settore del contrabbando di tabacchi lavorati esteri e di materiali ad alta incidenza fiscale e di valore, indagini contro il riciclaggio sulla base del principio che la protezione degli interessi finanziari delle Comunità é demandata, a livello internazionale, all'OLAF.

Ne consegue che quando il reato presupposto è costituito da una frode comunitaria, sorge una competenza specifica dell'OLAF nelle relative indagini.

La lotta al riciclaggio é un punto sensibile di discussione con l'Europol in quanto quest'ultimo organismo vorrebbe estendere la propria competenza al riciclaggio di denaro in generale e non ai soli reati rientranti nelle aree di competenza.

Per quanto concerne le attività investigative condotte dall'OLAF, c'è da segnalare che molto frequentemente le Autorità giudiziarie degli Stati membri dell'Unione Europea e gli organi giudiziari e amministrativi di Paesi terzi richiedono la collaborazione dell'OLAF quale organismo specializzato nell'esecuzione di commissioni rogatorie e per il coordinamento di indagini che sempre più frequentemente comprendono casi di riciclaggio.

Si evidenzia che quando l'OLAF riceve informazioni di operazioni finanziarie sospette che potrebbero essere

ricondotte a frodi comunitarie, oppure riceve una formale richiesta di coordinamento di indagini, effettua un'analisi criminale dei dati a sua disposizione attraverso la Direzione *Intelligence* e la stretta collaborazione con i competenti servizi degli Stati membri e dei Paesi terzi.

In tale contesto l'OLAF organizza riunioni operative sia a Bruxelles che presso gli Stati membri ed i Paesi terzi allo scopo di decidere le azioni da intraprendere per identificare le organizzazioni criminali coinvolte, ottenere le prove documentali e testimoniali e procedere al sequestro dei patrimoni ove previsto dalle legislazioni nazionali.

Operazioni, condotte e coordinate dall'OLAF nel contrasto al riciclaggio di denaro hanno avuto luogo in quasi tutti gli Stati membri nonché in Sud Africa, Slovenia, Cipro, Hong Kong, Bulgaria, Svizzera.

CAPITOLO II

L'ESPERIENZA BELGA

1. *La legislazione antiriciclaggio in Belgio*

Il sistema belga di contrasto al riciclaggio dei capitali di provenienza illecita è basato sulla legge dell'11 gennaio 1993 “sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario per finalità di riciclaggio”, più volte modificata ed integrata¹, che trova i propri presupposti nella Direttiva del Consiglio n. 91/308/CEE del 10 giugno 1991.

Tale normativa individua una serie di soggetti i quali, nel loro complesso, costituiscono l'intero mondo del “sistema finanziario”; costoro si distinguono tra quanti sono considerati soggetti rilevanti ai fini del sistema in via permanente e riguardo ad ogni aspetto della loro attività², e tra quanti invece sono destinatari di specifiche incombenze e responsabilità limitatamente agli aspetti espressamente previsti dalla legge³.

¹ Con i Regi Decreti del 22 aprile 1994 e del 24 Marzo 1995 e con le Leggi dell'11 luglio 1994, del 7 aprile 1995, del 10 Agosto 1998 (due leggi in pari data), del 22 aprile 1999 e del 4 maggio 1999.

² Si tratta: della Banca Nazionale del Belgio; delle istituzioni creditizie; delle società d'investimento, siano esse classificate come società di borsa (*société de bourse*) o società di gestione patrimoniale (*société de gestion de fortune*); delle compagnie d'assicurazione; del Servizio Postale; del Pubblico Ufficio dei Trust (*Caisse des Dépôts et Consignations*); delle società di consulenza all'investimento; di tutte le entità individuali o giuridiche professionalmente dedite alle transazioni denominate in valuta estera sotto forma di contanti o di assegni, nonché mediante l'uso di carte di credito o di debito; le società di erogazione di mutui; le entità individuali o giuridiche rientranti nella disciplina della legge sul credito al consumo; le società di leasing; le agenzie operanti in Belgio di società d'investimento soggette alle leggi degli altri Stati membri dell'Unione Europea; gli agenti immobiliari; le società di guardiania e sicurezza. La lista è soggetta ad integrazione e modificazione con Regio Decreto.

³ Si tratta: dei notai; degli esecutori giudiziari; di tutte le entità individuali o giuridiche iscritte all'Ordine delle Società di Auditing; di tutte le entità individuali o giuridiche iscritte negli albi dei soggetti esterni abilitati alla tenuta della contabilità o dei

Per l'ordinamento giuridico belga, per riciclaggio si intendono le seguenti attività:

- convertire o trasferire denaro o altri beni, al fine di nascondere o dissimulare la loro origine illecita, ovvero assistere qualsiasi persona, coinvolta nel reato da cui originano il denaro o beni in questione, in modo che possa evitare le conseguenze legali della sua azione;
- nascondere o dissimulare la natura, l'origine, l'uso, i movimenti o il possesso di denaro o altri beni, di cui sia nota l'origine illecita;
- acquistare, detenere o usare denaro o altri beni di cui sia nota l'origine illecita;
- partecipare a qualsiasi atto tra quelli sopra elencati o all'associazione finalizzata alla commissione di tali atti, anche a titolo di tentativo, nonché assistere alla loro perpetrazione, istigare taluno a commettere gli atti in questione o facilitarne comunque la commissione.

La legge individua rigorosamente i delitti presupposti che consentono di parlare di "riciclaggio" dei proventi da essi derivanti; la lista tipica include i seguenti delitti:

- terrorismo;
- criminalità organizzata;
- traffico illecito di sostanze stupefacenti;
- traffico illecito di armi, beni e merci;
- traffico di forza lavoro;
- traffico di esseri umani;
- sfruttamento della prostituzione;
- uso illecito sugli animali di sostanze ormonali o anti-ormonali, o di sostanze che ne stimolano la produzione, o commercio illegale di siffatte sostanze;
- traffico illecito di organi e tessuti umani;

consulenti tributari; di tutte le entità individuali o giuridiche che operano nel settore dei pubblici giochi.

- frode in danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea;
- frode fiscale seria ed organizzata, basata su meccanismi complessi o avente dimensioni internazionali;
- corruzione di pubblico ufficiale.

Sono inoltre reati presupposti del riciclaggio quelli appartenenti alle seguenti categorie:

- delitti connessi alla tutela dei mercati finanziari ed all'abusiva raccolta del pubblico risparmio;
- frode finanziaria, presa d'ostaggi, furto o estorsione con violenza, bancarotta fraudolenta.

I soggetti facenti parte del sistema finanziario sono tenuti ad identificare tutti i soggetti con cui intrattengono relazioni continuative d'affari; l'obbligo d'identificazione scatta altresì nei confronti dei clienti occasionali che eseguano transazioni di valore superiore a 10.000 Euro, ovvero anche di valore inferiore qualora emergano sospetti che essi stiano commettendo riciclaggio. Inoltre, dovranno essere attuati "tutti i ragionevoli passi" per identificare i reali committenti delle operazioni, qualora vi sia motivo di ritenere che i soggetti identificati come clienti non agiscano per conto proprio⁴.

I soggetti facenti parte del sistema finanziario hanno l'obbligo di predisporre un rapporto scritto circa ogni transazione che, a causa della sua "natura inusuale" anche in relazione all'attività del cliente, potrebbe essere collegata al riciclaggio.

Tale rapporto deve essere inoltrato alla Cellula per il Trattamento delle Informazioni Finanziarie (*C.T.I.F. – Cellule de Traitement des Information Finencières*, di cui si dirà

⁴ La legge definisce altresì alcuni casi circoscritti di esenzione dall'obbligo di identificazione dei clienti, che operano nel caso in cui il cliente sia un'istituzione finanziaria, una compagnia assicurativa operante nel ramo vita, o comunque un soggetto classificabile come appartenente al "sistema finanziario" in via permanente ai sensi della legge o della Direttiva n. 91/308/CEE.

dettagliatamente nel prossimo paragrafo), costituita dalla medesima legge, competente alla ricezione, trattamento e smistamento delle informazioni provenienti dal sistema finanziario con finalità di contrasto al riciclaggio.

La trasmissione del rapporto è segreta, e le parti della transazione – o le terze parti in essa coinvolte – non hanno il diritto di essere informati dell'avvio della procedura.

2. *La C.T.I.F.*

In applicazione delle previsioni della legge generale sul riciclaggio, la Cellula per il Trattamento delle Informazioni Finanziarie (C.T.I.F.) è stata istituita con il Regio Decreto dell'11 giugno 1993, “concernente la composizione, l'organizzazione, le operazioni e l'indipendenza dell'Unità di gestione dell'intelligence finanziaria” (*FIU – Financial Intelligence Unit*).

Le brevi note che seguono scaturiscono dal combinato disposto della legge fondamentale antiriciclaggio e del predetto Regio Decreto istitutivo della C.T.I.F..

La Cellula ha sede in Bruxelles e si compone di un minimo di tre ed un massimo di sei membri effettivi, tra cui un Presidente ed un Vicepresidente ed uno o più Presidenti Vicari. La nomina compete al sovrano, su proposta dei Ministri delle Finanze, della Giustizia e degli Affari Economici, ed ha durata di sei anni, rinnovabile. I Ministri delle Finanze e della Giustizia esercitano la supervisione sulla Cellula.

Il Presidente ed il Vicepresidente compongono il Consiglio, cui è attribuita la funzione di organizzare le attività della struttura.

Alla C.T.I.F. sono attribuite funzioni decisionali al fine di applicare la legge generale sul contrasto al riciclaggio; le delibere possono essere assunte a maggioranza semplice dei partecipanti alle sessioni cui partecipino almeno i due terzi dei

membri, tra i quali vi devono essere il Presidente o il Vicepresidente o un Presidente Vicario. In caso di parità tra le mozioni, il voto del Presidente o di un Presidente Vicario determina la prevalenza. Solo in situazioni di emergenza, le decisioni potranno essere assunte da almeno due membri, uno dei quali sia il Presidente o un Presidente Vicario.

La Cellula è supportata da un Segretariato composto da personale amministrativo (attualmente circa 25 elementi).

Essa è autorizzata ad emanare autonomamente il proprio regolamento interno, nonché ad avvalersi, per i propri fini, dell'assistenza di esperti esterni di proprio gradimento.

Alla C.T.I.F. è demandato in via permanente il compito di predisporre un rapporto, con cadenza almeno annuale, da inviare ai Ministri supervisor.

Nel caso in cui i soggetti facenti parte del sistema finanziario sappiano o sospettino che una transazione sia collegata al riciclaggio, essi devono informare la Cellula prima di eseguire la transazione stessa, notificando possibilmente il termine entro cui dovrà essere eseguita. In caso di necessità, quest'informazione potrà essere fornita anche telefonicamente, fatta salva la formalizzazione per iscritto non appena possibile⁵.

Nei casi particolarmente gravi ed urgenti, la C.T.I.F. ha facoltà di opporsi all'esecuzione di una transazione entro il termine ultimo per la sua esecuzione, preliminarmente notificato; in tal caso, l'opposizione ha l'effetto di bloccare la transazione per un massimo di 24 ore a partire dal momento della sua notifica. Il blocco della transazione può essere esteso dal Procuratore della Corona a richiesta della Cellula.

⁵ È interessante notare come nel sistema belga non siano dunque previsti indicatori oggettivi per individuare le "transazioni sospette", la cui prima identificazione avviene ad opera del soggetto appartenente al sistema finanziario sulla base di valutazioni soggettive, solo in parte ispirate dalle "linee guida" che la C.T.I.F. periodicamente dirama.

Qualora la natura o la tempistica della transazione sospettata ne impedisca la notifica preventiva alla C.T.I.F., i soggetti facenti parte del sistema finanziario sono autorizzati ad eseguirla, fornendo informazione “a posteriori” alla medesima struttura centrale ed indicando il motivo della mancata notifica preventiva.

A partire dalle informazioni così ricevute, la Cellula ha il diritto di ottenere da tutti i soggetti facenti parte del sistema finanziario, nonché dalle strutture amministrative e di polizia dello Stato, ogni informazione aggiuntiva che sia ritenuta utile allo svolgimento delle proprie funzioni⁶.

Nel caso in cui, dall'analisi delle informazioni di base ottenute dal sistema finanziario e dalle informazioni aggiuntive ottenute dai soggetti tenute a fornirle, la C.T.I.F. individui una “seria indicazione” di riciclaggio, essa deve trasmettere un'informativa al Procuratore della Corona di Bruxelles. La Cellula ed i suoi membri non sono autorizzati in nessun altro caso a rivelare ad alcun'altra Autorità le informazioni ottenute e gestite nell'adempimento dei propri doveri⁷; la violazione di tale precetto è sanzionata a titolo di delitto. Sono tuttavia ammessi gli scambi d'informazioni:

- eseguiti nel quadro di un rapporto di mutua assistenza internazionale, in applicazione di trattati internazionali di cui il Belgio sia parte o, a condizione di reciprocità, nell'ambito di organizzazioni internazionali che

⁶ Non si tratta di un potere d'accesso vero e proprio nei luoghi ove sono custodite le informazioni rilevanti, ma di un cogente potere amministrativo di richiesta delle informazioni medesime, svincolato da autorizzazioni di qualsiasi altra Autorità, compreso il Procuratore del Re.

⁷ Fa eccezione a questa regola la circostanza in cui i membri siano chiamati a testimoniare in tribunale.

perseguano gli stessi fini e che siano soggetti alle medesime regole di riservatezza imposte alla C.T.I.F.⁸;

- con l'OLAF della Commissione Europea, in applicazione delle disposizioni contenute nei Trattati comunitari o qualora il reato presupposto ricada sotto la sua competenza;
- con le Autorità nazionali di regolamentazione e supervisione, qualora le informazioni già trasmesse al Procuratore della Corona riguardino soggetti sottoposti alla loro vigilanza.

A sviluppo delle informazioni ricevute dalla Cellula, il Procuratore della Corona delega, se necessario, le ulteriori indagini alla Polizia⁹. Sulla base delle indagini preliminari così completate, il fascicolo passa al giudice per le indagini preliminari, cui spetta di decidere se dare corso alla fase dibattimentale del processo penale.

La Polizia¹⁰ ha dunque un ruolo ben delimitato nel sistema antiriciclaggio belga; la rilevanza delle informazioni che essa può fornire, però, fa sì che tre Ufficiali siano permanentemente inseriti nella struttura di supporto della C.T.I.F. con funzioni di “Ufficiali di collegamento”.

⁸ Attualmente, il Regno del Belgio ha stipulato 38 Accordi bilaterali utili a consentire scambi d'informazioni della specie. Con specifico riguardo ai rapporti con l'Italia, sono stati stipulati Accordi con la Guardia di Finanza e con l'U.I.C..

⁹ Alla quale è in ogni caso inibita la possibilità di rivolgersi direttamente alla C.T.I.F..

¹⁰ Dal 1° gennaio 2001 in Belgio è stata istituita la Polizia unica, in sostituzione del preesistente sistema in cui coesistevano la Polizia Giudiziaria, la Gendarmeria e le Polizie locali. La Polizia unica è organizzata su due livelli (federale e locale) e disporrà a breve di un'unica banca dati, che supererà quella dispersione delle informazioni che costituiva uno dei principali limiti della vecchia organizzazione.

CAPITOLO III

L'ESPERIENZA OLANDESE

1. La legislazione antiriciclaggio in Olanda

1.1 Premessa

La stima del volume complessivo delle attività riciclate nel mondo giunge a valori impressionanti: è stato calcolato che ogni anno vengano immessi e trasformati nei circuiti finanziari legali ben 700 miliardi di dollari, ovvero sia l'equivalente di circa 4 miliardi di fiorini olandesi al giorno, pari a 3.520 miliardi di lire circa.

Per il carattere di globalità che connota il fenomeno, come rappresentato nella parte seconda di questo volume, i principi di base ed i criteri di massima nella repressione del riciclaggio sono stati determinati a livello internazionale. Non facendo eccezione a tale regola, il sistema olandese in materia di riciclaggio attinge la propria fondamentale struttura alle norme di origine comunitaria o convenzionale.

In particolare, alla stregua degli altri Paesi dell'Unione Europea, le norme interne olandesi hanno tenuto conto dei contenuti della "Convenzione contro il traffico di sostanze stupefacenti", nota come Conferenza delle Nazioni Unite di Vienna del 20 dicembre 1988, della "Convenzione internazionale concernente il riciclaggio, l'identificazione, il sequestro e la confisca dei proventi di reato", elaborata dal Consiglio d'Europa in Strasburgo l'8 novembre 1990.

A tali convenzioni ha fatto seguito, in via complementare, la Direttiva comunitaria n. 91/308 del 10 giugno 1991, così come modificata ed integrata dalla Direttiva 2001/97/CE del 4 dicembre 2001, sulla prevenzione dall'utilizzo del sistema

finanziario per fini di riciclaggio. Tale direttiva, così come le norme interne nel sistema penale olandese, recepiscono di fatto i contenuti della Dichiarazione dei Principi di Basilea del 1988 e della discussione ed elaborazione delle 40 Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI).

L'ordinamento olandese non ha, comunque, previsto una fattispecie specifica di riciclaggio, ma ha provveduto ad ampliare la portata del reato di ricettazione nell'ambito del quale possono essere inquadrare le diverse condotte. Di contro, il sistema olandese, sulla base di tali linee guida approvate nei diversi contesti internazionali, prevede, un sistema di obblighi a carattere preventivo non dissimili dagli altri Paesi della Comunità europea. In estrema sintesi, esso prevede un insieme di obblighi di segnalazione (*disclosure obligations*) per le istituzioni bancarie e finanziarie relativamente alle operazioni connotate da un certo grado di anomalia, da determinarsi sulla scorta di precisi indici. Tali segnalazioni vengono inviate ad un apposito ufficio di raccolta delle segnalazioni (il MOT); questa provvede, in funzione di filtro (*buffer*), all'analisi delle segnalazioni che da anomale possono essere ritenute sospette per la presenza di ulteriori indici di pericolosità. In tal caso, la segnalazione viene inviata ad un'unità di polizia specializzata nell'antiriciclaggio, il BLOM, che, ove vengano rilevati gravi elementi di sospetto circa la sussistenza di ipotesi di riciclaggio, provvede ad informare l'Autorità Giudiziaria competente (il *Public Prosecutor*).

1.2 Il reato di riciclaggio nel sistema penale olandese.

Secondo una definizione data dal Ministero delle Finanze olandese, il riciclaggio si realizza, in linea di massima, quando larghe somme di denaro, rivenienti da reati gravi vengono introdotte nell'economia legale attraverso pagamenti legittimi, con mezzi apparentemente di origine lecita, in modo tale da rendere difficile qualsiasi indagine sulla relativa provenienza.

Quindi, il reato di riciclaggio consiste essenzialmente nell'attività diretta da un lato ad occultare l'origine illecita dei capitali e dall'altro a reinvestirli in attività legali per conferirvi, fraudolentemente, un'origine lecita.

Nel sistema giuridico penale dell'Olanda non esiste alcuna definizione tassativa del reato di riciclaggio. Con legge del 9 ottobre 1991, il legislatore olandese si è limitato ad integrare le fattispecie contenute negli articoli 416, 417 e 417 bis del codice penale, relativi originariamente alla più comune fattispecie della ricettazione. Gli emendamenti erano stati, comunque, programmati ancor prima dell'emanazione della direttiva comunitaria 91/308, avendo l'organo legislativo olandese optato per l'inclusione del reato di riciclaggio nel reato di "ricettazione", formulato, pertanto, in termini più ampi che nelle leggi penali degli altri Paesi.

Venendo alle fattispecie fissate nell'ambito del codice penale olandese, il relativo art. 416 recita:

“ Una persona che:

- a) ottiene, ha a sua disposizione o trasferisce beni o che stabilisce un diritto *in personam* o *in rem* nella proprietà o che trasferisce tale diritto, sapendo, nel momento in cui i beni venivano ottenuti o passavano sotto il suo controllo o nel momento in cui il diritto veniva stabilito, che i beni erano stati ottenuti con i proventi di un reato grave (delitto);
- b) intenzionalmente, per motivi di lucro, ha a sua disposizione o trasferisce beni ottenuti con i proventi di un reato grave (delitto) o trasferisce un diritto *in personam* o *in rem* stabilito in beni che erano stati ottenuti con i proventi di un reato grave,

è responsabile di gestione dolosa (ricettazione) di beni rubati ed è punibile con la pena della reclusione in misura non superiore ai quattro anni o con una multa di quinta categoria.

La stessa pena è applicabile anche alla persona che intenzionalmente trae vantaggio dai proventi di qualsiasi bene ottenuto attraverso la commissione di un reato grave”.

In Olanda, qualsiasi reato grave (*serious crime*) può costituire il reato presupposto al riciclaggio. Per giurisprudenza costante, per provare il reato di riciclaggio non è necessario dimostrare preliminarmente i reati presupposti dai quali provengono i capitali che vogliono essere immessi nel circuito finanziario legale. La semplice disponibilità di indizi è sufficiente per ipotizzare il reato di riciclaggio¹. Tali sufficienti indizi possono essere esemplificati:

- nell'ammontare e nei modi in cui una determinata somma sia stata cambiata dal riciclatore;
- nelle interrelazioni o frequentazioni del riciclatore con trafficanti di droga;
- nel cambio di somme in valute differenti per tagli di ordine minore;
- nelle richieste da parte del cliente riciclatore di eliminare le tracce documentali delle operazioni finanziarie effettuate;
- nella mancata giustificazione delle ragioni per cui il soggetto ha la disponibilità di larghe somme di denaro in contanti;
- ovvero, nella impossibilità residuale di provare un'origine legittima plausibile dei capitali oggetto della transazione.

Mentre l'art. 416 del codice penale olandese riguarda la fattispecie di natura dolosa, l'art. 417 bis concerne l'ipotesi di riciclaggio colposo. Nel primo caso occorre che il riciclatore abbia avuto conoscenza del fatto che il denaro sporco potesse provenire da reati gravi (*indictable offences* o *serious crimes*), mentre nel secondo è sufficiente che abbia potuto ragionevolmente

¹ Sentenze della Suprema Corte olandese 1960, 44 e 1986, 554.

sospettare della sua origine non lecita. Le conseguenze sono ovviamente di natura sanzionatoria, atteso che il delitto doloso viene punito con la reclusione fino a quattro anni o con una multa di quinta categoria, mentre quello colposo prevede la reclusione fino ad un anno o una multa di quinta categoria.

Più in particolare, l'art. 417 bis recita:

“ Una persona che:

- a) ottiene, ha a sua disposizione o trasferisce beni o che stabilisce un diritto *in personam* o *in rem* nella proprietà o che trasferisce tale diritto, nel caso in cui egli, nel momento in cui i beni venivano ottenuti o passavano in suo controllo o nel momento in cui il diritto veniva stabilito, avrebbe dovuto avere il ragionevole sospetto che i beni erano stati ottenuti con i proventi di un reato grave (delitto);
- b) per motivi di lucro, ha a sua disposizione o trasferisce beni o trasferisce un diritto *in personam* o *in rem* in quei beni, nel caso in cui egli avrebbe dovuto avere il ragionevole sospetto che i beni erano stati ottenuti con i proventi di un reato grave,

è responsabile di gestione negligente o imprudente (ricettazione colposa) di beni rubati ed è punibile con la pena della reclusione in misura non superiore ad un anno o con una multa di quinta categoria.

La stessa pena è applicabile anche alla persona che trae vantaggio dai proventi di qualsiasi bene nel caso in cui egli avrebbe dovuto avere il ragionevole sospetto che i beni erano stati ottenuti attraverso la commissione di un reato grave”.

L'art. 417 del codice penale olandese riguarda l'ipotesi del delinquente abituale nel reato di riciclaggio o ricettazione dolosa, punita con la reclusione fino a sei anni.

Nelle fattispecie appena descritte, è da rilevare che, nel caso della ricettazione e del riciclaggio di proventi derivanti dalla commissione di reati gravi, da nessuna parte è specificato espressamente che il ricettatore o il riciclatore debbano essere

persone diverse da quelle che hanno commesso i reati presupposti². È, però, da segnalare che nell'ambito della giurisprudenza consolidata della Suprema Corte olandese, le condotte di riciclaggio – e ricettazione – sono considerate come accessorie rispetto ai reati base ed in tal senso viene riconosciuta la condizione che il riciclatore - o il ricettatore - non concorrano nella commissione dei reati presupposti. La mancanza di una precisazione formale circa la posizione del riciclatore che si deve porre “al di fuori dei casi di concorso” nei reati presupposti, ha indotto il legislatore olandese a studiare una nuova formulazione del reato di riciclaggio che sarà prossimamente inserita nell'art. 420 bis del codice penale. Tale iniziativa porrà, così, termine a problematiche di cooperazione sul piano internazionale, in quanto spesso è emerso il problema, in ordine proprio al riciclaggio, della mancanza del requisito della “doppia punibilità”, necessario perché possa essere prestata collaborazione da parte delle autorità investigative e giudiziarie competenti dell'Olanda.

1.3 Il sistema delle segnalazioni ed il MOT - Meldpunt Ongebruikelijke Transacties

In ossequio alla Direttiva sul riciclaggio del 1991, l'Olanda ha emanato la legge del 16 dicembre 1993, concernente il sistema delle segnalazioni di transazioni anomale connesse ai servizi finanziari³. Questa legge è entrata in vigore all'inizio del 1994, con lo scopo di prevenire l'uso del sistema bancario e

² Ciò anche se è nella fattispecie stessa la necessaria distinzione dei ruoli del “ricevitore”, che si occupa del reimpiego, e del “ladro” che si occupa della commissione del reato presupposto: è la regola che nella prassi anglosassone viene riportata come “*receiver-stealer rule*”.

³ *Disclosure of unusual transactions (financial services) act* del 16 dicembre 1993, rintracciabile sul sito Internet <http://www.imolin.org/Nefthfsa.htm>.

finanziario a fini di riciclaggio e di preservarne l'integrità e la credibilità.

Per effetto dell'art. 2 della stessa legge, il 1° febbraio 1994 è stato istituito il MOT – *Meldpunt Ongebruikelijke Transacties* -, l'ufficio destinatario delle segnalazioni provenienti dalle istituzioni bancarie e finanziarie. Il MOT è un organo indipendente di natura amministrativa che ricade funzionalmente sotto l'egida del Ministero della Giustizia olandese. Esso provvede alla raccolta, alla registrazione ed all'analisi delle segnalazioni delle operazioni finanziarie con l'obiettivo di prevenire e reprimere gravi reati di riciclaggio.

Il MOT, nella sua funzione di *disclosure office*, invia esclusivamente alla Polizia ed all'Autorità Giudiziaria le segnalazioni ritenute meritevoli di approfondimenti investigativi in materia antiriciclaggio⁴; la sua posizione è, conseguentemente, quella di area di transito o di filtro (*buffer*) tra le istituzioni finanziarie da una parte e le autorità giudiziarie o di polizia dall'altro.

All'origine di tale flusso informativo, l'art. 9 del *Disclosure Act* dispone che tutti i soggetti che svolgono servizi finanziari devono comunicare immediatamente al MOT qualsiasi tipo di operazioni anomale. Tale norma non richiama tassativamente i soggetti obbligati a tale tipo di procedura, ma, sulla base delle attività tipicamente svolte, vi si possono includere le banche, ivi compresa la Banca Centrale, le istituzioni creditizie, gli uffici di cambio, le compagnie di assicurazione, gli intermediari finanziari ed assicurativi, le società che emettono carte di credito, gli agenti di borsa ed i casinò. In osservanza delle norme sulla *privacy*, le segnalazioni provengono direttamente dai soggetti sopra richiamati nella loro entità giuridica, senza alcun riferimento nominativo e personale all'effettivo

⁴ L'inoltro delle segnalazioni relative alle operazioni sospette verso l'Autorità Giudiziaria e le Forze di Polizia avviene attualmente per il tramite del BLOM, come sarà specificato nel successivo paragrafo 2.2.

operatore che ha individuato l'operazione anomala. Da evidenziare che dalle categorie suddette sono stati esclusi gli avvocati, i notai ed i commercialisti, essendo stato ritenuto che l'obbligo della segnalazione di operazioni anomale si sarebbe potuto porre in conflitto con la natura fiduciaria e confidenziale dei rapporti che si instaurano tra tali classi di professionisti ed i rispettivi clienti. Con il recepimento della direttiva comunitaria 2001/97/CE, l'Olanda dovrà adeguare le proprie norme all'avvenuta estensione degli obblighi di segnalazione anche a queste categorie appena richiamate.

Prima ancora della segnalazione, intervengono gli obblighi di identificazione da parte degli operatori bancari e finanziari che sono stati fissati nella legge sull'identificazione (*Wet Identificatie bij financiële dienstverlening – WIF*) del 1993, entrata in vigore anch'essa all'inizio del 1994.

L'art. 1 della legge sull'identificazione del 1993 stabilisce i soggetti a cui essa si applica, fundamentalmente identificabili nelle macrocategorie delle banche e degli intermediari finanziari, il cui elenco può essere comunque ampliato anche dalle organizzazioni di categoria in base a disposizioni interne. L'art. 2 definisce i casi in cui gli intermediari finanziari sono obbligati all'identificazione dei clienti, che, analogamente agli altri Paesi europei, concerne i soggetti che instaurino rapporti di durata od occasionali con gli istituti di credito o altri enti simili.

La legge sull'identificazione contempla anche il divieto per gli istituti finanziari di fornire specifici servizi ai clienti che non forniscono tutti i dati richiesti per la relativa identificazione.

I dati relativi all'identificazione della clientela, secondo le disposizioni contenute nella medesima legge, devono essere conservati per un periodo di cinque anni.

L'eventuale violazione di taluno di tali obblighi costituisce un "reato economico", così come previsto dall'art. 1 della

legge sui reati economici⁵. Di contro, l'art. 12 della *Disclosure of unusual transactions (financial services) Act* prevede un'esimente nei confronti delle persone che hanno proceduto alla segnalazione delle operazioni anomale, nel rispetto degli artt. 9 e 10 della legge, per violazione di norme quali quelle concernenti, per esempio, il segreto bancario. Allo stesso modo, le persone che hanno effettuato segnalazioni di operazioni anomale non possono essere ritenute responsabili, nemmeno sul piano civilistico, per danni recati a terzi, a meno che non venga accertato che non vi fossero ragionevolmente gli elementi di base per procedere alla segnalazione stessa.

La caratteristica peculiare del sistema delle segnalazioni in Olanda riguarda il fatto che ne formano oggetto non solo le operazioni sospette, ma anche quelle "anomale", distinzione che non si rinviene negli altri ordinamenti europei⁶. Tale estensione oggettiva dell'attività di segnalazione da parte dei soggetti partecipanti al sistema bancario si pone in relazione al forte dinamismo finanziario che caratterizza l'Olanda, con grossi rischi di penetrazione da parte di organizzazioni malavitose dedite al riciclaggio.

È l'art. 9 della legge sulle transazioni del 1993 che sancisce l'obbligo della segnalazione delle operazioni anomale (*unusual*) che chiunque pone o tenta di porre in essere. Tali segnalazioni devono essere inviate al MOT, la cui funzione diviene assolutamente rilevante per la selezione, fra le operazioni anomale (*unusual*), delle operazioni sospette (*suspicious*). È questa una funzione che il legislatore olandese ha voluto riservare alle autorità pubbliche, sottraendola ad un eventuale eccessivo potere discrezionale delle istituzioni finanziarie. Ciò non impedisce, tuttavia, alle stesse istituzioni finanziarie di comunicare direttamente al MOT ed all'autorità di Polizia, per

⁵ La legge sui reati economici è la *Wet op de economische delicten* – WED.

⁶ La distinzione operata è fra le "*suspicious transactions*" e le "*unusual transactions*", secondo un sistema vigente solo in Olanda, nelle Antille Olandesi ed in Aruba.

le immediate conseguenti indagini, le operazioni che già a prima vista appaiono pericolosamente sospette.

I criteri di selezione delle operazioni anomale sono contenuti in "liste di indici" predisposte congiuntamente dal Ministero delle Finanze e dal Ministero della Giustizia, integrabili o modificabili in ogni momento in relazione a particolari emergenze contingenti. Così è stato, per esempio, durante il periodo di "doppia circolazione" dell'euro con il fiorino, fissato in Olanda dal 1° al 28 gennaio 2002, per il quale è stata predisposta un'apposita, più rigorosa, lista straordinaria di indicatori, validi esclusivamente per quell'arco temporale in cui è stato ritenuto più alto il rischio di operazioni di riciclaggio.

Gli indici sono tanto di natura oggettiva, come nel caso degli ammontari delle operazioni, quanto di natura soggettiva, in relazione alla sensibilità professionale degli operatori in rapporto alla qualità ed al tipo delle operazioni finanziarie richieste⁷. La segnalazione avviene, in genere, al superamento di prefissate soglie quantitative (pari, in genere a 25.000 fiorini olandesi, equivalenti a circa 11.300 euro) nelle operazioni richieste agli operatori finanziari, operazioni che comunque non possono essere eseguite verso i soggetti che non abbiano fornito tutti i dati identificativi previsti dalla norma.

Il MOT monitorizza e valuta le operazioni segnalate dagli operatori finanziari avvalendosi di un efficiente sistema computerizzato di memorizzazione ed elaborazione dei dati. In tal senso viene operata una comparazione anche con altre

⁷ A seguito di una delle prime esperienze antiriciclaggio in Olanda, particolarmente frequenti sono le segnalazioni relative ad operazioni di *smurfing*, ovvero ad operazioni finanziarie di deposito o di trasferimento presso numerose filiali o agenzie del medesimo istituto di credito, per somme di denaro singolarmente inferiori alle soglie fissate dagli indicatori. Tali operazioni nel loro complesso si riferiscono, spesso, ad un'unica vasta operazione di ripulitura di denaro sporco, intenzionalmente frammentata su una considerevole serie di atti. Il termine *smurfing* ha preso il nome da personaggi dei cartoni animati, gli *smurfs*, noti per il loro frenetico dinamismo nell'assolvere innumerevoli attività nei più disparati campi.

banche dati della Polizia, come quella tenuta dall'Unità di Intelligence Criminale⁸

Molte delle segnalazioni sospette possono avere rilevanza anche su un piano amministrativo fiscale. In tali circostanze, attese le finalità esclusivamente antiriciclaggio del sistema di identificazione e segnalazione, è fatto divieto alle Autorità fiscali olandesi, alla stregua di ogni altra autorità amministrativa, di accedere ai dati degli archivi del MOT o del BLOM per la contestazione delle connesse irregolarità fiscali. Negli ultimi tempi, si è, però, rivelato sempre più frequente il caso che operazioni sospette si riferissero a reati di natura fiscale. In tali casi, il magistrato può delegare specifiche indagini all'autorità fiscale competente⁹, motivo per il quale nell'ambito del MOT è previsto un funzionario del Dipartimento Fiscale olandese.

A livello statistico, il seguente schema fornisce un quadro d'insieme delle segnalazioni anomale pervenute e delle operazioni giudicate sospette dal MOT, a partire dalla data della sua istituzione:

Anno	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Operazioni Anomale	14756	15085	16584	16974	24463	45079	47870
Operazioni Sospette	3898	3574	3456	2286	3995	1083	1213

Nonostante l'efficienza del MOT nell'opera di "screening" delle segnalazioni delle operazioni anomale e di impulso all'eventuale conseguente attività investigativa, va, però, da ultimo osservato che, a differenza che per istituzioni omologhe degli altri Paesi europei, tale organo non ha il potere

⁸ Si tratta della *Criminele Inlichtingen Dienst* – CID.

⁹ Si tratta della *FFIOD* – *Fiscal Intelligence and Investigation Department* – olandese.

di sospendere l'esecuzione di una transazione finanziaria, ancorché segnalata in anticipo, in quanto non vi è alcuna disposizione in tal senso nella legislazione olandese.

1.4 Le misure patrimoniali: la confisca ed il sequestro

La legislazione olandese risulta particolarmente severa nel campo delle misure patrimoniali nell'obiettivo di impedire che il denaro ottenuto illegalmente, attraverso qualsiasi mezzo, possa essere usato o reimpiegato nei circuiti finanziari o commerciali legali. In tale contesto, la misura della confisca assume tanto natura repressiva, poiché tende a ristabilire la situazione economica così come esistente anteriormente alla commissione del reato che ha prodotto illecitamente i proventi in oggetto, quanto natura preventiva, per il suo stesso valore deterrente.

La confisca è attualmente prevista nell'ambito delle misure comuni previste in ordine ai reati gravi, integrata con legge del 1983. Secondo l'art. 36e del codice penale olandese, a seguito di condanna per un reato grave, può essere richiesto al reo di pagare allo Stato un ammontare pari ai proventi stimati che si considerano provenienti dal delitto commesso: si tratta della cosiddetta "confisca per equivalente", istituto mutuato dal codice civile, così come gli altri strumenti giuridici similari, del sequestro preventivo e dell'azione revocatoria, ora ammessi anche per il giudice penale.

La legge del 1° marzo 1993 ha esteso l'istituto della confisca anche ai proventi illeciti ed alle altre connesse ipotesi di riciclaggio ed ha riconosciuto ulteriori poteri ai giudici ed alle forze di polizia.

Il procedimento per l'applicazione della misura della confisca è successivo rispetto al procedimento principale instaurato in ordine al reato di riciclaggio; questo, perché possa concretamente essere applicata la misura patrimoniale, deve concludersi con una sentenza penale di condanna. La

richiesta da parte del magistrato procedente dell'applicazione della misura della confisca deve, comunque, avvenire nel corso del procedimento principale, con la contestuale instaurazione di due procedimenti che possono avanzare in forma parallela, anche se il primo è subordinato all'esito del secondo.

Per la determinazione del valore dei proventi illeciti, devono essere attivate specifiche indagini sui crimini finanziari (*strafrechtelijk financieel onderzoek – sfo*), secondo le procedure indicate negli articoli dal 126 al 126f del codice di procedura penale olandese.

Gli articoli dal 94 al 94d del codice di procedura penale olandese, così come modificati nel 1993, riguardano i poteri ed i casi di sequestro di capitali di provenienza illecita. La novità procedurale introdotta nel 1993 ha riguardato l'ammissibilità del sequestro preventivo, previsto al fine di assicurare che le "ricchezze", illecitamente accumulate o godute, possano essere effettivamente recuperate nel caso in cui la misura della confisca venga in un secondo tempo adottata. Possono essere sottoposti a sequestro preventivo tutti i beni della persona sottoposta alle indagini, ovviamente anche prima di una sentenza di condanna, purché vi sia il sospetto che un reato grave, punibile con una multa di quinta categoria, sia stato commesso. Per eseguire il sequestro preventivo, è necessaria l'autorizzazione, su richiesta del pubblico ministero, del magistrato giudicante

2. *IL BLOM - Bureau Landelijk Officier van Justitie in MOTzaken*

2.1 *Premessa sull'organizzazione delle forze di Polizia in Olanda*

Nel voler fornire qualche cenno necessario sull'organizzazione delle Forze di Polizia in Olanda, va premesso che fino al 1994 coesistevano la Polizia Municipale, istituita nell'ambito delle città di maggiore rilevanza, e la

Polizia di Stato. Nel 1994, per effetto di una specifica riforma, le due Forze di Polizia sono state unificate in un solo Corpo di Polizia Nazionale suddiviso in un'agenzia a livello centrale (*National Police Agency*) ed in 25 uffici di polizia regionale (*Regional Police Forces*). In aggiunta alla Polizia Nazionale, esistono tuttora altri Corpi con particolari funzioni, come la Gendarmeria che si occupa della sicurezza in alcuni punti sensibili quali, ad esempio, gli aeroporti, i porti e le stazioni ferroviarie, e la Polizia Doganale (FIO), con compiti di vigilanza anticontrabbando analoghi a quelli svolti dalla Guardia di Finanza in Italia negli spazi doganali e nelle relative zone di vigilanza.

L'esigenza, innanzitutto di polizia, di porre una barriera contro il fenomeno del *money laundering* è particolarmente sentita in l'Olanda, atteso che è una delle aree in cui la struttura del sistema bancario e finanziario è particolarmente evoluta e sviluppata. Il peso finanziario dell'Olanda è andato via via accrescendosi anche in relazione alla sua capacità di attrazione verso i capitali esteri, esercitata attraverso un più vantaggioso sistema di norme civilistiche e fiscali. Dopo un primo periodo di circa un quinquennio di sperimentazione della normativa antiriciclaggio, gravitante intorno al regime delle segnalazioni, è nata l'ulteriore necessità di istituire un organismo esclusivamente dedito alla lotta al riciclaggio, identificabile nel BLOM.

2.2 *Il BLOM: struttura e funzioni*

Il BLOM – *Bureau Landelijk Officier van Justitie in MOTzaken* – è un organo della polizia olandese con funzioni di supporto dell'Autorità Giudiziaria per le investigazioni in materia di antiriciclaggio.

Esso rappresenta il supporto di polizia al Procuratore Pubblico Nazionale competente per la repressione dei reati in materia finanziaria. Va qui specificato che in Olanda il potere

giudiziario è amministrato da magistrati regionali, con competenze nell'ambito territoriale di riferimento, e da magistrati nazionali, con funzioni di coordinamento degli organi regionali. Esiste un unico magistrato nazionale, il *national public prosecutor*, che accentra in sé tutte le funzioni giurisdizionali in materia antiriciclaggio.

Il BLOM, istituito nel 1998, è posto alle dipendenze gerarchiche della Divisione di Intelligence Criminale della Polizia Nazionale, inquadrata nell'ambito del Ministero dell'Interno, mentre funzionalmente dipende dal Procuratore Pubblico Nazionale incaricato della repressione dei reati di riciclaggio. Responsabile del BLOM è il direttore che dispone di un ufficiale con mansioni di segreteria, di 8 ufficiali specializzati nel campo delle indagini finanziarie e di 11 ufficiali con compiti di esecuzione e coordinamento dell'attività di *intelligence*.

L'obiettivo strategico istituzionale del BLOM consiste nell'ottimizzare l'efficacia repressiva delle investigazioni antiriciclaggio conseguenti alle segnalazioni delle operazioni finanziarie sospette.

L'attività del BLOM è, pertanto, intimamente connessa a quella del MOT, essendo il primo destinatario degli approfondimenti di indagine sulle transazioni giudicate come "sospette" da parte del secondo di tali organismi.

In posizione intermedia fra il MOT ed il BLOM si pone la *Financial Intelligence Unit – FIU* -, unità investigativa finanziaria composta in forma mista da rappresentanti tanto del primo quanto del secondo degli organi appena citati. La FIU ha il compito di analizzare se le informazioni provenienti dall'estero vadano classificate come segnalazioni di operazioni anomale o di operazioni sospette; analogamente, è l'organo istituzionalmente deputato a fornire collaborazione agli organi collaterali degli altri Paesi, cui possono essere comunicati dati contenuti negli archivi di Polizia, previa autorizzazione specifica del Procuratore Nazionale. La coesistenza all'interno

del FIU di funzionari di diversa estrazione deriva dalla circostanza che gli operatori del MOT possono interloquire con gli organi omologhi esteri¹⁰, mentre il BLOM può interagire con le altre forze di polizia straniera operanti nel settore dell'antiriciclaggio.

Per quanto riguarda le procedure seguite in ordine alla "lavorazione" delle segnalazioni da parte degli intermediari finanziari, il MOT fino al 1997 comunicava al *National Public Prosecutor* le operazioni ritenute sospette. L'autorità Giudiziaria decideva, quindi, quali indagini avviare in ordine alle più fondate di tali segnalazioni. Con l'istituzione del BLOM, il MOT provvede ad inviare tali segnalazioni direttamente a quest'ultimo organo che, attraverso la disponibilità di ulteriori banche dati di polizia non accessibili al MOT stesso, arricchisce di ulteriori elementi informativi le segnalazioni. È quindi il BLOM stesso che procede conseguentemente all'invio delle operazioni giudicate sospette al *National Public Prosecutor* ed alle unità di Polizia regionale competenti.

Quali strumenti a disposizione per le proprie esigenze informative, il BLOM è dotato di un sistema informatico denominato "WINSTon", nel quale vengono inseriti i dati relativi alle segnalazioni delle operazioni sospette, i dettagli informativi acquisiti in merito, le richieste di indagine avanzate dal *National Public Prosecutor*, la corrispondenza con le forze di polizia straniera, con l'INTERPOL e l'EUROPOL.

Sulla base del sistema informatico WINSTon, il BLOM procede alle seguenti elaborazioni:

- analisi statistica dei dati, con redazione di un elaborato che risulta di particolare interesse anche sul piano politico-sociologico-criminale;

¹⁰ Per l'Italia è l'Ufficio italiano Cambi.

- analisi operative di preparazione delle indagini, soprattutto del tipo HARM, di cui si dirà nel paragrafo seguente;
- analisi strategica per i servizi di informazione nazionali.

Attualmente, nel sistema WINSTon sono registrate 20000 persone fisiche e 3500 imprese, cui corrispondono tutti i dati informativi disponibili nelle differenti banche dati accessibili dal BLOM. Sulla base di tali numerosi elementi informativi, il BLOM può supportare analisi strategiche, alla base delle indagini più articolate che hanno durata maggiore (*long lasting investigation*).

Per avere un'idea della funzionalità del sistema olandese, si può aggiungere che nel periodo giugno 1999 – giugno 2000 sono pervenute al MOT, ad opera degli operatori finanziari e bancari, 150000 segnalazioni di operazioni anomale. Di queste, 41000, ripartite in 430 fascicoli, sono state classificate come sospette e, pertanto, inviate dal BLOM al *National Public Prosecutor* ed ai reparti di Polizia Regionale. A fronte di tali segnalazioni, l'Autorità Giudiziaria ha avanzato al MOT, sempre attraverso l'organo di supporto del BLOM, 1100 richieste di approfondimenti su operazioni ritenute di particolare interesse investigativo. Tali approfondimenti hanno riguardato la ricerca di altre operazioni sospette collegabili alle medesime persone sottoposte ad indagini ovvero l'acquisizione di ulteriori elementi di dettaglio presso l'ente che ha originato ciascuna di queste segnalazioni.

Volendo riassumere, il BLOM svolge, dunque, attività di analisi e di investigazione, fornendo assistenza al *National Public Prosecutor* nell'approfondimento delle segnalazioni elaborate dal MOT. In tal senso esso provvede, nel rispetto dei limiti di delega che l'Autorità Giudiziaria definisce caso per caso, all'attività di coordinamento nelle indagini contro il riciclaggio, facendo ricorso ed alimentando, nello stesso tempo, la base di *intelligence* della Polizia Nazionale. Esso provvede, inoltre, ad assistere il MOT, prestando anche

consulenza e assistenza nella cooperazione internazionale per le operazioni di contrasto all'attività di riciclaggio di denaro sporco. Obiettivo strategico del BLOM è comunque quello di accrescere la cultura investigativa antiriciclaggio anche negli organi periferici di polizia, cui fornisce ogni tipo di supporto tecnico informativo, ma anche quello di logorare le organizzazioni criminali attraverso procedure più snelle che non richiedano particolari sforzi in termini di tempo, personale e mezzi.

2.3 *La procedura HARM – Hit And Run on Money Laundering*

In considerazione dei tempi, particolarmente estesi, necessari per le indagini in materia di reati finanziari e della diffusione del fenomeno criminale, in Olanda è stata predisposta una procedura rapida di repressione del riciclaggio nei casi di immediata rilevanza. Il fine è quello di colpire in modo snello ed efficace una platea di criminali più vasta di quella che sarebbe possibile secondo le tecniche e le procedure tradizionali, con l'obiettivo finale di raggiungere un effettivo livello di deterrenza nei confronti della criminalità economica.

Tale procedura va sotto l'acronimo di HARM – *Hit And Run on Money Laundering* -, ovvero sia una sorta di operazione “mordi e fuggi” nelle indagini antiriciclaggio, che può essere svolta in un arco temporale che può andare dai due giorni alle due/quattro settimane.

La procedura HARM può essere esperita solo su autorizzazione e su ordine del *National Public Prosecutor* e viene attivata quando la segnalazione avviene in anticipo rispetto al perfezionamento dell'operazione sospetta.

Finalità essenziali della procedura HARM sono quelle dell'arresto del riciclatore e delle persone eventualmente in concorso, con il contestuale sequestro del denaro di cui si tenta l'operazione di ripulitura. Essa è, però, prevista solo nei

casi in cui il reato presupposto sia contemplato dalla normativa sulle sostanze stupefacenti.

Soprattutto in ordine a questa procedura, come detto nel paragrafo 1.2 relativo alla fattispecie del riciclaggio in Olanda, per consolidata giurisprudenza il reato presupposto non deve essere provato né, tanto meno, deve intervenire una sentenza di condanna; viceversa è sufficiente per la sua configurabilità la semplice conoscenza da parte del riciclatore dell'origine illecita del denaro, circostanza che comunque va dimostrata attraverso una serie di indizi molto rigorosi. In tal senso, risultano di particolare importanza le prove circostanziali, gli indizi indiretti ed ogni elemento che induca a ritenere evidente una generica conoscenza dell'origine illecita dei capitali da parte del reo. Gli indizi di generica conoscenza derivano da diversi fatti empirici, similmente a quelli descritti in precedenza, quali la combinazione inusuale delle molteplici divise in cui viene richiesto di cambiare la somma disponibile da riciclare, la natura contante di ingenti capitali presentati per l'operazione, la scarsa sensibilità all'elevato costo di intermediazione delle stesse, i rischi riguardanti il trasporto fisico di ingenti somme di denaro contante, oltretutto il cambio di denaro contante in attività commerciali.

Sul piano operativo, perché la procedura HARM possa avere successo, risulta molto utile la raccolta di ogni tipo di informazione, l'attivazione immediata di servizi di sorveglianza e di pedinamento al fine di verificare i collegamenti e le frequentazioni del presunto riciclatore, che possono ancor meglio essere individuati anche attraverso tempestive attività di intercettazione delle comunicazioni telefoniche, ove siano attuabili in tempi ragionevolmente brevi. In caso di attivazione della procedura HARM, le unità della Polizia Regionale devono porre a disposizione del BLOM una squadra di osservazione ed un team operativo formato almeno da dieci ufficiali, unità che, durante l'intera fase di esecuzione dell'indagine, vengono assistiti dagli stessi funzionari del

BLOM per gli aspetti specialistici connessi alle indagini di tipo finanziario e per le esigenze di informazione e di coordinamento che tali operazioni richiedono.

Dalle capacità di integrazione sinergica delle unità operanti localmente e dell'organo centrale di coordinamento, il BLOM, dipende l'efficacia di questa nuova metodologia operativa.

L'innovazione investigativa è degna, ad avviso di chi scrive, di assoluto apprezzamento, considerato che, se da un lato la procedura HARM può presentare il difetto di non consentire l'identificazione dei soggetti di vertice, in "posizione manageriale" nell'ambito delle organizzazioni criminali, dall'altro rappresenta un sicuro strumento di deterrenza contro una moltitudine di "colletti bianchi" che, posti nella zona intermedia fra un'economia sempre più assetata di capitali ed una criminalità sempre più ricca, facilmente possono scivolare nel pernicioso vortice del *money laundering*.

CAPITOLO IV

L'ESPERIENZA FRANCESE

1. *La legislazione antiriciclaggio in Francia*

1.1 *Premessa*

La Francia, parimenti a quanto accade alla maggior parte dei Paesi occidentali, non è stata risparmiata da cospicui flussi economico-finanziari provenienti da attività criminali e diretti ad integrarsi nella sfera dell'economia legale.

Le insidiose penetrazioni di certi gruppi mafiosi e la presenza di piazze finanziarie particolarmente dotate di attrattività, espongono il Paese d'oltralpe ad operazioni di riciclaggio di denaro "sporco" ed incitano le strutture statali ad una efficace vigilanza.

La lotta contro il *blanchiment de capitaux* di origine illegale e contro la criminalità organizzata costituisce una delle priorità principali per le autorità francesi da ormai diversi anni.

Del resto, a ragione della situazione politica e della stabilità dell'economia, la Francia presenta diversi aspetti di appetibilità per i riciclatori di fondi illeciti.

L'eco prodotta a livello mondiale, agli inizi degli anni novanta, da due particolari casi internazionali di reinvestimento di denaro proveniente dal narcotraffico, ha determinato un preoccupante allarme "riciclaggio" anche in Francia.

Nel 1989, verso la fine del mese di dicembre, la dittatura del generale *Noriega* sulla Repubblica di Panama, termina all'indomani dell'intervento militare americano (battezzato *just cause*) operato contro l'alto ufficiale ed il suo *entourage*.

La resa di *Noriega* è datata, ufficialmente, 5 gennaio 1990.

A seguire, l'anziano dirigente di Panama viene processato e condannato a 40 anni di reclusione per essere stato ritenuto responsabile di complicità nel traffico internazionale di stupefacenti e nel riciclaggio di denaro del "cartello" di *Medellin*.

Nel mentre *Noriega* sconta la propria pena detentiva nel carcere di Miami, in Florida, il giudice istruttore parigino, *P.Fievet*, gli notifica, nel dicembre del 1995, l'imputazione di riciclaggio di capitali illeciti.

Tale provvedimento giudiziario segue la scoperta di numerosi investimenti immobiliari realizzati, in Francia, dal generale, segnatamente nella Regione parigina, e, nello stesso tempo, evidenzia la dimensione internazionale di detta specie di crimine e il "favore" accordato dai riciclatori al territorio francese in relazione alle caratteristiche di garanzia di stabilità che lo tipicizzano agli occhi degli investitori di ogni genere.

L'*affaire* della Banca di Credito e di Commercio Internazionale (*B.C.C.I.*) costituisce un'ulteriore esemplificazione della virulenza espressa dal fenomeno del riciclaggio, atteso che il detto istituto bancario, di rilevanza mondiale, ha destinato l'insieme delle proprie risorse finanziarie ed amministrative al riciclaggio del denaro originato dal traffico di droga.

L'organismo finanziario, in parola, sorge il 21 settembre 1972, data di registrazione nel Lussemburgo, di una *holding* denominata "*Bank of Credit and Commerce International*".

La predetta *holding* risulta azionista al 100% di due filiali bancarie: la *B.C.C.I.* società anonima, collocata in Lussemburgo ma soprattutto attiva nel Regno Unito, nel vicino Oriente ed in Africa, e la *B.C.C.I. Overseas Ltd*, con sede nelle isole *Cayman* ed esercente le proprie attività in Florida, nei Carabi, in Pakistan ed in Francia.

Il carattere sospetto delle operazioni poste in essere dalla *B.C.C.I.* suscita, a partire dal 1988, una grande inchiesta

internazionale, avviata dai servizi di informazione americani e supportata dagli omologhi francesi.

L'esito delle preliminari indagini evidenzia l'impiego da parte della *B.C.C.I.* di basilari procedure di riciclaggio, quali l'apertura di conti bancari senza l'identificazione dei clienti ed il ricorso sistematico a società *off-shore*.

Allorquando la banca, nel luglio del 1991, fallisce, vengono scoperte le ingenti perdite subite, ammontanti a circa dieci miliardi di dollari; scoppia, quindi, il più grande scandalo finanziario dell'epoca.

Se circa 200.000 clienti vengono identificati, 28.700 mantengono l'anonimato; gli importi riconducibili a questi ultimi sono valutati in circa 220 milioni di dollari, somme essenzialmente rivenienti da attività illecite riciclate dalla *B.C.C.I.*

E' evidente che il campo d'azione della struttura bancaria lussemburghese ha ampiamente superato la dimensione territoriale francese, ma, il ruolo svolto dalla sua articolazione parigina non può ritenersi marginale.

1.2 *L'attualità del riciclaggio in Francia*

Su un piano generale, i numerosi *dossiers* giudiziari afferenti il riciclaggio del denaro offrono una fotografia particolarmente nitida delle attuali tendenze del fenomeno criminoso sul territorio francese.

La Francia risulta meno interessata dalle operazioni di collocazione dei contanti (prima fase tipologica del riciclaggio) rispetto a quelle di accumulo (seconda fase) ed integrazione (terza fase).

Quest'ultima fase si traduce in investimenti in attività lecite, quali l'acquisto di *hotels*, di opere d'arte, di complessi turistici, ecc..

Il processo di integrazione economica delle risorse finanziarie illecite è per sua natura più difficile da scoprire e da

quantificare diversamente da quanto accade per le operazioni di collocamento del contante, atteso che il primo è particolarmente disancorato, nel tempo e nello spazio, rispetto al delitto presupposto che sovente è commesso all'estero.

Si confermano utilizzati i metodi più tradizionali di riciclaggio, ivi compresi i semplici modelli come la conversione di divise per il tramite dei cambisti manuali.

Il coinvolgimento di tale categoria professionale in seno ai circuiti di riciclaggio aumenta in modo considerevole, in ragione, segnatamente, delle regole prudenziali applicate nel settore bancario.

L'esistenza di numerosissimi uffici di cambio manuale praticanti tassi di conversione molto bassi lascia supporre la gestione delle stesse attività da parte della criminalità organizzata.

La maggior parte degli affari connessi al riciclaggio è posta in essere per il tramite di reti internazionali e coinvolgono essenzialmente giurisdizioni straniere; questa realtà, tuttavia, non esclude i casi relativi ai traffici locali di stupefacenti.

Le principali organizzazioni criminali presenti ed operanti sul suolo francese trovano le loro radici nell'America del Sud, nel Medio Oriente, in Africa ed in Russia.

Numerosi casi di riciclaggio hanno effettivamente rivelato, in Francia, l'esistenza di attività riconducibili a "cartelli" colombiani e, più di recente, di gruppi mafiosi originari dell'ex Unione sovietica, operanti nella Regione parigina e sulla Costa Azzurra.

La Francia, al medesimo livello di altri Paesi occidentali, è sempre più interessata da circuiti finanziari "inquinati", organizzati da cittadini dell'Europa centrale ed orientale che movimentano ingenti somme di denaro; queste ultime, dopo numerosi passaggi dissimulativi e di trasformazione, transitano o sono investiti in un buon numero di Stati dell'Europa dell'ovest.

I territori d'oltremare paiono egualmente interessati da fenomeni criminoso della specie in argomento.

E' per questo motivo che sono stati attivati numerosi controlli, in modo particolare, a Saint-Martin e in Guiana.

Oggigiorno, oltre alle procedure classiche di riciclaggio che continuano ad essere impiegate, segno che la Francia non è al riparo da alcuna delle fasi tipiche del fenomeno, sono comparse tecniche moderne di *blanchiment* del denaro "sporco", collegate allo sviluppo delle nuove tecnologie di pagamento.

Inoltre, il settore dei giochi (casinò, corse, lotterie) costituisce un terreno di sempre maggior conquista da parte dei riciclatori.

Costoro, per esempio, attraverso l'enorme massa di denaro di cui dispongono, acquistano biglietti vincenti, o addirittura selezionano un numero considerevole di combiNazioni che permettono loro, più o meno, di riguadagnare lo "stanziamento" iniziale, ma, a quel punto perfettamente ripulito e legalizzato.

Infine, le organizzazioni criminali intaccano il tessuto economico attraverso l'acquisto di imprese, immettendo, altresì, i loro proventi illeciti in attività completamente legali.

Di fronte alle manifestazioni perverse del processo di riciclaggio del denaro di provenienza illecita, le autorità francesi hanno reagito, sul piano giuridico, in modo assolutamente appropriato.

1.3 La legislazione di contrasto al riciclaggio

La Francia ha posto in essere, da diversi anni, al pari della maggior parte dei Paesi industrializzati, una serie di efficaci strumenti giuridici per la realizzazione e lo sviluppo della lotta contro le operazioni di riciclaggio del denaro di provenienza illegale.

E' la legge n° 87-1157 del 31 dicembre 1987 che per la prima volta ha previsto, in Francia, il reato di riciclaggio, attraverso l'introduzione dell'alinea 3 all'articolo 627 del codice penale, relativamente al settore del traffico degli stupefacenti, con la seguente previsione: "Saranno puniti con la reclusione da due a dieci anni e con l'ammenda da 5.000 franchi a 500.000 franchi o con una delle due predette pene solamente, coloro che, attraverso mezzi fraudolenti, avranno facilitato o tentato di facilitare la giustificazione dell'origine dei proventi o dei beni dell'autore di una delle violazioni menzionate alla prima alinea del presente articolo, o coloro che avranno scientemente apportato il proprio concorso ad ogni operazione di conversione, di dissimulazione o di integrazione del prodotto di una delle dette infrazioni".

La scelta francese di politica criminale, all'origine, era dunque restrittiva: rendere punibile il solo riciclaggio del denaro proveniente dalle violazioni alla legislazione in materia di stupefacenti.

Dal 1990, il sistema giuridico francese si è strutturato attorno a tre assi portanti.

In primo luogo, sono state realizzati organismi specializzati; infatti:

- presso il Ministero dell'Economia, delle Finanze e del Bilancio, è stato costituito un' ufficio *ad hoc* in materia di riciclaggio ed esame dei flussi finanziari, denominato T.R.A.F.C.I.N. (*Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers Clandestins*, ossia Trattamento dell'Informazione e Azione contro i Circuiti Finanziari Clandestini);
- presso il Ministero dell'Interno è stato istituito un ufficio competente per la repressione della grande delinquenza finanziaria, denominato O.C.R.G.D.F. (*Office Compétent pour la Répression de la Grande Délinquance Financière*, ossia Ufficio Competente per la Repressione della Grande Delinquenza Finanziaria);

- presso il Ministero della Giustizia, è stata creata una sotto-Direzione in materia di delinquenza finanziaria all'interno della quale, un apposito ufficio si occupa di criminalità organizzata.

In secondo luogo, sul piano giudiziario, la competenza delle giurisdizioni finanziarie delle Corti d'Appello è stata riformata ed una procedura d'Assise speciale è stata istituita per il grande traffico internazionale di droga.

Il nuovo codice penale prevede, peraltro, nuove ipotesi delittuose e pene più severe: i traffici di stupefacenti, più rilevanti, ricevono una qualificazione criminale; la definizione di partecipazione ad associazione delinquenziale è stata ampliata, una circostanza aggravante trasversale, quella di banda organizzata è comparsa e la nozione generale di delitto generico di riciclaggio del prodotto di ogni crimine o delitto, basata sulle statuizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa, ha potuto trovare asilo.

Infine, la Francia ha migliorato le proprie relazioni con le autorità estere perfezionando gli strumenti di cooperazione internazionale ed i collegamenti con gli organismi specializzati.

La legislazione francese di settore, attualmente in vigore, si ispira in modo esplicito ai lavori del *GAFI* e poggia sull'assetto normativo qui di seguito illustrato.

La legge n° 90-614 del 12 luglio 1990, intitolata “Legge relativa alla partecipazione degli organismi finanziari nella lotta contro il riciclaggio dei capitali provenienti dal traffico degli stupefacenti”, impone nuovi obblighi agli istituti di credito ed alle professioni finanziarie, tra i quali quello di informare il *T.R.A.C.F.I.N.* ogniqualvolta si possa sospettare della correttezza, in termini di origine, di un'operazione conclusa od in corso di esecuzione: è così implementato il principio della “dichiarazione del sospetto”.

Si sottolinea che la legge del 1990 viene successivamente integrata da un decreto d'applicazione, datato 13 febbraio 1991, e soprattutto si evidenzia che la sua adozione tre mesi

dopo la pubblicazione delle raccomandazioni del *GAFI*, mostra in modo efficace la estrema immediata mobilitazione delle autorità francesi, vere pioniere, in Europa, nella lotta al riciclaggio.

La legge n° 93-122 del 29 gennaio 1993, relativa alla prevenzione della corruzione ed alla trasparenza della vita economica e delle procedure pubbliche, amplia il campo di applicazione della legge del 12 luglio 1990 alle somme ed alle operazioni finanziarie provenienti dall'attività di organizzazioni criminali.

La legge n° 96-392 del 13 maggio 1996, relativa alla lotta contro il riciclaggio ed il traffico degli stupefacenti ed alla cooperazione internazionale in materia di sequestro e confisca dei proventi dei crimini, inserisce nel codice penale, all'articolo 324-1, il delitto generico di riciclaggio del prodotto di ogni crimine e delitto

Il riciclaggio semplice è punito con la reclusione fino a cinque anni e con la multa sino a 2.500.000 franchi.

Le pene sono raddoppiate in caso di riciclaggio aggravato, ovverosia "commesso con modalità tali da farne ritenere l'abitudine o utilizzando le facilitazioni derivanti dall'esercizio di una attività professionale o, ancora, attraverso la banda organizzata".

Inoltre, la legge del 1996 determina un rafforzamento del controllo esercitato sui cambisti manuali e sottomette gli intermediari assicurativi alle stesse disposizioni anti-riciclaggio relative alle imprese di assicurazione, nel quadro della legge del 12 luglio 1990.

Ma una delle innovazioni più importanti del relativamente recente dispositivo legale risiede nell'attenuazione dell'onere della prova, introdotta dalla nozione stessa di delitto generico di riciclaggio.

Ormai, il magistrato inquirente deve solo provare che i fondi riciclati provengono da un crimine o da un delitto, quale esso sia, e che l'accusato è a conoscenza dell'origine

fraudolenta del denaro e del legame tra questo e un reato, senza, tuttavia, dover dimostrare esattamente quale.

In effetti, sino all'entrata in vigore della legge del 1996, la dimostrazione in giudizio del reato di riciclaggio si scontrava con una doppia difficoltà di natura pratica: quella di provare, da un canto, l'origine illecita dei fondi e, dall'altra, la conoscenza in capo all'accusato del legame tra le somme illecite e un traffico di stupefacenti.

Questo problema dell'onere della prova, comune alla maggior parte dei Paesi implementanti nei propri ordinamenti leggi antiriciclaggio, si poneva con maggiore insistenza in Francia laddove il denaro "sporco" arriva sul suolo nazionale dopo diverse trasformazioni.

Si rendeva, pertanto, estremamente difficile e delicato il processo dimostrativo del rapporto organico tra i capitali riciclati e il traffico degli stupefacenti, condizione indispensabile per provare giudiziariamente il reato in questione, quale previsto dal codice penale.

Dal 1996, agli organi dell'accusa "basta" stabilire, come per il caso della ricettazione, che i fondi riciclati derivano dalla commissione di un crimine o di un delitto, quale esso sia, e che il giudicando ha conoscenza di detta provenienza irregolare.

In più, il legislatore ha previsto una forma di inversione dell'onere della prova qualora un individuo abbia un tenore di vita non coerente con le proprie fonti di produzione del reddito, tale da rendere ingiustificabile la detenzione dei fondi contestati, ed intrattenga relazioni abituali con un trafficante di droga o con un utilizzatore di sostanze stupefacenti.

Questo dispositivo, denominato "*proxénétisme de la drogue*", contribuisce ad intensificare la lotta nei confronti dei profitti provenienti dal traffico di stupefacenti.

Questo modello può essere utilmente esteso al campo del riciclaggio.

La questione dell'onere della prova trova un'interessante esemplificazione nel celebre caso "*Margarita*".

Il 22 novembre 1995 si apre dinanzi alla undicesima sezione del Tribunale di Parigi il primo processo intentato in Francia per riciclaggio di denaro derivante dal traffico di stupefacenti.

La vicenda inizia nel mese di ottobre del 1993 a seguito della raccolta di informazioni provenienti dalle dogane americane.

Queste ultime segnalano la presenza a Parigi di un cittadino colombiano, un certo *Jaime Botero*, la cui attività consiste nel riciclare il denaro di un dei principali *clans* del "cartello" di *Calì*.

Gli inquirenti scoprono, allora, che la rete criminale aveva organizzato l'invio di diverse centinaia di chili di cocaina in direzione della Francia e della Spagna attraverso una flotta aerea acquistata per tale finalità.

Una parte dei fondi prodotti dal traffico di droga veniva investito per l'acquisto di materiali e mezzi per la realizzazione della stessa attività criminosa nel mentre la frazione più cospicua ritornava in Colombia.

Le somme accumulate sotto forma di diverse divise erano dapprima convertite in dollari presso un ufficio di cambio marsigliese che trascurava di identificare i propri clienti e che praticava un corso molto favorevole per la clientela più fedele.

I dollari in seguito venivano convogliati verso società finanziarie parigine in attesa di essere trasferiti sui conti di imprese-fantasma collocate ad Atlanta.

A seguire i fondi venivano accreditati in Colombia tramite trasferimenti telegrafici.

Le escussioni di una sessantina di soggetti iniziava in Francia il 28 giugno 1994.

Il 10 gennaio 1996 il Tribunale emetteva la sentenza di condanna, per i principali responsabili, a dieci anni di reclusione (il massimo della pena) per il reato di riciclaggio.

La giurisdizione, di fatto, ha constatato la validità delle prove addotte per la dimostrazione del traffico di stupefacenti e che i membri della “*rete Margarita*” non ne potevano ignorare l'esistenza.

Rimane da sottolineare che detto caso attende, però, l'esito del processo di appello.

La legge n° 98-546 del 2 luglio 1998, recante diverse disposizioni di ordine economico e finanziario, assoggetta all'obbligo della segnalazione delle operazioni sospette i soggetti che “realizzano, controllano o consigliano l'esecuzione di operazioni dirette all'acquisto, alla vendita, alla cessione o alla locazione di beni immobiliari”.

Il nuovo quadro normativo riguarda essenzialmente i notai e gli agenti immobiliari, ovverosia i professionisti che, al di fuori della sfera finanziaria, sono i più esposti alle “attenzioni” dei riciclatori.

La legge n° 2001-420 del 15 maggio 2001 ha esteso le disposizioni della legge del 12 luglio 1990 ai rappresentanti legali ed ai direttori di casinò, nonché ai soggetti che abitualmente si occupano del commercio o organizzano la vendita di pietre preziose, di materiali preziosi, di antiquariato e di opere d'arte.

2. *Il T.R.A.C.F.I.N.*

2.1 *Premessa*

Nel 1990, al fine di predisporre un adeguato strumento di contrasto contro il riciclaggio del denaro di provenienza illecita, è stato creato in seno al Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria, uno specifico organismo denominato “Trattamento dell'Informazione e Azione contro i Circuiti Finanziari Clandestini” la cui sigla è *T.R.A.C.F.I.N.*.

Detta struttura amministrativa, indipendente dagli organismi repressivi di polizia, delle dogane e del fisco, costituisce la centrale delle informazioni incaricata di raccogliere ed analizzare le dichiarazioni di operazioni sospette trasmesse dagli organismi bancari e finanziari.

La necessità di condurre un'efficace e pragmatica battaglia contro le attività di riciclaggio ha portato la *Financial Intelligence Unit* francese a collaborare strettamente con le altre istituzioni nazionali impegnate in detta lotta e a sviluppare la propria dimensione internazionale, sia sul piano multilaterale che bilaterale.

2.2 *La struttura del T.R.A.C.F.I.N.*

L'atto di nascita del *T.R.A.C.F.I.N.*, in quanto cellula di coordinamento, viene formalizzato dal decreto del 9 maggio 1990; ma è la legge n° 90-614 del 12 luglio 1990 che, all'articolo 5, istituisce il servizio di anti-riciclaggio del Ministero dell'Economia.

Il rapporto tra le due istituzioni è assicurato dall'articolo 1 del decreto n° 91-160 del 13 febbraio 1991 che fissa le condizioni di applicazione della precitata detta legge: il capo del servizio abilitato a ricevere le segnalazioni di operazioni sospette degli organismi finanziari, ovvero sia il servizio anti-riciclaggio, è il responsabile della cellula di coordinamento incaricata del trattamento dell'informazione e dell'azione contro i circuiti finanziari clandestini.

Pertanto, le due entità sono dirette dal medesimo alto funzionario, il Segretario generale, autorità decisionale e gestionale.

Designato congiuntamente dai Ministri dell'Economia e del Bilancio, l'attuale Segretario generale della struttura antiriciclaggio è il Direttore generale delle dogane; egli è assistito da un Segretario generale aggiunto.

Ancorché inquadrate nell'ambito del medesimo contesto gerarchico, le due componenti organiche godono di un'autonomia funzionale: le loro rispettive attribuzioni non si confondono.

Il *T.R.A.C.F.I.N.* ha di fatto iniziato il proprio percorso operativo solo all'indomani dell'entrata in vigore del decreto del 13 febbraio 1991, precedentemente menzionato.

La sua azione si iscrive, in punto di diritto, in due ambiti complementari:

- il primo corrispondente all'attività generale di informazione sui circuiti clandestini dei capitali;
- il secondo afferisce alla messa in opera del trattamento delle segnalazioni delle operazioni sospette, fondamento della lotta al riciclaggio.

Esso, pertanto, costituisce una centrale dell'informazione, una sorta di torre di controllo della circolazione dei capitali.

La cellula di coordinamento si occupa dei circuiti finanziari clandestini, in senso ampio, sia che si riferiscano ai traffici di stupefacenti, al terrorismo, alla prostituzione, ecc., che al riciclaggio del denaro "sporco".

A tal fine essa raccoglie, tratta e diffonde le informazioni di ogni natura e di ogni origine.

Essa attiva e coordina, in quanto vi sia la necessità, gli strumenti di investigazione dei servizi del Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria con la finalità di ricercare gli autori delle infrazioni doganali o fiscali legate ai circuiti finanziari clandestini ed al riciclaggio del denaro.

La creazione del servizio specializzato nella lotta anti-riciclaggio, traspone sul piano nazionale la raccomandazione n° 23 del *Groupe d'Action Financière (GAFI)*.

Detta sezione poggia le proprie fondamenta giuridiche nella legge del 12 luglio 1990 e non nel decreto del 9 maggio 1990.

Il legislatore ha, infatti, espressamente definito le attribuzioni di detta struttura fissando i limiti per

l'utilizzazione delle informazioni che essa è autorizzata a raccogliere.

Il tessuto normativo iniziale, nel cui ambito l'unità in argomento è chiamata ad operare, è stato fatto oggetto di numerose rivisitazioni, dapprima con la legge del 29 gennaio 1993 che ha ampliato il proprio campo di operatività alla criminalità organizzata, in seguito con la legge del 13 maggio 1996 che ha introdotto da una parte un opportuno rafforzamento della cooperazione internazionale e dall'altra ha incrementato il numero degli organismi finanziari tenuti all'obbligo della segnalazione delle operazioni sospette, ed infine con le leggi del 2 luglio 1998 e del 15 maggio 2001 anch'esse destinate ad estendere il predetto obbligo dichiarativo ad altri operatori economici, quali gli intermediari immobiliari, i responsabili dei *casinos*, ecc..

Attraverso il meccanismo della segnalazione delle operazioni sospette il *T.R.A.C.F.I.N.* raccoglie ed assembla tutte le informazioni atte a stabilire l'origine delle somme o la natura delle operazioni sospette.

Qualora dalle informazioni ottenute emergano elementi tali da costituire indizi dell'esistenza di ipotesi di riciclaggio viene informato il Procuratore della Repubblica territorialmente competente che decide della sorte del fascicolo che può essere trasmesso al giudice istruttore o archiviato.

Il *T.R.A.C.F.I.N.* dunque, mediante la sua caratteristica configurazione antiriciclaggio, si pone quale servizio di informazione e di analisi, permettendo agli istituti di credito ed alle istituzioni finanziarie di non rivolgersi direttamente alle autorità di polizia o giudiziarie con ciò preservando al massimo la riservatezza delle loro transazioni e non intaccando la fiducia dei loro clienti.

E' pertanto palese che il diritto dei clienti di avvalersi della riservatezza del sistema bancario in rapporto alle esigenze dell'Amministrazione si trova compresso nella misura in cui subisce una menomazione reale.

Ma, secondo le disposizioni contenute nell'articolo 16 della legge del 1990, gli elementi informativi trasmessi a cura degli organismi finanziari non possono formare oggetto di alcun altro utilizzo se non quello previsto dalla legge stessa, ovverosia a finalità anti-riciclaggio.

Detta restrizione, del resto, è stata ribadita con forza dal Ministro dell'Economia, delle Finanze e del Bilancio che, nella comunicazione ufficiale del 12 novembre 1990, in seno alla conferenza organizzata dall'associazione "Diritto e Commercio", ha sottolineato l'impossibilità assoluta di un utilizzo delle informazioni raccolte per finalità fiscali.

Attualmente il *T.R.A.C.F.I.N.* conta un organico effettivo di 42 unità inserite nella struttura gerarchica facente capo al Segretario generale ed al Segretario generale aggiunto.

Un magistrato, distaccato in qualità di consigliere giuridico, gestisce i rapporti tra il servizio anti-riciclaggio e le autorità giudiziarie, nel mentre un dirigente superiore dei servizi decentrati del Tesoro assicura lo sviluppo delle relazioni con le autorità finanziarie.

Il fulcro dell'attività operativa dell'unità anti-riciclaggio è costituito da una divisione di analisi e valutazione finanziarie.

Diretta da un dirigente generale delle dogane la predetta divisione si compone di funzionari tratti dalla Direzione generale delle dogane e delle imposte indirette.

Il personale impiegato riceve una specifica abilitazione rilasciata dal Ministero dell'Economia.

La selezione degli esperti nella lotta al riciclaggio poggia su criteri rigorosi che impongono in capo ai predetti la conoscenza approfondita della realtà finanziaria e una pregressa esperienza professionale nel settore finanziario.

Il campo di azione del *T.R.A.C.F.I.N.* si è via via esteso a settori sempre più diversi a seconda dell'evoluzione dei sistemi di riciclaggio; così, nel 1997, è stato implementato il settore delle assicurazioni per il quale sono stati specializzati due investigatori di formazione economica e commerciale.

Inoltre, un comparto di analisi dedito al settore delle imprese di investimento trova collocazione nell'organigramma strutturale dell'organismo istituzionale per fronteggiare le sempre più insidiose sfide poste dai riciclatori.

Completano l'organizzazione i servizi amministrativi (personale, gestione delle risorse, contabilità, ecc.) e la divisione di coordinamento dell'informazione e della documentazione, destinata a supportare direttamente la divisione di analisi.

Per la conduzione della propria missione di analisi e perizia delle informazioni e di contrasto al riciclaggio dei flussi finanziari illeciti, il *T.R.A.C.F.I.N.* dispone di strumenti finanziari e materiali.

I fondi stanziati a titolo di bilancio per il relativo funzionamento sono contemplati nel quadro della legge finanziaria e si aggirano, in media, a circa 390.000 euro all'anno.

Detta dotazione viene incrementata, all'occorrenza, dalle contribuzioni di organismi coinvolti nella lotta contro il traffico di stupefacenti, secondo programmi prestabiliti.

Un capitolo di spesa di considerevole rilievo è destinato a coprire lo svolgimento di missioni da parte dei funzionari sia in Francia che all'estero.

L'alto livello del *budget* destinato alle missioni consente lo sviluppo del servizio "sul campo", attraverso, da un canto, i contatti e gli incontri con gli istituti finanziari nella Regione parigina ed anche nella provincia (per esempio sulla Costa Azzurra ove si concentra il maggior numero di cambisti manuali) e, dall'altro, la presenza costante alle riunioni internazionali svolte sotto l'egida del *GAFI* o del Gruppo *Egmont*.

Il capitolo relativo alla formazione del personale non è assolutamente trascurabile in ragione dell'importanza annessa a tale funzione.

Il *T.R.A.C.F.I.N.* partecipa attivamente alle attività di formazione e di sensibilizzazione del personale delle istituzioni coinvolte nella lotta al riciclaggio, sia che si tratti di funzionari di altre amministrazioni pubbliche che di rappresentanti di organismi finanziari.

La realizzazione e lo sviluppo di detta missione pedagogica sono stati resi disponibili solo a partire dal 1994 a seguito della previsione di specifici fondi a ciò destinati.

Una parte cospicua della dotazione globale per il funzionamento sovvenziona le sezioni documentazione e informatica.

Altri fondi sono destinati a coprire le spese di stampa per le pubblicazioni del servizio, gli oneri afferenti l'uso di autoveicoli, i costi di rappresentanza, ecc..

Attualmente il *T.R.A.C.F.I.N.* è collocato fisicamente in seno alla Direzione generale delle dogane e delle imposte indirette.

Naturalmente un'analisi efficace delle segnalazioni per operazioni sospette, raccolte per il tramite degli organismi finanziari, necessita l'accesso costante ed immediato a fonti documentali aperte, fornite e specializzate, strumentali al completamento delle informazioni ottenute nel corso delle investigazioni condotte nell'ambito dell'esercizio dei poteri pertinenti al detto servizio (la rimozione del segreto bancario, la cooperazione con le autorità nazionali ed internazionali, ecc.).

A tal fine, a partire dal 1991, sono state selezionate una serie di banche dati particolarmente specifiche, di carattere internazionale, se non addirittura mondiale, gestite da società francesi o da filiali francesi di gruppi stranieri: "*Dun and Bradstreet*", "*World Base*", "*Lexis/Nexis*", "*Infogrefe*", ecc..

2.3 *I compiti del T.R.A.C.F.I.N.*

Alla struttura duale del *T.R.A.C.F.I.N.* corrisponde una duplice missione:

- trattare le informazioni sui circuiti finanziari clandestini;
- contrastare il riciclaggio dei capitali di origine illecita.

La gestione delle informazioni sui circuiti finanziari clandestini si fonda sul decreto del 9 maggio 1990 che ha conferito all'istituzione una competenza generale in materia.

A tale titolo, il servizio assicura il coordinamento della politica del Ministero delle Finanze in materia e gioca un ruolo attivo nel quadro della cooperazione interministeriale, segnatamente per ciò che concerne le azioni mirate su determinati settori.

Nel corso delle riunioni interministeriali, vengono studiate le misure preventive e repressive più idonee per contrastare la delinquenza finanziaria ed economica.

Il *T.R.A.C.F.I.N.* beneficia di fonti d'informazione particolarmente copiose e diversificate tra le quali si citano:

- le informazioni provenienti dal Ministero sotto la cui egida il servizio opera;
- le informazioni di origine straniera ottenute o dai servizi omologhi deputati al lotta al riciclaggio, indipendentemente dalla struttura giuridica dei medesimi, o attraverso i canali delle rappresentanze dello Stato francese all'estero;
- la documentazione aperta, già menzionata, caratterizzata da un gran numero di banche dati nazionali ed internazionali, oltre che dagli abbonamenti alla stampa specializzata.

La riconciliazione dei dati provenienti dalle diverse fonti documentali consente l'inserimento nel loro contesto i flussi finanziari clandestini, messi in luce nell'ambito dell'esercizio della sua missione anti-riciclaggio.

In ordine a quest'ultimo compito, si rappresenta che l'unità specializzata a tal fine, ha per vocazione la ricezione e l'analisi delle segnalazioni delle operazioni sospette trasmesse dagli organismi finanziari.

Allorquando, a seguito dell'elaborazione delle informazioni ricevute, il sospetto iniziale lascia spazio alla presunzione di riciclaggio, il servizio avvisa immediatamente il Procuratore della Repubblica territorialmente competente.

La ricezione delle segnalazioni per le operazioni sospette, provenienti dai soggetti obbligati a mente delle diverse leggi che nel tempo sono andate integrandosi, costituisce la funzione principale dell'unità anti-riciclaggio, creata dall'articolo 5 della legge n° 90-614 del 12 luglio 1990.

Si rende, quindi, necessaria una collaborazione stretta tra i vari soggetti chiamati, da differenti posizioni, a svolgere il rispettivo ruolo nella lotta al riciclaggio.

Invero, tale collaborazione è effettiva, come attestato dall'incremento del numero delle segnalazioni in generale, ma risente, tuttavia, di alcune deficienze in alcuni settori sensibili.

Si nota, ad esempio, che la relativamente recente introduzione dell'onere della segnalazione di operazioni sospette, a carico degli intermediari finanziari, non ha portato a risultati quantificabili.

E' per questa ragione che gli sviluppi operativi ottenuti nel settore in esame si riferiscono quasi esclusivamente alla partecipazione delle istituzioni bancarie e finanziarie.

Uno dei principali indicatori dell'efficacia della lotta al riciclaggio è rappresentato dal volume delle segnalazioni trasmesse al servizio incaricato del loro trattamento.

In Francia il numero delle segnalazioni di operazioni sospette provenienti dall'apparato finanziario si attesta ad un livello assai limitato.

Il numero dei *dossiers* inviati alla magistratura competente, per quanto concerne detto comparto, assume significato solo dal 1996 in poi.

Una volta pervenute all'unità anti-riciclaggio le segnalazioni per operazioni sospette esse vengono esaminate dal capo del servizio di analisi finanziaria ed affidate ai suoi collaboratori.

Questa ripartizione viene operata in base ai vari settori di attività.

Effettuata una preliminare disamina, gli analisti rimettono le segnalazioni alla divisione di coordinamento dell'informazione che comunica agli organismi segnalatori l'avvenuta ricezione.

A questo stadio, il trattamento delle segnalazioni inizia e, di conseguenza vengono aperti fascicoli di inchiesta.

Per svolgere la propria missione di analisi il *T.R.A.C.F.I.N.* dispone di poteri speciali riconosciuti principalmente dalla legge del 12 luglio 1990.

Non può essere assolutamente opposto il segreto bancario.

A seguito di una segnalazione per operazioni sospette la legge impone di "raccogliere ed assemblare tutte le informazioni necessarie a stabilire l'origine delle somme o la natura delle operazioni costituenti l'oggetto della segnalazione".

Gli analisti possono quindi avvalersi del diritto di conoscere ogni dato a disposizione delle istituzioni bancarie, finanziarie e di ogni altro soggetto considerato dalla legge del 1990, e successive modificazioni, come destinatario di obblighi anti-riciclaggio.

In chiave internazionale si sottolinea che il *T.R.A.C.F.I.N.* non può fornire informazioni provenienti dall'esercizio del proprio diritto di accesso se non esistono condizioni di reciprocità.

L'analisi delle segnalazioni consiste, attraverso un processo metodico di arricchimento delle informazioni censite, nella trasformazione del semplice sospetto in una presunzione di riciclaggio.

La materiale disamina delle segnalazioni si realizza per il tramite della raccolta e lo studio di tutte le informazioni

disponibili, a partire da quelle fornite dai soggetti segnalatori, passando attraverso le varie banche dati, come l'archivio dell'O.C.R.G.D.F. e l'acquisizione di documenti e dati da organismi stranieri con cui il servizio antiriciclaggio ha stipulato accordi di cooperazione.

Ma l'arricchimento principale delle segnalazioni avviene tramite le informazioni ottenute in seguito all'esercizio del diritto di accesso informativo.

In tale contesto si osserva che il fulcro dell'analisi rimane l'esercizio del diritto di comunicazione che si realizza tramite uno strettissimo contatto con l'istituto originatore della segnalazione, intrattenuto costantemente, nel tempo, dal medesimo funzionario per realizzare quell'indispensabile rapporto fiduciario che assicura l'efficienza e l'efficacia del sistema anti-riciclaggio.

Il T.R.A.C.F.I.N. è tenuto a conservare l'anonimato delle fonti informative e si avvale del segreto professionale più assoluto.

Nel caso di operazioni sospette in corso di svolgimento può essere disposta la sospensione della transazione per un massimo di dodici ore.

Terminato l'iter della disamina del caso, il *dossier* può prendere una delle seguenti vie:

- se le informazioni si rivelano insufficienti per concludere positivamente il caso il fascicolo viene archiviato in una posizione "*in sonno*" non acquisendo mai il carattere della definitività; l'insorgenza di nuovi elementi intervenuti mesi o anni dopo l'archiviazione legittimano una ripresa dell'indagine;
- se l'esame della segnalazione acclara l'esistenza di un fondato sospetto di riciclaggio, viene informato il Procuratore della Repubblica che apre un'inchiesta giudiziaria.

Se il magistrato ritiene che gli elementi prodotti siano sufficienti per avviare un'indagine invia il fascicolo al giudice

istruttore o, nel caso contrario, non dà alcun seguito alla vicenda.

CAPITOLO V

L'ESPERIENZA TEDESCA

1. Considerazioni di carattere generale

Le trattative per l'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite dell'anno 1988 - la c.d. "*Convenzione di Vienna*" – iniziarono nella Repubblica Federale Tedesca intorno agli anni ottanta e si prolungarono sino agli anni novanta.

Nel 1992, la Legge concernente la lotta al crimine organizzato, la c.d. "*OrgKG*", fu approvata con il provvedimento normativo relativo al rintraccio dei proventi provenienti da gravi reati criminali, mentre il *Decreto sul riciclaggio di denaro* (GwG) fu approvato nel successivo anno 1993.

Agli inizi del 1995, appena due anni più tardi, al Decreto sul riciclaggio di denaro furono fatti primi adattamenti attraverso la legge per la lotta al crimine.

Tre anni dopo, precisamente il 4 maggio del 1998, la Legge sul perfezionamento della lotta al crimine organizzato fu finalmente approvata dal Governo Tedesco e, dopo lunghe trattative delle parti politiche, fu aggiunto un altro capitolo al citato articolato normativo relativo in particolare al *riciclaggio di denaro*.

La Legge attualmente in vigore, che ha apportato modifiche normative finalizzate ad una più efficace lotta al crimine organizzato, contiene importanti integrazioni al Codice penale tedesco, al codice di procedura penale ed alla legge sul riciclaggio di denaro. In particolare, essa ha cercato di neutralizzare alcune delle deficienze riscontrate nella lotta anche strategica del fenomeno criminale in esame, prevedendo ulteriori modalità procedurali per effettuare la confisca di beni ed altre attività in genere.

Nel quadro strategico della lotta al riciclaggio, la normativa tedesca nello specifico settore - entrata in vigore il 29 novembre 1993 - ha previsto il coinvolgimento anche del Servizio Investigativo Doganale. Al riguardo, si rileva peraltro che l'art. 3 del testo base¹ attribuisce al richiamato Ufficio doganale una particolare responsabilità per l'investigazione e la scoperta del crimine organizzato internazionale ed in particolare dei reati gravi comunque connessi con il riciclaggio di denaro.

Nell'ordinamento giuridico tedesco, la lotta al riciclaggio di denaro è essenzialmente basata su quattro punti cardine:

1. al delitto del riciclaggio di denaro (normativamente previsto dalla sezione 261 del codice penale tedesco) si applicano le regole procedurali del codice di procedura penale;
2. l'acquisizione di informazioni da Enti ed istituti privati deve avvenire secondo le norme contenute nella legge sul riciclaggio;
3. il rilevamento di informazioni si attua attraverso il monitoraggio dei trasporti di beni e contante attraverso il confine dello Stato;
4. individuazione di profitti acquisiti illegalmente.

2. Profili di diritto sostanziale e procedurale del delitto di riciclaggio in Germania

Il punto nodale della lotta al riciclaggio di denaro nel diritto sostanziale tedesco è il reato di riciclaggio, disciplinato nel

¹ Al riguardo, il paragrafo 12d della legge sull'Amministrazione finanziaria tedesca, che prevede "i compiti ed i poteri degli Uffici Investigativi Doganali nella lotta del riciclaggio internazionalmente organizzato", sancisce fra l'altro che quest'ultimi hanno gli stessi diritti ed obblighi degli appartenenti alla Polizia tedesca secondo le prescrizioni contenute nel codice di procedura penale sottolineando, inoltre, che essi sono dipendenti funzionalmente, nell'esecuzione della loro attività, dall'ufficio del Pubblico Ministero.

paragrafo 261 del codice penale ed introdotto per la prima volta il 22 settembre 1992. Tale norma è stata in seguito ampliata e migliorata negli anni 1994 e 1998 dal Decreto per la Lotta al Crimine. Attualmente, perché si possa parlare del delitto di riciclaggio, occorre che vi sia uno dei seguenti reati presupposti:

- delitti così come definiti dal paragrafo 12 del codice penale e per i quali è comunque prevista quale pena edittale il minimo di un anno di reclusione;
- delitti perseguiti dalla Legge sulla Droga (paragrafo 29, sub-sezione 1, del Decreto sui narcotici);
- gravi delitti di contrabbando ed in particolare quello riguardante merci soggette ad onerosi prelievi coattivi quali, ad esempio, le sigarette e l'alcool nonché il commercio di merci ricevute in evasione d'imposta (paragrafi 373 e 374 della legge fiscale);
- appropriazione indebita (paragrafo 264 c.p.);
- frode sulle sovvenzioni (paragrafo 264 c.p.);
- abuso di trust (paragrafo 266 c.p.);
- falsificazione di documenti (paragrafo 267 c.p.);
- corruzione (paragrafo 332 c.p.);
- associazione a delinquere (paragrafo 129 c.p.).

La *ratio* di tale norma è quella di mirare a punire la condotta criminosa di colui che vuole nascondere i profitti che provengono dalle citate attività illecite e provvedere conseguentemente a confiscare le attività dei responsabili.

Si cerca, in altre parole, di intimidire i criminali tramite l'applicazione di severe punizioni cercando di facilitare la confisca di beni provenienti da attività criminose.

L'area di responsabilità dell'Amministrazione doganale riguarda il settore della lotta agli stupefacenti, al contrabbando internazionale di alcool e sigarette, delitti connessi alla violazione della normativa sul commercio estero quali, ad esempio, le infrazioni alle risoluzioni di embargo stabilite dalle Nazioni Unite, nonché, infine, la lotta alle frodi sulle

sovvenzioni nel settore della normativa del mercato agricolo europeo.

Le regole fondamentali del codice di procedura penale per sostenere la lotta al riciclaggio di denaro sono contenute nel paragrafo 100 nel quale viene attribuita significativa importanza al monitoraggio delle telecomunicazioni.

Un'innovazione centrale nella politica legale nel c.p.p. è la registrazione di conversazioni private. Le condizioni indispensabili per avviare tale attività d'indagine sono stabilite nel paragrafo 100c, n. 3. dove, fra i casi contemplati, figura anche la lotta al riciclaggio².

In proposito, il paragrafo 100c, sub-sezione 2, ed il paragrafo 100d, sub-sezione 2 e seguenti, sanciscono che le operazioni di intercettazione telefoniche sono limitate a pochi e tassativi casi che devono essere puntualmente motivati.

La legge per la lotta al riciclaggio di denaro si prefigge lo scopo di facilitare l'individuazione dei profitti provenienti da alcuni gravi delitti, rendere più difficile la perpetrazione del delitto stesso, nonché fare il possibile per riconoscere le strutture del crimine organizzato.

Nella formulazione del "*Money Laundering Act*", la legislazione fu guidata dalla consapevolezza che il riciclaggio di denaro attecchisce dove naturalmente viene mosso il denaro o, più in generale, dove avvengono transazioni finanziarie.

Fra l'altro, il Decreto sul riciclaggio si interessa di tutti gli imprenditori al fine di identificare i loro clienti e verificare che le transazioni di denaro contante non superino la soglia di 30.000 marchi tedeschi. Sono obbligati a tale attività di comunicazione oltre agli istituti finanziari in genere, anche le compagnie di assicurazione, le società finanziarie, i

² L'ordinamento tedesco prevede, inoltre, la possibilità di procedere ad intercettazioni telefoniche nel caso in cui si proceda ad un'attività d'indagine per falsificazione di moneta o contraffazione di carte di credito, traffico di esseri umani, omicidio o genocidio, gravi reati contro l'incolumità personale.

commercianti di metalli preziosi (oro e argento) in lingotti nonché i casinò.

Grazie alla regola stabilita dalla legge di comunicare i casi sospetti, sono state create le condizioni per combattere il riciclaggio di danaro sporco investito soprattutto nelle strutture societarie.

Sulla base di questa considerazione, gli istituti per i servizi finanziari (ad esempio, banche e compagnie di assicurazione) sono obbligate a comunicare, senza ritardo, alle Autorità cui compete la lotta a tali fenomeni delittuosi eventuali episodi che lasciano intravedere possibili sospetti di riciclaggio secondo quanto previsto nel codice penale.

Coloro i quali sono responsabili della lotta al riciclaggio non sono solo gli uffici del Pubblico Ministero e le Autorità di Polizia dei singoli Stati federali della Germania, ma anche i Servizi Investigativi Doganali con la limitazione che la comunicazione dell'operazione sospetta dovrebbe riferirsi allo stato degli affari con i traffici economici internazionali.

L'esame delle investigazioni preliminari ha mostrato che i riciclatori di danaro non solo posizionano le loro attività acquisite illegalmente in Germania o in altri Paesi, facendoli affluire nei circuiti finanziari ed eludendo così specifiche direttive contenute nel "*Money Laundering Act*", ma in molti casi trasportano fisicamente con sé, oltre il confine, le proprie disponibilità costituite anche da contanti, in modo da investirli direttamente in quei Paesi nei quali non esiste una strategia di lotta al riciclaggio di danaro ovvero l'intensità del contrasto è minore.

In concomitanza con l'introduzione della legge riguardante le modifiche alla lotta al riciclaggio del 9 maggio 1998, all'Amministrazione Doganale Federale Tedesca è stato affidato, quale nuovo ed innovativo obiettivo, il compito di monitorare i passaggi di contante attraverso i confini nazionali. In virtù dell'art. 4 di questa Legge, il paragrafo 12a del Decreto

sull'Amministrazione fiscale fu riformulato e furono aggiunti i paragrafi 12b e 12d.

Con tale modifica normativa, l'Amministrazione Federale Doganale è stata dotata di un efficace strumento di lotta per combattere il riciclaggio, consistente nell'acquisizione di una serie di informazioni afferenti attività illegali nascoste.

Dal 1° gennaio 2000, il paragrafo 12a, sub-sezione 4 del Decreto sull'Amministrazione finanziaria è stato a sua volta modificato con l'entrata in vigore, nel 1999, del "*Tax Adjustment Act*". Di conseguenza, la trasmissione dei dati delle persone interessate alle altre Autorità finanziarie è ammissibile, in linea di massima, non solo per individuarli, ma per avviare nei loro confronti l'applicazione della procedura amministrativa che può culminare anche con una sanzione amministrativa ovvero penale.

Il Ministro delle Finanze Federale Tedesco, d'intesa con quello degli Interni, ha assegnato alle Sezioni di Controllo di Confine (BGS) ed all'Amministrazione Doganale il compito di controllare il passaggio (esportazione e/o importazione) di denaro contante attraverso i confini.

Oggetto d'interesse in questi controlli effettuati al confine dello Stato Tedesco con i Paesi che non fanno parte dell'Unione Europea sono oltre al danaro contante anche altri equivalenti mezzi di pagamento come gli assegni, i biglietti di cambio, le garanzie, il valore di taluni metalli o pietre preziose.

Le modalità di controllo consistono essenzialmente nella richiesta formulata dai funzionari doganali ai viaggiatori tesa a conoscere se i valori trasportati sono superiori a 30.000 marchi tedeschi ed inoltre a rilevare la natura, l'origine del bene ed il beneficiario dei valori trasportati.

Se vi è la ragione di credere che il contante o gli equivalenti mezzi di pagamento stanno per essere trasportati per finalità connesse al delitto di riciclaggio di danaro, i funzionari doganali, unitamente alle guardie confinarie, possono sequestrare gli oggetti di valore sino ad un massimo di due

giorni lavorativi (48 ore) dal momento del ritrovamento in modo da cercare di scoprire l'origine e lo scopo del loro impiego. Con un'eventuale decisione assunta dal magistrato competente, tale lasso temporale di 48 ore può essere esteso sino ad un mese.

Coloro i quali non comunicano i reali valori trasportati o lo fanno in maniera incompleta, si rendono responsabili di una grave violazione considerata lesiva dell'ordine pubblico e, come tali, sono passibili di sanzioni pecuniarie che possono essere anche più gravi dell'intero ammontare dei valori non dichiarati.

La circostanza che attualmente vi sia una grande facilità di circolazione delle persone attraverso i confini dei vari Stati, se da un lato è sintomatica di una reale "libertà internazionale", dall'altro ha inevitabilmente determinato un'agevolazione dei comportamenti criminali.

È ora, infatti, più facile viaggiare a livello internazionale senza essere riconosciuti e, così, le organizzazioni criminali operanti sono strutturate in grosse gang all'interno delle quali vi è una vera e propria divisione di compiti, il cui obiettivo illecito è quello di ottenere dall'attività criminale il più alto profitto possibile. Questo significa, in altre parole, che l'individuazione delle fonti di approvvigionamento delle organizzazioni criminali è un importante se non il più significativo mezzo nella lotta al crimine organizzato.

Tutti i provvedimenti normativi approvati nel tempo dal Governo Tedesco³ hanno in definitiva mirato a mettere in condizione i Pubblici Ministeri ed i Tribunali di attaccare ed indebolire a livello internazionale il crimine organizzato il cui punto di forza sono appunto le risorse finanziarie.

³ Fra esse, devono essere menzionate le modifiche al codice penale ed a quello di procedura penale, la Legge sul Riciclaggio del danaro nonché quella il decreto sull'Amministrazione fiscale.

Per l'ordinamento tedesco, l'obiettivo che ci si deve prefiggere è di “*alleggerire*” delle sue disponibilità finanziarie il responsabile del delitto dopo la pronuncia della sentenza di condanna, in modo tale da non consentirgli di trovare giovamento dei profitti guadagnati a seguito della sua attività criminosa.

Nella pratica attuazione di tale attività di “*skimming*” (letteralmente “*scrematura*”), le indicazioni operative contemplate dalla normativa tedesca sono contenute sia in norme di carattere sostanziale⁴ che procedurale⁵ le quali comportano, in sintesi, nei confronti della persona responsabile:

- *l'irrogazione di sanzioni pecuniarie*. La pena pecuniaria, prevista nel paragrafo 43a del c.p., è un provvedimento facoltativo la cui applicazione ha anche un effetto sul grado della pena. I provvedimenti obbligatori dei paragrafi 73 e seguenti, paragonati a quelli del paragrafo 43a del c.p., sono stati sufficienti per tutti i casi conosciuti sino ad adesso;
- *il sequestro dei proventi illeciti*;
- *il sequestro per il risarcimento del valore dei beni*. Tale provvedimento permette di ricorrere al risarcimento del valore del bene che il colpevole ha ottenuto come risultato del reato se ciò che è stato rubato non esiste più o non è più disponibile. Il risarcimento che spetta, a seconda dei casi, allo Stato o alla parte lesa è convertito in risarcimento pecuniario che può essere soddisfatto mediante le disponibilità dell'accusato;
- *il c.d. sequestro “ampliato”*. Esso si tiene in considerazione se una legge si riferisce a questo provvedimento e se le

⁴ I riferimenti normativi di tale attività di intervento nei confronti dei riciclatori sono i paragrafi 43a, 73, 73a, 73d, sub-sezione 1 e 2, 74 e 74c del codice penale tedesco.

⁵ Cfr. paragrafi 111b e seguenti, 430 e 443 del codice di procedura penale, nonché l'ottavo libro del Codice di procedura civile.

circostanze giustificano la presunzione che gli oggetti sono stati acquisiti per o come risultato di azioni illegali. La finalità dell'applicazione di questo provvedimento si è comunque rivelato sino ad ora poco incisivo;

- la *confisca*. Nessuna attenzione ulteriore è rivolta alla confisca degli strumenti e dell'equipaggiamento usato per compiere il reato nei paragrafi 74 e ss. del c.p. poiché questo provvedimento non crea problemi nell'applicazione pratica.

3. Lo Z.K.A.

Lo ZKA di Colonia (acronimo tedesco di *Zollkriminalamt* – Ufficio per i Crimini Doganali) è stato istituito il 15 luglio 1992 per effetto delle nuove disposizioni introdotte con tale decorrenza nella Legge Doganale Federale. Esso costituisce il livello “federale” dell'Amministrazione doganale tedesca, ed è posto alle dirette dipendenze del Ministro Federale delle Finanze, nella sua qualità di massima Autorità dell'Amministrazione finanziaria federale. Allo ZKA, nella sua qualità legale di “autorità federale superiore”, sono attribuite le funzioni di Servizio per le Investigazioni Doganali, per effetto di un considerevole ampliamento delle attribuzioni già proprie del preesistente ZKI (*Zollkriminalinstitut* – Istituto di Criminologia Doganale, soppresso contestualmente all'istituzione dello ZKA).

Il livello “regionale” dell'amministrazione finanziaria della Germania è costituito dalle OFD⁶ (*Oberfinanzdirektion* – Direzioni Superiori delle Finanze), cui fanno capo tutti i diversi Uffici classificati a livello “locale”; non esiste, dunque,

⁶ Le OFD attualmente esistenti sono otto, istituite a Chemnitz, Amburgo, Hannover, Karlsruhe, Coblenza, Colonia, Norimberga, Cottbus.

attualmente una struttura “regionale” con funzioni propriamente doganali.

Le Autorità doganali di livello “locale”, dipendenti dalle OFD, sono:

- le HZA (*Hauptzollamt* - Uffici Doganali principali) e le ZA (*Zollamt* – Uffici Doganali) da esse ulteriormente dipendenti, cui compete l'amministrazione dei tributi doganali e la vigilanza nelle aree doganali. Le HZA operano spesso sequestri penali nel corso dell'attività negli spazi doganali, ed in tal caso inviano le necessarie relazioni direttamente al Pubblico Ministero;
- le ZFA (*Zollfabndungsamt* – Uffici per le Investigazioni Doganali, alcuni dei quali hanno alle dipendenze delle *Zweitstelle* – Sezioni staccate), funzionalmente dipendenti dallo ZKA⁷ per gli aspetti concernenti la gestione delle informazioni ed il coordinamento operativo. Lo ZKA, tuttavia, non ha potere di supervisione delle investigazioni doganali, che rimane riservato alle OFD. Le ZFA possono essere definite come “polizia criminale dell'amministrazione doganale”. Infatti, il personale delle ZFA, a norma del codice di procedura penale, ha i medesimi diritti ed obblighi del personale delle forze di polizia criminale. Ciò significa che gli agenti delle ZFA hanno essenzialmente il compito di chiarire i fatti e di assicurare le prove rilevanti, in modo da consentire al pubblico ministero di assumere la propria decisione finale in relazione all'esito delle indagini preliminari, e di formulare le conseguenti proposte al giudice delle indagini preliminari. Le ZFA possono anche sviluppare

⁷ Le ZFA attualmente esistenti sono ventuno, con sedi a: Dresda, Erfurt, (OFD Chemnitz); Amburgo, Rostock, Kiel (OFD Amburgo); Hannover, Magdeburgo, Brema (OFD Hannover); Karlsruhe, Friburgo, Stoccarda (OFD Karlsruhe); Coblenza, Francoforte s.M., Saarbruecken (OFD Coblenza); Colonia, Duesseldorf, Muenster (OFD Colonia); Norimberga, Monaco di Baviera (OFD Norimberga); Potsdam, Berlino (OFD Cottbus).

a livello investigativo i casi scaturenti dall'attività repressiva del contrabbando già svolta dalle HZA;

- gli Uffici Doganali Principali per i Controlli Doganali, che eseguono i controlli di natura meramente amministrativa sui documenti doganali, previsti dalle norme comunitarie. Se nel corso di tali controlli vengono rilevate delle anomalie, le conseguenti indagini vengono sviluppate dalla ZFA competente per territorio.
- Nella sua qualità di agenzia centrale, lo ZKA:
 - raccoglie, valuta e distribuisce informazioni alle ZFA ed alle altre strutture dell'amministrazione, quali gli Uffici Doganali Principali per i Controlli Doganali, il servizio di verifica delle accise ed i servizi confinari di immissione in libera pratica e di sorveglianza;
 - coordina e dirige le investigazioni delle ZFA;
 - conduce autonome indagini in specifici casi di particolare importanza;
 - agisce in cooperazione con altre strutture nazionali, in particolare con il BKA (*Bundeskriminalamt* – Ufficio Federale Criminale di Wiesbaden) e con le LKA (*Landeskriminalamt* – Uffici Statali Criminali), le autorità economiche e fiscali, e le Autorità Giudiziarie;
 - fornisce e riceve mutua assistenza sia amministrativa, sia giudiziaria, verso e dalle Autorità doganali estere e dalle agenzie comunitarie, in forza di numerosi accordi bilaterali e multilaterali;
 - effettua perizie tecniche e legali valide ai fini giudiziari.
- il compito di base dello ZKA rimane quello, tradizionale, di fungere da agenzia centrale del servizio investigativo doganale tedesco, con l'obiettivo primario di combattere le evasioni dei diritti d'importazione e delle accise. Da alcuni anni, la massima priorità è stata assegnata al contrasto al contrabbando di sigarette e di alcool. La struttura ha un ruolo cruciale soprattutto in

connessione con la vigilanza del commercio estero, anche ai fini dell'applicazione dei regimi di embargo quando applicati, e con la repressione delle violazioni criminali riguardanti quest'area.

Con riferimento al Piano Nazionale per il Contrasto agli stupefacenti del 13 giugno 1990, lo ZKA ha ricevuto ulteriori compiti nel quadro della lotta contro il crimine indotto dalle droghe, andando ben oltre le preesistenti funzioni di coordinamento e di canalizzazione delle informazioni a favore delle ZFA e dei servizi confinari di sorveglianza.

Per quanto di più diretto interesse di questo nostro studio, possiamo rilevare che, con l'entrata in vigore delle previsioni in materia di riciclaggio, l'Amministrazione doganale ha ricevuto un nuovo importante compito, che ha portato alla creazione di 17 gruppi misti dogana-polizia con finalità antiriciclaggio, uno dei quali a livello federale (Gruppo misto ZKA/BKA, con sede a Wiesbaden), e gli altri a livello locale (ZFA/LKA)⁸. Il gruppo misto federale è stato costituito con un accordo di livello federale tra le due strutture centrali interessate; i gruppi misti locali sono stati formati sulla base di intese autonomamente intercorse tra le singole ZFA e LKA⁹.

La continua cooperazione dello ZKA con le autorità doganali di tutta Europa, nonché, in termini più ampi la sua integrazione nel sistema di informazione internazionale, hanno costituito il terreno favorevole per la creazione, presso la sede

⁸ I gruppi misti locali antiriciclaggio hanno sede a Kiel, Rostock, Amburgo, Hannover, Magdeburgo, Berlino, Potsdam, Dresda, Duesseldorf, Erfurt, Saarbruecken, Karlsruhe, Stoccarda, Friburgo, Monaco e Wiesbaden (dove si sovrappone al gruppo misto centrale).

⁹ I gruppi misti polizia-dogana derivano dall'esperienza già maturata nel settore della lotta al traffico di stupefacenti; in questo settore, però, non esiste un gruppo centrale ZKA/BKA, ma solo 27 gruppi locali basati su accordi in sede periferica. I gruppi locali sono basati a Flensburg, Kiel, Luebeck, Itzehoe, Rostock, Amburgo, Oldenburg, Brema, Osnabrueck, Hannover, Magdeburgo, Berlino, Potsdam, Dresda, Duesseldorf, Essen, Colonia, Erfurt, Kassel, Francoforte sul Meno, Magonza, Saarbruecken, Karlsruhe, Stoccarda, Friburgo, Monaco e Norimberga.

dello ZKA stesso, dell'ufficio regionale per l'Europa dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (*RILO/WE – Regional Intelligence and Liaison Office for Western Europe*), struttura a carattere internazionale che ha la funzione di elaborare a livello regionale documenti di analisi, punti di situazione, progetti d'azione per prevenire il contrabbando¹⁰.

Un altro settore di considerevole importanza, sviluppatosi notevolmente negli ultimi anni, è quello della mutua assistenza sia amministrativa, sia giudiziaria. Lo ZKA assolve tali compiti nelle relazioni con le Istituzioni comunitarie ed i Servizi collaterali dei Paesi membri o dei Paesi terzi, relativamente alle materie in cui esso è stato individuato quale agenzia di contatto per effetto di specifici accordi internazionali, o nel caso in cui tale funzione sia stata espressamente autorizzata dal Ministro Federale delle Finanze. Lo ZKA è impegnato ad assicurare con continuità la rapida ed uniforme cooperazione nel quadro della lotta contro il crimine internazionale.

La tendenza all'incremento dell'uso della violenza da parte dei criminali, in particolare da parte dei contrabbandieri di sigarette e dei trafficanti di stupefacenti, ha condotto lo ZKA ad istituire al proprio interno un gruppo di agenti specificamente addestrati per il compimento di missioni ad elevato rischio, denominato "Gruppo centrale di supporto" (ZUZ). Lo ZUZ ha sviluppato il proprio addestramento anche in coordinamento con altre forze speciali doganali e non doganali, e dispone di notevoli equipaggiamenti tecnici, nonché di armi dell'ultima generazione. Lo ZUZ è un gruppo pronto all'intervento in tempi brevissimi in qualsiasi punto del territorio federale.

¹⁰ Il RILO/WE è attualmente diretto da un funzionario dello ZKA; di esso fanno parte anche un altro funzionario del medesimo Ufficio centrale tedesco, rappresentanti delle Amministrazioni doganali di Francia e Danimarca, nonché, dal 1° ottobre del 2001, un Ufficiale Superiore della Guardia di Finanza.

Per eseguire i propri compiti, lo ZKA ha una struttura articolata su tre Gruppi (I Gruppo: Funzioni di supporto; II Gruppo: Compiti assegnati dalle leggi sul commercio estero e sul controllo delle armi da guerra; III Gruppo: Altri compiti speciali) e su un'Agenzia Presidenziale. Ciascun Gruppo è articolato su più Sezioni, così come l'Agenzia Presidenziale¹¹. Il vertice dello ZKA è costituito dal Presidente e dal Vicepresidente, nominati direttamente dal Ministro Federale delle Finanze, che si avvalgono della cooperazione diretta dell'Ufficio Stampa e Pubbliche Relazioni e della Sezione Controllo Interno. Lo ZKA ha un organico di circa 560 persone; le ZFA dispongono complessivamente di circa 2.600 uomini.

In prospettiva, l'amministrazione doganale tedesca riorganizzerà la propria struttura di livello regionale. Infatti, verranno costituite otto strutture doganali di coordinamento a livello regionale (intermedie tra il livello centrale dello ZKA ed

¹¹ Le Sezioni sono le seguenti:

- per il I Gruppo: I/1 Coordinamento e Centrale Operativa, affari generali; I/2 Logistica centrale, Gruppo centrale di supporto; I/3 Supporto operativo, protezione dei testimoni, gestione delle fonti confidenziali; I/4 Addestramento avanzato sul Sistema Informativo Doganale (CIS); I/5 Tecnologia informatica e gestione dei dati; I/6 Questioni forensi;
- per il II Gruppo: II/1 Questioni generali relative alle norme sul commercio estero, analisi dei mercati mondiali, armi da guerra convenzionali; II/2 Armi NBC, tecnologie missilistiche e di lancio; II/3 Investigazioni ex art. 5 della legge sull'amministrazione fiscale; II/4 Compiti ex artt. 39 e ss. della legge sul commercio e sui pagamenti esteri; II/5 Idem;
- per il III Gruppo: III/1 Contravvenzioni alle regole del mercato comunitario, assistenza legale ed amministrativa, servizio dei documenti; III/2 Contravvenzioni alle leggi in materia di accise; III/3 Contravvenzioni alla legge doganale, proibizioni e restrizioni all'importazione ed all'esportazione (esclusi gli stupefacenti); III/4 Affari generali concernenti gli stupefacenti, monitoraggio dei precursori; III/5 Concetti per le strategie contro il crimine correlato agli stupefacenti, sistemi informativi; III/6 Antiriciclaggio, Crimine organizzato;
- per l'Agenzia Presidenziale: PR I Organizzazione; PR II Gestione del personale, affari legali generali, protezione dei dati; PR III Bilancio, servizi interni.

il livello locale delle ZFA e sostanzialmente affiancate alle OFD). Le nuove strutture, oltre a costituire un nuovo livello gerarchico-funzionale, saranno caratterizzate dall'aver ciascuna una specializzazione in una delle funzioni proprie dell'amministrazione doganale (contrasto al contrabbando di sigarette, contrasto al contrabbando di merci dalle sigarette, antidroga, antiriciclaggio ed altre da individuare) che sarà messa a disposizione quale "*expertise*" a favore di tutte le strutture di livello equiordinato o inferiore, operanti in qualsiasi area dello Stato federale.

Per quanto riguarda l'attività operativa svolta sul fronte del contrasto e repressione del riciclaggio, lo ZKA dedica notevole attenzione ai movimenti transfrontalieri di denaro contante per un valore eccedente il limite di 30.000 marchi tedeschi. Quando movimenti della specie vengono rilevati – mediante controlli fisici alle frontiere esterne della Repubblica Federale, sia terrestri che aeroportuali o marittime - la dogana ha l'autorità di trattenere il denaro per un massimo di 48 ore, durante le quali è possibile effettuare tutti i controlli consentiti dalle leggi federali per chiarire se l'operazione possa rientrare nei criteri di "sospetto" che consentono l'innescò delle procedure operative previste dalla legge antiriciclaggio. Di norma, specie in ambito aeroportuale, vengono selezionate provenienze dei passeggeri ritenute a maggior rischio su cui indirizzare i controlli; per l'individuazione dei singoli passeggeri da sottoporre a controllo non esistono criteri oggettivi. Tra le iniziative allo studio per incrementare tale forma di controllo antiriciclaggio, vi è quella di dotare le dogane di "cani antiriciclaggio", che - a seguito di uno specifico addestramento – potrebbero risultare in grado di percepire l'odore caratteristico delle banconote eventualmente custodite in grande quantità nei bagagli. Esperienze positive in tal senso sono già state condotte nel Regno Unito.

4. *Prospettive di evoluzione a breve termine*

All'inizio del mese di ottobre del 2001, il Governo tedesco ha annunciato un progetto volto al contrasto delle attività finanziarie a supporto del terrorismo internazionale, che, qualora approvato, implicherà una significativa rivisitazione degli assetti nazionali antiriciclaggio, essendo basato sulla creazione di un'agenzia federale dell'intelligence finanziaria, attualmente non prevista dall'ordinamento di quel Paese.

Il progettato organismo dovrebbe gestire in maniera centralizzata tutte le informazioni raccolte sul territorio dalle autorità di polizia e di sorveglianza, avvalendosi anche di un monitoraggio rafforzato dei conti bancari a livello federale - in buona sostanza, l'istituzione di un'anagrafe dei conti correnti bancari - gestito dal *Bundesaufsichtamt für das Kreditwesen* (BAKre) con sede a Bonn.

L'iniziativa del Governo appare in sintonia con alcune recenti prese di posizione della Banca Centrale Federale (*Bundesbank*), il cui presidente si è schierato a favore di leggi che diano più spazio alle attività di controllo finanziario¹².

Deve però rilevarsi come l'iniziativa debba vincere le resistenze, anche forti, di larga parte dell'opinione pubblica tedesca, fortemente orientata ad una gelosa custodia del "segreto bancario" e della chiusura della sfera privata - quindi comprese anche le attività finanziarie - rispetto all'azione degli organi di controllo, specialmente federali, la cui attività viene tradizionalmente e diffusamente considerata alla stregua di un'ingerenza.

¹² Cfr. CIANI P. - MARCHESE G., La politica europea in materia di riciclaggio e reati finanziari, in Riv. G. di F., n. 1/2002.

CAPITOLO VI L'ESPERIENZA INGLESE

1. La legislazione antiriciclaggio nel Regno Unito

Le norme repressive del riciclaggio sono contenute nel *Drug Trafficking Offences Act* del 1986, nel *Criminal Justice Act* del 1988, nel *Prevention of Terrorism Bill* del 1989 e nella legislazione del 1993¹.

Il primo provvedimento riguarda il riciclaggio dei proventi del narcotraffico e punisce “Chiunque, sapendo o sospettando che una persona sia coinvolta nel traffico di stupefacenti, ponga in essere una delle seguenti condotte:

- consenta la conservazione o il controllo dei proventi dell'attività criminosa;
- metta fondi a disposizione del trafficante;
- gli presti aiuto nell'investimento delle somme derivanti dal reato”.

I provvedimenti del 1988 e 1989 sono dedicati, tra l'altro, alla prevenzione del riciclaggio dei proventi derivanti da altre attività criminose.

Il *Criminal Justice Act*, in particolare, prevede la possibilità di congelare i proventi di attività criminose diverse dal traffico di droga, purché di importo superiore a 10.000 sterline, e di derogare, in talune circostanze, al segreto professionale.

In relazione agli obblighi a carico degli intermediari finanziari, oltre a quello di soddisfare le richieste avanzate dalla polizia o dalle dogane nell'ambito dell'attività di contrasto al

¹ Pollari N., “Tecnica delle inchieste patrimoniali per la lotta alla criminalità organizzata”, Laurus Robuffo, pag.364; Ferraioli L., “La normativa antiriciclaggio”, Pirola Editore, pag.247; Delle Femmine, “La legislazione antiriciclaggio in ambito comunitario ed internazionale”, Rivista Guardia di Finanza n.1, 1995, pag.86

narcotraffico, sono state previste sanzioni per l'illecita divulgazione di notizie sulle indagini, ma, seguendo forse una strada più concreta, è stato abolito il segreto bancario ed è stato affidato alle banche il compito di segnalare non tutte le operazioni con certe caratteristiche ma solo quelle che, a loro giudizio, risultino sospette.

Le norme sul riciclaggio del 1993, rendono obbligatoria l'identificazione del cliente, la tenuta di archivi, l'attività di revisione e la segnalazione di transazioni sospette in relazione ad un'ampia gamma di operazioni.

Si rappresenta che anche nella legislazione inglese per la configurabilità del reato di riciclaggio è sempre necessario il reato presupposto (*predicate offense*). In realtà la giurisprudenza anglosassone² ha di fatto accettato la circostanza in base alla quale per la sussistenza di una delle fattispecie del riciclaggio non è sempre indispensabile provare la presenza di uno dei reati presupposto, ma è comunemente accettato che l'imputato possa essere ritenuto colpevole del reato di riciclaggio attraverso il ricorso all'istituto dell'inversione dell'onere della prova (*reverse burden prove*).

Misure attive sono state anche assunte con riguardo alla cooperazione internazionale e numerosi nuovi accordi sulla confisca sono entrati recentemente in vigore.

Tali misure sono state completate da provvedimenti amministrativi, quali il miglioramento delle istruzioni per le istituzioni finanziarie e le procedure riguardanti le segnalazioni e le indagini sulle operazioni sospette, che hanno implementato le comunicazioni tra le istituzioni finanziarie e aumentata la consapevolezza del rischio di riciclaggio da parte delle imprese non finanziarie.

Ulteriori affinamenti potrebbero rendere il sistema ancor più efficiente: così, ad esempio, il *National Criminal Intelligence*

² Si rammenta che il Regno Unito, a differenza dell'Italia, è un Paese di *common law*.

Service dovrebbe disporre di maggiori risorse umane e tecnologiche, indispensabili per intraprendere efficacemente iniziative antiriciclaggio.

Inoltre la mancanza di elaborazioni statistiche sui risultati delle segnalazioni delle operazioni sospette comporta difficoltà di analisi del livello di efficienza del sistema.

Altre aree di intervento potrebbero riguardare: l'ampliamento della legislazione inerente il sequestro e la confisca del denaro contante, originato dal traffico di sostanze stupefacenti, contrabbandato attraverso il confine; nonché l'estensione della normativa antiriciclaggio nei confronti delle attività di natura finanziaria poste in essere da professionisti.

Sarebbe, peraltro, opportuna un'analisi a tutto campo dell'attività degli Uffici di cambio, al fine di individuare se sia necessaria qualche forma di registrazione o vigilanza.

Conclusivamente, il sistema antiriciclaggio del Regno Unito risulta strutturato e completo, grazie anche alle rivisitazioni ed ai miglioramenti apportati in conformità con le 40 Raccomandazioni del GAFI.

Infatti numerosi comparti del sistema antiriciclaggio del Regno Unito costituiscono un modello che potrebbe essere d'esempio per altri Paesi e ciò vale particolarmente per l'eccellente sistema di addestramento del personale e per le Istruzioni emanate in ambito bancario.

I sistemi attivi di vigilanza, cooperazione, diffusione della cultura dell'antiriciclaggio nel settore finanziario, sono consolidati da una legislazione penale precisa ed efficace.

L'atteggiamento e le misure assunte per quanto attiene la cooperazione ed il coordinamento, nonché la disponibilità a rivisitare misure preesistenti, benché relativamente recenti, possono essere indicati ad esempio per gli altri Paesi.

2. *Organismi di contrasto*

Il *National Criminal Intelligence Service* (di seguito NCIS) è l'agenzia che raccoglie ed analizza le informazioni sulla grande criminalità organizzata al fine di dare applicazione alla legislazione antiriciclaggio del Regno Unito.

L'NCIS è stato creato nel 1992 per fornire *intelligence* agli organi di repressione dei crimini finanziari ed ha ottenuto uno Statuto indipendente per effetto del *Police Act* del 1997.

L'obiettivo di tale organismo è di assicurare funzioni di guida e di eccellenza nell'intelligence criminale per combattere la grande criminalità organizzata.

Gli obiettivi strategici sono la produzione di:

- analisi strategica sulla grande criminalità organizzata, per la protezione degli interessi del Regno Unito;
- intelligence criminale sui più importanti personaggi e sulle loro organizzazioni;
- servizi per migliorare la coordinazione e lo sviluppo di intelligence criminale per combattere la grande criminalità organizzata.

Condividendone gli scopi, il NCIS lavora affianco alle strutture di polizia dei Dipartimenti governativi e di altre primarie organizzazioni nazionali ed internazionali.

Tra l'altro, la sezione Interpol e l'ufficio Europol del Regno Unito, unitamente alla rete degli ufficiali di collegamento antidroga, costituiscono la Divisione internazionale del NCIS.

Per questo motivo, possiamo dire che l'NCIS è lo "sportello unico" per le inchieste internazionali di polizia del Regno Unito.

Oltre alla raccolta e allo sviluppo di *intelligence* operativa e tecnica, realizza anche valutazioni strategiche di varie manifestazioni di criminalità, così che le forze di polizia ed il Governo possano prendere decisioni informate sulle priorità e sull'allocazione delle risorse. Queste valutazioni sono strategiche, nel senso che si cerca di avere una visione per lo

meno nazionale, ma talvolta anche internazionale, del problema e si tenta di prevederne le tendenze.

Il suo personale proviene da 22 entità nazionali ed internazionali, tutte impegnate nella lotta contro la grande criminalità organizzata.

Tra queste meritano di essere menzionate la:

- *Metropolitan Police Service;*
- *Home Office;*
- *Benefits Agency;*
- *Medicines Control Agency;*
- *Association of Police Authorities;*
- *Police Services of the UK;*
- *Post Office;*
- *Prison Service;*
- *Her Majesty's Customs and Excise;*
- *Financial Services Authority;*
- *Ministry of Defence;*
- *British Transport Police;*
- *MI5;*
- *GCHQ.*

Le recenti valutazioni strategiche sulla minaccia per la sicurezza e gli interessi britannici mostrano la dimensione della criminalità internazionale all'interno delle aree tradizionali, e cioè narcotraffico, truffa, riciclaggio e prostituzione, ma rivela anche le possibilità di nuove forme di imprese criminali, alcune delle quali si distaccano completamente dalle attività storiche, come ad esempio le discariche abusive, il furto di proprietà intellettuale e il contrabbando transfrontaliero.

Vi sono tre punti chiave che questo organo sottolinea in particolare in questo momento ed essi valgono per tutta la criminalità internazionale in tutto il mondo.

I criminali organizzati delle varie nazionalità cooperano per aumentare il profitto e, ad esempio, si aiutano a vicenda nella produzione, nel traffico e nella distribuzione delle droghe.

Nel Regno Unito la cooperazione tra la criminalità organizzata viene percepita come un'attività che segue delle strutture molto elastiche e non rigide.

I criminali organizzati non si concentrano su un'unica attività criminale, ma tendono a massimizzare il profitto diversificando i loro traffici; e questo vale per la maggior parte delle organizzazioni criminali.

Per quanto riguarda il riciclaggio, è noto che il suo principale obiettivo è quello di convertire i proventi del crimine in beni che non possono essere associati alla criminalità: ogni conversione di proventi illeciti in vari beni può essere considerata riciclaggio.

Le grandi organizzazioni criminali sanno bene che le forze di polizia hanno a disposizione notevoli strumenti giuridici per individuare i proventi illegali e per entrare e muoversi attraverso il sistema finanziario; di conseguenza, essi tendono a raffinare i propri metodi e ad utilizzare dei sistemi sempre più complessi per riciclare il denaro, cercando di usare reti e coperture per ingannare gli investigatori e ridurre al minimo i rischi di identificazione.

I criminali che si trovano nel territorio britannico e che svolgono attività di riciclaggio in tale Paese fanno sempre più uso di avvocati, contabili ed agenti per la costituzione di società, in modo da utilizzare, per così dire, persone pulite e che comunque hanno un'alta capacità professionale.

Di tutte le segnalazioni ricevute dall'NCIS, solo il 2 per cento sono state fatte da questo tipo di professionisti.

Si registra anche una tendenza all'allontanamento dalle banche e dalle società edilizie per ricercare invece i mercati dei titoli, delle operazioni a premio, dei *future* e i mercati assicurativi.

I criminali che si trovano nel Regno Unito tendono sempre più ad inviare i proventi del crimine all'estero a causa di leggi sempre più stringenti poste in atto a livello nazionale; quindi,

tendono a ricercare i cosiddetti paradisi fiscali ed utilizzano sistemi bancari informali per evitare di essere scoperti.

Il narcotraffico rimane la maggiore componente del riciclaggio nel Regno Unito, ma le quote che derivano dal contrabbando, dal furto e dai crimini finanziari sono aumentate.

La riluttanza di alcuni Paesi a mettere in pratica legislazioni antiriciclaggio continua a renderli particolarmente attraenti ed interessanti per i criminali.

Lo sviluppo dei sistemi di pagamento elettronico con le cosiddette "carte intelligenti" - bancomat, servizi bancari in linea, ect. - crea il rischio di far nascere livelli ancor più elevati di anonimato.

I sistemi bancomat e quelli bancari in linea possono potenzialmente permettere ai criminali di operare su conti a distanza protetti dall'anonimato. L'inesperienza tra le agenzie che si occupano della repressione del crimine ed una legislazione che non prevede ancora questo tipo di commercio elettronico possono far crescere l'impatto di questa minaccia nel breve e medio termine.

All'interno del NCIS opera la *Financial Unit*, un organismo ad hoc incaricato di ricevere le informazioni sulle operazioni sospette comunicate dagli intermediari finanziari.

Il successo del sistema britannico di segnalazioni verificatosi negli ultimi anni ha creato un ambiente finanziario in cui i proventi del crimine sono a rischio di segnalazione all'ECU (*Economic Crime Unit*) e quindi di sottoposizione ad indagini.

L'ECU ha osservato i cambiamenti negli schemi operativi dei criminali e dei gruppi criminali nel tentativo di ridurre il rischio di essere scoperti.

Tali schemi comprendono diverse tecniche, come l'uso sempre maggiore di servizi finanziari non regolamentati per un cambio valutario o trasferimenti a distanza o cessione a terzi incensurati per evitare la confisca dei beni.

Ogni anno l'ECU analizza le segnalazioni che provengono da ogni possibile settore finanziario per vedere se vi sono dei notevoli cambiamenti nel comportamento relativo alle segnalazioni stesse; una riduzione del volume di queste ultime può indicare o un cambiamento nelle attività criminali o una diminuzione nella consapevolezza o nella formazione del personale in prima linea, oppure un miglior livello di comunicazione tra le forze di polizia e le istituzioni finanziarie.

Infine il NCIS gestisce anche una banca dati centralizzata delle informazioni sul traffico di droga ed il riciclaggio dei relativi proventi e provvede a segnalare le operazioni finanziarie collegate al narcotraffico al *Drug Financial Investigation Branch* (DFIB) del Servizio Investigativo Doganale inglese.

Il DFIB è l'organismo incaricato di svolgere le investigazioni nazionali ed internazionali sulle operazioni relative al traffico di droga, tenere i rapporti con le istituzioni finanziarie ed illustrare alla magistratura il "profilo finanziario" delle indagini al fine di predisporre i mandati di esibizione dei documenti di società ed istituti di credito.

In particolare, il DFIB può ottenere dalla magistratura un ordine di esibizione destinato alle banche, anche sulla base delle richieste di autorità straniere, supportate da indizi provenienti da un'attendibile attività di intelligence.

CAPITOLO VII L'ESPERIENZA SPAGNOLA

1. Legislazione e Giurisprudenza

1.1 La Normativa Internazionale

Il fenomeno del riciclaggio del denaro sporco (c.d. “*Blanqueo de Capitales*”), frutto di proventi di attività illecite, ha assunto, anche in Spagna, dimensioni notevoli e preoccupanti a causa degli effetti destabilizzanti che esso può comportare per l'economia nazionale.

Il fenomeno criminale, anche nella Nazione iberica, è strettamente connesso con forme di criminalità economica (in particolare il narcotraffico) ed ha ormai assunto una spiccata connotazione internazionale.

Di conseguenza, le Autorità politiche del Paese da tempo hanno avvertito l'esigenza di adottare una comune strategia di cooperazione e collaborazione con gli altri Paesi finalizzata alla repressione del riciclaggio ed alla prevenzione dell'economia legale e dei sistemi finanziari dall'inquinamento provocato dai capitali di provenienza illecita.

In particolare, le fonti normative costituenti la cornice internazionale all'interno della quale è stato costruito il sistema legale diretto ad arginare il fenomeno illecito in esame sono le seguenti:

- la Dichiarazione del Comitato di Basilea (12 dicembre 1980) emanata al fine di prevenire l'utilizzo e la strumentalizzazione criminale del sistema bancario. Il sistema finanziario spagnolo ha espresso la sua adesione a detta dichiarazione attraverso un accordo interbancario per l'identificazione della clientela siglato

dall'Associazione Spagnola delle Banche Private (AEB) e dalla Confederazione Spagnola delle Casse di Risparmio (CECA), accordo divenuto operativo il 17 luglio 1990;

- la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico internazionale di droga stipulata a Vienna il 19 dicembre 1988, ratificata e resa esecutiva in Spagna nel 1990;
- il Documento redatto dal Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI) contenente le 40 Raccomandazioni sulle linee operative fondamentali della lotta al riciclaggio. Le Raccomandazioni sono servite da base alla Direttiva n. 91/308/UE del 10 giugno 1991 che ha dettato agli Stati Membri le linee principali di un'efficace strategia di contrasto riproponendo i temi della:
 - identificazione della clientela da parte degli intermediari finanziari e creditizi;
 - segnalazione delle operazioni “sospette”;
 - repressione penale del *money laundering*.

1.2 *La normativa nazionale*

Nell'ordinamento giuridico spagnolo, la Direttiva 91/308 ha ispirato la legge 28 dicembre 1993, n. 19 riguardante le misure per prevenire il riciclaggio.

A differenza delle disposizioni repressive contenute nel codice penale e che esamineremo nel paragrafo 1.3 seguente, questo fondamentale provvedimento legislativo mira ad assicurare la trasparenza nella circolazione e nella intermediazione dei valori mobiliari (compreso il denaro contante). Questa legge risponde, quindi, ad una finalità essenzialmente preventiva.

Al fine di dare impulso e coordinare l'attuazione della normativa nello specifico e delicato settore, la legge 19/93 ha creato un organo amministrativo centrale denominato

“Commissione per la Prevenzione del Riciclaggio e delle Infrazioni Monetarie” (*SEPBLAC*)¹. L'organo assolve alle seguenti funzioni principali:

- direzione ed impulso a tutte le attività dirette ad impedire l'utilizzazione del sistema finanziario per finalità di riciclaggio;
- coordinamento e collaborazione, nello specifico settore tra tutte le Amministrazioni Pubbliche, la Magistratura, il Ministero delle Finanze, le Forze di Polizia;
- attivazione ed istruzione dei procedimenti sanzionatori conseguenti a violazioni della legge;
- prevenzione dei delitti monetari e delle violazioni amministrative connesse con le norme relative alle transazioni internazionali.

La Commissione è strutturata su due organi, la Segreteria ed il Servizio esecutivo.

In particolare, il Servizio Esecutivo è il fulcro dell'intero sistema preventivo e svolge i seguenti compiti:

- presta il necessario ausilio agli organi giudiziari, al Magistrato fiscale, alla Polizia Giudiziaria ed agli organi amministrativi competenti;
- riceve le informazioni e le comunicazioni da parte dei soggetti incaricati dalla legge;
- analizza le informazioni ricevute e le trasmette alle autorità competenti quando da esse derivino indizi circostanziati di delitti o di infrazioni amministrative;
- osserva le direttive della Commissione;
- supervisiona le procedure adottate dagli organi sottoposti alla normativa specifica ed interviene con gli opportuni correttivi.

Per rafforzare l'azione preventiva contro l'infiltrazione della criminalità organizzata nei circuiti economici, il legislatore

¹ “*Comision de Prevencion del Blanqueo de Capitales y Infracciones Monetarias*”.

spagnolo ha fatto seguire alla legge 19/93 l'emanazione del R.D. 925/1995, fonte, quest'ultima, di natura regolamentare.

Il sistema normativo scaturito dalle due fonti citate può essere analizzato sotto tre profili: finalità, ambito soggettivo, contenuto prescrittivo.

Sotto il profilo delle finalità, l'art. 1 della legge 19/93 delimita l'ambito di applicazione delle norme definendo i reati presupposti in ordine ai quali si attiva il sistema di prevenzione, individuandoli come segue:

- delitti connessi con il traffico di sostanze stupefacenti;
- delitti connessi a fenomeni criminali di banda armata, organizzazioni o gruppi terroristici;
- delitti connessi con la criminalità organizzata (c.d. *delinquencia organizada*).

In secondo luogo, le norme circoscrivono l'ambito soggettivo di applicazione, cioè la platea dei soggetti sui quali incombono obblighi determinati, distinguendo tre tipologie di regime normativo: generale, speciale, collaborativo.

Il regime generale si applica nei confronti di:

- banche e casse di risparmio;
- istituti finanziari;
- imprese di assicurazione del ramo vita;
- società emissarie di carte di credito;
- agenti di cambio.

Il regime speciale si applica a:

- casinò e case da gioco;
- agenti immobiliari;
- commercianti di gioielli, di pietre e metalli preziosi, oggetti d'arte e di antiquariato, filatelia e numismatica.

Il regime collaborativo include, infine:

- i funzionari pubblici;
- il personale in servizio nella Pubblica Amministrazione (in particolare, quelli in servizio presso l'Ufficio del Registro);

- i notai;
- gli agenti di commercio.

In terzo luogo, la legge 19/93 ed il R.D. 925/1995 stabiliscono il regime di prescrizioni, differenziato a seconda delle tre categorie di appartenenza sopra elencate.

Tutti i soggetti sottoposti al regime generale (art. 3 del Reg.) e speciale devono²:

- identificare i clienti;
- esaminare le operazioni;
- conservare i documenti;
- curare la formazione degli impiegati;
- prevedere organi e procedimenti interni adeguati.

Relativamente agli obblighi di identificazione e registrazione, essi scattano al superamento di determinate soglie quantitative: 2.500.000 Pts per i soggetti del regime generale e 1.000.000 Pts per i soggetti del regime speciale, mentre i soggetti che rientrano nel regime collaborativo non hanno specifici obblighi di identificazione e registrazione. Tuttavia, qualora questi ultimi nel compimento di atti rientranti nella loro attività vengano a conoscenza di indizi relativi ad operazioni di riciclaggio, devono riportarli senza ritardo al citato Servizio Esecutivo, pena l'instaurazione di un procedimento disciplinare.

Accanto agli obblighi di identificazione e di registrazione, il punto centrale della legge è rappresentato dal fondamentale obbligo di segnalazione al Servizio Esecutivo delle operazioni sospette e delle operazioni inusuali. In particolare, i soggetti del regime generale e di quello speciale hanno l'obbligo di segnalare immediatamente e con qualsiasi mezzo (lettera, fax o telefono) al Servizio Esecutivo ogni operazione che, tenuto conto di tutti gli elementi disponibili, faccia emergere il

² I soggetti che rientrano nel regime generale devono, altresì, nominare un proprio rappresentante presso il SEPBLAC.

fondato sospetto che il denaro o i beni oggetto dell'operazione possano provenire da un grave delitto ricompreso fra quelli dell'art. 1 (c.d. operazioni sospette).

In ogni caso, i soggetti di cui sopra hanno l'obbligo di segnalare periodicamente (con lettera o supporto informatico) le cosiddette operazioni inusuali, cioè quelle per le quali non sono emersi indizi di sospetto, ma che presentano una di queste caratteristiche:

- importo superiore a 5.000.000 Pts o controvalore in valuta estera;
- operazioni effettuate da persone fisiche o giuridiche residenti in territori o Paesi considerati *paradiso fiscale* in base al R.D. 1080/91, quando l'importo sia superiore a 5.000.000 Pts o pari controvalore in valuta estera;
- tipologie particolari di sistemi di pagamento (contanti, titoli al portatore, *etc.*);
- caratteristiche personali del cliente del quale non è noto l'esercizio di attività lavorative lecite.

Le segnalazioni trasmesse al SEPBLAC attivano una procedura articolata in quattro fasi:

- ricezione;
- trattamento;
- istruzione e analisi;
- trasmissione.

In particolare, la comunicazione di operazioni sospette ricevuta dal Servizio Esecutivo determina automaticamente l'attivazione di un procedimento chiamato Verifica Preventiva per il Riciclaggio (*Actuaciones Previas por Blanqueo, APB*). Il procedimento APB comporta l'assegnazione di un numero progressivo, la nomina del soggetto incaricato dell'istruttoria, la consegna di una ricevuta al soggetto comunicante. Successivamente, il Servizio Esecutivo procede alla verifica ed all'analisi dei dati ottenuti, incrociandoli con le informazioni disponibili nelle proprie banche dati ovvero con dati ulteriori richiesti ed ottenuti da soggetti esterni nazionali (soggetti

obbligati, Forze di Polizia, Ufficio del Registro, Notai, Agenti di Commercio, Banco di Spagna) ed internazionali (agenzie di informazione e sicurezza di Stati esteri, DEA, Guardia di Finanza, *etc.*). Va sottolineato che il direttore del SEPBLAC è l'unico soggetto titolare del potere di richiedere informazioni ai soggetti obbligati, derogando al segreto bancario.

Una volta rielaborata sulla base dell'analisi effettuata, l'informazione può essere trasmessa ad organi esterni. Sono previste due forme di utilizzo dell'informazione:

- immediata, tanto in ambito nazionale quanto internazionale, finalizzata a:
 - attivazione di nuove indagini di polizia;
 - attivazione di procedimenti penali;
 - apporto ad indagini di polizia già in corso;
 - apporto a procedimenti penali già in corso;
 - scoperta di nuovi sistemi illeciti e adozione delle contromisure;
 - analisi operativa
- mediata, sempre tanto in ambito nazionale quanto internazionale, finalizzata a:
 - integrazione della banca dati, utile per future investigazioni di polizia o futuri procedimenti penali;
 - formazione e specializzazione dei soggetti obbligati, degli investigatori e degli analisti;
 - elaborazione di analisi strategica;
 - elaborazione di statistiche.

1.3 Il reato di riciclaggio

Spostando l'analisi sul piano repressivo, va preliminarmente osservato che il nuovo Codice Penale, entrato in vigore nel 1995, ha modificato il reato di riciclaggio, in origine strutturato soltanto sui beni o proventi illeciti derivanti dal traffico di

sostanze stupefacenti. La nuova fattispecie di reato considera tutti gli illeciti penali come reati-presupposto del riciclaggio e trova collocazione nel codice penale spagnolo del 1995 agli artt. 301 e seguenti, inseriti nel Libro II (Delitti e loro Pene), Titolo XIII (Delitti contro il Patrimonio e l'ordine socioeconomico) Cap. XIV (Della Ricettazione ed altre condotte affini).

L'art. 301 prevede che *“colui il quale acquista, sostituisce o trasferisce beni sapendo che essi provengono da un delitto grave, o compie qualunque altro atto diretto ad occultare la sua origine illecita, o diretto ad aiutare la persona che ha preso parte all'infrazione o alle infrazioni ad eludere le conseguenze legali delle sue azioni, sarà punito con la pena della reclusione da sei mesi a sei anni e la multa da uno a tre volte il valore dei beni?”*.

La pena viene inasprita quando i beni oggetto del riciclaggio provengano da un reato connesso al traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope di cui agli articoli da 368 a 372 del codice penale.

E' prevista la pena ridotta della reclusione da sei mesi a due anni e la multa da uno a tre volte il valore dei beni qualora il fatto sia commesso con colpa grave.

L'art. 303 prevede un inasprimento di pena qualora il fatto sia commesso nell'esercizio di una attività professionale.

In proposito, la dottrina ha definito il delitto in esame come *“l'immissione nel sistema economico legale di beni di origine delittuosa, attraverso un processo di simulazione o di occultamento che conferisca ad essi un'apparenza lecita”*. In sintesi, si può affermare che il delitto di *blanqueo de capitales* venga realizzato attraverso le seguenti condotte:

- acquisizione, sostituzione, trasferimento;
- realizzazione di un atto finalizzato a nascondere l'origine illecita di un bene;
- aiuto agli autori della violazione presupposta a sottrarsi alle conseguenze della loro condotta;

- occultamento o dissimulazione dell'origine, ubicazione, destinazione e movimentazione dei beni.

L'oggetto materiale della condotta è costituito dai beni che hanno origine da un delitto grave.

Quanto all'elemento soggettivo del reato, è necessario che il soggetto agente sia a conoscenza che i beni provengano da un delitto grave precedentemente commesso.

Per dimostrare la sussistenza del reato e le conseguenti responsabilità penali del soggetto agente, è necessario soddisfare due requisiti:

- la determinazione dell'origine delittuosa dei beni;
- la conoscenza di questa origine delittuosa da parte del riciclatore.

Con riferimento al primo requisito, è opinione diffusa in dottrina ed in giurisprudenza che sia sufficiente dimostrare l'esistenza di una precedente attività delittuosa grave, ma generica e che consenta, in base alle circostanze del caso concreto, di escludere altre origini possibili.

Non è necessaria, pertanto, la dimostrazione di un reato presupposto specifico, ed è da escludere la concreta partecipazione del riciclatore alla commissione del medesimo, caso nel quale si verserebbe in ipotesi di concorso nel reato presupposto stesso.

Solo nell'ipotesi in cui il reato presupposto sia connesso con il traffico di stupefacenti, è necessario dimostrare, seppure a livello indiziario, l'esistenza di questa attività delittuosa concreta, poiché tale circostanza determina un'ipotesi aggravata di reato.

Con riferimento al secondo requisito, cioè la conoscenza dell'origine illecita da parte del soggetto agente, secondo l'orientamento del Tribunale Supremo, non è richiesta una conoscenza esatta e completa del fatto delittuoso presupposto, né è necessaria una cognizione di altre particolarità o circostanze del fatto, quali data, modalità o luogo di commissione. E', invece, ritenuta sufficiente la cognizione di

un fatto delittuoso presupposto astrattamente e genericamente considerato.

Nell'ordinamento giuridico spagnolo è contenuto il principio della "presunzione di innocenza". Essa è un diritto fondamentale garantito dall'art. 24.2 della Costituzione, non solo nel processo penale, ma in qualsiasi sistema sanzionatorio. Ha natura giuridica di presunzione "*juris tantum*", cioè relativa, suscettibile, quindi, di essere vinta attraverso elementi di prova diretti, indiretti o attraverso presunzioni.

Sia la Corte Costituzionale (sentenze n. 174 e 175 del 17 dicembre 1985 e n. 229 del 1° dicembre 1988) che il Tribunale Supremo (STS 84/95, 465/95, 627/95, 956/95, 1062/95, 755/97, ...) hanno ribadito che l'esistenza della "presunzione di innocenza" nel sistema processuale spagnolo non impedisce al giudice di basare il proprio convincimento su una prova di natura indiziaria. Anche in Spagna, nel caso di prova indiziaria, in quelle ipotesi in cui il fatto di reato è indotto da un altro fatto, debbono compiersi due valutazioni (e, pertanto, due applicazioni di regole di esperienza).

La prima valutazione concerne l'affidabilità degli indizi (che devono essere riscontrati, plurimi, concordanti ed in rapporto di interrelazione) e consente, se positiva, di ritenere provato il fatto oggetto della prova. Poiché quest'ultimo non è il fatto di reato, si renderà necessaria una seconda valutazione (e, quindi, una seconda applicazione di regole di esperienza intese come regole di giudizio), per accertare se sia possibile, logicamente e razionalmente, risalire dal fatto oggetto di prova all'illecito penale.

Fatta questa premessa che consente di cogliere le affinità esistenti con l'ordinamento giuridico italiano, va evidenziato che la giurisprudenza spagnola ricorre molto spesso alla prova indiziaria, in particolar modo per le ipotesi di illecito connesse al traffico di sostanze stupefacenti.

Il punto di partenza dei giudici e degli investigatori, sul piano della formazione della prova, è l'art. 3, comma 3, della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico di stupefacenti stipulata a Vienna nel 1988 che riconosce espressamente l'idoneità e la validità della prova indiziaria nei procedimenti contro i narcotrafficienti.

In proposito, la giurisprudenza spagnola ha selezionato una serie di indizi la cui sussistenza è ritenuta idonea a rivelare la chiara intenzione o volontà di occultare i beni ed il prodotto del reato presupposto. In dettaglio:

- utilizzo di identità falsa;
- inesistenza di relazioni commerciali che giustifichino i movimenti di denaro;
- rapporti con società fittizie, specialmente nei casi in cui abbiano sede in Paesi ritenuti “*paraiso fiscal*”;
- utilizzo di documentazione falsa;
- frazionamento degli importi depositati per evitare i controlli amministrativi;
- disponibilità di ingenti quantità di denaro di cui non è nota l'origine;
- simulazione di negozi giuridici od operazioni commerciali;
- esistenza di altre circostanze concorrenti o concomitanti all'esecuzione delle operazioni sopra elencate qualificabili come irregolari o atipiche da un punto di vista finanziario.

In definitiva, il sistema spagnolo si struttura su un solo organo centrale, il SEPBLAC, che provvede a concentrare tutti gli elementi informativi e di “know-how” ed a sviluppare in maniera coordinata ed efficace tutti gli aspetti di analisi preventiva. Il SEPBLAC, che si presenta come il cuore dell'apparato preventivo, combina i ruoli di autorità che sovrintende ai soggetti sottoposti all'obbligo di comunicazione, raccoglie ed analizza le informazioni relative alle operazioni sospette, svolge attività tipiche di un'unità

investigativa di polizia. Questa natura composita ed articolata del SEPBLAC rappresenta sicuramente un vantaggio in quanto rende possibile sfruttare la complementarietà delle sue diverse funzioni.

L'originalità del sistema deriva anche dalla combinazione di un meccanismo di comunicazioni di operazioni sospette, con un meccanismo più automatico che fa perno sull'evidenziazione di operazioni inusuali, come possono essere le operazioni intercorse con soggetti ubicati in Paradisi fiscali.

2. Metodologie d'indagine

2.1 Fonti di innesco

Per combattere il fenomeno dei riciclaggio del denaro sporco sono state create unità specializzate in seno alle Forze di Polizia. In Spagna sono presenti due Corpi di Polizia: la Guardia Civil ed il Cuerpo Nacional de Policia (Polizia Nazionale). Il criterio di massima in base al quale è stabilita la competenza generale è quello territoriale, sancito da un'apposita legge di coordinamento. Con riferimento alle 17 Comunità Autonome (a livello regionale o macroregionale) operano, altresì, diverse Polizie locali con prerogative di Polizia amministrativa e giudiziaria limitate all'ambito territoriale di competenza.

La Guardia Civil, in particolare, è un Corpo di Polizia ad ordinamento civile ma militarmente organizzato e dipendente dal Ministero dell'Interno. Al suo interno, le Unità investigative competenti per la lotta al riciclaggio sono:

- il “*servicio fiscal*” con riguardo al “*blanqueo*” collegato al narcotraffico;

- il servizio di “*policia judicial*” con riguardo al “*blanqueo*” connesso a gravi reati presupposti diversi dal traffico di sostanze stupefacenti.

Il *Servicio Fiscal*, che ha competenze di tutela fiscale dello Stato, contrasto del contrabbando e del traffico di droga, vigilanza delle coste, delle frontiere, dei porti e degli aeroporti, controllo dell'immigrazione clandestina, opera a livello centrale attraverso l'Unità di più elevato profilo investigativo, denominata U.C.I.F.A. (Unità Centrale Investigativa Fiscale e Antidroga) e a livello periferico attraverso i cosiddetti G.I.F.A. (Gruppi Investigativi Fiscali e Antidroga), con competenza su una “*Comunidad Autonoma*” ed i cosiddetti S.I.F.A (Sezione Investigativa Fiscale e Antidroga), con competenza provinciale. Il cuore operativo ed investigativo del *Servicio Fiscal* è l'UCIFA al cui interno è presente il Gruppo Operativo con competenza sul riciclaggio di denaro sporco connesso con il narcotraffico. Per tutte le altre tipologie di riciclaggio la competenza spetta alle Polizia Giudiziaria.

Il Servizio di *Policia Judicial* dispone al centro di un Gruppo Delitti Economici costituente articolazione interna dell'Unità Centrale Operativa (U.C.O.). Il citato Gruppo è competente, tra gli altri compiti, per la lotta al riciclaggio non connesso al traffico di droga. Le Unità periferiche, dislocate sul territorio nazionale, sono rappresentate a livello di *Comunidad Autonoma* e di Provincia dai *Gruppen di Policia Judicial*.

Sia il *Servicio Fiscal* che il Servizio di *Policia Judicial* sono alimentati da un flusso informativo proveniente dai rispettivi Dipartimenti di Analisi.

Il Dipartimento di Analisi rappresenta una delle principali fonti di innesco dell'attività di indagine in materia di riciclaggio.

Le altre due fonti di innesco sono costituite da:

- il servizio esecutivo del SEPBLAC;
- le fonti confidenziali e la rete di collaboratori.

2.2 *Tipologie investigative*

È interessante notare come, in Spagna, le priorità operative delle Forze di Polizia siano rappresentate dalla lotta al terrorismo (in particolar modo, quello basco dell'ETA) e dalla lotta al narcotraffico.

Focalizzando l'attenzione su questo secondo aspetto di maggiore interesse ai fini del presente lavoro, è noto come la Spagna sia attraversata da due principali rotte di transito del narcotraffico: quella della cocaina, proveniente dall'America Latina, suo storico partner economico e culturale; quella dell'haschish, proveniente dal limitrofo Marocco.

Le relazioni esistenti tra il traffico di sostanze stupefacenti e l'infiltrazione nel circuito economico di ingenti quantità di denaro sporco sono di grande attualità e fonte di preoccupazione per gli investigatori.

La Guardia Civil, pertanto, ha affinato le tecniche investigative idonee a contrastare il fenomeno illecito collegato al narcotraffico, riservando ad esse le maggiori risorse e giungendo a delineare una tipologia di indagine cosiddetta "integrata" a sua volta articolata in tre processi:

- indagine sul traffico di droga, che risponde ai seguenti obiettivi:
 - identificare ed arrestare i trafficanti,
 - localizzare e sequestrare le sostanze stupefacenti,
 - raccogliere le prove.
- indagine patrimoniale, che persegue i seguenti obiettivi:
 - stilare l'elenco dei beni costituenti il patrimonio dei trafficanti coinvolti (intestatari effettivi e fittizi);
 - analizzare il processo di formazione del patrimonio investigato;
 - sequestrare il patrimonio e metterlo a disposizione dell'autorità giudiziaria.

- indagine specifica sul riciclaggio che mira ai seguenti fini:
 - individuare i metodi del riciclaggio impiegati;
 - identificare ed arrestare i “*blanqueadores*”;
 - individuare ed assicurare gli elementi che consentano di costruire la prova indiziaria;
 - ricostruire prove e collegare indizi sull’esistenza del vincolo tra il capitale riciclato ed il traffico di droga per il quale si sta indagando.

Le tre tipologie di indagine sopra menzionate (droga, patrimoniale, specifica sul riciclaggio) sono strettamente relazionate e nel caso di investigazione patrimoniale e sul *blanqueo*, si producono frequentemente aree di sovrapposizione. Le investigazioni sul *blanqueo* richiedono un elevato grado di specializzazione ed un considerevole sforzo investigativo, in quanto presentano le seguenti problematiche:

- attività investigativa prolungata nel tempo;
- prove indiziarie di difficile e laborioso confezionamento;
- analisi operativa da effettuarsi su un gran volume di dati.

Si può concludere osservando che la lotta al riciclaggio, inizialmente strutturata solo sulle tipologie di illecito connesse al traffico di droga, sta cominciando a considerare nuove risorse volte a contrastare quei fenomeni connessi con altre forme di gravi reati, in particolare i reati economici e finanziari nei quali è coinvolto il crimine organizzato. La creazione, nel 1995, di uno speciale Ufficio del Procuratore del Re per la Corruzione ed i Crimini Economici ed il ruolo svolto dal SEPBLAC in collaborazione fattiva con le unità specializzate di Polizia sono un esempio concreto di questo cambiamento.

CAPITOLO VIII

L'ESPERIENZA SLOVENA

1. Quadro generale introduttivo del "sistema Paese"

Nel periodo successivo all'indipendenza della Slovenia dall'ex Jugoslavia il Paese ha subito radicali mutamenti di natura politico-economica che hanno determinato, tra l'altro, un sostanziale afflusso di capitali stranieri. Ciò ha comportato che il Paese, seppur piccolo in termini di superficie e di popolazione, ha dovuto affrontare alcuni problemi connessi alla presenza di fenomeni di criminalità economica ed organizzata.

Sin dal 1997, la Commissione Europea ebbe modo di rilevare che la Slovenia era sostanzialmente in grado di soddisfare i parametri politici ed economici che caratterizzano la struttura dei Paesi dell'Unione, avendo consolidato la stabilità delle sue istituzioni e soddisfatto i criteri politici di Copenaghen.

Attualmente, il quadro macroeconomico è globalmente soddisfacente, con un aumento costante del PIL e un'economia di mercato funzionante, che vede il Paese orientato a dirigere i propri sforzi per migliorare il funzionamento dei mercati, riducendo l'ingerenza statale in determinati comparti dell'economia.

Con efficacia sono state intraprese le riforme strutturali annunciate le quali contemplanò una progressiva privatizzazione in settori chiave quali banche e assicurazioni, misure necessarie per attirare un maggior numero di investitori esteri e gettare basi economiche più solide per una crescita sostenuta a medio termine. A tal riguardo, la riforma adottata nel settore finanziario favorirà la liberalizzazione totale dei movimenti di capitali

In materia di controllo finanziario *esterno*, si registra la creazione di numerose istituzioni di attuazione, sorveglianza e regolamentazione in materia di libera circolazione delle merci rafforzando così la capacità amministrativa. Ora che anche il quadro legislativo per la libera circolazione delle merci è quasi terminato, si dovrà potenziare il quadro istituzionale, compresi il nuovo istituto di standardizzazione ed i sistemi di sorveglianza del mercato.

Queste misure strutturali permetteranno di imperniare la politica monetaria e di cambio sulla stabilità dei prezzi anziché sul mantenimento della competitività esterna.

Ai fini del presente studio, considerata la sensibile interdipendenza tra il fenomeno del riciclaggio dei proventi illeciti e l'assetto giuridico complessivo raggiunto dall'ordinamento locale, in termini di misure di prevenzione e controllo dei flussi monetari e delle strutture bancarie e creditizie in genere, è bene segnalare che il Paese ha raggiunto importanti traguardi in termini di recepimento e di applicazione dei principi giuridici condivisi nell'ambito dell'Unione Europea, segnatamente nel settore del diritto societario e delle strutture giuridiche poste a presidio per la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per finalità di riciclaggio.

In particolare significativi progressi sono stati registrati in materia di *giustizia e affari interni*, tra cui l'adozione del piano d'azione Schengen rafforzando le capacità e l'infrastruttura per il controllo delle frontiere, potenziando l'amministrazione doganale e sviluppando i sistemi informatici al fine di consentire gli scambi di dati computerizzati con l'UE.

In conclusione, da un'analisi complessiva del *sistema Paese* emerge un quadro di sintesi che vede la compiuta realizzazione di gran parte delle priorità per quanto riguarda i criteri economici, il mercato interno, i trasporti, l'ambiente, l'occupazione, la giustizia e gli affari interni.

2. *Aspetti generali della legislazione di settore.*

La particolare posizione geografica della Slovenia unitamente al contesto economico innanzi brevemente descritto, costituiscono fattori potenzialmente idonei a favorire la sussistenza di fenomeni criminali quali l'illegale esportazione di valuta ed il riciclaggio di denaro di provenienza illecita.

Per tali ragioni, unitamente alla ferma volontà di dotarsi di strutture in grado di assicurare un idoneo sistema general-preventivo in materia di sicurezza e repressione dei fenomeni legati al crimine finanziario, il Paese ha costituito un apposita struttura di coordinamento e controllo denominata: "*Ufficio per la Prevenzione del Riciclaggio di denaro*"; l'organismo, di natura amministrativa, seppur autonomo, è incardinato all'interno del Ministero delle Finanze ed ha iniziato ad operare dal 1 gennaio 1995.

L'Ufficio, costituito da sei unità organizzative¹, oltre ai compiti di prevenzione dei fenomeni connessi al crimine finanziario, nel prosieguo analiticamente descritti, svolge le seguenti funzioni:

- supervisione sull'implementazione delle disposizioni contenute nella "Legge di Prevenzione del Riciclaggio di denaro" (LPML) riguardanti le Organizzazioni elencate in apposito articolo;
- formulazione di proposte di modifica ai regolamenti esistenti e predisposizione di quelli che possono avere un'influenza sul riciclaggio di denaro;
- formazione e addestramento professionale degli impiegati nel settore finanziario, nella Polizia e negli Organi Giudiziari;

¹ Gestione dell'Ufficio, Dipartimento, Prevenzione e Supervisione, Dipartimento Transazione Sospette, Sezione Analisi, Sezione Informatica, Sezione Cooperazione Internazionale

- informazione del pubblico attraverso i media, saggi ed articoli specializzati.

Oltre alle strutture investigative, destinate a rafforzare gli apparati pubblici di prevenzione del fenomeno del riciclaggio dei proventi illeciti, il legislatore è intervenuto sulla materia emanando, il 23.11.96, un apposito decreto ministeriale con il quale è stata disposta una metodologia per il controllo interno degli intermediari finanziari, soggetti alla disciplina normativa antiriciclaggio stabilita dalla legislazione di settore.

In tale ottica sono stati determinati:

- criteri e metodi per eseguire i controlli interni;
- individuazione del ruolo e poteri riconosciuti ai soggetti preposti all'esercizio di tale attività;
- metodi per la raccolta e conservazione dei dati relativi alle transazioni finanziarie.

Il decreto novellato stabilisce che ciascun intermediario finanziario selezioni i compiti specifici da assegnare ai vari dipendenti in merito all'individuazione delle operazioni sospette, nonché le procedure che devono essere seguite in caso di scoperta di tali transazioni. E' altresì presente una disciplina volta a regolare anche l'aspetto dell'addestramento e formazione del personale dirigente deputato a tali funzioni.

In ordine al processo di formazione degli indicatori utili all'individuazione delle transazioni considerate sospette, l'art. 9 stabilisce che ciascuna organizzazione deve compilarne una *lista*, la quale deve essere aggiornata in relazione all'evoluzione dei sistemi di riciclaggio utilizzati dalle organizzazioni criminali.

L'Ufficio per la prevenzione, unitamente ad altre strutture dell'amministrazione statale, può collaborare con le organizzazioni finanziarie alla redazione della *lista* in commento, così come la Banca di Slovenia può fornire il suo contributo in ordine all'attività propria delle Banche, Casse di Risparmio ed Agenzie di cambio.

Il lavoro sulla preparazione della *lista* degli indicatori per l'individuazione delle operazioni sospette è iniziata nel 1997 prendendo spunto anche dall'esperienza di settore maturata all'estero.

Di fatto, l'Ufficio per la Prevenzione preparò una lista di indicatori suscettibili di essere integrati dalle proposte provenienti dagli intermediari, le quali avrebbero trovato ingresso nell'ordinamento ove condivise dall'Ufficio medesimo.

Il lavoro così concertato tra Ministero che promuoveva certe iniziative, ed organizzazioni che davano il loro contributo aggiuntivo, si incentrava sulla tipologia delle transazioni che sotto un profilo soggettivo o oggettivo potevano assumere una rilevanza ai fini della rilevazione delle operazioni sospette.

In realtà il contributo fornito dalle singole categorie economico-finanziarie si limitò ad aggiungere alcuni indicatori che si attagliavano in modo specifico alle singole tipologie di attività rispettivamente esercitate. Il quadro generale di riferimento nella materia rimaneva quindi un'elaborazione propria dell'Ufficio di Prevenzione il quale comunque trattava la materia secondo un approccio settoriale con le varie categorie economiche interessate².

² Banche e casse di risparmio, compagnie di assicurazione, fondi di investimento ed altre organizzazioni finanziarie, organizzazioni che effettuano procedure di privatizzazione, uffici di borsa, uffici postali, agenzie di pagamenti, case da gioco, agenzie di cambio, persone fisiche e giuridiche che svolgono le seguenti attività: vendita ed acquisto di titoli di credito, factoring, gestione della proprietà di terzi, emissione ed effettuazione di operazioni con carte di credito e di debito, agenzie immobiliari, agenzie di leasing e di investimento, operatori commerciali di oro e pietre preziose.

3. *Disciplina normativa attuale e principali novità introdotte.*

Di recente (alla fine del 2001) è stata varata una legge ordinaria nell'intento di fornire maggiore forza autoritativa alla fonte ordinamentale (decreto) prima vigente, nonché di costruire un assetto più organico ed avanzato in un settore di preminente interesse per il Paese in considerazione dei risvolti economico-finanziari coinvolti.

L'ingresso della citata norma primaria nell'ordinamento giuridico sloveno, finalizzata alla predisposizione di un'adeguata struttura di prevenzione dei fenomeni relativi al crimine finanziario, ha fornito una cornice giuridica di riferimento relativa agli adempimenti sia formali che sostanziali a cui i vari intermediari si devono attenere nell'esercizio delle rispettive attività.

Relativamente ai requisiti procedurali sono stati introdotti i seguenti aspetti innovativi:

- le varie categorie di intermediari finanziari sono obbligate a compilare una *lista* di indicatori per il riconoscimento delle operazioni sospette, avvalendosi della collaborazione dei rispettivi organi centrali (Banca Centrale della Slovenia, Agenzia per la supervisione delle Assicurazioni, ect..). In sostanza, la categoria degli organi consultivi di settore viene ad essere allargata ricomprendendo non soltanto l'autorità bancaria centrale, ma tutte le autorità rappresentative delle varie categorie di intermediari finanziari che vengono ad avere una parte attiva nel processo preparatorio della formazione delle menzionate *liste*;
- l'Ufficio per la Prevenzione partecipa alla preparazione della *lista* degli indicatori;
- il Ministro delle Finanze può, a sua libera discrezione, prescrivere l'obbligo di inclusione di particolari indicatori in aggiunta a quelli predeterminanti secondo le procedure innanzi evidenziate: Si era infatti verificato

che talvolta le categorie di alcuni intermediari non provvedevano ad inserire alcuni indicatori nonostante questi fossero stati proposti con vivo interesse dall'Ufficio di Prevenzione;

- in caso di mancata compilazione della lista degli indicatori, il legale rappresentante della categoria finanziaria inadempiente è soggetto ad una sanzione di natura amministrativa compresa tra i 5000 ed i 50000 euro circa.

Con questa legge si cercato di fornire all'apparato giudiziario un sistema volto a rendere più agevole l'individuazione dell'area di responsabilità degli autori del suddetto delitto o a titolo autonomo o a titolo di concorso, grazie alla completa definizione di *standards* analiticamente descrittivi delle operazioni finanziarie strumentali alla realizzazione del riciclaggio di proventi illeciti.

I criteri di base per l'individuazione delle operazioni sospette fanno riferimento ai principi generali che si ispirano al dovere giuridico del: "*conosci il tuo cliente*" e "*conosci le sue operazioni*".

I suddetti parametri costituiscono la base conoscitiva che consente di stabilire se, ai fini della configurazione del reato di riciclaggio, una o più operazioni rientrano o meno tra quelle considerate come sospette. Le ragioni dei sospetti sono quindi originate soprattutto dall'inusualità delle operazioni o quando il cliente non è conosciuto: in tali casi gli indicatori devono essere tenuti in debita considerazione.

La valutazione di ciascun indicatore può esser effettuata sia in modo autonomo sia, ove ne ricorrano i presupposti, operando una correlazione tra più indicatori. Ciascun indicatore, autonomamente considerato, mostrando che una data operazione è sospetta può talvolta già soddisfare le ragioni dell'inoltro di una segnalazione; tuttavia, a volte, può esser soltanto un semplice indizio che attende un ulteriore conforto probatorio per l'inoltro di una specifica segnalazione.

La *lista* degli elementi che secondo l'Ufficio di Prevenzione per la lotta al riciclaggio consentono di inquadrare un'operazione tra quelle considerate sospette, è articolata in due sezioni:

- a. sezione concernente la tipologia delle operazioni (requisiti oggettivi):
 - un'operazione non presenta ragioni economiche o legali e non può essere giustificatamente correlata all'attività lavorativa, abitudini o personali caratteristiche del cliente;
 - inusuale natura ed anomale circostanze che caratterizzano l'operazione;
 - caratteristiche comuni ad altre operazioni risultate di natura illecita;
 - scelta di pagamento di elevate commissioni od inusuali condizioni per l'esecuzione delle operazioni;
 - effettuazione di diverse operazioni al di sotto del limite previsto per l'identificazione automatica stabilita *ope legis*;
 - frequenti cambi di valuta effettuati per contanti;
 - frequente cambio di valuta di piccolo taglio in tagli più grandi, e viceversa;
 - rapida crescita, in termini sia di quantità che di frequenza, di operazioni per cassa senza giustificato motivo e non conformi con le operazioni usualmente realizzate dal cliente;
- b. sezione concernente il cliente (requisiti soggettivi):
 - utilizzo di inusuali, sospetti, smarriti o rubati documenti identificativi;
 - contrarietà a fornire dati identificativi o rilascio di informazioni false;
 - annullamento dell'operazione allorquando viene a conoscenza degli obblighi di identificazione da parte dell'intermediario;

- comportamento sospetto evidenziato dal cliente;
- presenza di persone sospette unitamente al cliente;
- conoscenza di processi in corso o condanne riportate dal cliente di cui si è venuti a conoscenza mediante i comuni mezzi di informazione o attraverso l'Ufficio di Prevenzione;
- provenienza del cliente da Paesi noti per la produzione di droga o paradisi fiscali, ovvero effettuazione di operazioni da o verso i suddetti Paesi.

Il sistema inoltre prevede la predisposizione, secondo le procedure di concertazione innanzi esposte, di una serie di indicatori relativi all'operatività di ciascuna categoria di intermediari³, fino ad individuare una serie di condotte anomale idonee ad evidenziare un qualificato sospetto di un possibile coinvolgimento nel reato di riciclaggio da parte dei dipendenti di strutture finanziarie.

Ma l'avvenuto ingresso della citata disposizione di legge si caratterizza, oltre a quanto finora detto, anche per i seguenti ulteriori spunti innovativi:

- estensione delle categorie di soggetti che devono inoltrare le segnalazioni di operazioni sospette (in particolare: contabili, revisori esterni, notai,...);
- differenziazione delle violazioni amministrative in gravi, di medio impatto, e minori;

³ Trattasi di transazioni eseguite attraverso l'interessamento di Banche, Istituti di credito in genere ed Agenzie di pagamento. In particolare vengono individuati appositi indicatori relativi a singole e ben tipizzate operazioni sospette: effettuate per cassa, attraverso l'uso di conti bancari, investimenti finanziari in genere, transazioni di rilievo internazionale, operazioni di prestiti assistiti e non da diritti reali di garanzia (pegno, ipoteca, privilegio, ect...).

- implementazione delle disposizioni riguardanti l'identificazione dei clienti, la tenuta dei registri e l'immagazzinamento delle informazioni;
- prolungamento della sospensione dell'operazione finanziaria (prolungata da 48 a 72 ore) ogniqualvolta ricorra un'idonea connessione, peraltro validamente suffragata sotto un profilo probatorio, con un'ipotesi di riciclaggio;
- trasmissione, all'organo di polizia, delle informazioni acquisite nel corso degli approfondimenti svolti dall'Ufficio di Prevenzione, anche nel caso in cui si è in presenza di sospetti correlati alla possibile esistenza di una figura di reato meramente *presupposto*, come la corruzione, ovvero di altri reati della specie per i quali la sanzione edittale sia pari a 5 o più anni di reclusione.

4. *Altri aspetti della normativa speciale e nozioni generali sulla normativa penal-codicistica*

Così come nella legislazione esistente nel nostro Paese, anche in Slovenia esiste una normativa penale codicistica che delinea gli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie del riciclaggio, a cui si aggiunge una disciplina normativa speciale di settore che regola gli adempimenti e gli obblighi per gli intermediari finanziari in grado di prevenire la possibilità che il sistema finanziario venga utilizzato per finalità di riciclaggio.

In particolare il codice penale, con una recente modifica intervenuta nel 1999, delinea la fattispecie del riciclaggio di proventi illeciti in un modo che soltanto in parte presenta elementi di omogeneità sostanziale con il nostro sistema (il testo integrale dell'articolo di legge viene riprodotto al termine del presente capitolo).

In particolare, si evidenziano i seguenti punti che caratterizzano e contraddistinguono nell'ordinamento giuridico sloveno la figura delittuosa in esame:

- equiparazione tra reato consumato e reato tentato ai fini della realizzazione della fattispecie tipica (pena fino a tre anni di reclusione. Ove il valore dell'operazione è di elevata consistenza la pena edittale è fino ad 8 anni);
- sussistenza della possibilità di concorso di reati, con conseguente cumulo materiale delle pene, tra il c.d. reato presupposto ed il reato di riciclaggio;
- il reato di riciclaggio commesso in un contesto associativo, costituisce un'autonoma previsione normativa inserita in un comma del medesimo articolo (pena da 1 a 10 anni di reclusione);
- previsione espressa dell'elemento soggettivo del dolo eventuale nella particolare definizione della condotta di colui il quale poteva o doveva sapere che il denaro o la proprietà era stata ottenuta tramite la commissione di una condotta costituente reato (pena fino a 2 anni di reclusione);
- previsione espressa della confisca del denaro o della proprietà illecitamente trasferita o valori corrispondenti ad essa.

Così come nel nostro sistema giuridico, l'acquisizione presso gli intermediari finanziari della documentazione probatoria di sostegno per la dimostrazione della sussistenza del reato di riciclaggio, può essere provocata o tramite un provvedimento dispositivo emesso dalla Autorità giudiziaria sulla base di giustificati motivi di sospetto, ovvero mediante speciali poteri amministrativi riconosciuti *all'Ufficio per la Prevenzione del Riciclaggio*, quale organo amministrativo di riferimento in ambito nazionale.

In merito al funzionamento di tale organo amministrativo, si forniscono di seguito, in via schematica, i relativi compiti e funzioni relativi al particolare comparto; in particolare, l'Ufficio può chiedere ai vari intermediari finanziari:

- informazioni specifiche circa la persona fisica o giuridica che ha eseguito la transazione o informazioni sulla transazione stessa;
- informazioni sul patrimonio e sui conti bancari delle persone a cui si fa riferimento ed altri dati ed informazioni necessarie;
- informazioni scritte e documentazione relativa all'adempimento dei compiti previsti dalla legge da parte degli intermediari.

L'Ufficio, oltre ad avere libero accesso alle banche dati in uso alla polizia, può richiedere alla stessa, alle autorità doganali e fiscali, nonché a tutti gli altri organismi statali/governativi ogni informazione di dettaglio su persone fisiche e/o giuridiche. Ove l'Ufficio, dall'analisi delle informazioni ottenute, riscontri indizi tali da ritenere che sia stato commesso il reato di riciclaggio di denaro, comunica, per il proseguo delle indagini, le informazioni in suo possesso alla Polizia od all'Autorità Giudiziaria. Nei casi di specie, a seguito della recente modifica introdotta, l'Ufficio ha altresì il potere di ordinare alle Organizzazioni sopra elencate di posticipare l'effettuazione delle transazione "sospette", fino a 72 ore.

Il flusso c.d. *in entrata* delle informazioni dirette al suddetto organo avviene, essenzialmente, attraverso un duplice canale:

- inoltro di segnalazioni di operazioni sospette da parte dei vari intermediari finanziari più volte richiamati;
- invio di informazioni da parte del Ministero degli Affari Interni, della Banca di Slovenia ed altri organi governativi riguardanti autori di violazioni amministrative o penali per il riciclaggio di denaro di provenienza illecita. Peraltro, anche l'Autorità giudiziaria deve fornire periodicamente notizie utili sullo stato dei vari procedimenti penali avviati nel settore del crimine finanziario.

Con particolare riferimento agli obblighi imposti dalla normativa speciale agli intermediari finanziari, i quali

costituiscono la fonte primaria da cui si alimenta l'intera struttura di prevenzione per la lotta al riciclaggio, si possono di seguito tracciare le linee guida che presiedono la regolamentazione dell'intero settore finanziario.

In sostanza, la difesa del sistema volto alla prevenzione del riciclaggio si caratterizza per l'adozione di procedure standardizzate volte ad identificare il cliente che effettua determinate operazioni, nonché nel garantire un flusso informativo mediante inoltro di apposite segnalazioni per quelle transazioni che sotto un profilo soggettivo o oggettivo presentano caratteristiche tali da essere meritevoli di ulteriori approfondimenti investigativi da parte dell'Ufficio di Prevenzione.

I presupposti per l'identificazione del cliente sono i seguenti:

- apertura di un conto o altro rapporto continuativo;
- richiesta ed effettuazione di transazioni in contanti di valore superiore a circa 13.300 euro;
- effettuazione di operazioni frazionate di importo complessivo superiore a predetta soglia;
- effettuazione di operazioni che, a prescindere dal loro ammontare, sono considerate sospette;
- effettuazione di operazioni di natura assicurativa qualora il pagamento di un singolo premio per polizze sulla vita superi la somma pari a circa 905 euro.

A completamento di quanto innanzi evidenziato, si fornisce un breve schema di sintesi dei presupposti per l'inoltro delle segnalazioni:

- effettuazione di transazioni in contanti per importo superiore a circa 22.000 euro;
- effettuazione di operazioni frazionate di importo complessivo superiore a predetta soglia;
- effettuazione di operazioni in contanti o di altro diverso tipo che, a prescindere dal loro ammontare, sono da considerarsi sospette;

- esportazione di valuta, in contanti o in assegni, per importi superiori a circa 13.300 euro.

Il sistema innanzi delineato trova il suo completamento con il potere riconosciuto all'Ufficio di Prevenzione che si estrinseca o nell'archiviare l'esito degli approfondimenti investigativi svolti, ovvero, nel caso opposto (*flusso in uscita*), di inviare le risultanze acquisite alla polizia ed alla Procura della Repubblica per gli ulteriori accertamenti di relativa competenza.

Quest'ultimo adempimento troverà luogo ogniqualvolta sussistano motivi per ritenere che ricorrano ipotesi di riciclaggio di proventi illeciti.

Per completare la descrizione del *c.d. flusso in uscita*, corre l'obbligo di segnalare che l'Ufficio può inviare, nel caso in cui sussista il principio di reciprocità, informazioni ad istituzioni straniere e/o organizzazioni internazionali a seguito di loro richiesta o anche di sua iniziativa.

Infatti, l'organo è autorizzato a scambiare informazioni con Organizzazioni collaterali straniere ed internazionali, oltre ad essere "Autorità centrale" secondo la Legge di Ratifica della Convenzione N°141 del Consiglio d'Europa sul "Riciclaggio, Ispezioni, Sequestro e Confisca dei Proventi del Crimine". A ciò si aggiunga che è anche uno dei fondatori e membro attivo del Gruppo EGMONT, che raggruppa Organismi simili (le cosiddette "*unità di intelligence finanziaria*") i quali, in diverse zone del mondo, operano nel settore della prevenzione ed individuazione del riciclaggio di denaro.

A livello bilaterale, sino al luglio 2000, ha scambiato corrispondenza in materia di cooperazione e scambio di informazioni con il FinCEN statunitense, con il CTIF belga,

l'UIC italiano, l'USPN croato, il FAU ceco, il ONPCSB rumeno e l'Ofis UFP slovacco⁴.

Infine l'Ufficio, secondo quanto previsto dell'art.23 della Convenzione N° 141 del Consiglio d'Europa sul *“Riciclaggio, Ispezioni, Sequestro e Confisca dei Proventi del Crimine”*, nella sua veste di Autorità centrale: invia e risponde a richieste ufficiali inoltrate da Paesi stranieri ai sensi del citato articolo, effettua gli approfondimenti concernenti le suddette istanze, ovvero provvede alla trasmissione delle stesse alle Autorità competenti per la relativa esecuzione.

⁴ Oltre a ciò, i rappresentanti dell'Ufficio collaborano attivamente anche ad un costante lavoro di aggiornamento con altre Organizzazioni e Gruppi di Lavoro internazionali quali: nel Consiglio d'Europa i gruppi di lavoro PC-R-EV operanti nel settore del riciclaggio di denaro, GMC e GRECO attivi nel settore della corruzione (programmi Octopuss, PACO e SPOC), nell'Unione Europea con l'OLAF - il gruppo per la lotta alle frodi-, nei progetti PHARE, nel Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI), Interpol e nel Programma di Controllo degli stupefacenti delle Nazioni Unite (UNDCP).

CODICE PENALE ART.252

(articolo modificato a decorrere dal 23.04.99)

1. Una persona che accetta, scambia, detiene, gestisce, utilizza per attività commerciale od in altro modo determinato dalla legge, che tramite il riciclaggio di denaro occulta o cerca di occultare la fonte di denaro o della proprietà consapevole che la stessa è stata ottenuta commettendo un reato penale, è punita con la pena della reclusione fino a tre anni.
2. La stessa sanzione si applica alla persona che commette la violazione a cui si fa riferimento nel precedente comma e che, allo stesso tempo, è il perpetratore di, o associato nella commissione di una violazione penale tramite la quale si ottiene il denaro o la proprietà di cui al precedente comma.
3. Se il denaro o la proprietà a cui si riferisce nei precedenti commi ha valore elevato, il perpetratore è punito con la reclusione per un massimo di 8 anni e con una sanzione pecuniaria.
4. Se il reato a cui si fa riferimento nei precedenti commi viene commesso da più persone, che si sono associate allo scopo di commettere tali violazioni penali, le stesse saranno punite con la reclusione da 1 a 10 anni ed una sanzione pecuniaria.
5. Chi commette la violazione di cui ai primi 3 commi, che doveva o poteva sapere che il denaro o la proprietà era stata ottenuta tramite la commissione di una violazione penale, è punito con la reclusione per un massimo di due anni.
6. Il denaro o le proprietà a cui si fa riferimento nei precedenti paragrafi saranno oggetto di confisca.

PARTE QUARTA

*IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO
NELL'ESPERIENZA DI ALCUNI PAESI EXTRA U.E.*

CAPITOLO I

L'ESPERIENZA STATUNITENSE

1. La legislazione antiriciclaggio negli U.S.A.

Il sistema normativo antiriciclaggio, in vigore negli Stati Uniti, è strutturato su un complesso di disposizioni legislative che, apparse per la prima volta nel 1970 per regolare il fenomeno, sono andate evolvendosi nel tempo sino al recente provvedimento¹ del 24 ottobre 2001 relativo alle urgenti misure di intensificazione della lotta contro il terrorismo, rese necessarie dopo i tragici fatti dell'11 settembre.

In linea di massima, però, le caratteristiche dell'assetto giuridico, utilizzato negli U.S.A., per contrastare il riciclaggio del denaro "sporco", emergono, in modo assai evidente, dalla formulazione della disposizione² incriminatrice, rubricata nel *United States Code (U.S.C.)* al paragrafo 1956 del Titolo 18.

La predetta previsione penalcodicistica punisce con la multa non superiore a 500.000\$ o con la reclusione non superiore a 20 anni o con entrambe, "chiunque, essendo a conoscenza che i beni coinvolti in una transazione finanziaria³

¹ *U.S.A. Patriot Act*, 24-10-2001, H.R. 3162, varato con la finalità di contrastare il terrorismo ad ogni livello, nazionale ed internazionale e sotto ogni profilo, ivi incluso, quindi, i riflessi attinenti il riciclaggio; il testo legislativo è introdotto dalla formula "To deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools, and for other purposes".

² *United States Code*, Tit. 18, Ch. 95, § 1956, "Laundering of monetary instruments".

³ La definizione dell'espressione "transazione finanziaria" viene fornita dal U.S.C. che riporta una esaustiva illustrazione di ipotesi includibili nella detta catalogazione; infatti, nel § 1956, è stabilito che: "the term "financial transaction" means a transaction which in any way or degree affects interstate or foreign commerce involving the movement of funds by wire or other means or involving one or more monetary instruments, or involving the transfer of title to any real property, vehicle, vessel, or aircraft, or a transaction involving the use of a financial institution which is engaged in, or the activities of which affect, interstate or foreign commerce in any way or degree".

rappresentano il profitto di attività illecite, pone in essere azioni tali da consentire⁴ la realizzazione della transazione stessa, con la finalità di favorire la continuazione delle specifiche attività illecite⁵”.

La stessa sanzione viene irrogata, altresì, nei confronti di “chiunque⁶, essendo a conoscenza che una transazione⁷ è finalizzata in tutto o in parte a nascondere o dissimulare la natura, la fonte, la titolarità o il controllo dei profitti di specifiche attività illecite, o ad eludere gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione previsti dalle leggi statali o federali, realizza azioni coerenti a che tali fini siano raggiunti”.

In entrambe le ipotesi è contemplata la punibilità anche per il tentativo.

⁴ Ovvero di “iniziare”, “concludere”, “partecipare all’avvio” ; infatti, il § 1956 U.S.C. prevede testualmente: “the term “conducts” includes initiating, concluding, or participating in initiating, or in concluding a transaction”

⁵ “Whoever, knowing that the property involved in a financial transaction represents the proceeds of some form of unlawful activity, conducts or attempts to conduct such as financial transaction which in fact involves the proceeds of specified unlawful activity, with the intent to promote the carrying on of specified unlawful activity, or...”; U.S.C., §1956, (a)(1) e (a)(1)(A)(i).

⁶ “Whoever, knowing that the property involved in a financial transaction represents the proceeds of some form of unlawful activity, conducts or attempts to conduct such as financial transaction which in fact involves the proceeds of specified unlawful activity...knowing that the transaction is designed in whole or in part to conceal or disguise the nature, the location, the source, the ownership, or the control of proceeds of specified unlawful activity, or to avoid a transaction reporting requirement under State or Federal law,...”; U.S.C., § 1956, (a)(1) e (a)(1)(B)(i)(ii).

⁷ Ai fini della definizione del termine “transazione” il U.S.C., §1956, elenca una serie completa di operazioni aventi la comune caratteristica della attitudine a trasferire o a trasmettere la proprietà e/o il possesso di beni. Vi rientrano la permuta, la vendita, il prestito, la donazione, ecc., o nel caso di transazioni afferenti il settore degli istituti finanziari, sono inclusi il deposito, il cambio di valuta, la vendita e la permuta di titoli, ecc.. Si veda U.S.C. § 1956, ove è statuito: “the term “transaction” includes a purchase, sale, loan, pledge, gift, transfer, delivery, or other disposition, and with respect to a financial institution includes a deposit, withdrawal, transfer between accounts, exchange of currency, loan, extension of credit, purchase or sale of any stock, bond, certificate of deposit, or other monetary instrument, use of a safe deposit box, or any other payment, transfer, or delivery by, through, or to a financial institution, by whatever means effected”.

Emerge, con evidenza, la netta distinzione strutturale tra le previsioni penali, inerenti il reato di riciclaggio, così come concepite nel mondo europeo ed in quello statunitense.

Se nei Paesi europei il crimine in parola può essere commesso solo ed unicamente da colui che si colloca al di fuori di una qualsivoglia condizione di concorsualità, morale o materiale, nella commissione del reato “presupposto”, nel regime americano tale circostanza non è esclusa.

Tutt'altro, il riciclatore di denaro ”sporco”, nella circostanziata eventualità descritta nella prima parte della norma sopra menzionata⁸, qualora operi transazioni finanziarie afferenti beni di provenienza illecita, con il fine di promuovere il compimento di specifiche attività illegali, è sottoposto ai rigori edittali indicati, anche se lo stesso soggetto coincide con l'autore delle medesime “specifiche attività illegali”, per le quali è, altresì, chiamato a rispondere penalmente.

Le indicazioni contenute nella seconda parte della norma riportata,⁹ fanno riferimento, invece, alla tipologia di riciclaggio conosciuta nell'esperienza penale europea, ovvero sia al caso in cui il responsabile dello svolgimento delle classiche fasi, in cui si articola il fenomeno criminoso, sia estraneo a qualsiasi vicenda di concorsualità nel reato “presupposto”.

Alle stesse penalità, contemplate per i casi su illustrati, soggiace, altresì, “chiunque trasporta, trasmette o trasferisce denaro o fondi dagli Stati Uniti all'estero e viceversa:

- con l'intento di favorire lo svolgimento di specifiche attività illecite; o,
- essendo a conoscenza che il denaro o i fondi coinvolti nel trasporto, nella trasmissione o nel trasferimento, rappresentano il profitto di talune attività illecite, con la

⁸ Vedi nota n. 5.

⁹ Vedi nota n. 6.

finalità di:

- nascondere o dissimulare la natura, la posizione, la fonte, la titolarità o il controllo dei profitti di specifiche attività illecite; o di
- evitare gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione previsti dalle leggi statali o federali”¹⁰.

Ai fini penalprocessualistici, per la dimostrazione della conoscenza della natura illecita dei proventi, in capo al riciclatore, è sufficiente la prova che al medesimo sia nota l'origine illecita dei beni riciclati senza, pertanto, la necessità di dover dimostrare quale tipologia di reato abbia generato i medesimi profitti illeciti.¹¹

Ciò per espressa previsione normativa contenuta nel più volte menzionato §1956 del U.S.C..

L'*United States Code* fornisce una puntuale e tassativa elencazione dei crimini che fungono da reati “presupposto” (*predicate offences*) per la ricorrenza dell'ipotesi di riciclaggio.¹²

¹⁰ U.S.C., § 1956, (a)(2)(A)(B)(i)(ii).

¹¹ Infatti, nel U.S.C., § 1956, è stabilito che: “*the term “knowing that the property involved in a financial transaction represents the proceeds of some form of unlawful activity” means that the person knew the property involved in the transaction represented proceeds from some form, though not necessarily which form, of activity that constitutes felony under State, Federal, or foreign law, regardless of whether or not such activity is specified ...*”.

¹² Il paragrafo 1956 del U.S.C. provvede, infatti, ad enumerare la complessa ed articolata lista dei reati “presupposto” attraverso la specificazione e la connotazione attribuite al termine “attività illegale” utilizzato, in modo generico, nel corpo del testo con riferimento all'origine dei profitti oggetto di riciclaggio. Il testo normativo puntualizza che: “il termine “attività illecita” significa... “. Si riporta il passo in questione: “*the term “specified unlawful activity” means:*

- a) *any act or activity constituting an offence listed in section 1961(1) of this title except an act which is indictable under subchapter II of chapter 53 of title 31;*
- b) *with respect to a financial transaction occurring in whole or in part in the United States, an offense against a foreign nation involving: (i) the manufacture, importation, sale, or distribution of a controlled substance (as such term is defined for the purposes of the Controlled Substances Act); (ii) murder, kidnapping, robbery, extortion, destruction of property by means of explosive or fire, or a crime of violence (as defined in section 16); (iii) fraud, or any scheme or attempt to defraud, by or against a foreign bank (as defined in paragraph 7 of section 1(b) of the International Banking Act of 1978); (iv) bribery of a public official, or the misappropriation, theft, or embezzlement of public funds by or for the benefit of a public official; (v) smuggling or export control violations involving: (I)an item controlled on the*

United States Munitions List established under section 38 of the Arms Export Control Act (22 U.S.C. 2778); or: (II) an item controlled under regulations under the Export Administration Regulation (15 C.F.R. Parts 730-174); or (vi) an offense respect to which the United States would be obligated by a multilateral treaty, either to extradite the alleged offender or to submit the case for prosecution, if the offender were found within the territory the United States;

- c) *any act or acts constituting a continuing criminal enterprise, as that term is defined in section 408 of the Controlled Substances Act (21 U.S.C. 848);*
- d) *an offense under section 32 (relating to the destruction of aircraft), section 37 (relating to violence at international airports), section 115 (relating to influencing, impeding, or retaliating against a Federal official by threatening or injuring a family member), section 152 (relating to concealment of assets; false oaths and claims; bribery), section 215 (relating to commissions or gifts for procuring loans), section 351 (relating to congressional or Cabinet officer assassination), any of sections 500 through 508 (relating to certain counterfeiting offenses), section 513 (relating to securities of States and private entities) section 541 (relating to goods falsely classified), section 542 (relating to entry of goods by means of false statements), section 545 (relating to smuggling goods into the United States), section 549 (relating to removing goods from Customs custody), section 641 (relating to public money, property, or records), section 656 (relating to theft, embezzlement, or misapplication by bank officer or employee), section 657 (relating to lending, credit, and insurance institutions), section 658 (relating to property mortgage or pledged to for credit agencies), section 666 (relating to theft or bribery concerning programs receiving Federal funds), section 793, 794, or 798 (relating to espionage), section 831 (relating to prohibited transactions involving nuclear materials), section 844 (j) or (i) (relating to destruction by explosives or fire of Government property or property affecting interstate or foreign commerce), section 875 (relating to interstate communications), section 922 (l) (relating to the unlawful importation of firearms), section 924 (n) (relating to firearms trafficking), section 956 (relating to conspiracy to kill, kidnap, maim, or injure certain property in a foreign country), section 1005 (relating to fraudulent bank entries), 1006 (relating to fraudulent Federal credit institution entries), 1007 (relating to fraudulent Federal Deposit Insurance transactions), 1014 (relating to fraudulent loan or credit applications), section 1030 (relating to computer fraud and abuse), 1032 (relating to concealment of assets from conservator, receiver, or liquidating agent of financial institution), section 1111 (relating to murder), section 1114 (relating to murder of United States law enforcement officials), section 1116 (relating to murder of foreign officials, official guests, or internationally protected persons), section 1201 (relating to kidnapping), section 1208 (relating to hostage taking), section 1361 (relating to willful injury of Government property), section 1368 (relating to destruction of property within the special maritime and territorial jurisdiction), section 1708, (theft from the mail), section 1751 (relating to Presidential assassination), section 2113 or 2114 (relating to bank and postal robbery and theft), section 2280 (relating to violence against maritime navigation), section 2281 (relating to violence against maritime fixed platforms), section 2319 (relating to copyright infringement), section 2320 (relating to trafficking in counterfeit goods and services), section 2332 (relating to terrorist acts abroad against United States nationals), section 2332a (relating to weapons of mass destruction), section 2332b (relating to international terrorist acts transcending national boundaries), or section 2339A or 2339B (relating to providing material support to terrorists) of this title, section 46502 of*

La tipicizzazione del reato di riciclaggio nell'esperienza statunitense si realizza attraverso un puntuale riferimento ai reati che sono ritenuti "idonei" a fungere da "*predicate offences*".

Tale procedimento si pone in netta, evidente, differenziazione rispetto al sistema di strutturazione dell'analoga fattispecie criminosa nella realtà codicistica dei Paesi europei, laddove, la tecnica impiegata per la definizione dei reati "presupposto" fa leva sulla nota distinzione tra delitti dolosi e colposi.

La lista delle così dette "*unlawful specified activities*" è il frutto di un costante processo di implementazione, nel testo del § 1956 del *U.S.C.*, di "aggiornamenti relativi a nuove figure di reato.

Il paragrafo 1956 *U.S.C.* detta, inoltre, disposizioni di natura procedimentale .

Infatti, vengono indicati gli organi deputati alla repressione delle violazioni in materia di riciclaggio, attribuendo la titolarità dell'azione investigativa di settore agli appartenenti al Dipartimento della Giustizia (*Departement of Justice*) ed al

title 49, United States Code, a felony violation of the Chemical Diversion and Trafficking Act of 1988 (relating to precursor and essential chemicals), section 590 of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1590) (relating to aviation smuggling), section 422 of the Controlled Substances Act (relating to transportation of drug paraphernalia), section 38 (e) (relating to criminal violations) of the Arms Export Control Act, section 11 (relating to violations) of the Export Administration of 1979, section 206 (relating to penalties) of the International Emergency Economic Power Act, section 16 (relating to offenses and punishment) of the Trading with the Enemy Act, any felony violation of section 15 of the Food Stamp Act of 1977 (7 U.S.C.A. § 2024) (relating to food stamp fraud) involving a quantity of coupons having a value of not less than \$5,000, any violation of section 543(a)(1) of the Housing Act of 1949 (42 U.S.C.A. § 1490 s (a) (1)) (relating to equity skimming), any felony violation of the Foreign Agents Act of 1938 ,or any felony violation of the Foreign Corrupt Practices Act; or

- e) *a felony violation of the Federal Water Pollution Control Act (33 U.S.C. 1251 et seq.), the Ocean Dumping Act (33 U.S.C. 1401 et seq.), the Act to Prevent Pollution from Ships (33 U.S.C. 1901 et seq.), the Safe Drinking Water Act (42 U.S.C. 300f et seq.), or the Resources Conservation and Recovery Act (42 U.S.C. 6901 et seq.);*
- f) *any act or activity constituting an offense involving a Federal health care offense.*

Dipartimento del Tesoro (*Department of Treasury*)¹³e, con riguardo ai reati “presupposto” sui quali hanno esclusiva competenza, gli appartenenti al Servizio Postale (*Postal Service*).

Per il riciclaggio collegato a reati contro l'ambiente sono competenti sia i membri del Dipartimento di Giustizia che gli appartenenti alla *National Enforcement Investigation Center* dell'*Environmental Protection Agency*.

In ordine alle regole giurisdizionali afferenti lo svolgimento dei procedimenti penali in materia di riciclaggio si sottolinea il portato della disposizione processuale contenuta nel paragrafo 1956 del U.S.C. relativamente all'ipotesi della “*extraterritorial jurisdiction*”¹⁴.

L'U.S.C. statuisce la competenza giurisdizionale extraterritoriale delle Autorità giudiziarie statunitensi circa i fatti di riciclaggio commessi da cittadini americani o da stranieri nel territorio degli Stati Uniti, se le transazioni relative sono di ammontare superiore ai 10.000 \$.

Il presidio penale sul quale si regge il sistema di contrasto al fenomeno del riciclaggio è supportato, anche negli Stati Uniti, dalla previsione dell'obbligo della segnalazione delle operazioni sospette.

Invero, prima di approdare al sistema dell'obbligo di comunicazione delle operazioni anomale, a far tempo dal 1970, l'attenzione degli organi istituzionali ed investigativi si era concentrata sull'imposizione a banche e ad istituzioni finanziarie dell'onere della segnalazione delle transazioni in valuta, ritenute elemento assai significativo per “intercettare” le operazioni di riciclaggio, soprattutto, in un'epoca, gli anni Settanta, in cui i narcotrafficcanti immettevano nei circuiti finanziari statunitensi immense quantità valutarie.

¹³ U.S.C., § 1956, (e). Al Procuratore Generale ed al Segretario di Stato al Tesoro è riconosciuto il potere di intervento diretto nella cognizione e nella direzione di indagini concernenti il riciclaggio.

¹⁴ U.S.C., § 1956, (f).

Attraverso tale metodologia operativa, il flusso delle segnalazioni circa i movimenti valutari aveva raggiunto livelli impressionanti, tali da far dubitare dell'efficacia dello strumento, per cui dalle segnalazioni sui movimenti di valuta si è spostato l'accento sulle segnalazioni delle attività sospette.

1.1 L'evoluzione storica dell'assetto normativo antiriciclaggio

Nell'ottobre del 1970, come risposta ai sempre più frequenti e gravi casi di trafficanti di droga che depositavano presso banche, borse piene di denaro "sporco", il Congresso approva la legge "quadro", comunemente nota come *Bank Secrecy Act (B.S.A.)*.¹⁵

Il *B.S.A.*¹⁶ contiene due gruppi principali di previsioni "autorizzatorie", successivamente esercitate per la produzione di normazione regolamentare.

Infatti, il primo gruppo autorizza il Segretario di Stato al Tesoro (ed in alcuni casi il Segretario ed il Consiglio della *Federal Reserve* congiuntamente) ad imporre agli istituti di credito ed alle altre istituzioni finanziarie la predisposizione di appositi ed opportuni archivi per consentire la conservazione e l'evidenza dei dati relativi alle operazioni finanziarie.

Il secondo gruppo di previsioni autorizza il Segretario di Stato al Tesoro ad obbligare le istituzioni finanziarie e, in certi casi, altri soggetti economici, a segnalare le transazioni commerciali aventi determinate caratteristiche.

Le due più importanti norme sulla segnalazione di operazioni finanziarie, approvate nel 1970, riguardano gli obblighi di comunicazione delle transazioni in valuta per un

¹⁵ *Bank Secrecy Act*, Pub L. 91-508, 1970. Il titolo secondo del B.S.A. è denominato *Currency and Foreign Transactions Reporting Act*.

¹⁶ Il B.S.A. è stato modificato più volte dal 1970, e, in modo significativo, dal *Annunzio-Wylie Money Laundering Act* ("Annunzio-Wylie") nel 1992 e dal *Money Laundering Suppression Act* nel 1994 (M.L.S.A.).

valore superiore ai 10.000 dollari, da adempiersi a cura degli intermediari finanziari (tramite il *Currency Transaction Report*) e del trasporto di valuta (in ammontare inizialmente oltre i 5.000\$ ed ora oltre i 10.000\$) da o verso gli Stati Uniti (tramite il *Report of International Transportation of Currency or Monetary Instruments*).

Il riconoscimento della crescita e della serietà del fenomeno del riciclaggio di denaro, e della sempre più diffusa violazione delle norme del *B.S.A.*, porta il Congresso all'approvazione del *Money Laundering Control Act*¹⁷ (*M.L.C.A.*), avvenuta nel 1986.

Il *M.L.C.A.* inserisce nell'ordinamento penale la previsione criminosa del riciclaggio provvedendo, così, a configurare un'autonoma e specifica ipotesi delittuosa.

In tal modo l'*U.S.C.* viene "aggiornato" con l'introduzione del paragrafo 1956, intitolato "*Laundering of monetary instruments*".

Il 25 Aprile del 1990 il Segretario di Stato al Tesoro istituisce il *Financial Crimes Enforcement Network* (*Fin.C.E.N.*),¹⁸ competente all'individuazione dei crimini finanziari tramite la valorizzazione delle informazioni ricevute dagli enti e dai soggetti obbligati a fornire le segnalazioni delle transazioni valutarie e, successivamente, delle operazioni sospette.

Il *Financial Crimes Enforcement Network* viene istituito in attuazione delle Raccomandazioni del GAFI volte, tra l'altro, a "suggerire" ai Paesi aderenti l'istituzione delle così dette *Financial Intelligence Units* (*F.I.U.*) deputate alla gestione delle informazioni rivenienti dal sistema bancario, finanziario ed economico circa l'esistenza di "anomale operazioni".

Nel 1992, il varo dell'*Annunzio Wylie Money Laundering Act* determina l'inserimento di numerosi emendamenti al *B.S.A.* tesi ad imporre, ad ogni intermediario finanziario, l'onere di

¹⁷ *Money Laundering Control Act, Pub. L. 99-570, 1986*

¹⁸ *Financial Crimes Enforcement Network, Treasury Order 25-10-1990, n. 105-08.*

“segnalare qualsiasi transazione sospetta, rilevante come possibile violazione delle leggi e dei regolamenti”.

In tal modo all'obbligo delle segnalazioni relative alle operazioni valutarie (*Currency Transaction Report*) si affianca la doverosità della segnalazione delle operazioni sospette, “rendicontata” con il *Suspicious Activity Report*.

Quindi, nello stesso periodo in cui in Europa prende corpo normativo il precetto della segnalazione delle così dette operazioni anomale o sospette, in attuazione, non solo delle Raccomandazioni del GAFI, ma, anche, della Direttiva 308/91, negli U.S.A. si provvede ad introdurre, nel tessuto legislativo di prevenzione del sistema finanziario dal riciclaggio, analoga misura.

L'“*Annunzio Wylie*” del 1992, attribuisce al Segretario di Stato al Tesoro la possibilità di disporre che gli intermediari finanziari attuino specifici programmi antiriciclaggio ed adottino particolari regole di conservazione delle informazioni relative alle transazioni sul trasferimento di fondi.

Con il predetto testo legislativo, nasce il *B.S.A. Advisory Committee*.

Il *B.S.A. Advisory Group*, strutturato su un consiglio speciale di esperti bancari, finanziari ed economici, fornisce consulenza al Tesoro al fine di incrementare la funzionalità dei programmi antiriciclaggio di denaro, per conseguire il rispetto della legge e per eliminare le regolamentazioni non necessarie e troppo onerose.

L'*Advisory Group* consta di 30 componenti tratti dalla comunità finanziaria (banchieri, *brokers*, intermediari azionari ed altri intermediari finanziari non bancari) e da agenzie federali e statali per il “controllo sul rispetto della legge”.¹⁹

¹⁹ Presieduto dal Sottosegretario al Tesoro per il “Rispetto della Normativa”, il Gruppo ha contribuito, fra l'altro, all'eliminazione dei requisiti superflui contenuti nei documenti per le segnalazioni delle operazioni valutarie e di quelle sospette e, ha

Con gli emendamenti apportati dal *Money Laundering Suppression Act (M.L.S.A.)* del 1994, al *B.S.A.*, si rivisitano le regole relative alle segnalazioni delle operazioni in valuta, con il positivo esito della riduzione di almeno un 30% del numero di *Currency Transaction Reports* archiviati

Il *M.L.S.A.* dispone che a cura del Dipartimento del Tesoro si designi una singola agenzia²⁰ competente alla ricezione dei rapporti sulle transazioni sospette inviati dagli intermediari finanziari.

Il *M.L.S.A.* estende, inoltre, l'applicazione del *B.S.A.* alle case da gioco (sia a statuto ordinario secondo le leggi statali, sia a carattere tribale).

Nello stesso anno, l'*Office of Financial Enforcement* del Tesoro si fonde con il *Fin.C.E.N.*.

L'incorporazione del *Fin.C.E.N.* con l'ufficio che sino ad allora aveva svolto funzioni di controllo sull'osservanza del *B.S.A.* sancisce la creazione di una singola agenzia antiriciclaggio con compiti di controllo sull'osservanza delle prescrizioni previste dalla normativa in materia di riciclaggio.

Nel 1996 il tessuto normativo antiriciclaggio assiste all'introduzione di due significative novità.

Da un canto il sistema di segnalazione delle operazioni sospette che sino ad allora prevedeva sei sistemi sovrapposti di comunicazione, sorti nel tempo per soddisfare le esigenze di informazione di altrettante Agenzie, diviene uniforme e prevede l'invio dei *Suspicious Activity Reports* ad una sola agenzia governativa: il *Fin.C.E.N.*.

Dall'altro, il *Fin.C.E.N.* provvede ad una ulteriore²¹ semplificazione nel settore delle segnalazioni delle transazioni in valuta, esentando gli operatori dal medesimo adempimento

semplificato i relativi modelli, affinando, peraltro, le norme sulla raccolta di informazioni sul trasferimento di fondi.

²⁰ Il *Fin.C.E.N.*.

²¹ Rispetto a quella prevista dal *M.L.S.A.* nel 1994.

per i casi di trasferimenti di scarso valore ai fini degli obiettivi indicati dal *B.S.A.*²²

Nel 1998 il *Fin.C.E.N.* emana disposizioni regolamentari inerenti il fenomeno dei *card clubs*.²³

L'anno successivo, il settore degli istituti finanziari non bancari (i così detti "*money services businesses*"), risultano destinatari delle disposizioni regolamentari contenute nel *B.S.A.* e nelle norme di relativa integrazione e modificazione.

In tal modo, i "cambiavalute", i "cassieri di assegni" ed i "venditori o riscattatori di *traveler's checks* o di ordini di pagamento" si trovano a soggiacere ai diversi obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione previsti dalla legislazione antiriciclaggio.

In risposta al grave attacco terroristico, di matrice islamica, rivolto contro gli Stati Uniti, il Congresso americano vara, il 24 ottobre 2001, l'*U.S.A. Patriot Act*,²⁴ con il quale si appronta una serie di misure per il contrasto al fenomeno del terrorismo internazionale.

Attesa la rilevanza delle fonti di finanziamento per la nascita e lo sviluppo delle organizzazioni terroristiche, l'*U.S.A.*

²² Infatti, con alcune eccezioni, le transazioni oltre i 10.000 dollari non devono più essere automaticamente segnalate se coinvolgono una banca e: un'altra banca operante negli Stati Uniti; un governo federale, statale o locale; una società le cui azioni sono quotate al *N.Y.S.E.* o all'*American Stock Exchange*, o sono designate come Titoli del *Nasdaq*. Ovviamente, le transazioni in valuta che coinvolgono questi soggetti possono ancora essere soggette a segnalazione se contengono attività sospette ai sensi delle *Suspicious Activity Reporting Rules*.

²³ Molto diffusi in California, i *card clubs* offrono possibilità di gioco per i clienti che scommettono gli uni contro gli altri, piuttosto che contro il banco. Pur essendo vietato il gioco d'azzardo in California, nel 1996, in detti locali, sono state effettuate giocate per più di 9 miliardi di dollari. I *card clubs*, inclusi quelli che operano all'interno delle riserve, sono stati considerati alla stessa stregua dei casinò e, pertanto, sottoposti, non soltanto alle norme sulla segnalazione delle transazioni in valuta, ma a tutte le previsioni a cui sono soggetti i casinò, ivi compreso gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione delle operazioni sospette. Le nuove norme sono entrate in vigore il 1 agosto 1998.

²⁴ *U.S.A. Patriot Act*, 24-10-2001, H.R. 3162.

Patriot Act,²⁵ prevede disposizioni in materia di lotta al riciclaggio di denaro collegato alle organizzazioni terroristiche.

Il Titolo III della predetta fonte normativa è appositamente dedicato agli strumenti di lotta nei confronti del riciclaggio internazionale di denaro.²⁶

Nel preambolo all'*U.S.A. P.A.* vengono analizzati numerosi aspetti di problematicità della vigente normativa antiriciclaggio americana, ritenuta non in grado di soddisfare efficacemente l'esigenza di un adeguato livello di prevenzione e repressione dei più insidiosi modelli di riciclaggio di denaro perpetrati in ambiti operativi, territoriali, finanziari ed economici, non "coperti" da idonea normazione nazionale ed internazionale.

Si denuncia l'inadeguatezza delle previsioni normative inerenti lo svolgimento delle indagini, dei procedimenti penali e l'esecuzione dei sequestri nei casi di coinvolgimento, in episodi di riciclaggio, di soggetti, banche o Paesi stranieri, così come si evidenziano ulteriori insufficienze legislative nell'ambito della cooperazione internazionale.²⁷

²⁵ Noto, anche sotto la formula "*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*".

²⁶ Il Titolo III del U.S.A. Patriot Act è rubricato "*International money laundering abatement and anti-terrorist financing act of 2001*".

²⁷ Per una disamina completa delle limitazioni incontrate dalla legislazione americana nel combattere il fenomeno del riciclaggio internazionale, individuate dal Congresso ed indicate nella Sezione 302 (a) del Titolo III del U.S.A. Patriot Act, si riporta il relativo testo: "*The Congress finds that: (1) money laundering, estimated by the International Monetary Fund to amount to between 2 and 5 percent of global gross domestic product, which is at least \$600,000,000,000 annually, provides the financial fuel that permits transnational criminal enterprises to conduct and expand their operations to the detriment of the safety and security of American citizens; (2) money laundering, and the defects in financial transparency on which money launderers rely, are critical to the financing of global terrorism and the provision of funds for terrorist attacks; (3) money launderers subvert legitimate financial mechanisms and banking relationships by using them as protective covering for the movement of criminal proceeds and the financing of crime and terrorism, and, by so doing, can threaten the safety of United States citizens and undermine the integrity of United States financial institutions and of the global financial and trading systems upon which prosperity and growth depend; (4) certain jurisdictions outside of the United States that offer "offshore" banking and related facilities designed to provide anonymity, coupled with weak financial supervisory and enforcement regimes, provide essential tools to disguise*

Nella stessa fonte si opera una rassegna di obiettivi da raggiungere attraverso opportuni interventi correttivi ed innovativi sul sistema normativo per conferire allo stesso maggiore capacità di incidenza sui fenomeni interconnessi del riciclaggio e del terrorismo²⁸.

ownership and movement of criminal funds, derived from, or used to commit, offences ranging from narcotics trafficking, terrorism, arms smuggling, and trafficking in human beings, to financial frauds that prey on law-abiding citizens; (5) transactions involving such offshore jurisdictions make it difficult for law enforcement officials and regulators to follow the trail of money earned by criminals, organized international criminal enterprises, and global terrorist organizations; (6) correspondent banking facilities are one of the banking mechanisms susceptible in some circumstances to manipulation by foreign banks to permit the laundering of funds by hiding the identity of real parties in interest to financial transactions; (7) private banking services can be susceptible to manipulation by money launderers, for example corrupt foreign government officials, particularly if those services include the creation of offshore accounts and facilities for large personal funds transfers to channel funds into accounts around the globe; (8) United States anti-money laundering efforts are impeded by outmoded and inadequate statutory provisions that make investigations, prosecutions, and forfeitures more difficult, particularly in cases in which money laundering involves foreign persons, foreign banks, or foreign countries; (9) the ability to mount effective counter-measures to international money launderers requires national, as well as bilateral and multilateral action, using tools specially designed for that effort; and (10) the Basle Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices and the Financial Action Task Force on Money Laundering, of both of which the United States is a member, have each adopted international anti-money laundering principles and recommendations.”

²⁸ Gli obiettivi che l'U.S.A. Patriot Act intende conseguire con l'approntamento delle norme varate con lo stesso testo legislativo sono menzionati nella Sezione 302 (a) del Titolo III. Si riporta il relativo testo: “*The purposes of this title are (1) to increase the strength of United States measures to prevent, detect, and prosecute international money laundering and the financing of terrorism; (2) to ensure that: (A) banking transactions and financial relationships and the conduct of such transactions and relationships, do not contravene the purposes of subchapter II of chapter 53 of title 31, United States Code, section 21 of the Federal Deposit Insurance Act, or chapter 2 of title I of Public Law 91-508 (84 Stat. 1116), or facilitate the evasion of any such provision; and (B) the purposes of such provisions of law continue to be fulfilled, and such provisions of law are effectively and efficiently administered; (3) to strengthen the provisions put into place by the Money Laundering Control Act of 1986 (18 U.S.C. 981 note), especially with respect to crimes by non-United States nationals and foreign financial institutions; (4) to provide a clear national mandate for subjecting to special scrutiny those foreign jurisdictions, financial institutions operating outside of the United States, and classes of international transactions or types of accounts that pose particular, identifiable opportunities for criminal abuse; (5) to provide the Secretary of the Treasury (in this title referred to as the “Secretary”) with broad discretion, subject to the safeguards provided by the Administrative Procedure Act under title 5, United States Code, to take measures tailored to the particular money laundering problems presented by specific foreign jurisdictions, financial institutions operating outside of the United States, and classes of international transactions or types of accounts; (6) to ensure that the employment of such measures*

L'esplicitazione delle precise finalità perseguite dall'intervento legislativo del 24 ottobre 2001 funge da modello ispiratore e guida per le specifiche disposizioni contenute nel testo dell'*U.S.A. Patriot Act* nelle Sezioni da 311 a 377.²⁹

by the Secretary permits appropriate opportunity for comment by affected financial institutions; (7) to provide guidance to domestic financial institutions on particular foreign jurisdictions, financial institutions operating outside of the United States, and classes of international transactions that are of primary money laundering concern to the United States Government; (8) to ensure that the forfeiture of any assets in connection with the anti-terrorist efforts of the United States permits for adequate challenge consistent with providing due process rights; (9) to clarify the terms of the safe harbour from civil liability for filing suspicious activity reports; (10) to strengthen the authority of the Secretary to issue and administer geographic targeting orders, and to clarify that violations of such orders or any other requirement imposed under the authority contained in chapter 2 of title I of Public Law 91–508 and subchapters II and III of chapter 53 of title 31, United States Code, may result in criminal and civil penalties; (11) to ensure that all appropriate elements of the financial services industry are subject to appropriate requirements to report potential money laundering transactions to proper authorities, and that jurisdictional disputes do not hinder examination of compliance by financial institutions with relevant reporting requirements; (12) to strengthen the ability of financial institutions to maintain the integrity of their employee population; and (13) to strengthen measures to prevent the use of the United States financial system for personal gain by corrupt foreign officials and to facilitate the repatriation of any stolen assets to the citizens of countries to whom such assets belong.”

²⁹ Per la disamina della natura degli interventi normativi apportati dall'*U.S.A. Patriot Act* si riportano i titoli dei singoli articoli (*section*) di legge: “ *Sec. 311. Special measures for jurisdictions, financial institutions, or international transactions of primary money laundering concern. Sec. 312. Special due diligence for correspondent accounts and private banking accounts. Sec. 313. Prohibition on United States correspondent accounts with foreign shell banks. Sec. 314. Cooperative efforts to deter money laundering. Sec. 315. Inclusion of foreign corruption offences as money laundering crimes. Sec. 316. Anti-terrorist forfeiture protection. Sec. 317. Long-arm jurisdiction over foreign money launderers. Sec. 318. Laundering money through a foreign bank. Sec. 319. Forfeiture of funds in United States interbank accounts. Sec. 320. Proceeds of foreign crimes. Sec. 321. Financial institutions specified in subchapter II of chapter 53 of title 31, United States code. Sec. 322. Corporation represented by a fugitive. Sec. 323. Enforcement of foreign judgments. Sec. 324. Report and recommendation. Sec. 325. Concentration accounts at financial institutions. Sec. 326. Verification of identification. Sec. 327. Consideration of anti-money laundering record. Sec. 328. International cooperation on identification of originators of wire transfers. Sec. 329. Criminal penalties. Sec. 330. International cooperation in investigations of money laundering, financial crimes, and the finances of terrorist groups. Subtitle B Bank Secrecy Act Amendments and Related Improvements Sec. 351. Amendments relating to reporting of suspicious activities. Sec. 352. Anti-money laundering programs. Sec. 353. Penalties for violations of geographic targeting orders and certain record keeping requirements, and lengthening effective period of geographic targeting orders. Sec. 354. Anti-money laundering strategy. Sec. 355. Authorization to include suspicions of illegal activity in written employment references. Sec. 356.*

Tra le novità di più rilevante interesse introdotte dall'*U.S.A. P.A.* si evidenzia:

- l'inclusione nel paragrafo 1956 del *U.S.C.*, tra i reati "presupposto" del riciclaggio, dei crimini relativi: alla corruzione perpetrata in territorio estero; alla falsa classificazione di beni in operazioni doganali; alla illecita importazione di armi; alla frode informatica; ecc. (*Section 315*);
- il divieto per le istituzioni finanziarie di accendere, amministrare, mantenere alcun conto di corrispondenza, negli Stati Uniti, per, o nell'interesse di una banca estera che non possiede una sede "fisica" in alcun Paese (*Section 313*);
- l'incarico commesso al Segretario di Stato al Tesoro relativo all'assunzione di apposita regolamentazione volta a sviluppare ed a intensificare la collaborazione tra le istituzioni finanziarie, le Autorità di vigilanza del sistema bancario e finanziario e gli organi deputati al contrasto del riciclaggio, al fine di individuare opportune, utili informazioni circa l'esistenza di indizi afferenti soggetti coinvolti in organizzazioni terroristiche o in attività di riciclaggio (*Section 314*);

Reporting of suspicious activities by securities brokers and dealers; investment company study. Sec. 357. Special report on administration of bank secrecy provisions. Sec. 358. Bank secrecy provisions and activities of United States intelligence agencies to fight international terrorism. Sec. 359. Reporting of suspicious activities by underground banking systems. Sec. 360. Use of authority of United States Executive Directors. Sec. 361. Financial crimes enforcement network. Sec. 362. Establishment of highly secure network. Sec. 363. Increase in civil and criminal penalties for money laundering. Sec. 364. Uniform protection authority for Federal Reserve facilities. Sec. 365. Reports relating to coins and currency received in no financial trade or business. Sec. 366. Efficient use of currency transaction report system. Subtitle C Currency Crimes and Protection Sec. 371. Bulk cash smuggling into or out of the United States. Sec. 372. Forfeiture in currency reporting cases. Sec. 373. Illegal money transmitting businesses. Sec. 374. Counterfeiting domestic currency and obligations. Sec. 375. Counterfeiting foreign currency and obligations. Sec. 376. Laundering the proceeds of terrorism. Sec. 377. Extraterritorial jurisdiction. "

- l'ampliamento della giurisdizione extraterritoriale delle Autorità giudiziarie statunitensi su persone straniere ed istituzioni finanziarie di diritto estero (*Section 317*).

Inoltre, vengono introdotte norme specifiche atte ad intensificare la cooperazione internazionale nella lotta al riciclaggio.

2. *Le agenzie federali per l'applicazione ed il rispetto della normativa antiriciclaggio*

Negli Stati Uniti numerose Agenzie federali si ripartiscono la responsabilità dell'applicazione delle leggi penali sul riciclaggio di denaro e del rispetto delle disposizioni del *Bank Secrecy Act* relativamente alla raccolta di dati ed alla loro trasmissione alle autorità competenti.

2.1 *Gli organi deputati "all'applicazione della legge"*

I Dipartimenti della Giustizia e del Tesoro costituiscono le Agenzie federali chiave per l'applicazione delle disposizioni penali sul riciclaggio di denaro contenute nel paragrafo 1956 dell'*United States Code*.

2.1.1 *Il Dipartimento del Tesoro*

Il Segretario di Stato per il Tesoro, per il tramite del Sottosegretario, pone in essere un'attività di supervisione delle strategie, per l'applicazione della normativa antiriciclaggio, realizzate dallo stesso Dipartimento.

Gli uffici del Tesoro, deputati all'applicazione delle normative antiriciclaggio, sono rappresentati dai seguenti organismi:

- *Financial Crimes Enforcement Network (Fin.C.E.N.)*;

- *Internal Revenue Service-Criminal Investigative Division (I.R.S.-C.I.);*
- *United States Customs Service (Customs);*
- *United States Secret Service (U.S.S.S.);*
- *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (A.T.F.);*
- *Executive Office of Asset Forfeiture (E.O.A.F.).*

Il *Fin.C.E.N.* supporta finanziariamente gli sforzi investigativi per l'applicazione della legge federale, statale ed internazionale, in materia di crimini finanziari; promuove, nello stesso settore l'interazione e la cooperazione a livello nazionale ed internazionale e fornisce alle autorità politiche americane un'analisi strategica degli sviluppi, delle tendenze mondiali e nazionali del riciclaggio di denaro.

Il *Fin.C.E.N.* opera come centrale di smistamento delle investigazioni e di scambio di informazioni per il supporto dell'attività degli investigatori finanziari.

Il *I.R.S.-C.I.* indaga, esclusivamente, su talune tipologie di riciclaggio (legate prevalentemente ai fenomeni di evasione fiscale) ed ha giurisdizione investigativa primaria per i crimini della stessa specie che vedono coinvolte banche ed altre istituzioni finanziarie.

La funzione primaria dell'organizzazione dell'*United States Customs Service* nel settore in argomento è di combattere il riciclaggio ed il traffico di stupefacenti presso le frontiere degli Stati Uniti.

Le strutture dei *Customs* si occupano del monitoraggio dell'introduzione e dell'esportazione di valuta e degli strumenti monetari nel territorio degli *States*, in ossequio alle disposizioni del *B.S.A.*

L'*United States Customs Service* ha un vastissimo potere investigativo in materia di crimini internazionali finanziari e di riciclaggio di denaro, ed altresì detiene l'iniziativa d'indagine quale Agenzia deputata all'applicazione della legge presso le frontiere.

Le Dogane controllano il *Money Laundering Coordination Center (M.L.C.C.)*, che svolge le funzioni di schedario per tutte le informazioni raccolte tramite indagini antiriciclaggio “sotto copertura”, e funziona come centro di coordinamento e smistamento per le operazioni antiriciclaggio della stessa specie, sia nazionali che internazionali.

L'*United States Secret Service* ed il *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms* indagano su casi di riciclaggio di denaro in dipendenza della statuizione di tale compito previsto dalle relative leggi istitutive.

La giurisdizione del Servizio Segreto include i crimini informatici, la contraffazione, e svariati crimini che coinvolgono banche nazionali ed istituzioni benefiche controllate a livello federale.

L'*Executive Office of Asset Forfeiture* è lo strumento principale del Dipartimento del Tesoro per la confisca di attività provenienti da reati, ivi compresi i proventi del riciclaggio.

La missione dell'*E.O.A.F.* è di favorire sempre più l'uso continuativo e strategico della confisca di attività da parte dei competenti uffici del Tesoro, per smembrare e smantellare le imprese criminali.

2.1.2 Il Dipartimento di Giustizia

Il Procuratore Generale, in qualità di supremo referente e tutore dell'“applicazione della legge” negli Stati Uniti, è responsabile dell'applicazione di ogni norma federale.

Tramite il Procuratore Generale Deputato e l'Assistente Procuratore Generale per la Divisione Criminale, ed in cooperazione con i 94 Procuratori Distrettuali degli Stati Uniti, il Procuratore Generale supervisiona i procedimenti giudiziari relativi ai reati di riciclaggio.

L'*Asset Forfeiture and Money Laundering Section* della *Criminal Division (A.F.M.L.S.)*, la *Special Operations Division (S.O.D.)*, il *Federal Bureau of Investigation (F.B.I.)*, e la *Drug Enforcement Agency*

(*D.E.A.*) sono le principali articolazioni del Dipartimento attraverso le quali si svolge l'azione di contrasto al fenomeno del riciclaggio di denaro.

L'*Asset Forfeiture and Money Laundering Section (A.F.M.L.S.)* è il principale strumento del Dipartimento della Giustizia per le questioni riguardanti il riciclaggio e la confisca di attività illecite.

La Sezione studia ed attua le politiche del Dipartimento in campo nazionale ed internazionale, in particolare con riguardo alla *Financial Action Task Force*, e svolge attività di assistenza nella negoziazione di accordi e nell'attuazione di procedure internazionali di confisca.

La Sezione lavora a stretto contatto con le agenzie federali e con i Procuratori Distrettuali, partecipa e funge da supporto per il coordinamento di indagini e processi nazionali, multi-distrettuali, ed internazionali.

La Sezione fornisce consulenza legale e formazione agli uffici dei Procuratori distrettuali ed alle Agenzie investigative.

Il *Federal Bureau of Investigation* ha competenza investigativa su più di 200 violazioni alle leggi federali, incluso il reato di riciclaggio di denaro.

Esso ha giurisdizione esclusiva o concorrente in 133 delle 164 "*unlawful specified activities*" di cui al paragrafo 1956 del *U.S.C.*.

Il *F.B.I.* raccoglie ed analizza informazioni per identificare e colpire le maggiori organizzazioni internazionali e nazionali di riciclaggio; inoltre, conduce complesse operazioni antiriciclaggio a lungo termine e "sotto copertura" per colpire sia i riciclatori di denaro, sia le sottostanti attività criminali.

La *Special Operations Division* è un'organizzazione nazionale, congiunta, di coordinamento e supporto, composta da agenti ed analisti provenienti dalla *D.E.A.*, dal *F.B.I.*, dalle Dogane e da Pubblici Ministeri della Divisione Criminale del Dipartimento della Giustizia.

La *S.O.D.* coordina e supporta indagini e procedimenti penali a carattere nazionale e internazionale nei confronti delle maggiori organizzazioni criminali per i traffici di stupefacenti.

La *Drug Enforcement Agency* è un ufficio specializzato del Dipartimento della Giustizia la cui unica missione è l'applicazione delle leggi sul traffico di stupefacenti.

Essa privilegia gli aspetti finanziari del traffico di stupefacenti e lavora a stretto contatto con le apposite Agenzie federali, statali, locali e delle contee nelle operazioni antiriciclaggio.

2.1.3 Il Dipartimento di Stato

Il Dipartimento di Stato è responsabile del collegamento con i governi stranieri su politiche strategiche, incluso il riciclaggio di denaro.

La responsabilità primaria per questioni attinenti il riciclaggio di denaro grava sul *Department's Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (I.N.L.)*, che prende parte ad attività antiriciclaggio in svariati modi, inclusi la pubblicazione di un rapporto annuale sul riciclaggio internazionale di denaro, l'aiuto per il coordinamento con altre agenzie di *intelligence*, l'addestramento del personale e l'assistenza tecnica sul riciclaggio.

2.1.4 Il Servizio Postale

Il *Postal Inspection Service (P.I.S.)* è il braccio investigativo del *U.S. Postal Service*.

Esso ha giurisdizione investigativa sul riciclaggio in connessione con reati correlati al servizio postale, come la frode postale.

Il *P.I.S.* inoltre indaga sul riciclaggio concernente l'acquisto in contanti di ordini postali monetari, che sono lo strumento

spesso usato dai riciclatori di denaro per esportare valuta all'estero.

2.2 *Gli organi deputati al controllo del rispetto della regolamentazione antiriciclaggio*

Assicurare che le istituzioni finanziarie, ed una miriade di altri soggetti, rispettino la regolamentazione prevista dal *Bank Secrecy Act* rappresenta il compito di una vasta gamma di operatori istituzionali ed di Agenzie indipendenti, inclusi i cosiddetti regolatori federali del sistema bancario, la *Securities and Exchange Commission (S.E.C.)* e la *Internal Service's Examination Division (I.R.S.-Exam)*.

In aggiunta, altre Agenzie, inclusa la *Commodity Futures Trading Commission (C.F.T.C.)*, sono di ausilio, nell'assolvimento di tale missione, tramite la fornitura di informazioni e iniziative di cooperazione.

I controlli periodici circa il rispetto della regolamentazione condotti dalle Agenzie bancarie federali quali l'*Office of the Comptroller of the Currency*, il *Federal Deposit Insurance Corporation*, l'*Office of Thrift Supervision*, il *Board of Governors of the Federal Reserve System*, il *National Credit Union Administration* contribuiscono significativamente a disincentivare la pratica del riciclaggio di denaro.

Questi operatori istituzionali, definiti "regolatori" del sistema bancario e finanziario, assicurano che gli enti sottoposti alla loro vigilanza, pongano in essere adeguate procedure interne antiriciclaggio che includano programmi atti ad assicurare il rispetto delle previsioni del *Bank Secrecy Act* sulla raccolta e la trasmissione di informazioni, e sulla individuazione e la comunicazione di operazioni sospette.

Se, nel corso di un controllo ispettivo, un "regolatore" bancario federale individua una transazione sospetta che implica potenzialmente il riciclaggio di denaro, esso assicura

che la banca o l'agenzia redigano un *suspicious activity report* (*S.A.R.*) e lo trasmettano al *Fin.C.E.N.*

In aggiunta, quando un "regolatore" ritiene che una banca non abbia rispettato i requisiti di trasmissione delle informazioni del *B.S.A.*, segnala l'infrazione al *Fin.C.E.N.* per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori.

La *Securities and Exchange Commission*, alla quale sono affidate responsabilità di controllo del mercato azionario statunitense, ha altresì il compito, con riguardo al riciclaggio, di assicurare il rispetto delle norme del *B.S.A.* sugli obblighi di trasmissione, raccolta e conservazione di informazioni che gravano sui *brokers* e sugli intermediari del mercato borsistico.

La *S.E.C.* indaga e persegue penalmente la frode azionaria, considerata un "reato presupposto" del riciclaggio di denaro.

Nel monitorare e nel prendere provvedimenti contro la frode azionaria, la *S.E.C.* svolge un ruolo complementare a quello delle autorità che assicurano l'applicazione della legge penale.

L'*Internal Service's Examination Division* ha responsabilità di vigilanza su numerose istituzioni finanziarie non bancarie, come gli "intermediari" e gli "scambiatori" di valuta, i "cassieri di assegni", le "compagnie telegrafiche", le "case da gioco", le "agenzie" e le "filiali" di banche di diritto estero nel territorio degli Stati Uniti.

L'*I.R.S.-Exam* sviluppa penetranti programmi di controllo "sul posto" per il rispetto della normativa *B.S.A.*

La *Commodity Futures Trading Commission* (*C.F.T.C.*) gestisce l'applicazione delle leggi federali su futures e titoli di risparmio pubblico.

La *C.F.T.C.*, svolge un'attività di supporto, per gli organi deputati al contrasto del riciclaggio, allorché quest'ultimo si verifica contestualmente a violazioni alle predette norme federali di settore.

CAPITOLO II

L'ESPERIENZA RUSSA

1. Introduzione

Il periodo di transizione dal socialismo al capitalismo nella Federazione Russa ha sicuramente offerto numerose opportunità a coloro che erano intenzionati a svolgere attività di riciclaggio di proventi illeciti¹.

La principale causa è stata determinata dalla liberalizzazione dei mercati finanziari e dalla privatizzazione delle strutture statali, nonché dall'assenza di adeguate e corrispondenti strutture legali ed istituzionali capaci di controllare il processo di trasformazione e di prevederne gli sviluppi futuri.

Tutto ciò ha fatto sì che il Paese divenisse un facile punto di accesso per i capitali provenienti da tutto il mondo, da dove poter agevolmente accedere ai circuiti finanziari internazionali.

Negli ultimi anni, proprio per tali motivi, la Federazione Russa è stata considerata come una minaccia alla sicurezza finanziaria internazionale.

In effetti, l'ammontare del denaro riciclato, difficilmente quantificabile², ed il tipo di istituzioni coinvolte, mostra la

¹ Un'analisi sul capitalismo russo e sul problema del riciclaggio è stata condotta da Dolgor Solongo, componente dello staff incaricato di sviluppare un Programma Globale contro il Riciclaggio, nell'ambito delle iniziative avviate dall'Ufficio per il Controllo della Droga e la Prevenzione del Crimine delle Nazioni Unite (UN-ODCCP, United Nations for Drug Control and Crime Prevention). Il documento è stato pubblicato dalle Nazioni Unite nel marzo del 2001.

² Si consideri che nel 1999, con riferimento allo scandalo che vide coinvolta la Banca di New York, le Autorità Federali Statunitensi provarono che erano stati riciclati circa 10 miliardi di dollari USA provenienti da organizzazioni criminali russe.

vulnerabilità del sistema finanziario internazionale ed il potere delle organizzazioni criminali di manipolarlo ed infiltrarlo³.

Come detto, non esistono dati precisi su quale sia il livello di riciclaggio nella Federazione Russa, ma è stimato che nel periodo 1993-1997 sono fuoriusciti circa 133 miliardi di dollari. Si considera il volume del denaro fuoriuscito perché esso è considerato uno tra i principali indicatori della presenza di attività di riciclaggio, comprendendo tale fenomeno una vasta gamma di attività non assolutamente osservabili o misurabili.

Nel caso della Federazione Russa c'è da evidenziare che sicuramente la fase di privatizzazione delle attività statali ha costituito il principale richiamo delle organizzazioni criminali russe e di quelle del resto del mondo.

In effetti non esistono rapporti ufficiali da parte delle Autorità di governo su ciò che sia effettivamente accaduto durante questo periodo.

Fatto è che le Autorità di polizia russe hanno stimato che alla fine del 1998, il crimine organizzato controllava circa la metà delle banche commerciali, il 60% degli affari pubblici ed il 40% di quelli privati⁴.

La Federazione Russa ha sicuramente rappresentato una grande opportunità per coloro che hanno cercato di acquisire in modo rapido grossi volumi di beni attraverso attività illecite (riciclaggio e non solo). Attività queste che solo raramente sono state monitorate e contrastate dalle Autorità di polizia e statali, che si sono viste letteralmente travolte dal cambiamento di regime.

A tal proposito appare necessario evidenziare che almeno durante la prima fase della trasformazione socio-economica la

³ Il Fondo Monetario Internazionale stima che l'ammontare di denaro ogni anno riciclato sia in media di circa 500 miliardi di dollari, pari al 5% del prodotto internazionale lordo.

⁴ Fonte: Rossiiskaya Gazeta, 29 dicembre 1998, pag. 8, in Lopashenko.

Federazione Russa è stata considerata un centro per lo svolgimento di attività riciclaggio non solo per la facilità di investire i capitali illeciti, ma anche per la facilità con cui era possibile generare nella stessa Federazione proventi illeciti che necessitavano essere riciclati.

In effetti la privatizzazione su vasta scala ha costituito il punto cruciale delle riforme di mercato della Federazione Russa nella strada verso il capitalismo. Essa ha assunto carattere prioritario nei confronti delle altre riforme a danno della creazione di istituzioni e strutture legali che disciplinassero i mercati.

In molti avevano sperato che la inefficienza delle industrie statali potesse essere miracolosamente trasformata dai nuovi capitalisti che nella maggior parte dei casi avevano acquistato enormi ricchezze sfruttando abilmente la debolezza del periodo di transizione, compresa la mancanza di chiare e trasparenti regole e la diminuita capacità delle forze di polizia di contrastare i fenomeni illeciti.

In assenza di appropriate disposizioni in grado di monitorare e di regolare i complessi meccanismi dello sviluppo, la trasformazione verso un'economia di mercato ha pertanto stimolato un inaspettato e sorprendente aumento del tasso di legalizzazione di beni e delle proprietà illecite acquisite attraverso mezzi illegali.

2. La liberalizzazione del sistema finanziario e bancario

La liberalizzazione del sistema finanziario nella Federazione Russa ha essenzialmente comportato:

- l'abolizione dei controlli di Stato sui crediti e sui tassi di interesse;
- la privatizzazione delle istituzioni finanziarie;
- l'eliminazione di restrizioni sul movimento di capitali;
- lo sviluppo di forme di sicurezza per la tutela dei mercati.

Tuttavia ci si attendeva che tale liberalizzazione promuovesse e richiamasse investimenti che contribuissero sostanzialmente allo sviluppo economico.

Di fatto il fallimento nel realizzare una struttura legale a supporto del sistema monetario e bancario parallela a tali profondi cambiamenti, ha notevolmente esposto l'intera economia al flusso incontrollato dei capitali illeciti.

Tutto ciò ha ben presto rivelato la debolezza dell'intero sistema con una esposizione a rischi molto elevati, nonché, quale aspetto più grave, la crescita incontrollata della dipendenza da fonti di finanziamento straniere, e più in generale da quelle di dubbia provenienza.

Aspetto interessante che ha caratterizzato la liberalizzazione del sistema bancario e finanziario è stato lo sviluppo delle banche private commerciali.

Infatti nel 1989 erano registrate solo 225 banche, che sono poi diventate 1.360 nel 1991, 2.019 nel 1993 e 2.605 nel giugno del 1996.

La crisi del sistema bancario del 1998, dovuta principalmente a problemi di insolvenza, ha ridotto nel 1999 il numero delle banche a 1.400, considerato che furono più di 1.000 le licenze ritirate in relazione a quelle che erano state concesse a partire dal 1995.

In aggiunta a tale crisi si verificò una concentrazione del sistema bancario, visto che alla fine del 1997 le prime 5 banche russe gestivano il 36% delle risorse bancarie e le prime 50 il 71%⁵.

Quindi solo a partire dal 1999 è stato avviato un primo modello di riforma del sistema bancario con l'emanazione da parte del Parlamento di una legge sulla Bancarotta delle Banche (*Bank Bankruptcy Law*) e di una per la ristrutturazione

⁵ Fonte: Banca Centrale della Federazione Russa.

dell'intero sistema bancario (*Bank Restructuring Law*) affidando tale compito ad un'apposita agenzia nominata ARCO.

3. *Business e crimini economici: il reato di riciclaggio*

E' pacifico ritenere che negli anni '90 si è registrato nella Federazione Russa un significativo aumento dei crimini in genere, ma ancor di più di quelli a carattere economico che hanno contribuito in modo determinante ad aggravare ancor di più una situazione di per sé già drammatica.

Da un punto di vista strettamente legale il termine di crimine economico è stato introdotto per la prima volta nel 1997 quando fu approvato il nuovo Codice Penale della Federazione Russa.

In particolare il capitolo 22, intitolato *Crimes in the sphere of Economic Activity*, è dedicato ai crimini economici raccolti in 31 articoli che prevedono un'ampia gamma di reati, tra cui il contrabbando, l'evasione, la bancarotta, l'abusivo esercizio dell'attività bancaria, l'irregolarità nella gestione ed il trasporto di metalli preziosi, la corruzione, l'ostruzione all'esercizio legale di attività imprenditoriali e molti altri.

Tra questi, quello che assume una particolare importanza per il presente lavoro è sicuramente l'art. 174 che prevede il reato di riciclaggio.

La norma punisce fino a 4 anni di reclusione coloro che impiegano in operazioni finanziarie denaro o altre proprietà note per essere state acquisite con mezzi illegali (*acquired by illegal means*). L'articolo non prevede espressamente che il denaro e la proprietà debba essere un provento illecito, ma solo che questi potrebbero essere beni illegalmente ottenuti.

In merito è necessario evidenziare che l'applicazione di questo articolo del codice penale non solo è stata minimale ma anche inconsistente⁶.

Ciò riflette non solo la realtà politica ed economica di quel momento storico, ma anche le incertezze e le discussioni che hanno riguardato l'applicazione in concreto della previsione normativa.

La discussione sulla tematica è stata a lungo animata dalla possibilità di condannare colui che commette il reato di riciclaggio se non sia già intervenuta una condanna per il reato presupposto in relazione al quale i beni e le proprietà sono state acquisite.

Altro argomento era relativo alla possibilità di poter condannare o meno uno stesso soggetto per entrambi i reati, ossia per quello presupposto e per quello di riciclaggio.

La necessità di occuparsi compiutamente del fenomeno del riciclaggio, che cominciava ad essere un problema nazionale capace di danneggiare la crescita e lo sviluppo della Federazione Russa, nonché di minare la sua credibilità a livello internazionale, è stata concretizzata nel 1999 quando si decise di costituire nell'ambito del Ministero degli Interni il Centro Interministeriale per il contrasto della legalizzazione dei proventi illeciti (*Interministerial Centre for Countering the Legalization of Illicit Proceeds*).

Il Centro aveva il compito di raccogliere informazioni sulle transazioni illegali o economicamente imprudenti poste in essere con beni o mezzi monetari. Esso inoltre svolgeva attività di analisi e di supporto alle forze di polizia impegnate nel contrasto del fenomeno, nonché di cooperazione con le Unità Straniere.

Il Centro, diventato pienamente operativo solo nel 2000, ha svolto un ruolo significativo e particolarmente importante nel

⁶ In effetti solo in pochissimi casi le indagini condotte hanno permesso di appurare la sussistenza del reato di riciclaggio.

formulare proposte e nel fornire contributi che hanno costituito la base per le modifiche intervenute nel sistema normativo della Federazione Russa.

4. *La normativa antiriciclaggio della Federazione Russa*

Dal 27 al 30 giugno 2000 il Gruppo di Revisione Europea (*European Review Group*), unitamente a funzionari del GAFI ha effettuato una visita nella Federazione Russa, allo scopo di verificare le misure e la normativa anti-riciclaggio ivi esistente⁷.

La maggiore deficienza è stata riscontrata nella quasi totale assenza di leggi e regolamenti che rispecchiassero gli *standards* internazionali per prevenire l'uso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio.

Nonostante che nello specifico settore alcune iniziative erano state avviate sin dal 1995 dalle Autorità di governo, il Gruppo di revisione ha evidenziato e riscontrato la mancanza di:

- un sistema di identificazione dei clienti;
- un sistema di segnalazione delle operazioni sospette;
- una unità centrale (meglio nota come FIU, *Financial Intelligence Unit*) pienamente operativa e con risorse adeguate;
- un sistema efficace di idonee procedure in grado di favorire la cooperazione investigativa e giudiziaria internazionale;
- procedure per l'acquisizione delle prove durante le investigazioni in materia di riciclaggio.

Per questi motivi sin dal giugno 2000 la Federazione Russa è stata inserita nella prima lista redatta dal GAFI sui Paesi non cooperativi nel contrasto del fenomeno del riciclaggio.

⁷ Fonte: Rapporto Annuale GAFI 2000-2001, pubblicato il 22 giugno 2001.

Da questo momento, anche a seguito delle forti sollecitazioni internazionali, ma soprattutto per il fermo volere dello stesso Presidente della Federazione Russa, Vladimir Putin, si sono registrati notevoli e concreti progressi in materia.

Innanzitutto il 7 agosto 2001 è stata approvata la legge 42 115/FZ per il contrasto del riciclaggio di proventi illeciti, definitivamente entrata in vigore il 1° febbraio 2002.

Si tratta di una disposizione composta da 17 articoli, i cui principali aspetti possono essere individuati:

- nella fissazione degli obblighi di effettuare controlli per le operazioni superiori a 600.000 rubli (circa 20.000 Euro) e superiori ai 2.500.000 di rubli (circa 83.000 euro) nel caso di operazioni immobiliari, per gli istituti di credito, gli uffici postali, le società finanziarie, assicurative, di leasing, di credito su pegno etc., nonché relativo obbligo di effettuare la segnalazione per le operazioni ritenute sospette;
- nell'identificare il soggetto che effettua l'operazione, l'eventuale beneficiario, la causale ed acquisire ogni altra utile informazione;
- nell'obbligo di adottare delle severe procedure di controllo interno;
- nella costituzione di un'Autorità centrale (FIU) indicata nella norma come *The Authorized Body* competente a ricevere le segnalazioni e ad assolvere le ulteriori funzioni ad essa attribuite dalla legge.

In particolare, il 1° novembre 2001 un decreto presidenziale ha individuato tale Autorità nella Commissione per il Controllo Finanziario (di seguito CMF).

La CMF, corrispondente al nostro Ufficio Italiano Cambi, ha funzioni di monitoraggio sull'applicazione della normativa antiriciclaggio ed è istituita presso il Ministero delle Finanze da cui dipende.

Sempre nel novembre 2001 la Banca Centrale ha emanato delle istruzioni agli Istituti di Credito per prevenire il fenomeno del riciclaggio, integrando dette disposizioni con ulteriori direttive emanate il 6 marzo 2002.

Le segnalazioni per operazioni sospette, che devono essere inoltrate alla CMF non oltre il primo giorno lavorativo successivo a quello in cui è stata eseguita l'operazione, saranno dalla stessa poi inoltrate alle Forze di Polizia per l'avvio di specifiche indagini.

Sono stati individuati anche dei criteri di massima per l'individuazione delle operazioni sospette, quali:

- la natura confusionaria o straordinaria dell'operazione che non abbia un economico senso o che consegua un legittimo ed ovvio risultato;
- la discrepanza tra l'operazione e gli obiettivi delle attività dell'organizzazione in relazione a quanto risulti dai documenti esibiti;
- la scoperta di ripetute transazioni o di affari che per la loro natura possono fornire sospetti tali da far credere che le operazioni poste in essere siano dirette ad evitare l'applicazione delle disposizioni previste dalla normativa antiriciclaggio;
- altre circostanze che lascino sospettare che si sia in presenza di un'operazione di riciclaggio di proventi illeciti.

La norma prevede che i soggetti che effettuano l'operazione sospetta non possono informare i clienti e che l'inoltro della segnalazione non costituisce violazione del segreto professionale.

Un ampio spazio, infine, viene dedicato dalla norma alle attività di cooperazione internazionale, allo scambio di informazioni, all'assistenza legale, al riconoscimento di sentenze emesse da autorità giudiziarie straniere ed in materia di estradizione.

Il 1° dicembre 2001 è stata finalmente ratificata la Convenzione internazionale di Strasburgo del 1990, sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato.

Proprio a seguito di tale ratifica sono state apportate alcune modifiche all'art. 174 del Codice Penale allo scopo di rispettare il disposto convenzionale.

5. Recenti sviluppi

Su invito del Governo della Federazione Russa rappresentanti del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti, del Ministro del Tesoro inglese e del Ministro del Tesoro francese hanno effettuato una visita a Mosca dall'11 al 15 maggio 2002 per discutere sui progressi e sull'efficacia delle misure antiriciclaggio adottate⁸.

Al momento della visita la legge fondamentale del 7 agosto 2001 era entrata in vigore solo da 6 settimane, ma le osservazioni formulate dai citati funzionari e, di seguito riportate, possono fornire un quadro di situazione sufficientemente chiaro⁹.

In particolare nel corso della visita è stato evidenziato che:

- la legislazione non è sicuramente completa. Infatti si sente la necessità dell'emanazione di nuovi regolamenti in materia di organizzazione, strategie future ed obiettivi da raggiungere. Inoltre le disposizioni in materia di obbligatorietà di controlli non sembrano sufficienti a coprire altri settori a rischio di riciclaggio come i casinò e le agenzie immobiliari;

⁸ E' di assoluta importanza precisare che la visita è stata effettuata per conto dei tre Governi e che non costituisce una missione del GAFI.

⁹ Il presente lavoro è aggiornato alla prima metà del mese di maggio 2002.

- le disposizioni emanate dalla Banca Centrale della Federazione Russa devono avere carattere di obbligatorietà e non essere considerate come mere raccomandazioni;
- vi è necessità di una maggiore condivisione delle informazioni. La legge attribuisce chiaramente alla CMF la responsabilità per la raccolta delle informazioni in materia di riciclaggio al fine di contrastare efficientemente il fenomeno. Ciò, però, non può essere fatto senza la disponibilità delle informazioni in possesso delle altre agenzie, spesso molto riluttanti, come nel caso della polizia fiscale, a collaborare;
- mancanza di chiarezza sul ruolo effettivo e centrale che deve essere riconosciuto alla CMF. La legislazione, come visto, assegna in modo chiaro alla CMF il compito di elaborare e coordinare una strategia globale nella lotta al riciclaggio, al pari delle tradizionali competenze attribuite alle FIU. La CMF inoltre è l'unica a dover assolvere la funzione di ricevere ed esaminare le segnalazioni per le operazioni sospette. Ovviamente la CMF avrà anche il ruolo di individuare nuovi settori di rischio, proporre nuove leggi e coordinare con altre agenzie i dipartimenti impegnati a vario titolo nel contrasto del fenomeno;
- la presenza di deficienze ed anomalie nel sistema per la segnalazione delle operazioni sospette.

Per quanto concerne in modo più approfondito tale ultimo aspetto, va rilevato che, durante le prime 6 settimane di operatività, la CMF ha ricevuto dalle banche 23.000 segnalazioni, di cui 11.000 ai sensi dell'art. 7, in quanto ritenute sospette in base ai criteri in precedenza elencati, e le restanti segnalate in modo automatico in quanto riferite ad operazioni superiori ai 600.000 rubli (circa 20.000 Euro). Alla luce di questi primi dati è possibile evidenziare che i principali punti deboli del sistema possono essere individuati:

- nella sua incompletezza, in quanto l'obbligatorietà sembra operare solo per le banche, atteso che le altre istituzioni non finanziarie non effettuano segnalazioni;
- nella disponibilità delle banche a collaborare con le Autorità nella lotta al riciclaggio¹⁰;
- nella capacità della CMF di gestire l'ammontare delle segnalazioni sospette¹¹.

Le Autorità Russe hanno già richiesto al GAFI di essere eliminate dalla lista dei Paesi non cooperativi a partire dalla sessione plenaria prevista per il prossimo giugno 2002. Ciò però sarà difficilmente realizzabile proprio perché, alla luce delle considerazioni sopra esposte, la legislazione russa necessita di ulteriori miglioramenti ed integrazioni.

Pertanto, attesi gli impegni assunti dalle Autorità Russe ed in prima persona dallo stesso Presidente Vladimir Putin, è verosimile ritenere che la Federazione Russa sarà esclusa dalla lista GAFI dei Paesi non cooperativi durante la riunione plenaria fissata per il prossimo febbraio 2003.

Per quanto concerne gli organismi di contrasto con competenze specifiche, c'è da segnalare che il contrasto del fenomeno al riciclaggio è demandato alle iniziative avviate dalle singole forze di polizia e da alcune agenzie governative, non esistendo al momento nella Federazione Russa un'istituzione con competenze e potenzialità specifiche.

In merito si segnala che la polizia fiscale della Federazione Russa¹² ha fortemente rappresentato presso le autorità di

¹⁰ Peraltro c'è da segnalare che la Ssubank, una dei più grandi istituti di credito della Federazione Russa, in contrapposizione a tale tendenza, ha elaborato un ottimo sistema per assicurare che tutte le sue filiali (circa 31.000) operino nel pieno rispetto della norma.

¹¹ Delle 110.000 segnalazioni solo 100 sono state inoltrate alle Autorità di Polizia per gli ulteriori accertamenti. A pieno regime la Commissione avrà un organico di 300 persone (attualmente sono circa un centinaio) ed un sistema informatico altamente sofisticato per la ricezione, l'analisi e la gestione delle informazioni.

¹² Tale organismo è indicata nei documenti ufficiali tradotti in lingua inglese come Tax police.

Governo la propria intenzione affinché venga ad essa attribuito in modo chiaro una competenza esclusiva nella lotta al riciclaggio.

6. Accordi di cooperazione con le Autorità italiane

Si rappresenta che il 29 luglio 1996 in Roma è stato stipulato fra il Governo italiano e quello della Federazione Russa un Accordo sulla cooperazione e reciproca assistenza nel campo del controllo valutario, delle operazioni di importazione e di esportazione e in materia di lotta al riciclaggio. Tale Accordo, che alla luce degli sviluppi legislativi sopra esposti assume una particolare rilevanza e nuovo vigore, si basa sui seguenti principi:

- la violazione delle leggi in materia valutaria e delle disposizioni che regolano l'interscambio commerciale e finanziario costituiscono un pericolo per il corretto svolgimento delle transazioni internazionali e l'efficienza dei mercati monetari e finanziari;
- viene riconosciuto lo stretto legame che può instaurarsi tra l'utilizzo degli strumenti valutari e l'attività di riciclaggio di denaro di provenienza illecita;
- la necessità di aumentare l'efficacia della lotta contro le trasgressioni in materia di legislazione valutaria e delle operazioni di importazione e di esportazione, soprattutto in considerazione degli sforzi compiuti negli ultimi anni dalla comunità internazionale nella lotta contro il riciclaggio di capitali illeciti.

Oltre al citato Accordo, tra i documenti di immediato interesse per il presente lavoro, si segnala il Memorandum d'intesa siglato a Roma il 23 aprile 1990 con l'Unione Sovietica contro la criminalità organizzata. Tale Memorandum, da ritenersi in linea generale in vigore secondo il Ministero degli

Affari Esteri¹³, mira a conferire efficacia e concretezza alla collaborazione bilaterale nella lotta alla criminalità organizzata prevedendo, tra l'altro:

- lo scambio continuo di informazioni operative, di notizie e dati nella lotta alla criminalità organizzata;
- lo scambio di esperienze operative;
- lo scambio di informazioni operative concernenti operazioni finanziarie illegali con particolare riferimento a quelle inerenti il riciclaggio;
- lo scambio di pubblicazioni scientifiche e metodologiche;
- l'organizzazione di incontri, convegni e seminari.

¹³ Secondo il Ministero degli Affari Esteri gli Accordi con l'ex Unione Sovietica sono da ritenersi in linea generale in vigore anche con la Federazione Russa, dichiaratasi Stato successore dell'URSS. Lo stesso principio può estendersi anche alla quasi totalità degli Stati sorti dallo smembramento dell'Unione Sovietica (Ministero degli Affari Esteri, Situazione delle convenzioni internazionali vigenti per l'Italia al 31 dicembre 1991, con aggiornamento al 31 maggio 1992, tomo I, convenzioni bilaterali, Roma, 1992, pag. 123.)

CAPITOLO III

L'ESPERIENZA CINESE

1. *Profili generali ed introduttivi*

La criminalità organizzata oggi viene definita sempre più industria del crimine o impresa criminale, non soltanto perché il profitto costituisce la sua ragione di essere, ma anche per la sua capacità di utilizzare articolate strategie commerciali, inclusi la diversificazione di attività e lo sfruttamento di nuovi mercati.

La circolazione di persone, merci, informazioni ed idee, prodotta anche dalla rivoluzione informatica e dall'enorme sviluppo degli investimenti in campo internazionale, ha in effetti contribuito alla globalizzazione dei mercati ed ha indirettamente favorito la crescita delle capacità economiche della criminalità creando nuove opportunità.

I consistenti flussi di denaro, di cui dispongono le organizzazioni criminali, hanno così alimentato fenomeni di riciclaggio e favorito la contaminazione di settori dell'economia, alterando le regole del libero mercato e creando uno *spiazzamento* competitivo per le imprese operanti nel pieno rispetto dei principi legali che regolano la progressiva crescita di scambi di beni e servizi su scala mondiale.

Al riguardo, alcuni dati forniti nel 1995 dall'*United Nations Development Program* (UNDP) indicano che il commercio internazionale delle merci è triplicato dal 1960 e che le transazioni internazionali sono cresciute di circa il 14%. Più esattamente, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO, *World Trade Organization*) ha stimato che nel 1995 il commercio mondiale di merci è stato valutato in circa 4300 miliardi di dollari, con una crescita pari a circa il 20% solo in quell'anno.

Dinanzi a tali valori economici aggregati, non può essere trascurata la stretta correlazione esistente tra il fenomeno dinamico della globalizzazione e quello della criminalità transnazionale ed i perversi effetti di questo binomio che coinvolgono quelle Nazioni con un diverso livello di sviluppo.

In particolare, per i Paesi come la Repubblica Popolare Cinese che stanno affrontando una trasformazione della propria economia, essenzialmente diretta verso la piena liberalizzazione degli scambi commerciali, l'aspetto patologico legato al fenomeno del crimine finanziario assume una rilevanza notevole, considerato che quanto più questi mercati tradizionali diventano competitivi e i profitti vengono ridotti, tanto più appetibili diventano i guadagni illeciti.

A ciò deve aggiungersi che le ragioni del successo delle organizzazioni criminali transnazionali, trovano una loro connessione in alcune distorsioni del sistema mondiale soprattutto a seguito della fase coincidente con l'arretramento del socialismo reale e l'espansione del capitalismo e della democrazia liberale.

Quanto appena asserito sembra trovare conferma nell'esperienza derivante dall'attività di contrasto al fenomeno del riciclaggio realizzata negli ultimi anni da cui si rileva come tale forma di reato sia particolarmente sviluppata in quei Paesi non ancora dotati di adeguati strumenti legislativi per la prevenzione ed il contrasto del crimine economico-finanziario.

In sostanza, la fase del collocamento all'estero dei capitali illeciti trova terreno fertile in quelle realtà in cui, a fronte dell'adozione di politiche di incentivazione degli investimenti stranieri ed ampia liberalizzazione delle operazioni commerciali, non si è assistito alla creazione di idonee regolamentazioni dei mercati per evitare il loro inquinamento da parte della criminalità economica.

Sulla base di tale premessa ed al fine di disporre di un esaustivo quadro del "*sistema Paese*", vengono di seguito evidenziate le caratteristiche e le componenti costitutive del

tessuto macroeconomico della Repubblica Popolare Cinese e, segnatamente, delle Regioni Amministrative Speciali di Macao ed Hong Kong. In un momento successivo, saranno condotti specifici approfondimenti in ordine agli strumenti normativi e regolamentari esistenti nelle predette aree, quale presidio per il contrasto del fenomeno del riciclaggio dei proventi di natura illecita.

2. Quadro generale dei principali aspetti economici della Repubblica Popolare Cinese

Per l'economia della Cina il 2001 si è rivelato un anno sufficientemente valido. I dati fondamentali della congiuntura hanno infatti registrato miglioramenti o sostanziali tenute. Il risultato economico più importante, l'aumento del prodotto interno lordo (PIL), si è assestato su un valore del 7,3%. Si tratta di cifre in linea con le aspettative e corroborate da altri indicatori favorevoli, ma la cui composizione segnala cambiamenti rilevanti. Gli investimenti dall'estero, i consumi e le esportazioni hanno infatti sostenuto la domanda globale, anche se con pesi differenti rispetto agli anni passati.

L'aumento dei consumi ha consentito di riconsiderare la consistenza degli investimenti pubblici, il cui mantenimento agli stessi livelli sarebbe stato possibile solo a prezzo di un alto deficit di bilancio. Il sostegno alla domanda globale ha svolto un ruolo decisivo, soprattutto per le zone non costiere del Paese che hanno beneficiato di una politica economica tesa a ridurre lo scarto esistente rispetto alle prospere province orientali. E' continuata la costruzione di infrastrutture, nel quadro di una manovra di stampo keynesiano che ha visto abbassare i tassi di interesse ed aumentare i sussidi di disoccupazione e gli stipendi ai dipendenti pubblici. E' prevedibile che l'intervento dello Stato nella sfera economica sarà conservato e si arricchirà di una migliore attenzione all'equilibrio sociale del Paese. Più in particolare, mentre

sempre maggiori margini di manovra verranno lasciati alle imprese private, la funzione redistributiva della ricchezza, anche attraverso una rinnovata imposizione fiscale, sarà detenuta dallo Stato. Si tratterà, dunque, non solo di produrre, ma soprattutto di regolare. Sarà un cambiamento lento e delicato ma epocale per le sue implicazioni sull'intero assetto del Paese.

La moneta locale (renmimbi) ha mantenuto il suo valore nei confronti del dollaro Usa, rivalutandosi di conseguenza nei confronti dell'Euro e di altre valute asiatiche. E' stata così confermata l'intenzione di non innescare svalutazioni competitive in Asia che avrebbero danneggiato le riprese economiche dei Paesi limitrofi. La Cina ha inoltre incrementato le proprie riserve valutarie, raggiungendo 212 miliardi di dollari USA (Usd). Pur senza sommare la ragguardevole posizione di Hong Kong (113 m.di Usd), è il secondo detentore mondiale di riserve valutarie. L'azione di governo ha dunque continuato a dare i suoi frutti. Per quasi 20 anni, questa nuova politica economica ha garantito degli spettacolari tassi di crescita, un più diffuso benessere economico, un ruolo più importante nello scacchiere politico mondiale.

L'ingresso del Paese nel WTO (*World Trade Organisation*), sancito nella riunione di Doha, è per la Cina strumentale per raggiungere gli obiettivi di rinnovamento dell'apparato industriale ed assorbimento della disoccupazione.

Durante le laboriose trattative ha prevalso la convinzione che una nazione così grande ed importante, facendo parte del consesso internazionale, possa più facilmente uniformarsi alle regole dell'economia e del *business*. Primi segnali in tal senso sono le prossime riduzioni delle tariffe medie sui prodotti

industriali¹. Parallelamente alla sua crescita economica, il Paese ha infatti visto emergere l'inadeguatezza della sua struttura produttiva, commerciale, finanziaria e del quadro legale che la garantisce. Non a caso i governanti pongono costantemente l'accento sul "rule of the law", nella consapevolezza che il rispetto di regole certe ed universalmente riconosciute (contratti, bilanci, debiti, apertura alla concorrenza, trasparenza) siano non solo doverose ma soprattutto funzionali al progresso del Paese.

E' tuttavia altrettanto forte la consapevolezza che un'apertura non misurata possa essere pregiudizievole per la stabilità del Paese. I dazi e le altre barriere proteggono industrie obsolete o nascenti: una liberalizzazione indiscriminata, che spiani, cioè, l'ingresso alle aziende straniere più avanzate, potrebbe impedirne la crescita e l'ammodernamento. Uno smantellamento affrettato delle protezioni del mercato comporterebbe dei costi non soltanto economici ma anche sociali difficilmente sopportabili dalla dirigenza cinese.

D'altra parte quest'ultima sembra persuasa che solo attraverso una prosecuzione della riforma economica la Cina potrà compiere il necessario salto di qualità che gli consentirà di competere in ambito internazionale².

2.1 Relazioni commerciali internazionali ed investimenti

L'interscambio commerciale ha registrato un incremento inferiore alle previsioni (7,8%), con una netta diminuzione rispetto al valore del 2000 (31,5%). Le ripercussioni

¹ Per l'esattezza, si è passati dall'80% al 25% nell'auto, dal 15% al 7% nel chimico, dal 13,4% al 6,4% nei materiali da costruzione.

² Va in questa direzione il piano quinquennale (2001-2005) che prevede una crescita annuale del 7%, sufficiente a garantire un reddito pro capite nel 2005 superiore ai 1.100 USD.

economiche degli attacchi dell'11 settembre hanno amplificato una contrazione dei flussi commerciali già in atto, dovuta principalmente al rallentamento od alla recessione delle principali economie industrializzate.

Gli investimenti sono aumentati nel 2001 del 14,9%; si tratta di un dato importante dopo il declino registrato nel '98-'99 e la stasi del 2000³. La capacità di attrarre capitali stranieri è infatti essenziale per l'acquisizione di tecnologia innovativa, della quale la Cina è ancora largamente deficitaria, per modernizzare la struttura produttiva del Paese. Nell'anno sono state registrate in Cina 26.139 imprese finanziate con capitale straniero. Anche se questa cifra va probabilmente ridotta, denota comunque un preciso segnale di fiducia da parte della comunità economica e finanziaria internazionale. Non sono state estranee a questi valori le aspettative legate all'ingresso della Cina nel WTO.

Nell'anno in questione gli investimenti dall'estero con capitale utilizzato (*actual foreign investments*) sono stati pari a 46,8 m.di Usd⁴.

Un esame degli ultimi 5 anni fa emergere, pur tra dati spesso non univoci od opachi, una progressiva sostituzione nell'origine degli investimenti. L'importanza relativa dei Paesi e dei territori più prossimi (Hong Kong, Taiwan e Singapore) è diminuita. Si registrano, altresì, valori marginali per i Paesi del sud-est asiatico, colpiti dalla crisi finanziaria '97-99 e dai suoi trascinalamenti correnti. Contemporaneamente, è cresciuto l'afflusso di capitali dai Paesi industrializzati e dai paradisi fiscali.

³ Giappone e Stati Uniti si sono confermati i due principali partner commerciali della Cina, seguiti a lunga distanza da Hong Kong, Corea del Sud e Taiwan. Il saldo commerciale con gli Usa, il più alto della Cina, sfiora i 28 m.di Usd.

⁴ La Regione Speciale di Hong Kong è ancora di gran lunga il maggiore investitore in Cina. Da Hong Kong proviene tuttora 1/3 degli investimenti, ma il suo valore assoluto ha avuto una flessione di 5 m.di Usd dal 1997.

E' dunque possibile intravedere una sostituzione lenta, altalenante ma definita degli investimenti della diaspora cinese con quelli della comunità finanziaria internazionale. E' verosimilmente un segnale di maturazione dell'economia della Cina, un passaggio da interventi basati su vincoli etnici o personali a valutazioni orientate ai criteri tipici del mondo degli affari.

In tale realtà economica è evidente che la creazione di adeguati presidi di prevenzione e controllo dei flussi finanziari costituisca una priorità assoluta per la stessa stabilità e la libera concorrenza dei mercati.

Analitici dati di sintesi sono contenuti in apposite tabelle sinottiche che, in chiusura del presente capitolo, riepilogano gli aspetti economici internazionali trattati.

2.2 *Relazioni commerciali con l'Italia*

Secondo fonti cinesi, l'interscambio tra Italia e Cina ha raggiunto - nel 2001 - 7,79 m.di Usd, il valore più alto mai registrato. L'incremento rispetto all'anno precedente è stato forte (13,2%), ben superiore rispetto a quello con il resto del mondo (7,8%). Per il quarto anno consecutivo la Cina registra un attivo commerciale che si è tuttavia ridotto dei 2/3. L'Italia rappresenta il 13^o partner commerciale della Cina (16^o nel 2000), il 4^o dell'Unione Europea dopo Germania, Regno Unito, Olanda, avendo ormai raggiunto la Francia.

L'Italia ha esportato in Cina nel 2001 merci per un valore di 3,8 m.di Usd, registrando un robusto aumento del 22,9% e migliorando la propria posizione tra i Paesi fornitori. Si tratta di una posizione più confacente al ruolo svolto tradizionalmente dall'Italia che per molti anni e fino al '97 era stata preceduta solamente dalla Germania. A fronte di un aumento dell'*import* cinese dell'8,2% con il mondo, l'Italia recupera quote di mercato, passando dall'1,4 all'1,6% del totale *import*.

La grande maggioranza dei prodotti esportati è ancora composta da macchinari che hanno spesso costituito la base tecnologica dell'industria leggera cinese.

Con riguardo alle esportazioni cinesi verso l'Italia, nel 2000 esse hanno raggiunto la cifra record di 4,0 m.di Usd. L'incremento su base annuale è stato del 5,3%, inferiore sia allo stesso valore del 2000 (29,8%) che alla media generale del 7,0%.

In ordine poi agli investimenti produttivi italiani nell'area, si evidenzia che sono attive in Cina, con l'esclusione di Hong Kong, circa 500 aziende italiane. Si tratta soprattutto di uffici di rappresentanza che spesso surrogano la mancanza di un'efficiente rete distributiva nel Paese e fungono da uffici commerciali e di assistenza. Ad essi si aggiungono le aziende operanti nel settore dei servizi: banche, società di spedizioni, studi legali e di consulenza. La gran parte di queste aziende è concentrata nelle 2 municipalità di Pechino e Shanghai⁵. I grandi gruppi nazionali rappresentano circa il 75% del totale degli investimenti complessivi nell'area. La forma giuridica più frequente è quella dell'impresa mista, dove complessivamente prevale la maggioranza di quote di parte cinese.⁶

A partire dall'apertura economica del 1978 il valore complessivo degli investimenti italiani ha superato i 2.200 milioni Usd, equivalenti allo 0,6% circa del totale recepito dalla Cina ed all'1% di quanto investito dall'Italia all'estero.

Su tale versante, tra i Paesi europei l'Italia figura al 5^o posto, dopo Regno Unito, Germania, Francia ed Olanda, gli stessi Paesi che, in ordine diverso, guidano la graduatoria dell'interscambio commerciale.

⁵ Oltre alle aree limitrofe a Pechino e Shanghai, le unità produttive di origine italiana sono concentrate nelle province del Jiangsu, Guangdong, Zhejiang, Shandong e nella Municipalità di Tianjing.

⁶ I principali settori di destinazione degli investimenti italiani sono stati l'automobilistico, il tessile-abbigliamento, il meccanico, il chimico-farmaceutico e quello dei servizi.

E' solo apparente infatti l'alternativa tra esportazioni di merci, nella quale l'Italia ha una posizione valida, ed investimenti, per i quali invece esistono rilevazioni negative. Un flusso ridotto di investimenti nel lungo periodo avrà effetti deprimenti anche sul versante commerciale. La gestione della produzione consente infatti un controllo del mercato altrimenti impossibile con le sole esportazioni.⁷

Al di là delle cifre riportate si va confermando una tendenza di fondo che riduce l'importanza per la Cina delle importazioni rispetto agli investimenti. E', peraltro, verosimile che questa direzione venga amplificata dalla recente adesione al WTO.

Anche per tale parte, sono state predisposte apposite tabelle sinottiche riportate alla fine del presente capitolo.

3. Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione penale

Il fenomeno del riciclaggio in Cina, per intuibili motivi di natura storico-politica, non ha avuto la medesima crescita che si riscontra nei Paesi occidentali e quindi, sotto un profilo normativo, non troviamo nella legislazione cinese traccia di dettagliate disposizioni che possano regolamentare tale insidioso delitto.

L'unica fonte normativa presente nella "legge criminale penale" in vigore nella Repubblica Popolare della Cina è l'art. 191 che così letteralmente dispone: *““chiunque compia qualsiasi delle seguenti attività per coprire o nascondere la fonte o la natura di ciò che si sa essere provento di crimini connessi al traffico di stupefacenti, alla criminalità organizzata ed ad attività illegali in genere o delitti relativi al contrabbando o a proventi ottenuti mediante la commissione di tali attività illecite, deve essere*

⁷ Sempre più frequentemente queste ultime sono al seguito degli investimenti produttivi. Le *joint venture* e le *wfoe* (*wholly foreign owned enterprise*) acquistano infatti semilavorati, parti e componenti che hanno origine nel Paese dell'investitore, ma destinati alla trasformazione in Cina.

condannato a non più di cinque anni di prigione o alla detenzione criminale, e deve essere in aggiunta condannato esclusivamente al pagamento di una multa non inferiore al 5% e non superiore al 20% dell'ammontare della moneta riciclata, mentre i proventi così ottenuti devono essere sottoposti a confisca. Quando le circostanze della commissione del reato sono particolarmente gravi, la detenzione non deve essere inferiore a 5 anni e superiore a 10 e la multa irrogata deve essere pari a non meno del 5% e non superiore al 20% dell'ammontare del denaro riciclato. Le attività illecite perseguibili consistono nel:

- *fornire i resoconti del danaro;*
- *dare assistenza per mutare moneta e merci in contanti o in strumenti finanziari;*
- *dare ausilio nella trasformazione di fondi attraverso il trasferimento dei conti correnti, o altri simili metodi fraudolenti;*
- *facilitare l'invio di denaro all'estero ed in qualsiasi modalità per coprire e/o comunque occultare ciò che è illegalmente ottenuto attraverso la commissione di crimini e la natura e le fonti di tali proventi.*

Le istituzioni finanziarie che commettono attività delittuose così come sopra descritte devono essere parimenti condannate ad una multa e le persone direttamente responsabili di tale delitto devono essere condannate a non più di cinque anni di reclusione”.

Come si evince, dunque, dal dettato normativo su evidenziato, il legislatore cinese non ha previsto una condotta analitica e dettagliata che integri il delitto di “riciclaggio”, ma si è volontariamente espresso in termini piuttosto generici tali da garantire, di fatto, una potestà sanzionatoria di ampia portata. Tale considerazione trova conferma dall'indefinita tipologia dei c.d. reati presupposto nel cui ambito rientrerebbe, secondo la formulazione della norma, ogni “attività illegale in genere”.

Un ulteriore disallineamento rispetto al diritto del nostro Paese, si manifesta con riferimento alla sanzione irrogabile, laddove il disposto normativo prevede nei confronti dei soggetti responsabili l'applicazione di sanzioni amministrative di carattere pecuniario paramtrate in termini percentuali alla somma di denaro oggetto di riciclaggio, nonché pene detentive che si collocano tra un minimo di cinque anni ed un massimo

di dieci anni (nei casi di maggiore gravità) di reclusione; viceversa, il nostro codice penale – come noto – all'art. 648 *bis* prevede la sanzione della reclusione da quattro a dodici anni e, con riferimento alle sanzioni di natura economica, stabilisce importi predefiniti nel corpo della norma stessa (multa da 1032 Euro a 15493 Euro) anziché un criterio percentuale.

Da ultimo, si ritiene utile dover mettere in risalto che, laddove la realizzazione di una condotta configurante la fattispecie di riciclaggio venga giudicata particolarmente grave, in quanto caratterizzata dalla sussistenza di un concorso di reati, l'organo giudicante potrebbe pervenire anche all'emissione della sentenza di condanna alla pena di morte nei confronti della persona ritenuta responsabile.

4. Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione speciale

Nell'introdurre l'argomento di questo paragrafo è bene premettere che attualmente la Repubblica Popolare Cinese (RPC) non è ancora dotata di una normativa *ad hoc* che regoli in modo organico le misure volte a prevenire l'utilizzo del sistema finanziario per finalità di riciclaggio.

La mancata adesione al FATF e l'assenza di una specifica disciplina di settore, oltre a denotare la mancanza di strutture di presidio non adeguatamente armonizzate rispetto al contesto internazionale, costituiscono fattori che riverberano i loro effetti anche sotto il profilo degli apparati investigativi sul cui conto si può sostanzialmente rilevare come essi non siano dotati di unità di polizia organicamente strutturate e funzionalmente specializzate in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del riciclaggio di proventi illeciti.

Come già detto nel precedente paragrafo, trattasi quindi di un assetto giuridico complessivo ancora incompleto in cui diviene prioritaria l'esigenza di costituire idonee strutture di coordinamento e controllo dei mercati e degli intermediari

finanziari, collegate con unità investigative specializzate con cui avviare stretti rapporti di collaborazione.

Sul punto occorre, comunque, rilevare che, a fronte dell'entrata della Cina nel WTO, l'apparato normativo di settore è in corso di continua evoluzione al fine di renderlo sempre più omogeneo a quelle internazionale.

In merito ai reati di origine economico/finanziaria, è bene evidenziare che la valuta locale della RPC non è completamente convertibile (in realtà lo è solo per transazioni con sottostante operazione di carattere commerciale) e quindi tutte le transazioni comportanti negoziazioni contro altre valute sono esaminate con attenzione dagli istituti di credito ivi operanti, in quanto nella maggior parte dei casi dette operazioni necessitano di apposita autorizzazione rilasciata dalla *State Administration of Foreign Exchange* (SAFE - Autorità pressoché equivalente al nostro Ufficio Italiano dei Cambi).

In ordine poi all'operatività degli istituti bancari stranieri operanti nella RPC, la normativa vigente non permette loro di intrattenere rapporti di conto intestati a cittadini cinesi; inoltre prevede che gli stranieri possano detenere rapporti di conto sul territorio della RPC solo se muniti di permesso di residenza cinese.

Ciò premesso, con riferimento alla legislazione speciale volta a limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni, la citata SAFE ha emanato, nell'aprile del 2000, una normativa diretta a perfezionare il controllo sulle partite correnti della valuta, per garantire il regolare compravendita della valuta. Tali disposizioni prevedono che per tutte le transazioni di deposito e/o prelievo ammontanti a Usd 10.000 ed importi superiori, la banca deve far sottoscrivere al titolare del conto un modulo interno poi rimesso alla SAFE a fine di ciascun mese, in cui viene indicato la tipologia dell'operazione e la somma complessiva oggetto di movimentazione.

Soffermandosi sulle operazioni di rimessa di valuta da e per l'estero si rileva come il loro monitoraggio si intensifica in modo significativo prevedendo che le banche rispettino le seguenti procedure:

- rimesse in entrata dall'estero:
 - ogni rimessa in entrata che supera Usd 2000, deve essere dichiarata dal beneficiario alla SAFE tramite un intermediario bancario;
 - quest'ultimo deve riportare alla SAFE tutte le rimesse in entrata su base giornaliera ed è ulteriormente tenuto a sottoporre alla SAFE, su base mensile, gli originali dei suddetti moduli di dichiarazione;
- rimesse in uscita dall'estero:
 - da persone fisiche
 - ogni rimessa che supera Usd 500, ma inferiore a Usd 2000 deve essere corredata dalla relativa documentazione di supporto; in tal caso non è richiesta alcuna dichiarazione alla SAFE;
 - ogni rimessa in uscita che supera Usd 2000 deve essere corredata dalla relativa documentazione di supporto e dichiarata alla SAFE;
 - da parte di società
 - ogni rimessa in uscita non connessa ad operazioni commerciali inferiore a Usd 2000 deve essere corredata da adeguata documentazione di supporto e deve essere dichiarata alla SAFE;
 - ogni rimessa in uscita non connessa ad operazioni commerciali che supera Usd 2000, come anche ogni rimessa in uscita connessa ad operazioni commerciali, deve essere supportata dalla relativa documentazione di supporto e deve essere dichiarata alla SAFE.

A fronte di tali obblighi imposti alla clientela, gli intermediari bancari sono tenuti a riportare alla SAFE tutte le rimesse in uscita su base giornaliera inoltrando l'originale dei citati moduli di dichiarazione alla fine di ogni mese.

Differenti disposizioni vigono poi in materia di gestione delle transazioni in contante denominate in valuta locale (RMB).

Per l'esattezza:

Conti di società

- ogni società può aprire un solo conto con una banca attraverso il quale le operazioni in contanti devono essere regolate;
- il pagamento effettuato da una società ad una persona fisica è consentito solo per il pagamento dei salari e per il pagamento di somme di piccola entità relative a servizi prestati;
- ogni prelevamento di denaro contante che supera 1200 Usd deve essere autorizzato a livello manageriale; sono altresì previsti diversi livelli di autorizzazione in funzione dell'importo da prelevare;
- le operazioni di prelevamento in contante effettuate da società di intermediazione mobiliare sono soggette all'autorizzazione di cui al precedente punto se superano 60.000 Usd;
- le società di intermediazione mobiliare non sono autorizzate ad effettuare pagamenti in contanti ad alcuna persona giuridica;
- ogni prelevamento in contanti che superi 6000 Usd al giorno deve essere riportato mensilmente alla competente filiale regionale (in tutto pari a 32) della Banca Centrale della Cina, nei 10 giorni successivi al mese di riferimento.

Conti di Persone Fisiche

- ogni conto intestato a persona fisica può essere aperto solo dopo che il soggetto sia stato compiutamente identificato e registrato;
- ogni cliente che intenda effettuare prelevamenti in denaro contante superiori a 6000 Usd deve esibire i documenti d'identità; i dati dell'operazione vengono trasmessi alla competente filiale regionale della Banca Centrale, nei 10 giorni successivi al mese di riferimento.

Ulteriori disposizioni regolano la gestione delle transazioni in contante denominate in valuta diversa da quella locale (RMB).

Per l'esattezza:

- Conti di società
 - prelevamenti di fondi per esigenze operative fino a USD 10.000 possono essere effettuati senza preventiva autorizzazione della SAFE;
 - prelevamenti per esigenze operative che superino USD 10.000 o prelevamenti in contante di qualsiasi importo effettuati per diverse ragioni devono essere preventivamente autorizzati dalla SAFE.
- Conti di persone fisiche
 - ogni cliente che intende effettuare prelevamenti in contanti di ammontare pari o superiore a USD 10.000 deve esibire i documenti d'identità;
 - ogni prelevamento o deposito in contanti di importo pari o superiore a USD 10.000 deve essere mensilmente trasmesso alla competente filiale regionale della Banca Centrale, nei 10 giorni successivi al mese di riferimento.

Alla luce di quanto finora esposto, emerge con sufficiente chiarezza che la realizzazione di un siffatto sistema di controllo dei flussi valutari e monetari, per i suoi meccanismi di funzionamento, finisce per realizzare una capillare forma di monitoraggio di un'enorme quantità di operazioni finanziarie,

prestandosi a fornire, seppur soltanto in via indiretta, un efficace contributo per prevenire l'utilizzo del sistema finanziario per finalità illecite.

5. *Quadro generale dei principali aspetti economici della Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong*

Dal 1 luglio 1997 Hong Kong è una Regione Amministrativa Speciale (S.A.R.) della Repubblica Popolare Cinese (RPC), con un alto grado di autonomia assicurata dalla sua “*Basic Law*”, approvata nel 1990 dall'Assemblea Nazionale del Popolo cinese a seguito della Dichiarazione congiunta cino-britannica del 1984. In applicazione del principio “un Paese, due sistemi”, anche dopo il ritorno alla sovranità cinese, Hong Kong ha mantenuto un proprio governo, il proprio ordinamento giuridico di *common law*, un assetto parlamentare pluripartitico, un sistema economico liberistico con una propria moneta (dollaro di HK) e un proprio sistema fiscale e doganale. In seno alla comunità internazionale, il rispetto da parte di Pechino dell'auto-governo di Hong Kong viene ormai riconosciuto dall'intera comunità internazionale. Sulla base dei presupposti giuridici riconosciuti dalla “*Basic Law*”, la Repubblica Amministrativa Speciale ha finora concluso diversi accordi internazionali, primo tra i quali un accordo di cooperazione doganale con la Comunità Europea.⁸

Sotto il profilo macroeconomico, nel 2001, l'economia di Hong Kong, riflettendo il rallentamento della congiuntura

⁸ Quanto alle organizzazioni internazionali, in alcuni casi le delegazioni della “S.A.R.” si uniscono a quelle della RPC nelle attività di talune Organizzazioni Internazionali; in altre circostanze, Hong Kong partecipa fornendo il proprio diretto contributo in organizzazioni come: *World Trade Organisation* (WTO); *Asian Development Bank* (ADB); *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF).

mondiale e confermando la sua accentuata dipendenza da essa, ha avuto crescita pressochè zero (0,1%). L'elevato tasso di apertura della sua economia espone infatti fortemente Hong Kong agli andamenti ciclici delle economie maggiormente sviluppate.

Il saldo commerciale per l'anno 2001 ha peggiorato quello già negativo del 2000 sebbene, in tal ultimo caso, il risultato è dipeso da ragioni opposte: nel 2000 è stato causato da un incremento ancora maggiore delle importazioni rispetto alle esportazioni, che pure erano aumentate del 17% in termini reali, mentre nel 2001 da una riduzione delle esportazioni minore dell'import.⁹

Nel 2001 il bilancio statale della SAR è stato contrassegnato da un leggero deficit di 975 milioni di euro circa, in controtendenza con il trend degli ultimi anni. Il programma di *budget* 2001/2002 non presentava grosse variazioni nei livelli di tassazione, ma è stata rivista lievemente al ribasso - dal 2,5 al 2,2% - l'imposta di bollo sulle transazioni finanziarie (*stamp act*), per rendere ulteriormente competitiva la piazza finanziaria.

Le riserve monetarie di valuta estera, nell'ottobre del 2001, sono state stimate per un importo pari a 113.1 miliardi di dollari americani (Usd), facendo di Hong Kong il 4^o detentore mondiale di riserve valutarie, dopo Giappone, Cina e Taiwan. I tassi di interesse sono stati rivisti al ribasso 11 volte nel corso del 2001, sulla scorta del ribasso di quelli del dollaro USA¹⁰,

⁹ La diminuzione dell'export ha interessato soprattutto la quota di export domestico (-15.7%), mentre il ri-export si è attestato al -4.1%. Le esportazioni verso gli Stati Uniti hanno fatto segnare una perdita secca del 9%, anche a causa degli effetti dei noti avvenimenti internazionali. Per quanto concerne le importazioni, il dato globale vede una diminuzione dell'import del 4,6% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

¹⁰ Al 13 dicembre 2001, il tasso era pari al 5,12%. Da ricordare, inoltre, che - a partire dal 3 luglio 2001 - è stata completata la *deregulation* del meccanismo di fissazione dei tassi di interessi, che adesso sono liberi di fluttuare in base alle esigenze del mercato.

mentre per quanto riguarda gli investimenti diretti esteri (IDE), il dato globale di fine 1999 ammontava a 404 miliardi di Usd, con una crescita rispetto al dato 1998 dell'80,6% e che rappresenta attualmente il 256% del PIL.

La fonte principale sono i capitali provenienti dai paradisi fiscali, come le *British Virgin Island*, in cima alla lista degli investitori con il 29% del totale¹¹.

Come *trend* generale, si può agevolmente rilevare la crescita di investimenti di area limitrofa (Singapore e Cina), mentre in calo rispetto agli anni precedenti appaiono tutti i maggiori investitori occidentali¹².

Inoltre, secondo i dati pubblicati dalle Nazioni Unite, Hong Kong è stato nel 1999 il secondo Paese per investimenti diretti esteri in Asia, dopo la Cina Popolare, con oltre 20 miliardi di euro nel 1999. A parte la Cina, sono infatti gli altri Paesi del sud-est asiatico i principali destinatari degli investimenti di Hong Kong, che rappresenta il principale investitore nella Cina popolare e uno dei principali in Indonesia, Taiwan, Thailandia, Vietnam e Filippine.

Ancora, secondo il rapporto 2001 delle Nazioni Unite, Hong Kong è stato nel 2000 la più importante fonte di finanziamenti per i Paesi asiatici ed il primo recettore dei loro capitali, superando anche la Cina, con un valore record di oltre 65 miliardi di euro in entrata.

Una delle priorità governative per il 2002 rimane l'investimento nell'alta tecnologia e nelle infrastrutture, tra questi, l'ampliamento della rete ferroviaria e metropolitana,

¹¹ Escludendo questa voce, il primo investitore di Hong Kong è la Cina popolare (26%), la cui quota è in progressivo e rapido aumento, seguita da Paesi Bassi (6,6%), Regno Unito (6,2%), USA (5,4%), Singapore e Giappone (3,5%).

¹² Da notare che nel 1999 i Paesi Bassi hanno superato il Regno Unito come primo investitore europeo in Hong Kong. La maggior parte di questi capitali è diretto verso settori come l'edilizia, il commercio, gli investimenti finanziari e le telecomunicazioni.

mentre numerosi fondi sono destinati al sostegno delle piccole e medie imprese.

Altro argomento centrale dei piani di sviluppo dell'economia è rappresentato dall'aumento delle connessioni con la Cina continentale. Sono quindi diventate parte integrante dei progetti del Governo la concessione di un visto multiplo agli imprenditori cinesi per l'accesso ad Hong Kong con l'obiettivo di favorire e supportare gli insediamenti produttivi e commerciali (64.000 fino al 1999 per un totale di 119 mld di Usd). Infine, è ormai oggetto di dibattito continuo, la proposta del Governo di HK di creare un'area di libero scambio con Macao e la Regione del Guandong, con l'obiettivo di liberalizzare gli scambi commerciali oltre confine.

Per quanto attiene all'interscambio commerciale con l'Italia, il 2001 ha registrato una diminuzione di oltre il 4%, anche se il saldo positivo dell'Italia è andato aumentando.

Dettagliate schede tecniche poste alla fine del presente capitolo contengono ulteriori dati informativi di sintesi relativi a tale specifico argomento.

6. Adeguamento dell'assetto normativo di Hong Kong al contesto giuridico internazionale

Fino agli inizi degli anni '80 in ambito internazionale era assente qualsivoglia forma di legislazione antiriciclaggio; tale realtà subì un significativo mutamento nel 1988, allorquando le Nazioni Unite promulgarono la convenzione contro il traffico di sostanze stupefacenti.

Ratificata a Vienna da oltre 100 Paesi, inclusa l'attuale Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong, la convenzione rappresenta un valido punto di inizio per uniformare a livello internazionale gli strumenti normativi diretti alla prevenzione ed al contrasto del reimpiego di denaro di provenienza illecita.

In merito, il sistema di prevenzione adottato da Hong Kong, nel riflettere le indicazioni contenute nelle raccomandazioni del FATF (*Financial Action Task Force*), prevede un coordinamento tra le Autorità monetarie e finanziarie con le Forze di Polizia, realizzando un rilevante interscambio informativo presupposto necessario per un'efficace attività di contrasto al fenomeno.

Quale membro del FATF, la Regione non solo si è adeguata alle sue raccomandazioni, ma ha provveduto a fondare, insieme ad altri Paesi del Pacifico, un apposito organo di contrasto al riciclaggio operante nell'area asiatica, denominata *Asia Pacific Group* (A.P.G.). Trattasi di un organismo sorto nel 1997¹³, con lo scopo di mantenere scambi informativi e di collaborazione con le altre organizzazioni riconosciute in ambito internazionale, nonché di fornire ogni sorta di sostegno ai Paesi che ne fanno parte per costituire idonei presidi antiriciclaggio all'interno delle rispettive giurisdizioni.

L'importante ruolo rivestito da Hong Kong in ambito internazionale, trova conferma nel conferimento del prestigioso incarico di presidenza del FATF assegnato al Paese per l'annualità 2001-2002.

Durante tale periodo di presidenza il FATF ha intensificato i rapporti di cooperazione con le Nazioni Unite, l'*Egmont Group*, le Banche Centrali e le Istituzioni Finanziarie Internazionali raggiungendo una serie di intese¹⁴ volte a creare

¹³ Formalmente l'APG fu costituito nel febbraio del 1997, in occasione del 4° meeting sull'antiriciclaggio tenutosi a Bangkok, tra vari Paesi dell'area del Pacifico. Si compone di 23 membri tra cui le Regioni Amministrative Speciali di Hong Kong e Macao. L'APG dispone di un segretariato con sede a Sidney (Australia).

¹⁴ Nel campo della cooperazione internazionale, Hong Kong ha concluso 12 accordi in materia antiriciclaggio e 13 accordi bilaterali in materia di estradizione con giurisdizioni estere, mentre le dogane hanno sottoscritto accordi di cooperazione con altre 11 giurisdizioni.

idonee misure per contrastare il fenomeno del terrorismo e le sue fonti di alimentazione.¹⁵

Sotto il profilo della realtà criminale presente nel Paese, occorre evidenziare che, oltre ai fenomeni di usura, traffico di droga, gioco d'azzardo, la piazza di Hong Kong rimane un centro finanziario di estrema importanza, considerato l'enorme flusso commerciale, la sussistenza di agevolazioni fiscali ed il facile accesso al mercato del credito.

E' proprio per tali motivi che in materia di riciclaggio, dopo aver adeguato la normativa di settore sul versante penale, prevedendo pene adeguate e la confisca dei proventi, la *leadership* di Hong Kong ha altresì diretto i propri sforzi sul versante special-preventivo. In primo luogo, prevedendo obblighi di registrazione e segnalazione per gli intermediari e, dal 2000, emanando un'apposita legislazione per i prestatori di servizi di pagamento (agenti di cambio e attività di trasferimento fondi).

Tali innovazioni normative trovano origine in un rapporto redatto dal FATF nel 1999 in cui veniva rilevata l'esigua quantità delle segnalazioni di operazioni sospette inoltrate da intermediari diversi dalle banche. Tale constatata carenza costituì il presupposto per sollecitare l'adozione di idonee misure general-preventive dirette agli operatori finanziari, i cui contenuti sono di seguito appositamente illustrati.

7. Organi e strumenti normativi di contrasto al fenomeno del riciclaggio

Nella Regione Amministrativa Speciale opera la Divisione Narcotici, organo del Segretariato del Governo di Hong Kong, cui è demandata oltre che l'azione di contrasto ai

¹⁵ In tale ambito, le autorità locali hanno rappresentato di aver già provveduto alla confisca di ben HK\$ 2,3 miliardi, pari a USD 290 milioni, di attività finanziarie collegabili al terrorismo internazionale.

traffici ed al consumo di sostanze stupefacenti anche l'attività di indagine sul riciclaggio dei proventi illeciti.¹⁶

Tale organismo è in sintesi responsabile per la politica antiriciclaggio e per l'attività di coordinamento fra il Dipartimento di Giustizia, il Dipartimento delle Dogane e delle Accise e l'Ufficio dei Servizi Finanziari (*Financial Services Bureau*), così come con le Autorità di vigilanza finanziaria, come l'*Hong Kong Monetary Authority*, la *Securities and Futures Commission*, l'ufficio del *Commissioner of Insurance* e le istituzioni bancarie e non operanti nel campo finanziario.

La struttura investigativa nel corso delle indagini mantiene stretti rapporti con la struttura centrale antiriciclaggio, denominata JFIU (*Joint Financial Intelligence Unit*), organismo misto con funzioni e compiti non investigativi ma di pura analisi finanziaria, di natura sostanzialmente equivalente all'Ufficio Italiano dei Cambi.

Sorta al fine di coordinare le attività di indagine, l'agenzia investigativa (JFIU) è composta da funzionari delle due forze di polizia (*Hong Kong Police Force* e *Narcotics Bureau*) e del Dipartimento dei dazi e dogane.

L'impianto general-preventivo, similmente al nostro sistema nazionale, è strutturato in modo tale da centralizzare l'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette direttamente presso la JFIU.

Sistematicamente, le segnalazioni vengono poi assegnate agli organismi deputati alle investigazioni (Ufficio Antidroga e Corpo di Polizia) per i successivi sviluppi e le conseguenti misure repressive.

Nel corso dell'attività investigativa non sono finora emersi né casi di coinvolgimento di intermediari bancari nel fenomeno, né particolari sistemi per il riciclaggio del denaro di

¹⁶ Per l'esattezza, la Divisione Narcotici è strutturata su cinque sezioni: la sezione per la politica antidroga, la sezione per i trattamenti di recupero, la sezione per le attività preventive di educazione e pubblicità, la sezione ricerca e la sezione antiriciclaggio.

provenienza illecita: trattasi per lo più di operazioni avvenute per contanti, ovvero grazie all'utilizzo di prestanomi quali intestatari di conti bancari, sedi societarie di mera rappresentanza, utilizzate per giustificare operazioni commerciali fittizie, cioè strumentali all'effettuazione di transazioni monetarie.

A quanto detto occorre aggiungere che l'Ufficio Antidroga compie ogni sforzo diretto ad intensificare gli scambi informativi ed a rafforzare gli strumenti di cooperazione tra le varie unità preposte al contrasto del fenomeno nonché con gli organismi internazionali competenti in materia, pervenendo a risultati operativi il cui *trend* è in continua crescita.

Per quanto concerne il flusso informativo originato dalla trasmissione di segnalazioni per operazioni sospette, l'Agenzia mista investigativa ha ricevuto un numero sempre maggiore di segnalazioni di operazioni sospette, fino a giungere al numero di 6.500 soltanto nell'anno 2001.

In apposito schema di sintesi, posto alla fine del capitolo, sono riportati alcuni dati che illustrano il sistema di prevenzione e controllo della Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong.

7.1 *Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione penale*

La prima legislazione antiriciclaggio della Regione è stata emanata nel 1989 e riguardava esclusivamente il reimpiego di capitali provenienti dal traffico di sostanze stupefacenti (ordinanza n.405).

Con tale provvedimento sono stati riconosciuti speciali poteri investigativi tra cui quelli di procedere al "congelamento" e successiva confisca dei proventi illeciti, di convocare in modo coattivo presso gli uffici persone informate sui fatti, nonché di richiedere l'esibizione di documentazione a persone fisiche e giuridiche.

Successivamente, nel 1995, è entrata in vigore un'ulteriore norma di settore (ordinanza n.455) diretta a rafforzare l'impianto normativo per il contrasto al crimine in genere.

Con tali provvedimenti sono stati estesi *tout court* i richiamati poteri relativi al riciclaggio dei beni provenienti dal traffico di droga ad ogni condotta costituente, comunque, una violazione penalmente sanzionata, con la sola differenza che in questo caso si ha riguardo ai proventi illeciti derivanti da crimini identificabili essenzialmente in quelli commessi nel territorio di Hong Kong e punibili con la pena della reclusione superiore a 2 anni.

La struttura giuridica del reato di riciclaggio ha una configurazione semplice che si concretizza ogni qualvolta si pone in essere una transazione od operazione finanziaria diretta alla movimentazione di capitali realizzati attraverso la commissione di gravi delitti.

Il presupposto si realizza allorquando l'operazione sia in grado di occultare o comunque impedire l'identificazione dei proventi illeciti.

Un aspetto distintivo della norma, rispetto all'impianto giuridico che il nostro ordinamento riserva alla fattispecie di riciclaggio, deriva dal fatto che in tale Regione sussiste la possibilità che l'autore del reato presupposto possa egli stesso commettere il delitto di riciclaggio, concretizzando così una riconosciuta forma di concorso di reati.

Sostanzialmente, lo stesso soggetto che si rende responsabile di un reato grave, come il traffico di stupefacenti, sarà imputabile anche per il reato di riciclaggio ogni qualvolta ponga in essere condotte idonee ad occultare o comunque impedire l'identificazione dei proventi derivanti dall'illecito traffico da lui realizzato.

Per quanto attiene il profilo penal-sanzionatorio, per la fattispecie è prevista la pena edittale della detenzione fino a 14 anni, ed una multa pari a circa 728 milioni di euro.

In aggiunta a quanto finora esposto occorre evidenziare che nella forma di illecito viene ricompreso, a titolo di concorso, anche l'operatore finanziario, il quale, nel rispetto degli obblighi imposti dalla normativa di settore e ponendo in essere l'ordinaria diligenza, avrebbe dovuto evitare il perfezionarsi dell'operazione.

Più in particolare, secondo la sezione 25 del Capitolo 405 (ordinanza sul traffico di droga e sul recupero dei relativi profitti), concernente il traffico di droga, una persona commette reato se, pur essendo a conoscenza o avendo ragionevoli motivi per ritenere che qualsivoglia tipo di proprietà rappresenti il provento del traffico di droga di una persona, *tratta o negozia* tale proprietà.

Si può affermare, in altri termini, che l'elemento soggettivo del reato si connota per l'espressa previsione di un dolo eventuale (*...è punibile colui il quale avendo ragionevoli dubbi...*), che consente un ampliamento sostanziale della platea dei possibili autori dell'illecito.

Tale apertura normativa è resa ancor significativa dalla circostanza secondo cui nell'alveo punitivo viene ricompreso ogni soggetto, a prescindere se svolga o meno taluna delle attività di intermediazione finanziaria e creditizia, che venga comunque a conoscenza o sospetti che una transazione o un'operazione finanziaria sia correlata a taluno dei reati presupposto previsti dalle due citate ordinanze.

È ammessa la prova contraria nel caso in cui l'indagato dimostri di aver comunque avuto l'intenzione di informare dei fatti l'autorità competente ovvero dimostri l'esistenza di una ragionevole causa ostativa per l'inoltro della segnalazione.

Per l'esattezza, la norma prevede che quando una persona qualsiasi, non necessariamente investita di particolari funzioni nel settore bancario o finanziario, venga a conoscenza o sospetti che ogni tipo di proprietà rappresenti, in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, il ricavato del traffico di sostanze stupefacenti o di altro reato presupposto, deve

provvedere alla relativa segnalazione unitamente ad ogni fatto o circostanza da cui trae origine quella conoscenza o quel sospetto¹⁷.

Al riguardo, per le omissioni di segnalazioni si possono annoverare vari livelli di responsabilità ciascuno dei quali è soggetto a sanzioni edittali restrittive della libertà personale che oscillano da 3 mesi fino ad 1 anno di reclusione.

Nell'ambito della stessa norma, è contenuta anche la fattispecie di reato di rivelazione della segnalazione, delitto che può essere integrato da colui che, sapendo o sospettando che sia stata inoltrata una segnalazione, rivela a terzi fatti che possono pregiudicare le indagini eventualmente attivate a seguito della denuncia stessa. La pena prevista è della reclusione fino a 3 anni e di una multa fino ad un massimo di HK\$ 500.000, in caso di processo indiziario ordinario, ovvero della reclusione fino ad un anno e della multa ridotta, in caso di rito abbreviato.

Allo stato, esistono altre proposte per integrare la fattispecie di riciclaggio. Per un verso, il Governo di Hong Kong vuole ampliare l'elemento soggettivo della conoscenza dei ragionevoli elementi di sospetto, dall'altro vuole introdurre due nuove fattispecie: una minore cui è collegata una sanzione pari fino ad un massimo di 5 anni di reclusione e HK\$ 1 milione di multa; un'altra che inasprisce la pena massima da 14 anni ad un limite di 20 anni di reclusione, nei casi in cui il delitto sia stato commesso da parte di chi conosceva o aveva ragionevoli elementi per essere a conoscenza dell'origine illecita dei proventi oggetto del riciclaggio.

¹⁷ Tale segnalazione ha efficacia esimente nel caso in cui lo stesso soggetto segnalante abbia già eseguito l'operazione, ma faccia la comunicazione alle autorità non appena gli sia stato possibile, o la esegua, successivamente alla segnalazione stessa, secondo le indicazioni delle autorità di vigilanza.

7.2 Assetto normativo in materia di antiriciclaggio. Legislazione speciale

La normativa antiriciclaggio della Regione Amministrativa Speciale (SAR) di Hong Kong viene costantemente aggiornata da parte degli organi di governo in relazione alle mutevoli esigenze che l'azione antiriciclaggio richiede sul piano internazionale.

Un aspetto di particolare rilevanza nell'ambito delle misure di prevenzione per il contrasto del fenomeno del riciclaggio è rappresentato dal controllo dei flussi monetari e scambi valutari. Proprio su tale versante il FATF alla fine degli anni '90 segnalò l'opportunità che Hong Kong si dotasse di un efficace sistema di controllo degli intermediari finanziari, con particolare riferimento agli agenti di cambio.

Preso atto di tali sollecitazioni, nel 2000 sono state apportate integrazioni all'ordinanza sul crimine organizzato e sui reati più gravi con l'introduzione di specifici adempimenti antiriciclaggio da parte dei cambiavalute e degli agenti monetari.

Nel premettere che allo stato non esistono limiti ai movimenti di valuta da e per l'estero, l'Autorità monetaria di Hong Kong ha emanato apposite circolari con cui si dispone in modo analitico e tassativo quale sia la procedura che le varie categorie di intermediari finanziari, pressoché simili a quelli contemplati dalla nostra legislazione speciale, devono rispettare nell'esercizio della loro attività.

Vengono così definite con quali modalità e quali dati devono essere registrati, ogniqualvolta:

- si apre un rapporto di conto;
- si effettuano operazioni di cambio valuta superiori a € 2.500;
- si accende un conto intestato a società, con obbligo di identificare gli Amministratori, i soci e della natura

dell'attività economica esercitata e, più in generale, della struttura societaria;

- si intrattengono rapporti con le cosiddette *shell companies* (società contenitore); ovvero *trust* o altri rapporti fiduciari della specie.

Vengono, altresì, forniti in via esemplificativa ed analitica, diverse tipologie di operazioni che possono contenere elementi di anomalia e, quindi, di sospetto. Non si manca di indicare quali siano gli obblighi e le modalità di registrazione dei dati afferenti all'operazione, nonché i tempi per la loro conservazione negli appositi archivi informatici.

La fonte dispositiva si occupa, altresì, di fornire specifiche istruzioni in ordine alla formazione degli operatori finanziari, individuando percorsi addestrativi specifici per ciascuna categoria al fine di fornire le necessarie capacità professionali, strumento per prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio.

Un discorso a parte merita la disciplina concernente la rimessa ed il cambio di valute, settore particolarmente importante e delicato delle attività finanziarie rivolte a stranieri ed abitanti di Hong Kong, essendosi verificati episodi di coinvolgimento di agenti di cambio in fenomeni delittuosi.

Per evitare il loro reiterarsi, nel 2000 è stata emanata una apposita disciplina che si colloca nel quadro complessivo della normativa di settore già menzionata, diretta al contrasto della criminalità organizzata (OSCO) e del traffico di droga (DTROP).

E' stato così previsto che gli agenti di cambio iscritti in apposito albo, in sintesi, devono:

- riscontrare e registrare l'identità del cliente;
- registrare ogni dettaglio dell'operazione;
- effettuare segnalazioni all'autorità competente per le operazioni considerate sospette.

Il sistema prevede che gli estremi di ciascuna operazione di cambio di importo pari o superiore ai 2.500 euro vengano

trasmessi agli organismi di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

Al riguardo, l'unità di coordinamento in materia di prevenzione e repressione del crimine finanziario, denominata *Joint Financial Intelligence Unit* (JFIU), ha provveduto ad emanare specifiche istruzioni attraverso le quali vengono, in via esemplificativa, evidenziate quelle operazioni che presentano particolari indici di sospetto (evidente è l'analogia con il decalogo emanato dalla Banca d'Italia).

Ogni operazione oggetto di registrazione deve essere archiviata e tenuta in evidenza, per eventuali controlli, per un periodo non inferiore a 6 anni.

L'impianto normativo, dotato di misure di dettaglio per gli operatori, prevede, ai fini sanzionatori, una sorta di inversione dell'onere della prova: gli agenti di cambio potranno essere riconosciuti responsabili di reato ogni qualvolta non riescano a dimostrare che abbiano diligentemente rispettato ogni prescrizione regolante l'esercizio della propria attività.

In aggiunta, è prevista una responsabilità solidale per l'amministratore della società per conto del quale l'agente di cambio presta il proprio servizio.

A prescindere dall'importo, ciascuna operazione finanziaria che si ha il sospetto che sia connessa a fattispecie di reato, deve comunque essere segnalata con ogni urgenza al JFIU.

Tale segnalazione, coperta da riservatezza assoluta, non può costituire alcuna fonte di prova in sede processuale. Essa deve contenere, in modo analitico, i motivi del sospetto e quali indicatori sono stati presi a base per il suo inoltro, il profilo soggettivo ed oggettivo dell'operazione finanziaria. Il mancato rispetto di ciascuno dagli obblighi sopra evidenziati, costituisce delitto.

8. *Notizie di carattere generale sugli aspetti economici della Regione Amministrativa Speciale di Macao*

L'isola di Macao è stata restituita ufficialmente alla Repubblica Popolare della Cina il 20 dicembre 1999, anche se il Governo di Lisbona aveva rinunciato alla sovranità di questa piccola enclave portoghese già dalla metà degli anni settanta¹⁸.

Analogamente alla vicina Hong Kong e, in applicazione del principio “un Paese, due sistemi”, anche la S.A.R. (*Special Administrative Region*) di Macao gode di molta autonomia e piena facoltà di autogoverno in tutti i campi ad eccezione dei settori della politica estera e della difesa. In particolare, essa mantiene un proprio ordinamento giuridico, un suo assetto parlamentare, un proprio sistema economico, finanziario, fiscale e doganale separato ed una propria moneta che è la “*pataca*” (MOP), ancorata al dollaro di Hong Kong e, tramite quest'ultimo, al dollaro USA¹⁹.

Sotto il profilo economico, il prodotto interno lordo della regione di Macao proviene per il 40% dall'industria manifatturiera, per il 27% dal turismo (ultimamente il Governo ha cercato di alzare il profilo turistico dell'isola mediante la previsione di un fitto calendario di eventi sportivi di rilievo come il Gran Premio Formula 3000, l'Open di Golf etc...), il 9% dalle costruzioni, il 6% dal commercio ed il 4% dalla finanza. È bene dire, però, che rispetto alla vicina Hong Kong, Macao ha un dinamismo economico molto minore, anche se una peculiare caratteristica è costituita dall'industria del gioco d'azzardo, da cui è fortemente dipendente anche la

¹⁸ Su una superficie di 23,8 kmq vive una popolazione di circa 435.000 abitanti ripartita sostanzialmente in 68,7% di cinesi, 27,2% di portoghesi ed il 4,1% di persone appartenenti ad altre nazionalità.

¹⁹ Avendo quale riferimento il tasso di cambio aggiornato al mese di aprile 2002, un dollaro (\$) statunitense vale 8,03 patacas (MOP).

finanza pubblica (oltre il 60% delle entrate statali deriva da attività correlate alle case da gioco)²⁰.

L'isola intrattiene per proprio conto relazioni esterne nelle materie rimesse alla sua autonomia, partecipando in nome proprio a diverse Organizzazioni internazionali, tra cui l'Organizzazione mondiale per il Commercio (OMC), stipulando, altresì, accordi internazionali con Stati esteri e Organizzazioni Internazionali.

A tal proposito, si fa rilevare che l'Unione Europea sin dal 1992 ha stipulato un accordo avente natura economico-commerciale con l'Amministrazione di Macao e, non a caso, l'Unione Europea è il secondo mercato di sbocco delle esportazioni di Macao ed il terzo fornitore della S.A.R.; peraltro, si ritiene utile far rilevare che, nella prospettiva di rafforzare i legami con la U.E., è stato deciso di esonerare i cittadini muniti di passaporto dell'ex protettorato portoghese, a partire dal 10 aprile 2001, dall'obbligo del visto di ingresso nello spazio Schengen.

9. L'assetto normativo di Macao con particolare riferimento al settore valutario ed a quello bancario

Come già anticipato, la moneta avente corso legale nella Regione Amministrativa di Macao è la “*Macau Pataca*”, che ha piena convertibilità sul mercato essendo supportata da rilevanti riserve costituite dalle maggiori valute internazionali. In ogni caso, si fa rilevare che sia le merci che i servizi sono totalmente quotati nella richiamata valuta, anche se parimenti

²⁰ Il Governo di Macao ha recentemente dato rinnovato vigore al settore decretando la fine del quarantennale monopolio nel gioco d'azzardo (di cui ha finora beneficiato l'unica società concessionaria “*Societade de Turismo e Diversoes*” del miliardario di Hong Kong - Stanley Ho) concedendo licenze anche ad investitori stranieri e agevolando così l'afflusso di capitali e “*know how*”.

viene tenuta in considerazione la valutazione nelle altre monete²¹.

L'emissione della valuta (ex art 5 del Decreto legge n. 7/95/M del 30 gennaio 1995) è effettuata direttamente dall'Autorità Monetaria governativa di Macao benché, in virtù di apposite accordi sottoscritti il 13 ottobre 1995 tra il Governo di Macao e alcune istituzioni bancarie (Banca della Cina e Banco Nazionale Ultramarino), ogni banca può emettere sino al 50% del totale globale delle banconote in circolazione. Tali accordi cesseranno di avere vigore il 16 ottobre del 2010.

Per quanto concerne la struttura legale del sistema finanziario della Regione Amministrativa di Macao, si ritiene di dover sottolineare che la legge base è costituita dal Decreto Legge n. 32/93/M del 5 luglio 1993 anche se nel tempo sono state emanate tutta un'altra serie di disposizioni che dettano direttive di dettaglio circa le compagnie finanziarie (D.L. 15/83/M); l'attività finanziaria svolta dalle società "off-shore" (D.L. 58/99/M); i fondi di investimento (D.L. 83/99/M); le società di leasing (D.L. 51/93/M); le società che effettuano i cambi valuta (D.L. 38/97/M) ed infine le società che restituiscono il contante.

Allorquando si voglia costituire una società con sede in Macao, la legislazione locale prevede che vengano esplicitati i motivi economici e finanziari per la costituzione, nonché la descrizione della società medesima, l'identificazione completa dei responsabili dell'entità societaria e la percentuale del capitale e delle azioni detenute dai singoli soci.

Il capitale azionario minimo richiesto per le istituzioni creditizie aventi sede in Macao è pari a 100 milioni di *patacas*, pari a circa 12,6 milioni Usd, mentre il limite è di 50 milioni di

²¹ Si evidenzia, a tal proposito, che l'utilizzo obbligatorio della "pataca" nelle transazioni commerciali a mezzo di carte di credito è stato sancito con apposito provvedimento normativo (Decreto legge n. 16/95/M dell'11 marzo del 1995).

patacas (Usd 6,3 milioni) per gli istituti di credito facenti parte di una *holding* la cui società responsabile è incorporata all'estero.

Sulla base dei dati forniti dall'Autorità Monetaria di Macao, le banche presenti nell'isola sono 22 (di cui 11 aventi sede principale in Macao²² e le restanti all'estero²³) mentre altre istituzioni finanziarie censite nell'ex colonia portoghese sono un'agenzia che svolge servizi postali, una società finanziaria, tre intermediari finanziari, dieci società che esercitano il cambio di valuta e due società che effettuano i pagamenti in contanti.

In ogni caso, le Autorità monetarie di Macao intrattengono per fini istituzionali ottimi rapporti - avendo sottoscritto peraltro appositi memorandum d'intesa - con la Banca Centrale del Portogallo; con l'Autorità Monetaria di Hong Kong; con la Banca Popolare della Cina e con la Commissione di Sicurezza di Hong Kong. Analogo discorso vale con il Fondo Monetario Internazionale (IMF); con la Banca per gli Investimenti internazionali; con il Forum dei *Supervisors* del Sud Est Asiatico della Nuova Zelanda e dell'Australia (SEANZA); con il Forum internazionale di Stabilità finanziaria.

Infine, con riferimento alla tematica della lotta al riciclaggio, le Autorità di Macao intrattengono proficue intese operative con l'*Asia Pacific Group on Money Laundering Secretariat* (APG) di cui ne è membro permanente; con la *Financial Action*

²² Esse sono la Seng Heng Bank; la Delta Asia Bank; la Tai Fung Bank; la Luso International Banking; la Wing Hang Bank; la Bank of America (Macao); il Banco Nacional Ultramarino; il Banco Comercial de Macau; Finibanco (Macao); il Banco Totta Asia; il Banco Espirito Santo do Oriente.

²³ Le banche incorporate in altri Paesi ma operanti con sportelli anche nell'isola di Macao sono: la Bank of China; la Guandong Development Bank; il Banco Comercial Portugues; The HK & Shanghai Banking Corporation; la Overseas Trust Bank; la BNP Paribas; la Citibank; la Standard Chartered Bank; la International Bank of Taipei Corporation; la Liu Chong Hing Bank; The Bank of East Asia.

Task Force on Money Laundering (FATF) ed ha frequenti contatti con il Consolato Statunitense di Hong Kong.

10. Organi e strumenti normativi di contrasto al riciclaggio

Nella Regione Amministrativa di Macao (MSAR) opera un'unica Forza di polizia la *Unitary Police Service* (SPU) la quale è nata formalmente solo il 1° febbraio 2001, con un apposito provvedimento approvato dall'Assemblea legislativa, e si compone sostanzialmente di due organismi di polizia subordinati, la “*Poliz̃ia di Pubblica Sicurezza*” (CPSP) e la “*Poliz̃ia Giudiziaria*” (PJ). Queste ultime si occupano, rispettivamente, di mantenere la sicurezza e la stabilità sociale e di prevenire il crimine.

Spetta essenzialmente a questo Servizio di Polizia, che si compone al suo interno anche di un'articolazione che si occupa di *intelligence* ed un'altra responsabile di pianificare le attività operative, condurre indagini ed azioni per contrastare fenomeni di riciclaggio.

Per quanto concerne i riferimenti normativi in vigore nell'isola finalizzati a contrastare il fenomeno in esame, si fa rilevare che la fonte di legge base è costituita dal Decreto legge n. 6/97 approvato il 30 luglio 1997 (e segnatamente gli artt. 31 e 32) il quale già considerava fattispecie delittuosa “...*la pratica della conversione, del trasferimento e della dissimulazione di ricchezza o proventi illeciti*”.

In particolare, dalla lettura di tali norme emerge che l'Autorità Giudiziaria può procedere alla confisca degli immobili o mobili, diritti, titoli o valori e qualsiasi altro bene depositato nelle banche o in altre istituzioni di credito anche in cassette di sicurezza personali, quando vi siano fondati motivi per credere che essi siano correlati ai crimini connessi ad attività frutto di associazioni a delinquere.

I contenuti di tale disposto normativo sono stati rivisitati ed integrati dalla legge n. 24 del 27 maggio 1998 che all'art. 2

ha sancito altresì che gli intermediari finanziari sono soggetti al controllo dell'Autorità di Macao, alla supervisione del Dipartimento per l'Ispezione e per il coordinamento del gioco d'azzardo.

I destinatari di attività ispettive sono coloro i quali:

- effettuano speculazioni finanziarie sui mercati azionari;
- commercializzano beni di antiquariato, opere d'arte o metalli e pietre preziose;
- operano nei mercati immobiliari per comprare o vendere cespiti o, comunque, beni immobili o mobili soggetti a registrazione.

Coloro i quali sono destinatari di tale obbligo debbono comunicare alla Polizia Giudiziaria di Macao l'operazione che a loro avviso sia da considerare sospetta e verosimilmente frutto di una conversione, trasferimento o dissimulazione di ricchezza o comunque di proventi illeciti. L'invio della comunicazione deve avvenire prima dell'effettuazione dell'operazione o, se ciò non è possibile, subito dopo.

Un'operazione viene considerata rischiosa in base ai mezzi di pagamento usati, ai beni coinvolti ed alla frequenza o altre caratteristiche proprie delle transazioni in questione.

Per quanto attiene all'aspetto sanzionatorio, l'art. 8 della legge in esame applica, contrariamente agli analoghi provvedimenti esistenti in altri Paesi Europei ed Extraeuropei, una pena di natura amministrativa commisurata ad una multa che può oscillare tra i 1.250 ed i 60.241 Usd circa, o dai 12.048 ai 602.409 Usd circa, a seconda se il responsabile di tale attività illecita sia una persona fisica o una società.

Il pagamento della sanzione deve avvenire entro dieci giorni dalla data della notifica della multa irrogata e, qualora tale pagamento non venga eseguito da parte del trasgressore, le Autorità preposte all'esercizio dell'attività ispettiva possono effettuare la confisca dei suoi beni.

RIEPILOGO DEI DATI E VALORI DI SINTESI DELLA REPUBBLICA
POPOLARE CINESE E DELLA REGIONE AMMINISTRATIVA
SPECIALE DI HONG KONG

INTERSCAMBIO INTERNAZIONALE E SALDO
COMMERCIALE DELLA CINA

Usd m.di

	1998 anno	1999 anno	2000 anno	2001 anno	VAR.% 01/00
Importazioni	140,4	165,7	225,1	243,6	8,2
Esportazioni	183,8	194,9	249,2	266,7	7,0
Interscambio	323,9	360,6	474,3	511,3	7,8
Saldo	43,6	29,2	24,1	23,1	

*Fonte: World Trade Atlas —China Edition 2001 Dec. Elaborazione
dati ICE Pechino*

IMPORTAZIONI 1998-2001 DELLA CINA.
PRINCIPALI FORNITORI

Usd m.di

	Paese/ Territorio	1999 anno	2000 anno	2001 anno	VAR.% 01/ 00	% Tot. 2001
	Totale-di cui	165,7	225,1	243,6	8,2	100
1	Giappone	33,8	41,5	42,8	3,1	17,6
2	Taiwan	19,5	25,5	27,3	7,2	11,2
3	U.S.A.	19,5	22,4	26,2	17,2	10,8
4	Corea del Sud	17,2	23,2	23,4	0,8	9,6
5	Germania	8,3	10,4	13,7	31,5	5,6
6	Hong Kong	6,9	9,4	9,4	-0,1	3,9
7	Russia	4,2	5,8	8,0	38,0	3,3
8	Malaysia	3,6	5,5	6,2	13,2	2,5
9	Australia	3,6	5,0	5,4	8,1	2,2
10	Singapore	4,1	5,0	5,1	1,7	2,1
11	Tailandia	2,8	4,4	4,7	7,6	1,9
12	Francia	3,8	3,9	4,1	3,9	1,7
13	Canada	2,3	3,7	4,0	7,4	1,6
14	Indonesia	3,1	4,4	3,9	-11,7	1,6
15	Italia	2,7	3,1	3,8	22,9	1,6
16	Regno Unito	3,0	3,6	3,5	-1,9	1,4

*Fonte: World Trade Atlas, China Edition December 2000/2001,
China Monthly Statistics 2000-2001. Elaborazione dati ICE
Pechino*

ESPORTAZIONI 1998 – 2001 DELLA CINA.
PRINCIPALI PAESI DI DESTINAZIONE

Usd m.di

	Paese/Territorio	1999 anno	2000 anno	2001 anno	VAR.% 01/00	% Tot. 2001
	Totale - di cui	194,9	249,2	266,7	7,0	100
1	U.S.A.	41,9	52,1	54,3	4,2	20,4
2	Hong Kong	36,9	44,5	46,5	4,4	17,4
3	Giappone	32,4	41,7	45,1	8,3	16,9
4	Corea del Sud	7,8	11,2	12,5	11,1	4,7
5	Germania	7,8	9,3	9,8	5,2	3,7
6	Olanda	5,4	6,7	7,3	9,1	2,7
7	Regno Unito	4,9	6,3	6,8	7,5	2,5
8	Singapore	4,5	5,8	5,8	0,7	2,2
9	Taiwan	3,9	5,0	5,0	-0,7	1,9
10	Italia	2,9	3,8	4,0	5,3	1,5

*Fonte: World Trade Atlas, China Edition December 2000/2001
Elaborazione dati ICE Pechino*

Export

Le esportazioni sono aumentate ancora meno delle importazioni e, rispetto al 2000, di un valore decisamente minore (7,0 vs. 28%). Il rallentamento delle economie industrializzate, l'alto tasso di cambio della moneta locale (Rmb) ed il mancato recupero della capacità industriale dei Paesi estremo orientali sono state le cause principali di questo risultato modesto. Gli Stati Uniti continuano ad essere il primo mercato di destinazione con una quota del 21%, seguiti da Hong Kong e Giappone. I prodotti elettrici e meccanici rappresentano di gran lunga la porzione più consistente dell'export.

CINA INVESTIMENTI STRANIERI CON CAPITALE
UTILIZZATO 1997 – 2001 ESCLUSI I PRESTITI

Usd m.di

	Paese/Territorio	1997	1998	1999	2000	2001	Var.% 01/00
	Totale-di cui	52,4	45,6	40,4	40,71	46,85	14,9
1	Hong Kong	21,5	18,5	16,4	15,50	16,71	7,8
2	Virgin Islands	1,7	4,0	2,7	3,83	5,04	31,6
3	U.S.A.	3,5	3,9	4,2	4,38	4,43	1,1
4	Giappone	4,4	3,4	3,0	2,92	4,35	48,9
5	Taiwan	3,3	2,9	2,6	2,30	2,98	29,6
6	Corea del Sud	2,2	1,8	1,3	1,49	2,15	44,3
7	Singapore	2,6	3,4	2,6	2,17	2,14	-1,4
8	Germania	1,0	0,7	1,4	1,04	1,21	16,3
9	Cayman Isl.s	0,2	0,3	0,4	0,62	1,06	75,8
10	Gran Bretagna	1,8	1,2	1,1	1,16	1,05	-9,5
11	Olanda	0,4	0,7	0,5	0,79	0,78	-1,3
12	Francia	0,5	0,3	0,9	0,85	0,53	-37,6
13	WestSamoa	0,2	0,1	0,2	0,27	0,50	85,1
14	Canada	0,3	0,3	0,3	0,28	0,44	57,1
15	Australia	0,3	0,3	0,3	0,31	0,34	9,7
16	Macao	0,4	0,4	0,3	0,35	0,32	-8,6
17	Mauritius	0,1	0,1	0,2	0,26	0,30	15,4
18	Malaysia	0,4	0,3	0,2	0,20	0,26	30,0
19	Italia	0,2	0,3	0,2	0,21	0,22	4,8

Fonte: China Statistical Yearbook 1997-2001, China Elaborazione dati ICE Pechino, China Monthly Statistics 2001.

INTERSCAMBIO CINA-ITALIA

Usd m.di

Anno	1999 Anno	2000 Anno	2001 Anno	VAR.% 01/00
Importazioni in Cina	2,69	3,08	3,78	22,93
Esportazioni verso l'Italia	2,93	3,80	4,01	5,33
Interscambio	5,62	6,88	7,79	13,23
Saldo per l'Italia	-0,25	-0,72	-0,23	

Fonte: World Trade Atlas, China Edition 2000/2001 Elaborazione dati ICE Pechino

LA CINA IN CIFRE

Popolazione: 1.295.090.000 (di cui 22,2 mln a Taiwan)

Superficie:

Totale 9.600.000 Km²

Coltivata 940.000 Km² (9.9%)

Divisione amministrativa territoriale:

4 Municipalità, 5 Regioni Autonome, 22 Provincie

Valuta: Ren Min Bi Yuan

1 Usd=8.2771RMB

1 RMB= 0,13 € ca

Riserve di valuta:

2001: 212,2 Usd m.di 2000: 165,6 Usd m.di

1999: 154,6 Usd m.di 1998: 144,9 Usd m.di

Debito estero:

2000: 145,7 Usd m.di 1999: 148,8 Usd m.di

1998: 139,1 Usd m.di

FDI (Foreign Direct Investment):

2001: 46,85 Usd m.di 2000: 40,7 Usd m.di

1999: 40,4 Usd m.di 1998: 52,1 Usd m.di

PIL:

2001: 9.580 RMB m.di = 1,16 Usd m.di

2000: 8.846 RMB m.di = 1,07 Usd m.di

1999: 8.191 RMB m.di = 989 Usd m.di

Fonti: *China Statistic Yearbook, The Economist, China Economic News*

HONG KONG SPECCHIO DI SINTESI

ISTITUZIONI

Regime giuridico: Regione Amministrativa Speciale (S.A.R.) della Repubblica Popolare Cinese;

Legge fondamentale: Basic Law, approvata nel 1990, in vigore dal 1.7.97.

DATI GEOGRAFICI, DEMOGRAFICI E SOCIALI

Superficie: 1.098 kmq

Densità (2001): 6.250 abitanti/kmq

Popolazione (giugno 2001): 6.759.500

Impiego manodopera per settore (sett. 2001):

- . Commercio e import/export 31,6%
- . Servizi sociali/welfare 24%
- . Industria manifatturiera 7,6%
- . Finanza, assicurazioni, immobiliare e servizi alle imprese 14,5%
- . Trasporti e comunicazioni 11,6%
- . Costruzioni 9,8%
- . Altri 0,9%

DATI ECONOMICI

Valuta: Dollaro Hong Kong

Tasso di cambio per Usd: 7,8

PIL (tasso di crescita):

2001: 0,1%

2000: 10,5%

1999: 4%

Bilancio pubblico (variazione in % del Pil):

2000: 1 miliardo Usd (deficit) 00-01

1999: 1,28 miliardi Usd (surplus) 99-00

Tasso di inflazione (cause e previsioni sulle variazioni):

2001: 1,6%

Dati sull'occupazione (variazione):

2001: 5,1%

Saldo commerciale:

2001: - 11,18 miliardi Usd

2000: - 10,93 miliardi Usd

1999: - 5,6 miliardi Usd

Principali mercati di sbocco: nel 2001 i principali Paesi destinatari delle esportazioni dalla "SAR" di Hong Kong sono stati: Cina continentale (36,9%); USA (22,3%); Unione Europea (14,3%) Giappone(5,9%).

Principali mercati di approvvigionamento: nel 2001 i principali fornitori della "SAR" di Hong Kong sono stati: Cina continentale (43,5% dell'import); Giappone (11,3%); Taiwan (6,9%); USA (6,7%).

Debito estero (variazione in termini assoluti ed in rapporto al PIL): non risulta debito estero.

Riserve valutarie: 113,1 miliardi Usd (2001)

Esportazioni italiane:

2001: 2.831 milioni Usd
2000: 2.859 milioni Usd

Principali voci del nostro export: pelletteria; tessile; gioielleria; abbigliamento e accessori; calzature.

Importazioni italiane:

2001: 2.050 milioni Usd
2000: 2.239 milioni Usd

Principali voci dell'import italiano: giocattoli, giochi e articoli sportivi; articoli da viaggio; apparecchi fotografici, orologi; abbigliamento e accessori.

Investimenti diretti italiani (Imprese miste, Partecipazioni e acquisizioni): le aziende di interesse italiano insediate a Hong Kong vengono stimate in circa 300.

Presenza banche ed imprese italiane e strutture promozionali (ICE, Camera di Commercio, etc.): ad Hong Kong operano 23 banche italiane (8 con filiali operative e 15 con uffici di rappresentanza). E' inoltre presente un Ufficio ICE, che svolge attività di promozione commerciale e di assistenza alle imprese italiane avvalendosi anche di un accordo di cooperazione con l'omologo ente "*HK Trade Development Council*". E' altresì attiva una Camera di Commercio Italiana (riconosciuta dal Ministero del Commercio con l'Estero con DM del 15.4.1999) che annovera circa 130 aziende associate.

HONG KONG
INDICATORI MACROECONOMICI

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crescita PIL	5,3%	-5,1%	3%	10,5%	0,1%	1% stime
PIL pro-capite (Usd)	26.103	24.288	23.086	23.897	24.073	
Tasso Disoccupazione	2,5%	4,7%	6,2%	5%	5,1%	6,8% gen/feb
Tasso inflazione	5,8%	2,8 %	-4%	-3,7%	-1,6%	-2,3% feb
Riserve valutarie estere (Mld. Usd)	92,8	89,6	96,3	107,5	113,1	
Commercio estero lato merci (saldo- Mld.Usd)	-20,40	-10,44	-5,60	-10,93	-11,18	0,8 gen/feb
Commercio estero lato servizi (saldo in miliardi Usd)	14,88	11,65	13,17	19,05	20,1	

Composizione percentuale del PIL (giugno 2001):

agricoltura e pesca 0,1 %; industria manifatturiera 5,8%;
trasporti e comunicazioni 10,1 %; costruzioni 5,3 %;
commercio ed import/export 26,3 %; finanza, assicurazioni,
immobiliare e servizi aziendali 23,5 %; servizi sociali 21,5 %;
altri servizi 8,6 %.

HONG KONG COMMERCIO ESTERO

(quote di mercato 2001)

Principali Fornitori	RPC* (43,5% import)	Giappone (11,3%)	Taiwan (6,9%)	U.S.A. (6,7%)
Principali Importatori	RPC* (36,9% export)	U.S.A. (22,3%)	Giappone (5,9%)	Regno Unito (3,7%)

* Repubblica Popolare Cinese

INTERSCAMBIO COMMERCIALE ITALIA/HONG KONG

(variazione percentuale rispetto al 2001)

Valori espressi in milioni Usd	1997	1998	1999	2000	2001
Esportazioni italiane	3.977	3.032	2.655	2.859	2.831 (-1 %)
Importazioni italiane	1.866	1.875	1.938	2.239	2.050 (-8,4%)
Totale Interscambio	5.842	4.907	4.593	5.098	4.881 (-4,2%)
Saldo a favore dell'Italia	2.111	1.157	718	620	781

Quota italiana: 1997 1998 1999 2000 2001

sulle importazioni di HK 1.9 1.6 1,5 1,3 1,7
sulle esportazioni di HK 1 1,1 1,1 1,1 1,1

Posizione italiana (fornitore/acquirente)

sulle importazioni 10^ 10^ 11^ 11^ 12^
sulle esportazioni 14^ 12^ 13^ 13^ 13^

DATI DESCRITTIVI DEL SISTEMA DI PREVENZIONE E CONTROLLO DI HONG KONG

numero segnalazioni inoltrate

anno 1995	1798
anno 1996	1141
anno 1997	4227
anno 1998	5750
anno 1999	5804
anno 2000	6104
anno 2001	6484

provenienza delle segnalazioni

banche:.....	98%
commissioni valori:	1%
uffici legali:	0%
società finanziarie:	0%
assicurazioni:	0%
uffici contabili:	0%
altri:.....	1%

PARTE QUINTA

CASI PRATICI

CAPITOLO I

INQUADRAMENTO

Questa parte dell'opera è dedicata all'illustrazione delle testimonianze offerte dall'esperienza degli organi preposti all'azione repressiva del riciclaggio.

L'argomento risulta di particolare interesse in relazione a molteplici aspetti:

- innanzitutto sotto il profilo investigativo, in quanto offre uno spaccato delle metodologie di contrasto adottate dalle forze di polizia dai *Financial Intelligence Unit*;
- in secondo luogo, perché pone in evidenza i riflessi che il fenomeno determina sulle economie nazionali ed internazionali, influenzando negativamente sul corretto funzionamento dei meccanismi che regolano il mercato e la libera concorrenza.

In tale ambito risultano particolarmente esaltate le funzioni di polizia economica e finanziaria svolta dalla Guardia di Finanza, così come testimoniano i numerosi risultati conseguiti al termine di operazioni che avevano preso l'avvio da controlli di natura fiscale.

Tenuto conto delle finalità prioritariamente scientifiche del lavoro, nella selezione dei casi sono stati privilegiati quindi, più che risultati conseguiti - la cui indicazione è riportata solo incidentalmente - quei servizi ritenuti segnaletici di metodologie di "lavaggio" di denaro più frequentemente adottate dalle organizzazioni criminali.

Anche per tale motivo, le operazioni condotte dai Reparti del Corpo sono state reputate idonee a descrivere la gamma

delle tecniche adottate dalle organizzazioni criminali in campo nazionale¹.

Per quanto concerne, invece, le indagini condotte all'estero, la cernita dei casi è stata effettuata seguendo gli stessi criteri, ma le informazioni disponibili sull'argomento², seppur di altissimo valore divulgativo, hanno presentato ai nostri fini alcuni limiti evidenti, quali:

- l'esigenza di non rendere nota una nutrita serie di dati, tra i quali anche, tra l'altro, l'identità delle nazioni ove le vicende avevano avuto luogo;
- le differenti discipline vigenti negli Stati:
 - ai fini dell'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette da parte degli operatori finanziari;
 - per la conduzione delle indagini da parte degli organi di polizia;
- i poteri conferiti ai *Financial Intelligence Unit* nazionali, che in taluni Paesi fungono da mero organo amministrativo mentre in altri sono dotati di veri e propri poteri investigativi.

Per tali ragioni la descrizione delle operazioni straniere è risultata talvolta priva di particolari dettagli investigativi ed in

¹ Per la redazione sono stati consultati documenti forniti dal Comando Generale del Corpo, che ha curato anche l'edizione, nel 1995, di un bollettino da cui sono stati tratti alcuni dei casi illustrati nei capitoli che seguono.

² Particolarmente utili per l'individuazione delle indagini condotte all'estero si sono rivelati:

- i rapporti "Money laundering methods and trends" editi dal GAFI in occasione degli incontri annuali tenuti dagli esperti nazionali delle forze di polizia e dalle autorità di vigilanza (*Financial Intelligence Unit*) delle nazioni aderenti.
- Sebbene si sia giunti alla XIII edizione, i resoconti delle riunioni sono stati resi pubblici solo a partire dal 1996;
- l'opuscolo "F.I.U.'s in action" pubblicato nel 2000 a cura dell'*Egmont Group*, contenente il resoconto di cento attività investigative condotte con esito positivo nei paesi facenti parte dell'organizzazione;
- i documenti forniti dalla cellula operante presso il Segretariato Generale dell'Interpol deputata allo studio del fenomeno del riciclaggio.

altri decisamente lontana dalle logiche di indagine proprie del nostro ordinamento.

I casi – nazionali e stranieri - sono stati infine suddivisi in “categorie omogenee”, traendo spunto da una ripartizione effettuata dall’*Egmont Group*³, opportunamente integrata in alcuni punti.

In ciascuno dei capitoli che seguono si tratterà, pertanto, di fattispecie di riciclaggio effettuato attraverso:

- strutture commerciali appositamente costituite;
- operatori commerciali inconsapevoli;
- identità fittizie, di documenti falsi e di “prestanome”;
- differenze tra le legislazioni nazionali;
- forme di ricchezza anonime ed a valori al portatore;
- *internet*.

Nell’ipotesi in cui talune vicende facessero riferimento a metodi di commissione del reato riconducibili a più di una delle tipologie sopra indicate, si è tentato di procedere alla classificazione dei relativi casi in base alla condotta illecita ritenuta prevalente.

Per ragioni di opportunità facilmente intuibili è stato ommesso ogni riferimento sia all’identità delle persone fisiche e giuridiche coinvolte, sia a quella dei Reparti operanti, da individuare principalmente nel Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e nei Gruppi di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (GICO).

Un ultimo capitolo avrebbe dovuto essere infine dedicato alle indagini concernenti i casi di riciclaggio legati al terrorismo internazionale, in relazione all’attenzione che la comunità internazionale ha rivolto alla specifica problematica dopo i fatti dell’11 settembre 2001.

³ L’*Egmont Group* costituisce una organizzazione informale composta da 58 *Financial Intelligence Unit* (per l’Italia l’Ufficio Italiano Cambi) che cominciò a riunirsi nel 1995 a Bruxelles (presso l’*Egmont-Aremberg Palace*, da cui prese il nome) allo scopo di dare supporto ai rispettivi programmi nazionali di lotta al riciclaggio.

Alcuni studi recenti effettuati dal GAFI sul tema hanno però portato alla conclusione che le tecniche di riciclaggio adottate dai gruppi terroristici non differiscono sostanzialmente da quelle utilizzate dalle organizzazioni criminali⁴.

Nel corso della riunione di esperti che ha avuto luogo in seno all'organizzazione nei giorni 19-20 novembre 2001, alcuni rappresentanti hanno comunque avviato un lavoro teso all'identificazione delle transazioni finanziarie legate al terrorismo, le cui risultanze saranno utilizzate nel prossimo futuro allo scopo di sviluppare alcune linee guida utili per assistere le istituzioni finanziarie nell'identificazione e la segnalazione di tali movimentazioni.

⁴ Al riguardo, il G.A.F.I. aveva condotto già nel 2000 uno studio del fenomeno, rilevando che, di norma, le tecniche adottate dai gruppi terroristi per riciclare il denaro proveniente dalla commissione di un reato erano analoghe a quelle delle organizzazioni criminali comuni.

In tale sede i delegati di alcune nazioni avevano anche sostenuto che, nell'ipotesi diversa in cui il denaro non fosse derivato da un'azione criminale ma, come spesso capita per taluni gruppi terroristici, da donazioni o contributi, sarebbe risultato improprio parlare di riciclaggio. In tal caso i paesi da loro rappresentati avrebbero potuto negare ogni forma di collaborazione internazionale fondata sugli accordi antiriciclaggio.

Ulteriori difformità di vedute sono state invece registrate in ordine all'utilità della normativa antiriciclaggio nella lotta al terrorismo.

Alcuni rappresentanti, infatti, sostenevano che il riciclaggio legato al terrorismo fosse da considerare un *genus* della *species* del reato in esame e che per tale motivo sarebbe stato necessario adottare specifiche contromisure.

Altri, invece, non condividendo tale punto di vista, ritenevano che le misure vigenti fossero da giudicare adeguate per combattere ogni forma di manifestazione del reato.

In ogni caso tutti gli esperti si sono trovati concordi nel sostenere che il reato di terrorismo avrebbe dovuto essere inserito tra i reati presupposto previsti per la fattispecie di riciclaggio.

La problematica è stata nuovamente affrontata in occasione dell'incontro tenutosi l'anno successivo nelle giornate del 19 e del 20 novembre 2001.

In tale circostanza, pur prendendo atto dell'esigenza di individuare specifiche contromisure per contrastare il finanziamento del terrorismo, si convenne nuovamente sul fatto che le principali tecniche adottate dai gruppi eversivi per trasferire fondi o nascondere la provenienza illecita del denaro non differivano di molto da quelle adottate dalle comuni organizzazioni criminali.

CAPITOLO II

IL RICORSO STRUTTURE COMMERCIALI APPOSITAMENTE COSTITUITE

La prima tecnica di riciclaggio presa in esame consiste nel tentativo di procedere al lavaggio del denaro sporco attraverso la normale attività di strutture commerciali appositamente costituite o controllate dalle organizzazioni criminali per finalità di riciclaggio.

Il tentativo di movimentare il denaro attraverso il sistema finanziario cercando di confonderlo con le normali attività commerciali dell'azienda controllata offre al riciclatore diversi vantaggi.

In primo luogo, il criminale, gestendo l'attività direttamente o tramite un complice fidato, può controllare più agevolmente l'impresa, riducendo di molto il rischio che qualche informazione possa essere fornita alle forze di polizia dall'interno dell'azienda.

In secondo luogo, le istituzioni finanziarie attraverso le quali il denaro viene movimentato sono solite guardare con minore sospetto le movimentazioni di denaro relative ad un conto intestato ad un'azienda commerciale rispetto a quanto può avvenire sul conto di un privato, dal momento che il personale bancario è abituato a vedere incrementi e decrementi di denaro in relazione all'andamento dei cicli commerciali.

In terzo luogo, le transazioni commerciali forniscono una maggiore varietà di ragioni legittime per il trasferimento di somme da e per Paesi diversi ed in differenti valute straniere, circostanza che riduce ulteriormente la possibilità di ingenerare sospetti negli operatori finanziari.

In quarto luogo, diverse attività commerciali, tra cui *night clubs* e ristoranti, operano prevalentemente con denaro

contante, e gli operatori finanziari si insospettiscono più difficilmente anche con grandi somme di denaro.

In quinto luogo, i legami tra i criminali e le aziende possono essere occultati attraverso apposite strutture societarie, per quanto spesso gli operatori finanziari richiedano l'esibizione di documenti di identità ai soggetti che chiedono di aprire conti correnti.

In ultimo, in alcuni Paesi il costo per la creazione di una società può essere di poche centinaia di dollari ed in tutto il mondo operano soggetti in grado di agevolare la creazione di strutture societarie realizzate unicamente per scopi illeciti.

1. Caso n. 1: operazione "Nord Est 2" (Italia)

Le operazioni di servizio furono originate dall'approfondimento di due segnalazioni di operazioni sospette effettuate da una banca operante in Lombardia e pervenute ad un Reparto del Corpo.

L'Istituto di credito aveva segnalato come sospette le operazioni condotte da due soggetti sui conti correnti delle diverse società di cui risultavano titolari o amministratori, consistenti nella presentazione all'incasso di numerosi assegni bancari e circolari per importi consistenti, con successivi prelevamenti in contanti.

Nella fase iniziale degli approfondimenti, l'attività operativa fu indirizzata allo sviluppo degli elementi informativi oggetto delle segnalazioni, attraverso l'interrogazione delle banche dati in uso al Corpo.

In seguito, tenuto conto anche dei modesti redditi denunciati dagli interessati, nonché dell'inesistenza della sede dichiarata di una delle società gestite dal predetto binomio, si procedette all'esecuzione di accertamenti bancari sui conti correnti gestiti da cui emersero una serie di movimentazioni di denaro di dubbio fondamento economico, tra cui diversi anomali pagamenti di forniture a mezzo di assegni circolari,

intestati a persone fisiche anziché alle società o alle ditte cedenti

Tali elementi consentirono di formulare una prima ipotesi investigativa prefigurante un sistema di false fatturazioni posto in essere attraverso le società amministrate dai due soggetti, unito ad un possibile riciclaggio dei proventi derivanti dall'attività illecita.

L'Autorità Giudiziaria, ritenendo fondata la ricostruzione operata dai militari operanti dispose l'esecuzione di diverse perquisizioni locali e domiciliari, l'acquisizione della documentazione contabile delle società, nonché l'interrogatorio degli indagati.

Al termine delle attività delegate emerse con evidenza il complessivo quadro del sistema di frode fiscale perpetrato e le modalità adottate per il riciclaggio dei proventi illeciti così accumulati.

Sotto il primo profilo, infatti, si ebbe chiara conferma dell'emissione di un grande volume di fatture false.

In tale ambito l'emittente, al fine di rendere verosimili i rapporti commerciali sottostanti, aveva anche fatto ricorso all'esposizione, sui relativi documenti di trasporto, di nominativi di società autotrasportatrici risultate poi estranee alle prestazioni di servizio simulate.

Inoltre, quale ulteriore indebito profitto, erano stati effettuati acquisti di merce presso varie aziende del settore redigendo la dichiarazione d'intento per l'esonero dall'applicazione dell'IVA prevista in caso di acquisto di beni e servizi destinati all'esportazione (ex art.1, lett.c, del D.L. 29.12.1983, nr.746) quando invece, come constatato dagli operanti, la stessa era stata normalmente rivenduta in Italia, con la relativa applicazione del tributo.

Il soggetto utilizzatore, invece, aveva provveduto ad annotare le fatture false in contabilità, utilizzandole in sede di dichiarazione annuale e pagandole attraverso i conti correnti intestati alla società.

In virtù del sistema sopra descritto, l'emittente aveva potuto acquisire un'ingente disponibilità finanziaria e bancaria sui propri conti correnti.

Il conseguente flusso finanziario, generato dal volume delle false fatturazioni, è risultato poi reimpiegato con le seguenti modalità:

- il titolare della società emittente riceveva gli assegni bancari e/o circolari ed i bonifici che venivano emessi o disposti dalla società utilizzatrice, la quale aveva precedentemente provveduto ad annotare in contabilità le fatture per operazioni inesistenti, accreditandone gli importi sui numerosi conti correnti intestati alle società gestite dall'emittente stesso;
- l'emittente prelevava quindi il relativo importo attraverso l'emissione di assegni bancari intestati "a me stesso", consentendogli di monetizzare in breve di tempo diversi miliardi di lire;
- infine, il medesimo emetteva assegni circolari non trasferibili all'ordine del socio di maggioranza delle società utilizzatrici, oppure procedeva all'emissione di assegni bancari a favore di nomi di fantasia.

In considerazione dell'autonomia giuridica delle ipotesi di emissione e di utilizzazione di fatture o altri documenti falsi, il Reparto operante sostenne che emittente ed utilizzatore erano da ritenersi autori di due distinte figure di reato, relativamente a comportamenti posti in rapporto di specialità fra loro e, pertanto, soggiacenti ad altrettanto distinte sanzioni dal punto di vista penale.

Sulla scorta di tale presupposto giuridico fu quindi esclusa ogni ipotesi di concorso tra la condotta dell'emittente e quella dell'utilizzatore delle fatture, anche nei casi in cui l'attività fraudolenta concordata tra i due soggetti era risultata, in concreto, coincidente.

In conseguenza di tali argomentazioni, pertanto, l'emittente, attraverso il pagamento delle fatture false da parte

dell'utilizzatore, aveva potuto rendere apparentemente "legittimo" l'illecito profitto ma, proprio in considerazione della citata autonomia giuridica, aveva al contempo integrato la condotta prevista per il reato di riciclaggio, attraverso la sostituzione ed il trasferimento (effettuato con la frapposizione una pluralità di ostacoli all'identificazione dei proventi) di cospicue somme di denaro provenienti dall'articolato sistema di frode.

In conclusione, il ricorso alle fatture false aveva consentito:

- alla società utilizzatrice:
 - l'abbattimento degli utili a tassazione, in sede di dichiarazione dei redditi, mediante l'utilizzo di componenti negativi di reddito fittizi;
 - un indebito credito IVA, in sede di dichiarazione annuale d'imposta;
- ai titolari delle società (emittenti ed utilizzatrici):
 - l'acquisizione ingenti disponibilità finanziarie e bancarie, così costituendo la provvista da sostituire e trasferire ad altri soggetti per l'acquisto "in nero" della merce;
 - l'accumulazione di consistenti proventi di natura illecita, sistematicamente riciclati, derivanti dal pagamento delle fatture false.

Nella vicenda, un ruolo fondamentale fu infine svolto dagli intermediari bancari che materialmente consentirono la sostituzione ed il trasferimento dei proventi frutto del delitto di frode fiscale.

In tal modo, infatti, avendo contribuito al perfezionamento delle operazioni bancarie senza provvedere alla segnalazione delle movimentazioni dei conti correnti interessati – nonostante, peraltro, rientrassero pienamente nelle ipotesi indicate dal Decalogo della Banca d'Italia del novembre 1994 – i funzionari delle agenzie e delle filiali degli istituti di credito

coinvolti furono ritenuti responsabili in ordine all'ipotesi di reato di favoreggiamento o di concorso in riciclaggio.

2. *Caso n. 2: operazione "Cane rosso" (Italia)*

L'operazione trovò origine da un'attività informativa condotta da un Reparto del Corpo, attraverso la quale si apprese del presunto tentativo, posto in essere da alcuni esponenti della 'ndrangheta calabrese, di riciclare in Emilia Romagna il provento di parte delle loro attività illecite, utilizzando sistemi di frode fiscale nel settore commerciale edilizio.

L'attenzione degli investigatori si concentrò ben presto su di un esponente della malavita calabrese residente in Reggio Emilia - appartenente ad un'organizzazione criminale con forti legami in Germania, Belgio e Svizzera, dedita al traffico di sostanze stupefacenti, al riciclaggio ed all'usura - nonché sui titolari di un'impresa edile operante in Modena, anch'essi originari della Calabria.

Le indagini, sviluppate mediante il ricorso agli strumenti più tipici dell'investigazione giudiziaria, quali perquisizioni, intercettazioni telefoniche ed accertamenti bancari, consentirono di accertare che l'organizzazione si era resa responsabile di molteplici condotte criminose finalizzate al controllo del florido mercato edilizio emiliano.

Questa sistematica opera di aggressione veniva materialmente realizzata attraverso:

- la creazione di cartiere, cioè di strutture commerciali fantasma prive di idonei supporti strumentali ed amministrativamente non in regola, deputate alla "costruzione" di documentazione fiscale ideologicamente falsa;
- la costituzione di imprese edili che, riducendo sensibilmente i propri ricavi gestionali grazie all'utilizzo di costi artificialmente sostenuti, avevano l'opportunità

di proporsi in misura assai concorrenziale nell'aggiudicazione di subappalti ottenuti da grosse imprese locali di costruzioni;

- la costituzione, presso lo studio di un noto commercialista calabrese, di una centrale operativa da cui inviare ordini e disposizioni;
- la sottomissione al vincolo omertoso di tutti i soggetti coinvolti, in diversi casi vittime anche di episodi di usura;
- la minaccia e violenza nei confronti dei riottosi.

Nell'ambito delle investigazioni, furono individuate ulteriori sette società coinvolte nell'attività criminosa, operanti nelle province di Crotona, Cremona e Reggio Emilia, gestite direttamente o attraverso fidati affiliati al clan.

Attraverso tali società l'organizzazione era in grado di movimentare, nel complesso, un giro di false fatturazioni ammontanti diverse decine di miliardi di lire, nonché riciclare gli illeciti proventi attraverso conti correnti intestati alle consorti di alcuni degli indagati.

3. Caso n. 3: operazione "Mozart" (Italia)

L'attività investigativa prese l'avvio da una segnalazione della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga concernente un vasto traffico di sostanze stupefacenti posto in essere tra l'Italia, la Germania e la Turchia, da una organizzazione criminale riconducibile alla "mafia turca".

L'operazione fu coordinata dalla competente Direzione Distrettuale Antimafia e condotta in collaborazione con il *Landeskriminalamt* (Polizia Criminale Regionale) di Monaco di Baviera (D).

Le indagini permisero di accertare che l'organizzazione criminale, mediante l'impiego di propri corrieri, era solita trasportare eroina occultata in automezzi articolati con carico di copertura, dalla Turchia in Italia, allo scopo di rifornire il

mercato lombardo.

L'organizzazione criminale, una volta che la droga era giunta in Italia, si preoccupava di giustificare i pagamenti della droga simulando l'effettuazione di operazioni commerciali tra società di import-export opportunamente costituite in Turchia, in Germania ed in Italia, in modo tale da far figurare il pagamento delle sostanze stupefacenti come il corrispettivo dovuto a fronte di forniture di merci del tutto legali.

Il pagamento avveniva in contanti a Milano, presso una delle citate società, gestita da un soggetto di nazionalità turca. Tale personaggio, tramite corrieri provenienti da Monaco di Baviera, provvedeva ad inviare il denaro in territorio tedesco, ove i capitali venivano consegnati ad un altro cittadino turco, capo dell'organizzazione.

Al fine di consentire il riciclaggio dei proventi illeciti, oltre alle predette imprese l'organizzazione si avvaleva anche di una società di cambiavalute.

4. Caso n. 4: operazione "Kenneth" (Europa centrale)

La polizia di una nazione del centro Europa stava conducendo un'indagine sul conto di "A", cittadino con precedenti penali per frodi finanziarie ed inviò una richiesta di informazioni alla *Financial Intelligence Unit* nazionale, la quale, a sua volta, si rivolse al corrispondente organismo di un Paese dell'Est europeo presso il quale il soggetto era noto avere diversi interessi.

In tal modo si apprese che "A", avvalendosi della collaborazione di "B", aveva costituito in tale nazione una società di servizi finanziari per la quale "B" aveva ottenuto la relativa licenza, sebbene questa non consentisse l'esercizio di tutte le attività bancarie.

"A" scelse le sue "vittime" in diverse Nazioni europee. Nel tradurre la licenza, egli deliberatamente usò termini tali da far credere ai clienti che la sua società potesse svolgere tutte le

funzioni demandate ad un comune operatore bancario, garantendo, inoltre, che gli investimenti effettuati nella società avrebbero prodotto rendimenti annuali compresi tra il 100 ed il 200%.

La maggior parte dei clienti non conoscevano a fondo la legislazione del Paese est europeo e si fecero convincere da quanto indicato nel testo, facendo sì che numerosi di essi investirono denaro nell'impresa per un totale complessivo di quasi tre milioni di dollari.

Come avviene nella maggior parte degli progetti che "garantiscono" grandi profitti, lo scopo recondito della società era quello di nascondere le reali movimentazioni di denaro sia agli investitori che agli organi ispettivi nazionali, e consentire ai responsabili della società di sparire al momento opportuno con le somme raccolte.

Allo scopo di occultare il denaro, "B" imputò i fondi ad una "riserva di capitale" che, in base alla legge locale, non costituiva ricavo tassabile, per quanto tale soluzione infrangesse comunque un discreto numero di norme contabili. Allo scopo di confondere ulteriormente le tracce del denaro, "B" trasferì le somme sui conti di numerose persone e società, investendone in parte in azioni ed in parte in valuta straniera.

Attraverso le intercettazioni telefoniche condotte dalla polizia della nazione centro-europea si giunse a conoscenza delle modalità attraverso le quali "A" stava trasferendo il denaro raccolto ricorrendo a diversi strumenti finanziari.

Le informazioni furono comunicate anche alla polizia del Paese dell'Europa dell'est presso il quale aveva sede la società, con il risultato che buona parte delle somme dei clienti truffati fu sottoposta a sequestro ed i due soggetti furono arrestati.

CAPITOLO III

IL RAGGIRO DI OPERATORI COMMERCIALI INCONSAPEVOLI

Questa tipologia comprende tutti quei casi in cui il riciclatore tenta di utilizzare l'attività commerciale di un'impresa senza che la stessa si renda conto della provenienza illecita del denaro.

In un certo senso, rientrano in questa tipologia tutti quei casi in cui un operatore finanziario è inconsapevolmente utilizzato nell'ambito di un'operazione di riciclaggio, in questo capitolo l'attenzione è incentrata in particolare sulle attività commerciali di natura non finanziaria.

Il principale vantaggio derivante dall'utilizzo di una struttura commerciale inconsapevole consiste nel fatto che il denaro sporco è di norma ritenuto proveniente dall'impresa stessa commerciale e non dal riciclatore, l'effettivo possessore.

Un certo numero di FIU appartenenti all'*Egmont Group* hanno espresso l'opinione che il rilevato frequente ricorso a professionisti, quali avvocati e commercialisti, può essere ricondotto al tentativo dei criminali di associare il movimento di denaro a professioni rispettabili.

Uno dei maggiori rischi per gli operatori inconsapevoli è costituito dal fatto che quando l'operazione di riciclaggio è scoperta dalle forze di polizia, l'immagine dell'azienda risulta inevitabilmente danneggiata, talvolta in misura irreparabile, anche nell'ipotesi in cui i propri dipendenti risultino innocenti.

Secondo molti operatori il ricorso dei riciclatori ad aziende inconsapevoli è destinato ad incrementarsi in relazione al sempre più vasto diffondersi, nel panorama mondiale, di procedure volte ad identificare compiutamente la fonte, prima di accettare il denaro da questi proveniente.

1. *Caso n. 5: operazione "Lotto" (Italia)*

L'indagine fu condotta su delega della competente Direzione Distrettuale Antimafia sul conto di 35 soggetti sospettati di riciclaggio.

L'attività di "ripulitura" del denaro veniva effettuata attraverso l'esecuzione di numerose movimentazioni bancarie, compiute sfruttando la connivenza di funzionari compiacenti che omettevano di segnalare l'irregolarità delle operazioni poste in essere.

Lo schema utilizzato era il seguente:

- ricorso al mercato del credito con l'accensione di numerosi conti correnti presso più istituti di credito, al fine di occultare i rilevanti movimenti di denaro;
- utilizzo di corrieri per il trasporto di valuta contante da immettere nei canali bancari;
- apposizione sui titoli bancari, mediante artifici, di nominativi di persone note ai membri dell'organizzazione ma estranee alla transazione bancaria, nonché utilizzo di falsi timbri recanti la denominazione di società esistenti ma anch'esse estranee alla transazione, oppure di società inesistenti;
- contratti di *factring* relativi ai crediti simulati.

2. *Caso n. 6: operazione "Miner" (Australia)*

Alcuni prodotti minerari vennero rubati in Australia per essere successivamente inviati in Europa, dove avrebbero subito un processo di lavorazione e sarebbero stati venduti tramite intermediari internazionali sul libero mercato.

Il denaro ricevuto per il pagamento di queste vendite veniva depositato presso istituti di credito in Europa e successivamente trasferito su conti correnti bancari in Australia e depositati su conti fiduciari intestati ad alcuni notai.

Tale schema di riciclaggio dava la possibilità di mantenere i

fondi depositati su conti fiduciari intestati a professionisti, che avevano la possibilità di prelevare le somme.

In alcuni casi, il denaro veniva accreditato su conti intestati a società. Non è mai accaduto, però, che il denaro venisse direttamente accreditato sui conti bancari personali dei responsabili delle società.

È stato accertato che il sofisticato schema di riciclaggio ha permesso di riciclare alcuni milioni di dollari per alcuni anni.

3. *Caso n. 7: operazione "Marc" (Europa orientale)*

Un cittadino di un Paese dell'est europeo, rappresentante di un società americana, depositò due assegni del valore di 7,5 milioni di dollari ciascuno sul conto corrente della società allocato in America, dando istruzioni affinché il denaro fosse successivamente trasferito sui conti di diversi soggetti residenti in Nazioni del centro e dell'est europeo.

La reputazione della società americana fece sì che le istituzioni finanziarie non si insospettirono subito della movimentazione di una così grande somma di denaro ma, dopo che circa 2,2 milioni di dollari erano stati trasferiti, la banca si accorse che il primo assegno era stato contraffatto e congelò la restante parte della transazione richiesta.

Parallelamente, il *Financial Intelligence Unit* di un Paese dell'Est europeo ricevette due segnalazioni provenienti da due differenti banche.

Due soggetti, infatti, avevano ricevuto una grande somma di denaro dalla società americana: il primo aveva disposto il trasferimento delle somme in altre Nazioni europee ed in Australia, mentre il secondo aveva comunicato alla banca di volere cambiare una parte dei fondi in contanti e di impiegare il resto nella propria attività di commercio di gioielli.

Entrambe le banche decisero di posticipare l'esecuzione degli ordini e congelarono la transazione per 24 ore, inviando una segnalazione urgente all'organo di vigilanza nazionale, che

dopo breve tempo ricevette anche una lettera della banca americana che comunicava che una parte del denaro derivante dall'assegno contraffatto era stato inviato in quella nazione.

Le indagini chiarirono immediatamente che i due soggetti erano giunti in possesso di proventi di reato, dei quali stavano tentando di nascondere l'origine illecita.

4. *Caso n. 8: operazione "Lanyer" (Europa settentrionale)*

Il *Financial Intelligence Unit* di un Paese del nord Europa ricevette una segnalazione di operazione sospetta da parte di una banca concernente una transazione del valore di circa 400.000 dollari, trasferiti da una società di una nazione confinante sul conto di un avvocato. Dopo breve tempo, il denaro fu convertito in dollari USA e trasferito in una banca americana.

Le indagini dell'organo di vigilanza nazionale rivelarono che il denaro costituiva il provento di una frode.

Il pagamento era originariamente relativo ad un progetto edilizio, ma l'avvocato aveva fraudolentemente utilizzato il denaro per i propri investimenti privati. Per agevolare l'azione di "pulitura" del denaro aveva quindi pensato di ricorrere ai conti della società presso la quale lavorava, ritenendo che la banca non si sarebbe insospettita di una operazione condotta da una società così affermata.

Dalle indagini emerse che l'avvocato, insieme ad un complice, si era anche reso responsabile di altri due episodi di frode connesse all'elargizione di prestiti, per un valore vicino al milione di dollari.

L'avvocato fu condannato a tre anni di carcere, al risarcimento dei danni ed all'interdizione perpetua dalla professione.

5. *Caso n. 9: operazione "Insurance" (Asia)*

Il direttore di una compagnia di assicurazioni operante in nel Paese asiatico "A" mise in atto una frode nei confronti della propria società pari ad un valore di 90 milioni di dollari, procedendo all'acquisto di titoli obbligazionari per un importo equivalente.

I titoli vennero trasferiti attraverso due società residenti in un'isola del Pacifico (Paese "B") le quali avevano la disponibilità di conti correnti in un'altra nazione asiatica (Paese "C"). Sia le società che i conti correnti erano stati costituiti dal direttore attraverso una società contabile asiatica.

Inizialmente i valori furono trasferiti su una delle società residenti in "B", quindi ceduti alla seconda impresa ed infine furono fatti rientrare in "A" accreditandoli sul conto di una terza società, anch'essa nella disponibilità del direttore.

Nonostante l'intera operazione fosse stata compiuta nell'arco della stessa giornata, ciò non impedì al responsabile di essere scoperto e tratto in arresto.

In tale ambito emerse, in particolare, il ruolo della società contabile asiatica, alla quale fu imputato di non avere segnalato come sospetto l'insolito (e repentino) movimento dei titoli.

Successivamente, anche quando detta società fu messa al corrente della frode posta in essere dal direttore, nonché delle modalità adottate allo scopo di ripulire i proventi del reato commesso, la dirigenza della società non ritenne di effettuare alcuna segnalazione alle autorità competenti, limitandosi ad avviare una inchiesta interna per verificare se vi era stata negligenza da parte del personale incaricato.

A seguito di tale comportamento, i vertici della società ed il funzionario che aveva materialmente movimentato i titoli furono tratti in arresto per non aver effettuato la segnalazione.

CAPITOLO IV

L'UTILIZZO DI IDENTITÀ FITTIZIE, DI DOCUMENTI FALSI E DI “PRESTANOME”

L'abilità dimostrata dalle forze di polizia di diverse Nazioni nell'individuazione e nella confisca dei patrimoni accumulati illecitamente dai soggetti che hanno avuto parte attiva in operazioni criminali hanno indotto le organizzazioni criminali ad affidare i loro patrimoni a soggetti privi di relazioni con la criminalità.

Tali prestanome sono sovente utilizzati per la creazione di depositi o prelevamenti, nella speranza che, nell'ipotesi in cui la transazione colga l'attenzione delle forze di polizia, la mancanza di legami con l'organizzazione criminale possa essere in grado di vanificare l'azione di *intelligence* degli investigatori.

Allo stesso modo, l'utilizzo di falsi documenti di identità per l'apertura di conti correnti o per il compimento di transazioni commerciali consente in molti casi di spezzare i legami tra il patrimonio ed il criminale che ne è l'effettivo proprietario.

Anche quando il criminale è tratto in arresto e messo in prigione, il patrimonio può tornare nella disponibilità del malvivente una volta di nuovo in libertà.

L'uso di documenti falsi, così come svolgono un ruolo fondamentale nei tentativi di frode, possono inoltre essere utilizzati anche per supportare tentativi di riciclaggio. Fatture false, ricevute e documenti di trasporto sono risultati spesso essere stati utilizzati nei confronti degli operatori finanziari quali giustificazione dei movimenti di danaro posti in essere.

1. Caso n. 10: operazione "Felix" (Italia)

Il servizio nacque da un'attività info-investigativa condotta da un Reparto del Corpo, nel corso della quale si apprese che un soggetto residente in una città siciliana, dedito a lavori occasionali di mera manovalanza, aveva assunto, nell'arco di due mesi, consistenti impegni imprenditoriali non supportati da adeguate e sufficienti capacità professionali e finanziarie.

Tale soggetto, infatti, dopo aver aperto una partita I.V.A. ed acceso un conto corrente presso una banca locale, aveva assunto rilevanti commesse per lavori di metalmeccanica da imprese operanti nel nord Italia, movimentando sin da subito consistenti somme di denaro.

Dai preliminari approfondimenti sul conto corrente bancario individuato emersero, in soli due mesi di attività, incassi di assegni per diversi miliardi di lire, a cui corrispondevano prelevamenti di denaro contante pressoché equivalenti.

Avvalendosi delle potestà conferite ai militari del Corpo dalla normativa tributaria, il Reparto eseguì un intervento presso la sede dichiarata dell'attività, coincidente con il domicilio del soggetto, nonché presso il tenentario delle scritture contabili, al fine di verificare la causa delle dubbie movimentazioni emerse.

Si appurò, in tal modo, che la ditta non disponeva di una struttura idonea allo svolgimento dell'attività formalmente testimoniata dalla documentazione amministrativo-contabile e dalle movimentazioni sul conto bancario.

Sulla base di queste prime risultanze investigative venne pertanto informata la competente Autorità Giudiziaria circa la possibile sussistenza di una frode fiscale finalizzata all'evasione di imposte ovvero di riciclaggio per le somme versate in assegni e prelevate in contanti.

I Pubblici Ministeri procedenti delegarono quindi l'esecuzione di accertamenti nei confronti dei clienti della ditta,

nonché l'escussione in atti degli operai risultanti dal libro paga e matricola.

Questa prima attività di indagine, svolta prevalentemente in Emilia, consentì di accertare che:

- il soggetto siciliano era pressoché sconosciuto sia ai clienti della propria ditta che agli stessi operai;
- l'assunzione degli operai e la contrattazione degli appalti con le imprese committenti del nord Italia era stata condotta in prima persona da un soggetto diverso, il quale, in taluni casi, aveva anche curato la direzione dei lavori;
- vi erano alcune altre ditte (con sede in Ravenna e Messina) per i quali gli operai avevano lavorato e dalle quali le imprese committenti avevano ricevuto prestazioni analoghe a quelle offerte dalla ditta oggetto di indagine;
- tutte le imprese si avvalevano dello stesso commercialista di Messina e della stessa filiale bancaria di Ravenna.

Gli elementi sopra riportati, avvalorati da accertamenti bancari e rilevamenti presso diversi uffici finanziari, consentirono di accertare come tutte le imprese oggetto di indagine non fossero altro che lo strumento di una medesima organizzazione delinquenziale, a carattere associativo, dedita alla commissione di più fatti di frode fiscale mediante il sistematico ricorso a fatture per operazioni soggettivamente inesistenti e l'omesso versamento delle dovute imposte sia Dirette che sul Valore Aggiunto.

L'organigramma dell'organizzazione risultava così composto:

- la mente dell'organizzazione dirigeva e coordinava l'intera attività, potendo vantare ottime entrate nel settore della metalmeccanica per i propri precedenti di lavoro;
- il commercialista di Messina era il tenentario delle

scritture contabili delle ditte e, in tale veste, approntava tutti i documenti e le dichiarazioni ai fini dell'I.V.A. e delle II.DD.;

- un altro soggetto curava i rapporti con gli operai;
- il direttore della filiale di Ravenna si occupava degli aspetti bancari dell'attività mediante false attestazioni e registrazioni, agevolando il capo dell'organizzazione nella movimentazione del denaro contante ed omettendo di segnalare, come sospette, le operazioni bancarie avvenute nei termini sopra descritti, quantunque, il sistema di rilevazione automatica degli indici di anomalia dell'istituto di credito (cosiddetta procedura "Gianos") le avesse poste in evidenza.

I titolari delle ditte, invece, di fatto nullatenenti, non svolgevano, in concreto, alcuna attività legata alle ditte di cui risultavano titolari, e fungevano da mere "teste di legno" cui far risalire ogni eventuale conseguenza penale e fiscale.

Il *modus operandi* adottato dall'organizzazione, era alquanto semplice nell'architettura generale:

- da un lato le imprese committenti facevano assumere operai, delle cui prestazioni si avvalevano direttamente, alle imprese "fantasma", che procedevano alla fatturazione delle prestazioni di servizio facendo sì che il rapporto sostanziale venisse così dissimulato con un falso rapporto formale tra gli operai e le ditte appaltatrici;
- dall'altro lato, queste ultime erano destinate, a fronte dei volumi d'affari conseguiti, a cessare ogni attività nel breve periodo non assolvendo poi alle nascenti obbligazioni tributarie.

La caratteristica saliente del sistema di frode attuato dall'organizzazione criminale era, quindi, quella di porre le imprese in deliberato stato di insolvenza verso le obbligazioni tributarie, attuato mediante tre cicliche fasi:

- l'incasso delle fatture emesse con assegni o bonifici

bancari dai clienti;

- il pagamento degli emolumenti agli operai con assegni circolari o bonifici;
- il prelevamento delle restanti somme in contanti e la loro dispersione in più rivoli di denaro di difficile individuazione.

L'attenzione degli inquirenti si concentrò quindi sulla convivente del capo dell'organizzazione e su di una società di Ravenna, di cui la donna era l'unica socia ed il cui tenentario delle scritture contabili risultava essere, ancora una volta, il commercialista di Messina.

I primi accertamenti consentirono di rilevare come la donna -ufficialmente impiegata come operatrice scolastica - godesse, per due vie, di un rilevante patrimonio: direttamente di beni immobili e mobili di lusso (tra cui una imbarcazione di 12 metri); indirettamente delle rilevanti immobilizzazioni materiali riconducibili all'attivo patrimoniale della società.

La susseguente attività investigativa, principalmente di natura bancaria, permise di appurare come proprio in tale direzione fosse stato dirottato parte del denaro contante e come anche la donna gravitasse nell'orbita dell'organizzazione, quale persona deputata esclusivamente all'impiego in attività economiche dei proventi delittuosi conseguiti ovvero nel loro riciclaggio in beni di lusso, di cui godeva unitamente al capo dell'organizzazione.

Sulla base degli elementi di prova acquisiti, l'A.G. procedente dispose:

- il fallimento d'ufficio per quelle ditte per le quali non era ancora trascorso il termine di un anno dalla cessazione dell'attività, con la conseguente realizzazione della fattispecie penale di bancarotta fraudolenta aggravata. Ciò in considerazione dei rilevanti prelevamenti di denaro contante che, di fatto, avevano sottratto risorse dall'attivo delle imprese ponendole in stato di insolvenza per le obbligazioni tributarie;

- l'adozione di misure cautelari personali nei confronti di quelle persone che risultavano essere i principali artefici dei fatti delittuosi, sia di associazione per delinquere finalizzata alla bancarotta fraudolenta che alla frode fiscale che di riciclaggio;
- l'adozione di misure cautelari reali sui beni e sulla società oggetto di riciclaggio.

Nel corso dell'esecuzione delle misure cautelari si rinvenne altra documentazione attraverso la quale fu possibile sottoporre a sequestro:

- due ulteriori società, una ubicata sul territorio nazionale ed un'altra nella Repubblica di Malta, riconducibili al fratello del capo dell'organizzazione, nelle quali era stata dirottata un'altra parte dei fondi illeciti;
- un secondo nucleo di beni immobili di proprietà della convivente del capo, il quale aveva materialmente finanziato le operazioni di acquisto.

2. Caso n. 11: operazione "Boss" (Italia)

Le indagini presero l'avvio al fine di ricostruire l'intero patrimonio immobiliare e societario riconducibile ad un noto boss di "Cosa Nostra".

Nel corso di riscontri investigativi svolti presso diverse imprese emerse una non dichiarata attività di costruzione, parallela a quella ufficialmente esercitata, unitamente ad un gran numero di versamenti a favore delle società, costituiti da liquidità di provenienza extraziendale.

L'ipotesi di impiego di fondi di provenienza illecita era avvalorata dalla personalità criminale di alcuni personaggi emersi come prestanome di un noto malvivente, indiziati di associazione per delinquere di stampo mafioso.

Al termine dell'attività investigativa si accertò che:

- la situazione patrimoniale dei soggetti, indicati quali prestanome, presentava incrementi assolutamente

inconciliabili col reddito dichiarato e con l'attività svolta;

- le strutture economiche realizzate, gestite direttamente dai soggetti indagati, erano risultate lo strumento idoneo ad occultare i proventi derivanti dalle attività illecite riconducibili al citato boss, come peraltro confermato da diversi collaboratori di giustizia.

Al termine delle indagini, l'Autorità Giudiziaria inquirente emise vari provvedimenti che portarono al sequestro di beni per un valore di oltre 150 miliardi di lire.

3. Caso n. 12: operazione "Deep Cleaning" (Italia)

L'operazione *Deep Cleaning* ebbe inizio nel 1993, allorché, a seguito di segnalazione della Direzione Centrale dei Servizi Antidroga, un Reparto del Corpo allestì un'innovativa struttura "sotto copertura" ex art. 12 quater della legge 356/92, al fine di:

- stabilire il contatto con una pericolosa organizzazione criminale calabrese dedita al traffico di stupefacenti ed al riciclaggio;
- avviare un canale di riciclaggio simulato attraverso una società *import/export*, appositamente costituita dagli investigatori, che potesse giustificare, anche documentalmente, pagamenti effettuati verso l'estero e che lasciasse traccia inequivocabile delle transazioni effettuate;
- identificare, oltre ai corrieri, il flusso del denaro, i beni e le attività appartenenti all'organizzazione criminale.

Tale articolato impianto operativo comportò, in parallelo, l'esecuzione di diverse operazioni tecniche, servizi di osservazione e pedinamento, nonché video-fotoriproduzioni, e si estrinsecò, in particolare, nell'effettuazione di consegne di denaro, da parte dell'anello terminale della raccolta, al *broker* (cd. operazioni di *pick up*).

Nel corso dei predetti *pick up*, alcuni esponenti del sodalizio criminale indagato consegnavano borse o valigie contenenti banconote usate, italiane o straniere, che, per il tramite della società *undercover* appositamente costituita in Roma, venivano trasferite in Colombia.

L'operazione consentì di:

- accertare l'identità degli interlocutori degli agenti sottocopertura - due pluripregiudicati che costituivano i principali referenti dell'organizzazione criminale sulla piazza di Milano e dintorni - nonché di un fidato fiancheggiatore che aveva in uso gli uffici di una delle basi operative della cosca;
- individuare, attraverso i contratti di telefonia dei cellulari in uso ai pregiudicati, alcune delle società utilizzate per lo svolgimento dell'attività di riciclaggio.

Una volta individuati i vertici del sodalizio, parallelamente all'attività di intercettazione telefonica in Lombardia ed in Calabria venne quindi intensificata l'opera di ricerca delle fonti di prova idonee a dimostrare l'illiceità dell'origine dell'ingente disponibilità liquida accertata in capo alla cosca nell'ambito della predetta attività sottocopertura.

Basti pensare che con sole quattro consegne, i corrieri avevano recapitato banconote di un valore complessivo superiore ai tredici miliardi di lire.

Parallelamente furono avviati accertamenti patrimoniali nei confronti di numerosi soggetti riconducibili al sodalizio mafioso, che consentirono di individuare ulteriori società operanti nel centro storico milanese riconducibili direttamente alla cosca in argomento.

In tale ambito si accertò, infatti, che l'organizzazione:

- si era avvalsa di imprenditori incensurati con funzioni di "interfaccia" o di "prestanome" che, secondo cariche prestabilite, si erano adoperati al fine di acquisire, gestire o comunque controllare numerose attività economiche;
- aveva prediletto, quale settore commerciale di

reimpiego, la gestione, in proprio e per conto terzi, di locali pubblici in genere, compresi bar, ristoranti, *self service*, nonché autosaloni e *garages*, attività caratterizzate dal veloce ricircolo di capitale liquido e "pulito";

- aveva sfruttato connivenze con funzionari di diversi istituti di credito al fine di agevolare e, nello stesso tempo schermare, le diverse transazioni finanziarie illecite poste in essere.

Sulla scorta di tale quadro probatorio, l'Autorità Giudiziaria emise una prima serie di decreti di sequestro di beni mobili ed immobili *ex artt.* 321 CPP e 12 *sexies* l. 356/92 per un valore complessivo di diversi miliardi di lire.

Ma l'attività dei malavitosi non si fermò a questo punto.

A distanza di pochi mesi dall'avvenuto sequestro, infatti, la società venne dichiarata fallita e, contestualmente, fu fatta oggetto di un'offerta di acquisto da parte di una società milanese, apparentemente non legata all'organizzazione criminale.

In realtà, allo scopo di ricondurre i beni sequestrati nella disponibilità del sodalizio criminale, i vertici dell'organizzazione, avvalendosi di alcuni personaggi fidati e di diversi "prestanome", avevano proceduto all'acquisizione di una compagine di diritto elvetico a carattere anonimo con funzioni di capogruppo, attraverso la quale avevano effettuato un complesso passaggio di quote societarie riconducibili a 20 società di capitale italiane con triangolazione tra l'Italia, il Lussemburgo e la Svizzera.

La strategia perseguita dal sodalizio tendeva, infatti, a tornare in possesso dei beni sequestrati domiciliando all'estero alcune strutture societarie e predisponendo un artificio societario attestante il carattere della simulazione contrattuale tra le parti, all'evidente fine di evitare che l'Autorità Giudiziaria inquirente potesse intervenire con provvedimenti di sequestro e confisca sul patrimonio trasferito.

Le finalità erano quelle di ottenere la massima dispersione e

frammentazione della proprietà, per poter così impedire che i beni fossero posti in relazione con gli esponenti di vertice dell'organizzazione e fosse in tal modo individuata la provenienza illecita del denaro utilizzato per gli investimenti.

Nel corso delle indagini, che riuscirono a sventare il tentativo sopra descritto, emerse anche il ruolo di un impiegato del Tribunale di Sorveglianza, che fungeva da informatore dell'organizzazione.

4. Caso n. 13: operazione "Gang" (Australia)

Membri di una *gang* di motociclisti fuori legge, per mezzo di un notaio, acquistavano proprietà utilizzando nomi di copertura che venivano supportati anche mediante l'uso di patenti, certificati di nascita e altri documenti di identità falsi.

Il pagamento delle proprietà avveniva per mezzo di assegni tratti su un conto corrente, sul quale confluivano depositi di contanti effettuati per importi inferiori a 10.000 dollari¹. Il saldo relativo all'acquisto di tali proprietà, però, poteva avvenire anche mediante girata di assegni, di importo sempre inferiore ai 10.000 dollari, "acquistati" con denaro contante da riciclare.

Un'altra modalità di pagamento riguardava l'impiego degli "utili" prodotti da beni immobili intestati a prestanome ed in realtà riconducibili ai membri della *gang* motociclistica fuorilegge.

¹ In base al *Financial Transaction Reports Act* del 1988, con decorrenza 1° luglio 1990 gli intermediari finanziari sono obbligati a comunicare all'Agenzia governativa AUSTRAC (*Australian Transaction Reports And Analysis Centre*), tra l'altro, tutte le transazioni che riguardano somme pari o superiori a 10.000 dollari AUS, anche in valuta estera, effettuate all'interno del territorio del Paese. L'effettuazione di depositi per importi di volta in volta inferiori a tale soglia consente, quindi, ai soggetti interessati di eludere la previsione normativa innanzi indicata.

5. *Caso n. 14: operazione "Glass" (America centro-meridionale)*

Un *Financial Intelligence Unit* nazionale scoprì uno schema di movimentazione di fondi che coinvolgeva Nazioni del Pacifico e del Sud America, nel quale i responsabili utilizzavano nomi ed indirizzi falsi, allo scopo di impedire la ricostruzione dei legami che li univano alla criminalità.

I responsabili erano soliti viaggiare molto di frequente, ma mantenevano la base dei loro affari nella nazione da cui il denaro proveniva; inoltre facevano un gran numero di operazioni di trasferimento internazionale di fondi attraverso normali operatori bancari, ma avendo cura di evitare che dette transazioni avessero caratteristiche tali da dover essere portate all'attenzione delle competenti autorità di vigilanza. Ciò non impedì comunque di destare il sospetto della banca, che decise di informare delle operazioni il *Financial Intelligence Unit* nazionale, il quale, a sua volta, passò il caso alla polizia, che avviò un'indagine.

Le operazioni finanziarie continuarono anche negli anni seguenti, questa volta, però, continuamente monitorate dalla polizia, che seguiva con attenzione i movimenti del denaro e dei soggetti coinvolti nelle operazioni.

Attraverso un fitto scambio di informazioni con altri Paesi emerse che altre forze di polizia asiatiche ed australiane avevano aperto delle indagini sul conto degli stessi soggetti per traffico di stupefacenti, ed in una circostanza avevano anche perquisito uno di essi mentre proveniva dallo stato di origine, trovandogli addosso banconote per circa 90.000 dollari.

Attraverso un'attenta analisi delle informazioni raccolte, si giunse all'identificazione del soggetto che dirigeva il traffico di eroina. Proseguendo nell'attività investigativa, fu intercettato un carico di eroina occultato in un alcune sculture di vetro trasportate per via aerea, grazie al quale fu individuato il luogo ove l'organizzazione raccoglieva la sostanza stupefacente e ne curava la distribuzione.

Successivamente fu sequestrato un altro carico di stupefacente, questa volta trasportato via mare, tutti i componenti dell'organizzazione furono tratti in arresto.

6. *Caso n. 15: operazione "Patrick" (America meridionale)*

Un cittadino sudamericano faceva parte di una organizzazione criminale dedita al traffico di eroina e cocaina e depositava i proventi della propria attività illecita in un conto corrente acceso in una nazione europea, dopo aver convertito il contante in assegni bancari.

A seguito di un'indagine condotta dalle forze di polizia di una nazione europea diversa da quella in cui era stato aperto il conto, il soggetto fu tratto in arresto per traffico di stupefacenti. Egli aveva comunque considerato i rischi della propria attività illecita ed aveva precedentemente trasferito una parte delle proprie disponibilità in un altro conto acceso nella nazione ove sarebbe stato successivamente tratto in arresto.

Prima di ciò aveva ancora una volta spostato il danaro su di un terzo conto costituito utilizzando documenti falsi ed un'altra banca operante nella stessa nazione.

Egli aveva comunque dato a sua moglie il potere di operare sul conto in sua vece, ed il mese successivo all'arresto la donna ritirò l'intero ammontare depositato e tentò di nascondere l'origine illecita del danaro depositandolo sul conto di una società di proprietà di un complice. L'espedito ebbe successo e l'azione di confisca che seguì l'arresto non poté colpire anche tali somme.

Il soggetto fu quindi arrestato una seconda volta dopo pochi anni per traffico di stupefacenti, questa volta nella sua nazione di origine, in Sud America.

Nel frattempo in Europa le somme in precedenza occultate erano state scoperte grazie ad ulteriori indagini finanziarie che avevano portato anche alla condanna in contumacia della moglie e del suo complice per riciclaggio e per avere

depositato il danaro sul conto di una società appositamente costituita per tali finalità. Una terza persona fu inoltre condannata per aver favorito i due nella vendita delle azioni della società che era servita per fornire una parvenza di legalità all'operazione di riciclaggio.

CAPITOLO V

LO SFRUTTAMENTO DELLE DIFFERENZE TRA LE LEGISLAZIONI INTERNAZIONALI

L'esistenza di differenti giurisdizioni mondiali offre ai criminali la possibilità di sfruttare le differenti regolamentazioni concernenti il segreto bancario, le modalità ed i presupposti di identificazione e segnalazione, la legislazione fiscale, i requisiti per la creazione di società, le restrizioni per l'utilizzo del contante.

Quanto più il riciclatore riesce a rendere difficoltoso il lavoro degli investigatori nella ricerca delle prove del legame tra il criminale ed i suoi patrimoni, tanto più le indagini delle forze di polizia rischiano di non avere successo.

La mancanza di familiarità con le legislazioni di altri Paesi, la difficoltà incontrate con le lingue straniere, la minore disponibilità di informazioni ed il rilevante costo delle indagini condotte all'estero sono elementi che spesso risultano in grado di pregiudicare la buona riuscita delle indagini.

Anche quando talune giurisdizioni sono ben predisposte nel fornire assistenza alle forze di polizia di altri Paesi, la generale lentezza delle indagini condotte in terra straniera conferisce un indubbio vantaggio ai riciclatori, che possono sfruttare i ritardi derivanti da tale situazione per confondere ulteriormente il quadro investigativo.

La crescente globalizzazione dei servizi finanziari comporta inoltre che i criminali possono facilmente trasferire fondi da un Paese all'altro a costi molto bassi, incrementando sensibilmente l'onerosità ed il tempo necessari per la conduzione delle indagini.

Tale circostanza rende ulteriormente importante lo sviluppo dello scambio di informazioni tra i F.I.U. dei diversi

Paesi, così come i casi di seguito illustrati sono in grado di documentare.

1. Caso n. 16: operazione “Europa 2” (Italia)

L’operazione di servizio, sviluppata da un Reparto del Corpo su delega della competente Procura Distrettuale Antimafia, si pose lo scopo di individuare i canali finanziari utilizzati per il compimento di operazioni di riciclaggio a livello internazionale da parte di alcuni importanti clan calabresi, che si erano avvalsi, in precedenza, dell’operato di un pericoloso malvivente noto alle forze di polizia per il determinante apporto fornito nel ripulire ingenti capitali riconducibili alle cosche.

Tale soggetto, infatti, ricorrendo anche ad esperti *brokers*, alcuni dei quali con precedenti per riciclaggio, aveva acquisito il controllo di diverse società finanziarie, attraverso cui avevano “pilotato”, dall’Italia, diverse operazioni finanziarie estero su estero.

I punti maggiormente qualificanti dell’indagine possono essere individuati:

- nell’enormità delle movimentazioni finanziarie rilevate, che furono ricostruite analiticamente in base ai contratti, ai fax ed alla documentazione finanziaria e bancaria acquisita nel corso di diverse perquisizioni. La quantificazione complessiva dei flussi, pari a complessivi 48.200 miliardi di lire, fu determinata sulla base degli importi rilevati dai predetti documenti e rapportati al *fixing* delle rispettive valute nel periodo in cui le operazioni avevano avuto luogo;
- nell’identificazione dei canali bancari, cioè dei vari conti correnti facenti capo alle società gestite dal malvivente presso banche operanti in Austria, Svizzera, Bahamas, ex Jugoslavia e Russia, per i quali furono avanzate apposite rogatorie;

- nelle modalità di individuazione ed identificazione dei *brokers* finanziari e dei faccendieri utilizzati dalla organizzazione criminale al fine di poter scegliere le migliori forme di investimento delle ingenti somme di denaro da riciclare.

A tale scopo i citati *brokers* utilizzavano sia le proprie conoscenze professionali che quelle personali, le quali ultime permettevano loro di interloquire direttamente con i massimi esponenti di istituzioni bancarie, finanziarie e commerciali estere.

I preliminari accertamenti svolti consentirono di appurare che il criminale era riuscito, attraverso l'acquisto di quote societarie e facendosi rilasciare apposite procure, ad acquisire il controllo effettivo di diverse società operanti in Venezia e Bologna, attraverso le quali poneva in essere operazioni di riciclaggio per importi relevantissimi, assolutamente sproporzionati rispetto alle potenzialità economico-patrimoniali risultanti dai bilanci e dalle dichiarazioni ai fini delle imposte dirette e dell'I.V.A.

L'indagine si articolò in diversi filoni, ciascuno dei quali riguardante una specifica operazione finanziaria o commerciale.

Un primo filone consentì di ricostruire le fasi di una transazione che aveva visto il gruppo societario acquistare, attraverso una delle società controllate, una partita di rubli russi per l'equivalente di due miliardi di dollari statunitensi, pari a 2.831 miliardi di lire.

La valuta russa era offerta da una banca di Mosca per conto di venditori ad essa collegati, i quali non si palesarono in tale fase della trattativa.

Le condizioni dell'operazione che regolavano lo scambio dei dollari contro i rubli da "banca a banca", prevedevano un piano di trasferimento in diverse *tranche*. la prima di venticinque milioni di dollari, la seconda di cento, la terza e le successive di centoventicinque milioni ciascuna.

La procedura si articolava nelle seguenti fasi:

- firma e trasmissione di un *currency exchange contract* tra le parti;
- apertura di un conto intestato al compratore presso la citata banca moscovita ad opera del venditore, su cui effettuare un accredito condizionato dei rubli;
- indicazione da parte della banca moscovita, su incarico dei suoi venditori, di un conto di questi ultimi, acceso presso una banca europea, su cui accreditare i dollari;
- presentazione di una garanzia da parte della banca del compratore per il buon esito della trattativa.

Nel momento in cui la banca europea del venditore avesse dato conferma alla banca moscovita della disponibilità dei dollari, il compratore avrebbe potuto ritirare i rubli.

Le indagini consentirono di rilevare anche il *window time*, letteralmente tempo finestra, ossia il breve termine entro il quale i fondi dovevano essere accreditati nei rispettivi conti correnti, tramite l'utilizzo del circuito telematico interbancario.

Un secondo filone di indagine portò alla ricostruzione delle fasi di una operazione che vedeva i soggetti indagati quali acquirenti, attraverso la intermediazione di una delle società coinvolte, di una partita di marchi tedeschi contro dollari statunitensi, per un importo pari all'equivalente di cinquanta miliardi di marchi, pari a 37.593 miliardi di lire.

Le condizioni della transazione prevedevano l'invio, da parte del compratore, di una proposta di acquisto (R.W.A.), con le proprie coordinate bancarie, alla quale doveva seguire la successiva trasmissione, da parte del venditore, della relativa accettazione (R.W.A.D.), completa delle rispettive coordinate bancarie.

La procedura prevedeva, altresì, la conferma da parte della banca del venditore, con sede a Malmoe, attraverso uno *swift*¹ condizionato (procedura elettronica di trasferimento bancario dei fondi) dell'impegno per la vendita di marchi tedeschi

Di seguito la banca del compratore, con sede a Ginevra, si impegnava a spostare i dollari statunitensi presso il conto del venditore, dopodiché la banca di quest'ultimo avrebbe trasferito i marchi sul conto del compratore.

Per tale operazione furono acquisiti degli ordini di pagamento (*irrevocable payment order*) a favore degli intermediari dell'acquirente e del venditore.

Il piano di trasferimento giornaliero dei fondi prevedeva, per il primo giorno, una *tranche* di dieci milioni di Usd, per il secondo di cinquanta milioni, per il terzo ed i successivi di cento milioni di Usd.

Un terzo filone di indagine permise di ricomporre le fasi di alcune trattative concernenti l'acquisto di pesetas spagnole contro l'equivalente di un miliardo di Usd, pari a 1.216 miliardi di lire italiane.

¹ Acronimo di *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, detta procedura nacque nei primi anni settanta come supporto al *correspondent banking* internazionale, assicurando:

- una rete interbancaria sicura e qualitativamente affidabile;
- messaggi standardizzati, quindi elaborabili automaticamente, riguardanti le operazioni con l'estero la cui tipologia si è via via ampliata nel corso degli anni.

Gli alti standard qualitativi della rete ed i vantaggiosi costi di utilizzo hanno reso SWIFT, nel tempo, lo strumento di comunicazione più utilizzato nelle transazioni internazionali anche da parte delle banche italiane.

La procedura si propone attualmente non solo come "trasportatore" di messaggi all'interno di un'area operativa "delimitata", ma come fornitore di prodotti a valore aggiunto, in quanto:

- sono ormai numerosi i Paesi in cui i sistemi di compensazione vengono gestiti tramite SWIFT;
- essa offre l'*interlinking* tra banche centrali nel sistema *Target*;
- anche il sistema *Euroclearing* si avvale di SWIFT per la compensazione ed i collegamenti tra i partecipanti.

Il sistema è gestito da una cooperativa per azioni di diritto belga con sede a La Hulpe, nei pressi di Bruxelles, ed è presieduta interamente dalle banche aderenti.

Anche in questo caso l'operazione prese l'avvio da una delle società "filtro", che si presentava alla società spagnola venditrice della valuta nelle vesti di intermediaria di un anonimo acquirente.

Gli accordi prevedevano, dopo l'invio dell'offerta da parte del venditore, la fissazione di un incontro in Ginevra presso un istituto bancario da concordare per stabilire e confermare l'importo delle singole *tranches*, risultate essere pari a lire cento milioni di Usd cadauna.

La procedura di scambio stabilita era quella cd. "*cheque to cheque*", con preliminare vicendevole invio di copia dei titoli già emessi dal compratore e dal venditore e successiva dimostrazione della evidenza dei fondi da parte delle rispettive banche durante il *window-time*.

I funzionari bancari avrebbero poi proceduto a portare a termine la operazione.

Con un quarto filone di indagine furono ricostruiti i momenti di una operazione di compravendita di dinari libici contro Usd, per un valore di novecento milioni di dinari, pari a 4.597 miliardi lire italiane.

L'organizzazione criminale era intenzionata alla vendita della valuta libica attraverso alcuni *brokers* finanziari di Roma, quali si avvalevano, come base logistica, degli uffici di una società romana operante nel commercio con Paesi medio orientali.

La valuta libica era stata offerta ad una società canadese, con la quale era stato redatto un contratto che prevedeva il trasferimento delle banconote da una banca egiziana, per il tramite di una propria filiale di Ginevra, che avrebbe dovuto fornire il "*counting and authentication certificate*" (certificato di conteggio ed autenticità) relativo alle banconote oggetto dell'accordo.

Le investigazioni portarono anche all'individuazione delle coordinate dei conti correnti bancari (allocati in Svizzera, in Canada e nelle Bahamas) ove sarebbero state accreditate, a

mezzo ordine irrevocabile di pagamento (*irrevocable pay order*), le commissioni spettanti agli intervenuti nella operazione.

Un quinto segmento di indagine riguardò una operazione che vedeva i soggetti indagati interessati all'acquisto di una collezione privata di diamanti di 503 carati del valore di quattordici milioni di Usd, pari a circa 16,5 miliardi di lire.

I preziosi venivano offerti da un avvocato belga, per conto di una società olandese, ad una società di Vaduz controllata da una delle imprese italiane gestite dall'organizzazione.

Un altro filone della attività di servizio delineò le fasi di una trattativa finalizzata all'acquisto di centoventi tonnellate metriche di oro in lingotti, per un valore di un miliardo e trecentomilioni di Usd, pari a 1.951 miliardi di lire.

I soggetti indagati operavano nella veste di acquirenti della partita di oro in esame, la quale era stata offerta loro, grazie alla attività di intermediazione di un consulente finanziario di Roma con precedenti di polizia per riciclaggio, da una società operante in Belize e Sud Africa, che si era impegnata a consegnare il metallo prezioso in dodici *tranches* mensili di circa dieci tonnellate metriche ciascuna.

Il contratto prevedeva:

- l'invio di una lettera di intenti del compratore, controfirmata da una *top bank*;
- l'accensione di un conto bancario cointestato al venditore ed al compratore, sul quale quest'ultimo avrebbe dovuto effettuare il deposito dell'importo pattuito.

Da tale conto sarebbe, poi avvenuto un trasferimento elettronico condizionato di fondi presso un'altra banca, che avrebbe dovuto notificare al venditore l'esistenza di un credito a suo favore.

Gli importi del trasferimento sarebbero divenuti disponibili allorquando la banca avvisante avesse garantito, a sua volta, l'evidenza dei fondi.

A partire da tale momento il venditore avrebbe iniziato a consegnare il metallo prezioso.

2. *Caso n. 17: operazione "Russian" (Italia)*

L'operazione fu originata da un controllo fiscale condotto da un Reparto del Corpo nei confronti delle società amministrate da un cittadino russo, attraverso le quali era stata realizzata un'evasione fiscale per diverse decine di miliardi di lire perpetrata con l'emissione di fatture per operazioni inesistenti.

Le indagini di polizia giudiziaria, avviate a seguito dell'emersione dei primi gravi illeciti di natura fiscale, consentirono di portare allo scoperto un'organizzazione criminale resasi responsabile del riciclaggio di denaro sporco proveniente dai traffici illeciti perpetrati dalla mafia russa e del loro parziale reimpiego nell'economia legale, mediante l'utilizzo delle imprese gestite dal cittadino russo.

In tale contesto gli investigatori accertarono anche l'omessa segnalazione, da parte di un istituto di credito, di operazioni sospette ai fini del riciclaggio per diversi miliardi di lire, con la denuncia per concorso in riciclaggio di un operatore bancario che eseguiva le transazioni illecite su disposizione dell'imprenditore straniero.

L'aspetto sicuramente più interessante del servizio è costituito dall'individuazione delle tecniche di riciclaggio adottate dal criminale e dai suoi collaboratori attraverso le società ed i numerosi conti correnti bancari che era in grado di gestire direttamente o per interposta persona.

Le tecniche adottate furono principalmente quattro.

Schema n. 1: operazione triangolare fittizia.

Un'impresa siberiana aveva stipulato un contratto con una società irlandese, in seguito risultata non operativa, per la fornitura di un impianto industriale.

L'impresa irlandese, a sua volta, aveva sottoscritto un contratto analogo con una società italiana per la progettazione e la fornitura all'impresa siberiana dell'impianto industriale commissionato da quest'ultima. L'impresa irlandese, in tale operazione, era stata rappresentata dal criminale russo, quale firmatario del contratto.

Interpellate in proposito, le Autorità valutarie della Russia accertarono che l'impianto industriale relativo al contratto stipulato tra l'impresa siberiana e quella irlandese non era mai stato consegnato in Siberia, ma ciò nonostante la società siberiana aveva comunque provveduto a trasferire all'impresa irlandese, mediante bonifici bancari, somme di denaro pari a circa 3.000.0000 di dollari U.S.A., a titolo di pagamento dell'operazione.

Alcuni estratti conto sequestrati in Italia all'interno di una cassetta di sicurezza del malvivente russo consentirono quindi di dimostrare che il denaro era stato in seguito trasferito su un conto acceso in Lussemburgo a nome della stessa società irlandese.

Gli accertamenti bancari eseguiti sui conti intestati al criminale ed alle sue aziende hanno permisero di rilevare che i 3.000.000 di dollari erano stati poi girati sui predetti conti italiani e da qui, mediante le stesse imprese, reimpiegati nell'economia legale tramite operazioni commerciali regolari, completando in tal modo l'operazione di "ripulitura" dei proventi illeciti.

Ulteriore documentazione sequestrata, dimostrò che la falsa operazione triangolare descritta era stata seguita, per conto del cittadino russo, da un altro malvivente russo di origine greca, già noto all'Interpol ed indagato in Belgio per i reati di associazione a delinquere e riciclaggio.

Nella sopra descritta operazione furono denunciati, tra gli altri, il direttore della società siberiana, il "gestore" del conto bancario lussemburghese e l'amministratore unico della società italiana che avrebbe dovuto fornire l'impianto industriale

all'impresa irlandese, il quale aveva percepito, quale compenso per l'illecita operazione, circa 150 milioni di lire, accreditate su un conto bancario acceso a suo nome presso una banca svizzera.

Schema n. 2: simulata vendita di rottami ferrosi e sospetto traffico di armi.

Un'impresa belga, amministrata da un malvivente russo noto a diverse polizie europee, aveva emesso diverse fatture nei confronti di una delle società amministrate dal cittadino russo oggetto di indagine in Italia, in relazione ad un presunto noleggio di navi utilizzate per il trasporto di rottami ferrosi, asseritamente acquistati dall'impresa italiana da una società ucraina.

I contatti assunti al riguardo con gli organi investigativi esteri (in particolare ucraini e belgi) consentirono di rilevare che:

- i rottami ferrosi non erano stati realmente acquistati dalla società italiana;
- le fatture emesse dalla società belga (ad eccezione di una) non comparivano nella contabilità dell'impresa emittente.

Ciò nonostante, l'impresa italiana aveva comunque regolarmente effettuato il pagamento dell'operazione, trasferendo il denaro su conti bancari accesi in Lussemburgo ed intestati alla società belga o ad imprese residenti in paradisi fiscali.

Tra queste ultime figuravano, tra l'altro, due società (una residente nelle Isole Marshall, la seconda nelle Isole Vergini Britanniche) riconducibili al cittadino russo amministratore della società belga prima indicata, entrambe note a diverse polizie europee come imprese utilizzate dalla mafia russa per operazioni di riciclaggio.

La similitudine di elementi riscontrati nell'operazione in esame e quelli relativi alla vicenda ascrivibile ad un altro

mafioso russo, arrestato alcuni mesi prima dalla D.I.A., indussero gli investigatori a ritenere il fondato sospetto che il falso acquisto di rottami ferrosi da parte della italiana società italiana, oltre ad aver realizzato una vera e propria “ripulitura di proventi illeciti”, potesse anche aver nascosto un traffico di armi, così come emerso nell'altra indagine.

Nelle due attività investigative emergevano, infatti, i seguenti elementi di collegamento:

- l'appartenenza di tutti i soggetti coinvolti nelle due vicende alla stessa cosca criminale appartenente alla mafia russa;
- la simulazione, in entrambe le operazioni, della vendita di rottami ferrosi provenienti dall'Ucraina, nonché, l'indicazione quale la destinazione ufficiale del carico, di porti italiani della costiera adriatica (Ancona e Venezia in un caso, Monfalcone e Venezia nel secondo);
- le dichiarazioni di una ex dipendente del cittadino russo residente in Italia – risultata estranea all'attività delittuosa del suo datore di lavoro – secondo le quali il malvivente era solito recarsi molto spesso a Venezia per seguire personalmente gli arrivi dei carichi di rottami ferrosi, incontrandosi sul posto con i suoi clienti e/o fornitori russi.

Sulla base di tali elementi il Reparto ipotizzò pertanto che i pagamenti effettuati su conti bancari accesi in Lussemburgo potessero anche in questo caso riferirsi alla vendita di armi da parte della mafia russa, la quale, attraverso tale sistema, avrebbe provveduto contestualmente al riciclaggio del profitto illecito conseguito.

Schema n. 3: fatturazione per operazioni inesistenti con imprese russe.

In questo schema di riciclaggio le imprese italiane amministrato dal cittadino russo emettevano ed utilizzavano fatture per operazioni inesistenti in accordo con varie società russe.

Le indagini eseguite in Russia dimostrarono trattarsi di vendite ed acquisti fittizi di beni di diversa natura (ferro, mobili ed altro).

A fronte delle false vendite furono comunque individuati bonifici di pagamento provenienti dalla Russia ed accreditati sui conti accesi in Lussemburgo ed intestati, in buona parte, all'impresa irlandese di cui allo schema 1 o all'impresa residente nelle Isole Marshall di cui allo schema 2.

Anche in questo caso i pagamenti effettuati dietro l'apparente "giustificazione" dell'operazione commerciale avevano lo scopo di ripulire il denaro sporco dell'organizzazione criminale, dando una parvenza di legalità al loro impiego e trasferimento da un conto bancario all'altro.

Schema n. 4: ripulitura e reimpiego dei proventi illeciti, frode ed evasione fiscale

In questo schema di riciclaggio un'impresa italiana aveva emesso una fattura per operazioni inesistenti, del valore di diverse centinaia di milioni di lire, nei confronti della società irlandese già comparsa negli schemi precedenti.

A fronte di tale fattura, la società irlandese aveva effettuato un pagamento dal conto acceso a nome della società italiana presso una banca lussemburghese, trasferendovi la somma riportata sul documento fiscale falso.

Dopo breve tempo, la società italiana aveva emesso una nota di credito nei confronti di quella irlandese di importo pari a quello del versamento, in annullamento della precedente fattura di vendita.

All'emissione della nota di credito non era però corrisposta la restituzione del denaro versato sui conti della società italiana da parte di quella irlandese, facendo sì che l'impresa italiana ottenesse un duplice vantaggio:

- il reimpiego dei proventi illeciti in attività economiche legali, mediante operazioni di acquisto regolari;
- una ulteriore fattispecie di evasione fiscale, avendo

annullato, con l'emissione della nota di credito, una fattura che, seppur falsa, in contabilità risultava essere una vendita, e quindi un ricavo imponibile ai fini delle imposte dirette.

Di conseguenza, avendo reso neutra l'operazione, era stato omesso anche il versamento della relativa imposta.

3. Caso n. 18: operazione "Forziere" (Italia)

Un insospettabile professionista di Catania, incensurato, fungeva da riciclatore del clan catanese di "Cosa Nostra" facente capo ad un noto boss mafioso siciliano, con l'incarico di movimentare, sui mercati internazionali, gli ingenti capitali provenienti dalle attività illecite dell'organizzazione, al fine di dissimularne l'origine illecita e di reinvestirli in titoli esteri.

Al riciclatore, in particolare, era stato attribuito uno specifico mandato che gli conferiva ampi poteri, in virtù della sua ottima conoscenza delle procedure e degli strumenti finanziari più complessi. Lo stesso intratteneva rapporti d'affari con personaggi di alto livello e di diverse nazionalità, viaggiando, tra l'altro, da Catania a Roma, Milano, Lugano, Montecarlo e Nizza e movimentando somme di denaro dell'ordine di centinaia di miliardi di lire mediante "transfer" telematici denominati "conditional swift".

Un'accurata e capillare attività investigativa, condotta con l'ausilio di indagini anche tecniche, permetteva di individuare il canale di riciclaggio ove confluivano i rilevanti flussi finanziari in argomento.

La rete di riciclaggio, creata attraverso l'utilizzo di strumenti bancari internazionali quali lettere di credito, (*Stand by Letter of Credit*) e lettere di garanzia di banche primarie (*Primary Bank*

Guarantee: P.B.G.)², può essere sinteticamente schematizzata nel seguente modo:

- a. avuto il mandato dall'associazione criminale, sotto forma di procura speciale ad agire sulle disponibilità dei capitali dell'organizzazione, custoditi in una banca svizzera, il "mediatore", anche al fine di non comparire di persona in alcune fasi delle transazioni, si rivolgeva ad una società internazionale di *management*, allo scopo di acquistare la proprietà di una società fittizia e di scarso valore, già esistente, acquisendone le azioni;
- b. detta società, per il tramite di una importante società di intermediazione finanziaria internazionale, creava una "*joint venture*" che, conformemente al proprio oggetto sociale, iniziava specifiche trattative rivolte a:
 - reperire sul mercato i P.B.G. (*Primary Bank Guarantee*);
 - individuare una "società ombra", disposta ad effettuare, dietro compenso, operazioni finanziarie fittizie;
- c. la finanziaria di intermediazione (agenzia di *merchant banking*) iniziava ad operare sul mercato per l'acquisto delle P.B.G. da società o da singoli investitori ovvero da una *primary bank* disposta ad emettere i titoli medesimi;
- d. reperite le necessarie P.B.G., l'operazione si sviluppava nel seguente modo:
 - la società ombra chiedeva alla *joint venture* di acquistare P.B.G. ad un valore percentuale inferiore rispetto a

² Le P.B.G. sono titoli atipici e, in particolare, lettere di garanzia, emesse da istituti di credito commerciali definiti primari in base a graduatorie non ufficiali, predisposte da agenzie specializzate statunitensi.

Attraverso le P.B.G., la banca emittente garantisce l'adempimento di un'obbligazione con la sua solidità economica ed il suo prestigio, a fronte di un deposito o di controgaranzie ovvero di una commissione.

Il prezzo delle P.B.G. normalmente oscilla, a seconda della "credibilità" del soggetto emittente, dal 25% al 50% del valore nominale.

Esiste un mercato non ufficiale di tali titoli, che hanno un costo relativamente contenuto perché, in realtà, non comportano un reale movimento di cassa ma soltanto un impegno finanziario.

quello nominale (nel caso concreto, veniva richiesto l'acquisto dei titoli all' 86% del valore facciale);

- il riciclatore, nel frattempo, provvedeva a far affluire sui conti della società ombra i fondi necessari per il perfezionamento dell'operazione di acquisto dei titoli. In tale contesto, venivano movimentati i conti cifrati di banche estere, sui quali erano stati preventivamente depositati i fondi da riciclare e, al fine di far perdere le tracce del denaro, venivano organizzati successivi trasferimenti di capitali tra banche diverse “*bank to bank*”, attraverso operazioni denominate “*conditional swift*”.

Per creare dei “filtri”, venivano organizzati più “passaggi”, attraverso istituti di credito di diversi Paesi e mediante il coinvolgimento di ulteriori personaggi;

- giunti a destinazione i capitali da riciclare, veniva perfezionato il contratto di compravendita dei titoli che, pur essendo formalmente intestati alla “società ombra”, rimanevano, in realtà, di proprietà della *joint venture* e, quindi, sempre nella disponibilità dell'organizzazione criminale.

I dettagli di tale operazione di cessione di titoli, che quindi poteva definirsi “fittizia”, erano espressamente previsti in appositi documenti denominati “*agreement*”, allegati al relativo contratto;

- successivamente, la società ombra dava incarico al proprio istituto di credito di emettere dei “*pay order*” (ordini di pagamento), per importi prestabiliti, sempre tramite bonifici “*swift*”, nel seguente modo:
 - un primo “*pay order*” veniva effettuato a favore della società fittizia o di comodo controllata dall'emissario, su un conto cifrato di altro istituto di credito svizzero, per una percentuale prevalente dell'intero valore di acquisto (nel caso. concreto, il 52% dell' 86% del valore facciale delle P.B.G.);

- alla finanziaria di *merchant banking* andava l'importo corrispondente al reale prezzo d'acquisto delle P.B.G. più una percentuale già concordata (nel caso concreto, il 29% dell'86% del valore facciale del titolo);
- un'altra percentuale pattuita andava anche al riciclatore (nel caso di specie, il 4%) ed alla società ombra (nel caso concreto l'1%), che tratteneva la somma direttamente, a titolo di compenso per la prestazione resa.

L'operazione descritta, pianificata per l'investimento di somme complessivamente pari al controvalore di un miliardo di dollari USA, avrebbe consentito all'organizzazione criminale di:

- ottenere le disponibilità di denaro pulito da impiegare, in tutta sicurezza, in successive operazioni lecite;
- destinare parte dei capitali "puliti" ad investimenti in Paesi esteri, tramite l'opera di mediazione di solide imprese nazionali note in ambito locale;
- destinare una parte (minima) dei capitali ad esigenze di finanziamento dell'impresa criminale in Italia, attraverso:
 - la simulazione di operazioni di finanziamento dall'estero;
 - l'accreditamento di fondi su conti accesi presso istituti di credito nazionali, tramite persone insospettabili.

4. Caso n. 19: operazione "Flipper" (Italia)

Il caso in esame evidenzia uno dei fattori di maggior pericolosità delle forme più evolute di riciclaggio, vale a dire il frazionamento delle operazioni in diversi Paesi, in modo da ostacolare la completa ricostruzione dell'intera struttura dei

flussi finanziari.

L'operazione fu resa possibile grazie soprattutto alla concreta collaborazione offerta, nella complessa indagine, dai competenti Organi investigativi di diversi altri Stati che sono stati interessati in proposito (Svizzera, Inghilterra, Germania, Francia e Slovenia).

L'attività investigativa fu intrapresa sulla base di iniziali informazioni fornite da un trafficante internazionale di stupefacenti, detenuto in Italia che trovarono immediatamente un primo riscontro in dichiarazioni rese, in tutt'altro contesto, da un "collaboratore di giustizia".

Sulla base di tali elementi, fu possibile appurare che un italiano fungeva da intermediario in operazioni di riciclaggio tra un'associazione criminale operante in Milano ed un trafficante di stupefacenti turco.

L'italiano aveva una base operativa in Slovenia, ove gestiva una società commerciale di comodo ed operava in stretto collegamento con un commercialista, anche lui italiano, che presumibilmente fungeva da "cervello" finanziario dell'organizzazione.

L'indagine si sviluppò mediante una complessa attività investigativa, nel cui contesto hanno avuto un ruolo senz'altro determinante le intercettazioni di utenze telefoniche e fax, che si protrassero per parecchi mesi, consentendo di ricostruire un fitto intreccio di collegamenti tra i vari soggetti criminali coinvolti.

La particolare attività di polizia svolta permise di far emergere transazioni di diversa natura, specialmente per via telematica, che "rimbalzavano" da un Paese all'altro a grande velocità.

Nella prima fase delle investigazioni, furono individuate numerose operazioni che coinvolgevano parecchi stati. Dette transazioni erano apparentemente regolari ma presentavano quale anomalia - una commissione pagata agli intermediari, nell'ordine del 22% ripartito fra tre diversi soggetti -

particolarmente elevata rispetto alla comune prassi commerciale e finanziaria.

Sulla base di questa evidente discrasia, che confermava i primi sospetti, fu avviata un'intensa attività di collaborazione internazionale che consentì di individuare, nel descritto quadro generale, un'operazione finanziaria che presentava, fra le altre, delle particolarità tutte proprie, anche per la rilevanza dell'importo che ne costituiva l'oggetto, pari a 50 milioni di dollari USA.

L'operazione in questione era praticamente imperniata su uno "sconto di effetti" e, in sintesi, era così strutturata:

- emissione di un pacchetto di titoli finanziari da scontare su valori monetari corrispondenti alla somma totale di 50 milioni di dollari, provenienti dal traffico di droga e previamente depositati su banche austriache;
- sconto di effetti opportunamente emessi da una società statunitense avente la propria sede nel Delaware (USA) e con una filiale in Croazia. I titoli in questione erano, in particolare, dei B.A.O. (*Billets Au Ordre*);
- garanzia dell'operazione di sconto mediante l'emissione di "lettere di credito", rilasciate da banche inglesi, per conto di un intermediario finanziario operante a Londra;
- copertura iniziale dell'operazione ad opera di un noto personaggio francese, apparente mandatario della società statunitense che aveva emesso i titoli;
- acquisto dei titoli stessi da parte di una importante società finanziaria con sede nel Liechtenstein. Alla materiale liquidazione si sarebbe dato corso per il tramite di una banca svizzera.

Attuando la sofisticata procedura l'organizzazione:

- monetizzava gli effetti;
- aveva un unico interlocutore e l'immediata contestuale disponibilità dell'intera somma senza doversi rivolgere ad acquirenti diversi;
- convogliava i fondi ottenuti dallo sconto degli effetti su

un conto corrente acceso sempre nel Liechtenstein, messo a disposizione della suddetta società statunitense (e quindi dell'organizzazione), previa deduzione del 22%, a titolo di provvigione per gli intermediari, successivamente inquisiti per riciclaggio.

- impiegava, nella fase conclusiva, i fondi - a questo punto già riciclati - per il sostegno finanziario di un quotidiano svizzero in forte crisi di liquidità.

Le complesse operazioni finanziarie erano rappresentate da rapporti di garanzia, attraverso i quali veniva realizzato, in sostanza, il deflusso dei fondi dalla originaria situazione (depositi bancari di fondi "sporchi") a quella preordinata per l'impiego (intestata a una società in Slovenia). In un successivo momento, avrebbe potuto avere luogo il definitivo reimpiego dei fondi, qualora la posizione debitoria generata dallo sconto fosse stata estinta per il tramite di uno degli intermediari interposti, utilizzando i "fondi originari" od anche altri capitali di provenienza illecita, eventualmente per mezzo di ulteriori meccanismi di "frazionamento territoriale".

5. Caso n. 20: operazione "Andreas" (Europa meridionale)

Un soggetto residente in una nazione dell'Europa meridionale ricevette in due riprese, in rapida successione, una grande somma di denaro proveniente in parte da un Paese del centro Europa e per il rimanente ammontare da uno stato di oltreoceano.

I capitali ricevuti risultavano sproorzionati rispetto alle dimensioni dell'attività economica condotta dall'interessato consistente nella gestione di un piccolo ristorante in una località turistica della costa.

Una volta giunto il denaro, il soggetto lo trasferì immediatamente su di un altro conto acceso presso la stessa banca, a nome di una società alberghiera.

L'operatore bancario ritenne sospetto il complesso di tali operazioni e segnalò l'intera transazione al *Financial Intelligence Unit* nazionale.

Le indagini compiute dall'organo di vigilanza misero in evidenza che oltre al soggetto esaminato altre sei persone avevano ricevuto forti somme di denaro più o meno nello stesso tempo, e tutti avevano poi trasferito i capitali sul conto della stessa società alberghiera, sebbene alcuni di essi avessero preventivamente fatto transitare i fondi presso un terzo conto. In ogni caso, tutte le movimentazioni trovavano origine da conti accesi in Europa centrale ed in Paesi d'oltreoceano.

Allo scopo di conoscere l'identità dei soggetti che avevano inviato il denaro, il *Financial Intelligence Unit* interpellò la banca dell'Europa centrale, la quale non fornì alcuna risposta appellandosi alla normativa nazionale che non consentiva di fornire tali informazioni.

Nel secondo caso, con il Paese d'oltreoceano l'iniziativa ebbe maggiore successo, dal momento che fu possibile conoscere che il denaro ivi transitato era anch'esso giunto dal centro Europa prima di essere trasferito in Europa meridionale.

Apparve evidente, pertanto, che lo scopo evidente di una transazione così complicata era chiaramente quello di nascondere l'origine del denaro in ultimo depositato sul conto della società alberghiera.

Nel corso delle indagini emerse inoltre che il maggiore azionista ed amministratore della società era un cittadino dell'Europa orientale che aveva precedentemente utilizzato almeno altri quattro nomi falsi nelle sue operazioni bancarie. Inoltre pendevano sul suo conto, nella sua nazione di provenienza, procedimenti penali per omicidio, rapina e traffico di armi.

Al termine delle indagini, il denaro depositato sul conto della società fu ricondotto alle attività illecite del suo titolare ed interamente confiscato.

CAPITOLO VI

IL RICORSO A FORME DI RICCHEZZA ANONIME ED A VALORI “AL PORTATORE”

I criminali sono consapevoli della circostanza che quanto meno tracce contabili si rendono disponibili agli investigatori, tanto meno risulterà agevole per le forze di polizia finanziaria dimostrare l'esistenza di un legame tra il criminale ed il patrimonio.

Alcune forme patrimoniali sono per loro natura completamente anonime, di modo che l'origine o l'effettivo proprietario diviene praticamente impossibile individuare a meno che il criminale non sia colto nell'atto di interagire con il patrimonio.

Il migliore esempio di patrimonio anonimo è costituito dal denaro, ma vi sono anche altri esempi, quali beni di consumo, gioielli, metalli preziosi, alcuni mezzi di pagamento elettronici e prodotti finanziari quali conti correnti personali numerati anonimi.

Analogamente, anche i conti correnti e gli assegni al portatore costituiscono mezzi di negoziazione molto diffusi in diverse regioni del mondo - ed anche nel nostro Paese - e particolarmente utili nella predisposizione di diversi schemi di riciclaggio, anche internazionali.

Le informazioni sviluppate dal GAFI sul conto dei cd. “Paesi non cooperativi” (*Non-Cooperative Countries and Territories* – NCCT) hanno inoltre evidenziato il largo utilizzo di valori al portatore nel compimento di attività illecite.

1. Caso n. 21: operazione "Phalesia" (Italia)

Il servizio nacque da una verifica fiscale a carattere generale condotta da un Reparto del Corpo nei confronti di una società edile, nel corso della quale furono acquisite notizie concernenti la commissione di reati contro la Pubblica Amministrazione e di riciclaggio di proventi di natura delittuosa commessi nel periodo preso in esame per la verifica.

L'azione investigativa di polizia giudiziaria ebbe quindi inizio solo in secondo tempo e si articolò in due distinte fasi.

Nella prima fase fu presa in esame una commessa pubblica concernente la manutenzione straordinaria del mercato coperto di un comune toscano, aggiudicata alla società verificata attraverso una licitazione privata successivamente risultata "pilotata"

Dalle indagini emerse che l'avviso inviato ad alcune imprese di fiducia della Ripartizione LL.PP. del Comune interessato prevedeva che l'esecuzione dell'opera dovesse essere compiuta "in un solo mese", termine particolarmente esiguo in relazione ai lavori da compiere.

I tempi d'esecuzione stabiliti dall'ente locale per la ristrutturazione del Mercato Coperto furono pertanto giudicati insufficienti da diverse imprese, che vi rinunciarono a priori, favorendo l'aggiudicazione della commessa alla società verificata.

Gli elementi investigativi successivamente acquisiti consentirono però di accertare che, in realtà, i lavori erano durati oltre due mesi, e che, al riguardo, i funzionari pubblici preposti avevano dato atto, nei verbali inerenti l'appalto e nei certificati comunali di regolare esecuzione, che il ritardo doveva essere attribuito alle avverse condizioni meteorologiche e ad una fornitura di materiale difforme da quello ordinato, circostanze che avevano causato la sospensione dei lavori con contestuale chiusura del cantiere, dovuta.

Le indagini esperite dimostrarono invece che, in realtà, gli operai avevano continuato a lavorare per l'intero periodo ed il cantiere non era stato mai chiuso.

Infatti:

- numerosi testimoni, tra cui i titolari dei boxes posti all'interno del Mercato Coperto ed il responsabile dell'impresa fornitrice del materiale asseritamente non conforme all'ordine, smentirono del tutto le dichiarazioni dei funzionari pubblici circa le circostanze della sospensione;
- le bolle d'accompagnamento dei beni viaggianti utilizzate per il trasporto dei vari materiali sul cantiere dimostrarono ulteriormente lo svolgimento dei lavori anche durante il periodo interessato dalla presunta interruzione;
- ulteriori accertamenti presso l'Ufficio Meteorologico della Regione negarono l'esistenza dei consistenti fenomeni piovosi che avrebbero dovuto determinare la presunta interruzione dei lavori.

Ulteriori elementi furono infine acquisiti nell'ambito di numerose intercettazioni telefoniche, nonché delle perquisizioni domiciliari svolte negli uffici comunali e nelle abitazioni dei soggetti indagati.

Oltre a quanto illustrato, si riscontrarono ulteriori irregolarità collegate all'appalto in questione, quali la concessione di alcuni subappalti abusivi e diverse ipotesi di truffa perpetrate da un assessore comunale, in concorso con i responsabili della società verificata, ai danni di alcuni commercianti che erano stati indotti a pagare lavori che, in realtà, erano già stati spesi dal Comune.

La seconda fase dell'inchiesta riguardò invece le modalità di riciclaggio dei proventi di natura delittuosa.

I militari operanti accertarono che il titolare della società, con la compiacenza di taluni bancari, aveva aperto presso una banca locale quattro libretti di deposito a risparmio al

portatore a nome di due persone di modesta estrazione sociale, già correntisti della banca ma ovviamente del tutto all'oscuro della predetta operazione.

Su tali libretti di risparmio, caratterizzati da continui movimenti in entrata ed in uscita, il titolare della società verificata aveva fatto confluire i proventi dell'evasione fiscale, utilizzandoli poi per la corresponsione di denaro a pubblici funzionari, quale corrispettivo dei favori ricevuti nell'aggiudicazione ed esecuzione di commesse pubbliche.

Un determinante elemento di prova fu la circostanza secondo cui nelle distinte contabili di prelevamento, contrariamente a quelle di versamento, non figuravano gli autori dell'operazione.

2. Caso n. 22: operazione "Unigold" (Italia)

Nel caso in esame le ricchezze da riciclare provenivano da un traffico di sostanze stupefacenti di origine colombiana.

Perno dell'attività criminosa risultò essere un *broker* colombiano, il quale non era mai stato in precedenza coinvolto in fatti di riciclaggio e, quindi, risultava sconosciuto alle autorità dei vari Paesi interessati.

Questo personaggio era direttamente in contatto con i capi dei "cartelli", in modo da evitare qualsiasi forma di filtro, considerato che qualunque persona interposta avrebbe potuto rivelarsi pericolosa per l'organizzazione criminale, potendosi poi rivelare, in realtà, un confidente delle forze di polizia.

Il *broker* colombiano aveva raggiunto specifici accordi con altri soggetti, i quali effettuavano in Italia operazioni commerciali per conto di società panamensi.

In pratica, il personaggio in argomento aveva il compito di far confluire in Italia milioni di dollari provenienti dal narcotraffico, i quali erano utilizzati per acquistare oro grezzo da inviare a varie aziende orafe nazionali per la lavorazione del metallo prezioso.

Successivamente, il riciclaggio veniva perfezionato attraverso il trasferimento a Panama o dell'oro lavorato (molte migliaia di chili di oro), ovvero con lo scambio di valuta "ripulita" attraverso le varie operazioni commerciali.

I soldi, alla fine delle operazioni di "riciclaggio", rientravano comunque in Colombia, mentre l'oro veniva venduto nel continente americano.

L'operazione può essere così schematizzata:

- i cartelli colombiani di Cali e/o Medellin, per riciclare i soldi del narcotraffico, si avvalevano di persone che esplicavano attività commerciali ufficiali per la quale erano in grado di giustificare il movimento di grandi quantità di denaro.

In tale contesto, le "case di cambio" - paragonabili ad una sorta di intermediari finanziari operanti in Colombia gestite direttamente dai cartelli e che avevano dei corrispondenti in USA chiamati "casse di giro" - facevano accreditare i dollari statunitensi su conti correnti destinati a ricevere denaro;

- i canali bancari erano indicati da un *broker* che aveva il compito di trovare le società che mettevano a disposizione i loro conti correnti;
- la raccolta di denaro poteva avvenire anche tramite l'acquisto di "*money order*", cioè una sorta di vaglia postali al portatore in uso negli Stati Uniti, normalmente rilasciati per un importo massimo di 1000 dollari, utilizzando copie di documenti di riconoscimento falsi riportanti generalità di soggetti soprattutto del Sud America;
- i narcodollari accreditati su questi conti correnti potevano avere una doppia destinazione e cioè potevano servire o per pagare le partite di oro o per riconsegnare, direttamente a Panama, le banconote a persone di fiducia del broker.

Nel primo caso, i soldi venivano fatti transitare su conti

di corrispondenza esteri accesi presso istituti di credito esteri o venivano accreditati direttamente sui conti dei destinatari;

- le ditte orafe italiane di fatto provvedevano a lavorare l'oro, che in realtà avevano in conto lavorazione, e lo rispedivano al termine della manodopera a società o di proprietà del broker, o che lo stesso indicava, site nella “zona libera” di Panama;
- l'acquisto di oro dagli istituti di credito veniva effettuato direttamente dagli imprenditori italiani compiacenti attraverso dei contratti cosiddetti “*swap*” (scambio). In particolare, con operazioni tecnicamente definite “a riporto”, gli operatori italiani acquistavano l'oro fissandone il prezzo e la data dell'operazione.

La convenienza era quindi quella di disporre dell'oro per un certo periodo di tempo ad un costo già fissato e quindi non soggetto ad oscillazioni di mercato, mentre gli istituti di credito potevano disporre da subito di ingenti somme di denaro;

- le ditte panamensi, dopo aver venduto il metallo lavorato, accreditavano il controvalore delle vendite (effettuati in *pesos*) sui conti correnti iniziali per avviare una nuova operazione;
- il *broker*, al termine dell'operazione, poteva contare su un duplice vantaggio, che consisteva nel finanziamento delle proprie attività in Colombia da parte delle “case di cambio” e nella possibilità di cambiare grandi quantità di dollari USA che venivano acquistati dalla sua società per il normale esercizio della propria attività commerciale.

La complessa attività svolta permise, inoltre, di individuare, sotto il profilo fiscale, una “stabile organizzazione” Italia di una società panamense presso gli uffici di una sua corrispondente e di coinvolgere penalmente nove responsabili di uffici esteri di primari istituti bancari per non avere collaborato attivamente con gli organi competenti.

3. *Caso n. 23: operazione "Finanza e comunicazione S.I.M. S.p.A." (Italia)*

Nel febbraio 1995, l'Autorità Giudiziaria affidò ad un Reparto del Corpo l'incarico di svolgere indagini sul conto di una importante società di intermediazione finanziaria operante in Lombardia per approfondire e chiarire alcune situazioni anomale, concernenti operazioni di intermediazione mobiliare e gestione patrimoni.

L'attività investigativa fu preceduta da una intensa attività informativa diretta ad identificare tutti i soggetti che risultavano avere avuto significativi rapporti con i responsabili della società in argomento.

La palese esecuzione delle indagini veniva avviata eseguendo un'articolata operazione di polizia giudiziaria che prevedeva l'esecuzione di 42 perquisizioni locali presso abitazioni, sedi delle società commerciali e finanziarie riferibili a soggetti operanti a vario titolo negli organi sociali e nella rete dei promotori finanziari.

Successivamente, furono sviluppati accertamenti in ordine a tre vicende sospette che avevano interessato la gestione della società riferibili ad operazioni di:

- consegna alla S.I.M. di 232 libretti al portatore, relativa monetizzazione ed impiego della somma complessiva, in denaro, di 2.200 milioni in operazioni finanziarie;
- compravendita di azioni di una società con sede in Milano;
- compravendita di quote di una società con sede in Milano.

In ordine all'operazione di consegna dei libretti, gli elementi inizialmente in possesso non consentivano agli investigatori di individuare l'originaria provenienza delle somme. Si decise, pertanto, di sviluppare un'approfondita indagine presso la sede dell'istituto di credito che risultava aver acceso ed estinto i libretti di deposito.

Gli accertamenti consentirono di ricostruire un articolato sistema di apertura, e successivo frazionamento, di libretti al portatore che al termine del periodo 1987/1991 risultavano essere 236.

Nonostante l'interposizione di altri soggetti incaricati di eseguire i versamenti sui predetti libretti, i militari operanti riuscirono a ricollegare, con prove documentali e testimoniali, la titolarità del denaro ad un imprenditore, pregiudicato per reati contro la Pubblica Amministrazione nell'ambito di altre indagini concernenti fatti di corruzione.

La ricostruzione della capacità patrimoniale dell'imprenditore in argomento e di sua moglie - anche sulla base di altre dichiarazioni testimoniali - forniva sufficienti elementi per ritenere ragionevole che le somme confluite sui libretti provenissero da reati contro la Pubblica Amministrazione.

Il sistema di riciclaggio accertato non era limitato alla semplice "sostituzione" dei valori ovvero alla frapposizione di altri soggetti come "filtro" in maniera che ne risultasse ostacolata l'individuazione della provenienza, ma ricercava la "creazione" di nuova ricchezza attraverso il ricorso ad operazioni di Borsa eseguite per il tramite di agenti di cambio compiacenti (art. 648-ter).

In particolare si accertò che il riciclatore, ottenuta in consegna la somma derivante dai libretti, aveva detenuto il denaro su un conto cliente acceso presso la finanziaria indagata e dopo alcuni mesi aveva fatto accendere alla moglie dell'imprenditore un conto interno alla SIM con una somma derivante dalla regolare vendita di un immobile di proprietà. Data la legittima provenienza del denaro utilizzato per l'accensione del conto, il riciclatore procedeva, quindi, all'impiego di tali fondi in operazioni di borsa, che, in pochi mesi, partendo dall'importo iniziale di 195 milioni, consentiva alla "cliente" di conseguire utili per oltre 450 milioni al netto del versamento iniziale.

L'approfondito controllo svolto sulle operazioni registrate nella scheda titoli della “cliente” permisero di evidenziare che gli utili derivavano solamente da tre compravendite di “premi *donl*” e “premi *put*” effettuate per il tramite di un agente di cambio compiacente¹.

Successivamente, si decideva di simulare contratto “*donl*” o “*put*” sul predetto titolo (a prescindere dall'effettivo possesso dello stesso) valutando la “base” di riferimento e quindi il premio che rappresentava l'importo da accreditare a favore della cliente.

La procedura esposta avrebbe dovuto consentire alla cliente di riottenere nel tempo la somma di 2.200 milioni consegnati, per il tramite di altre persone, al riciclatore con i libretti al portatore in modo da poter giustificare la “nuova ricchezza” come il frutto di un fortunato investimento di

¹ Il “*donl*” è un contratto di borsa nel quale il venditore di un titolo, preso atto della quotazione ufficiale di un determinato giorno, fissa il prezzo e offre a colui che sarebbe interessato a comprarlo, un premio (il *donl*) rappresentato da una percentuale del valore del titolo.

Il premio è sempre dovuto dall'aspirante compratore, il quale il giorno della c.d. risposta premi (data successiva a quella della stipula) valuta l'andamento del titolo. Se è salito rispetto al valore fissato nel contratto, lo compra, paga il “*donl*” e lo rivende guadagnando la differenza tra i due prezzi. Se è sceso, poiché non gli conviene comprare un titolo ad un prezzo superiore a quello che potrebbe successivamente realizzare e comunque superiore al prezzo al quale potrebbe reperire il titolo sul mercato, non lo ritira e perde solo il premio.

Il “*put*” è un'operazione speculare al “*donl*”. In questo caso però è il possessore di titoli che acquista un premio *put*, fissando il prezzo, pagando tale premio in attesa del giorno della “risposta premi”.

Se il titolo scende oltre un certo livello, al possessore del titolo conviene vendere al prezzo prefissato. Se viceversa il titolo sale, al possessore non converrebbe più vendere, in quanto riuscirebbe a guadagnare di più vendendolo fuori dallo schema contrattuale convenuto con la controparte. Dunque, non lo consegna, risparmiando la differenza, pur dovendo sopportare la perdita del premio, dovuto al promissario acquirente.

Quella innanzi descritta è la procedura regolare prevista. Nel caso accertato, però, i contratti indicati venivano stipulati il giorno della c.d. risposta premi, quando era già noto l'andamento dei titoli, e venivano retrodatati.

Tali contratti venivano quindi posti in essere sulla base di un preciso calcolo scaturito dalla individuazione di un titolo e dal controllo sul suo andamento.

borsa.

In ordine alla compravendita di azioni, l'attività di indagine permise di rilevare un intreccio di società gestite, per interposta persona, dallo stesso riciclatore dell'operazione precedentemente analizzata.

Nel contesto investigativo si accertò che la compravendita di azioni avveniva sotto la direzione ed il controllo del riciclatore, che interveniva personalmente sulla formazione del prezzo.

Le escussioni, testimoniali ed i riscontri documentali, consentirono anche di ricostruire le singole responsabilità per fatti penalmente rilevanti nell'ambito dei reati societari e contro il patrimonio.

In particolare il sistema fraudolento adottato comportava l'utilizzo da parte del riciclatore di un "conto cliente" acceso presso la SIM in argomento, attraverso il quale venivano registrate le singole operazioni in titoli incrociate direttamente con la stessa SIM che rappresentava la controparte contrattuale.

Il "conto cliente", così gestito, aveva la funzione di volano, divenendo oggetto di addebiti o accrediti a seconda che si rendesse necessario aumentare i proventi della società ovvero creare perdite.

Infine, l'operazione finanziaria relativa alla compravendita di quote societarie era stata direttamente intermediata dalla SIM che aveva traslato sul conto cliente gestito dal riciclatore l'onere del successivo acquisto, consentendo alla società di realizzare una plusvalenza attraverso la rivendita delle quote ad un valore maggiorato del 662%.

In questo caso, però, la peculiarità dell'operazione fu rinvenuta nella specifica finalità di creare, artatamente, una plusvalenza a favore della società, in maniera che il risultato d'esercizio risultasse ampiamente in utile al fine di poter validamente presentare alla CONSOB la domanda di ammissione ai "recinti delle grida di borsa"

4. *Caso n. 24: operazione "Casas" (Stati Uniti)*

Una tendenza emergente negli Stati Uniti nel riciclaggio di denaro perpetrato per mezzo dei sistemi bancari era l'utilizzo di "casas" o "sottoconti" in banche statunitensi.

Questi erano conti accesi da persone giuridiche presso istituzioni finanziarie ufficiali, che consentivano ai clienti delle stesse di effettuare operazioni bancarie nel più completo anonimato, potendo effettuare transazioni in nome della "persona giuridica" ma per conto proprio.

In particolare, una delle agenzie statunitensi aveva individuato alcuni schemi che prevedevano l'utilizzo di "sottoconti" presso le maggiori banche del Nord America che venivano utilizzati per effettuare servizi bancari internazionali su vasta scala usufruendo della copertura di un conto controllato.

Tali servizi consistevano nell'emissione di assegni e nei trasferimenti telematici di fondi verso molteplici località del mondo. I clienti gestivano i loro affari presso le sedi locali delle banche estere che avevano un conto principale presso una corrispondente banca americana, potendo operare in forma anonima e completamente al di fuori della portata degli organi di controllo e degli investigatori.

Altro esempio del fenomeno innanzi descritto era lo schema bancario del "magazzino". Uno di tali schemi riguardava una società canadese operante in Toronto e a New York.

La banca "magazzino" costituiva la "casa" od il "sottoconto" per i suoi clienti. La società intestataria del conto principale, manteneva fino a 350 "conti-casa" intestati a società e persone fisiche ed agiva come camera di compensazione per le loro transazioni finanziarie.

I clienti, principalmente di Paesi sud americani, inviavano strumenti monetari, quali assegni circolari, bonifici e assegni di terze persone, per il deposito presso il conto principale della

società.

La società manteneva sotto-conti per tutti i suoi clienti ma utilizzava nomi in codice per identificare le transazioni di ogni cliente sulle ricevute di versamento individuali.

Gli strumenti monetari di pagamento venivano scontati da sospetti trafficanti di droga in diverse località estere, inclusa la Colombia, e depositati presso il conto principale della società.

La società trasferiva i fondi telematicamente o li investiva nel modo indicato dai propri clienti. Molti di questi ultimi utilizzavano i fondi per acquistare merci statunitensi, come ad esempio parti di auto o attrezzature mediche, che successivamente venivano inviate in Sud America.

5. Caso n. 25: operazione “Muriel” (Europa settentrionale)

Tre malviventi lavoravano per un'organizzazione dedita al traffico di stupefacenti, per quanto risultassero ancora incensurati e non fossero stati fino a quel momento identificati dalla polizia come soggetti legati ad attività illecite.

Alcuni membri della banda trasferirono alcune grosse somme di denaro nei conti che i tre avevano acceso in una banca dell'Europa settentrionale, e dopo poco tempo il denaro fu convertito in contanti. Ciò fu ritenuto sufficiente per la banca per segnalare l'operazione al *Financial Intelligence Unit* nazionale.

I malviventi decisero pertanto di portare il denaro in un'altra nazione europea in cui era possibile aprire conti correnti anonimi.

Al fine di rendere quanto più complicato il lavoro degli investigatori, essi depositarono le somme su 40 diversi conti, esibendo alle numerose banche a cui si rivolsero, quale garanzia della lecita provenienza del denaro, le ricevute rilasciate dall'istituto da cui avevano ottenuto il contante.

Una volta aperti con successo i conti, fecero ritorno nella nazione di provenienza, portando con sé tutta la

documentazione bancaria.

Tale carteggio, unitamente agli elementi emersi nel corso della prosecuzione dell'indagine, determinarono l'arresto dei tre per traffico di stupefacenti e riciclaggio, con la confisca di somme pari a circa sei milioni di dollari.

6. Caso n. 26: operazione "Bear" (Stati Uniti)

Al termine di un'importante operazione antidroga furono individuati beni di proprietà dell'organizzazione criminale per un valore di quasi due milioni di dollari, tra beni immobili e conti correnti bancari, allocati tra il Nord America, i Caraibi e l'Europa.

Nel corso delle indagini gli investigatori scoprirono che buona parte dei beni dell'organizzazione erano riconducibili a due società per azioni residenti nel Paese *off shore* "A" e giunsero al sequestro, inoltre, delle azioni al portatore di altre tre società *off shore*, unitamente al loro atto costitutivo.

Da ciò emerse successivamente che uno degli indagati si avvaleva dell'opera di un avvocato operante nella nazione "B", per condurre uno schema di riciclaggio che prevedeva l'incorporazione di società con azioni al portatore.

L'avvocato operava in collaborazione con una società avente sede nello stato "C", la quale, a sua volta, si appoggiava ad una società residente in "A" per acquisire la proprietà, nello stesso stato "A", delle società con azioni al portatore.

Non vi era, infatti, alcun obbligo di registrare i nominativi dei possessori delle azioni presso il registro delle società o in altri uffici pubblici. Gli unici nominativi che comparivano erano quelli di coloro che avevano materialmente costituito la società nello stato "A", i quali avevano trasmesso le azioni al portatore e l'atto costitutivo alla società operante nella nazione "B", la quale, a sua volta, aveva affidato il tutto all'avvocato, che aveva in ultimo consegnato l'intera documentazione al suo cliente. L'archivio della società dello stato "B" conteneva

solamente le istruzioni impartite all'avvocato dal presunto proprietario delle azioni e poco altro.

Il ricorso ad azioni al portatore e ad intermediari professionisti consentì ai possessori delle azioni di mantenere l'assoluto anonimato e si rivelò un potente strumento di occultamento dei proventi di reato.

Se gli investigatori non avessero sequestrato le azioni al portatore in possesso dell'indagato, sarebbe stato impossibile determinare l'effettivo proprietario delle società, nonché individuare e sequestrare i proventi di attività illecite.

In questo caso le società *off shore* risultarono proprietarie di un gran numero di beni sospettati di essere anch'essi il frutto della commissione di reato, tra cui alcuni conti correnti accesi nello stato "C" e beni immobili allocati in "C" e "D".

CAPITOLO VII

L'UTILIZZO DI *INTERNET*

Con l'avvento e la diffusione di *internet*, è notevolmente cresciuto, negli ultimi anni, il numero degli operatori finanziari in grado di fornire servizi di *on line banking*, tra i quali ha avuto la massima diffusione il cd. *internet banking*, attraverso il quale il cliente della banca può accedere e gestire il proprio conto per il tramite di *internet*.

La gamma dei servizi è comunque in continua espansione, così come la diffusione dei mezzi di pagamento elettronici, per quanto il fenomeno vari sensibilmente da una nazione all'altra.

Ad esempio, in Cina ed Hong Kong i pagamenti in contanti, anche per importi considerevoli, costituiscono la normalità, ed anche se le banche offrono servizi *on line*, i clienti preferiscono ricorrere alle "macchine parlanti" (*Automated Teller Machine* –A.T.M.) o al contatto diretto con l'operatore.

Per altro verso, in Finlandia, quasi la metà della popolazione ha accesso ad *internet* e l'85% degli ordini di pagamento vengono trasmessi alle banche per via telematica.

Vi sono, però, alcuni fattori che, se da un lato possono contribuire ad incrementare l'efficienza ed a ridurre i costi dei servizi finanziari, per altro verso possono agevolare notevolmente l'attività delle organizzazioni dedite al riciclaggio.

Ci si riferisce, in particolare alla:

- facilità di accesso ad *internet*;
- "spersonalizzazione" del contatto tra il cliente e l'operatore finanziario;
- rapidità delle transazioni.

Per i profili di più stretto interesse di questa pubblicazione emergono, inoltre, due ulteriori insidie, quali l'anonimato

pressoché totale delle transazioni, nonché la difficoltà di determinare la giurisdizione competente alla concessione della licenza ed alla vigilanza sui servizi finanziari offerti.

In questo scenario, l'organizzazione di scommesse via *internet* costituisce uno degli schemi sempre più utilizzati dalle organizzazioni criminali per porre in essere operazioni di riciclaggio, il più delle volte attraverso il ricorso a *server* allocati in Paesi *off shore*.

1. Caso n. 27: operazione "Euroclear" (Italia)

Il servizio fu originato da una segnalazione di operazioni sospette inoltrata dall'Ufficio Italiano Cambi ad un Reparto del Corpo, riguardante il versamento di banconote svizzere e di titoli di credito esigibili fuori piazza da parte di "A", un soggetto di origine toscana.

Sulla base di tale informazione, il Reparto individuò presso uno sportello bancario milanese un conto corrente acceso ed estinto in soli 5 giorni, dal quale "A" aveva emesso 23 assegni circolari, di cui 13 a suo favore e 10 all'ordine di "B", pregiudicato per reati di riciclaggio, usura, traffico di stupefacenti, traffico illecito di banconote e titoli di stato contraffatti, truffa ed altro, nonché, già destinatario di misure di prevenzione.

Sulla base di tali risultanze investigative, unitamente agli elementi acquisiti sul conto di "B" - già oggetto di indagine da parte di un altro Reparto del Corpo - fu predisposto un servizio di intercettazione telefonica nei confronti di "A" in relazione ad una ipotesi investigativa tesa ad individuare il probabile riciclaggio di denaro proveniente dal traffico di sostanze stupefacenti operato da una potente cosca calabrese.

La capacità delinquenziale di "A" si estrinsecava, fondamentalmente, attraverso l'utilizzo di sofisticati strumenti informatici e prodotti finanziari impiegati per la realizzazione di illecite operazioni finanziarie.

Infatti "A", esperto in informatica e di strumenti finanziari negoziabili telematicamente, nonché grande conoscitore del sistema bancario internazionale, era in grado di introdursi con il suo *personal computer* nel sistema telematico di un importante istituto di credito monegasco, avvalendosi anche della collaborazione interna di alcuni funzionari compiacenti, i quali, mensilmente, gli fornivano i codici di accesso del sistema di sicurezza.

Tale condotta permetteva ad "A" di visualizzare in via telematica e nel sistema "Euroclear"¹ posizioni attive su particolari conti correnti per importi considerevoli, alzando così il più possibile il tasso di "mimetismo" dei capitali virtualmente creati, in modo tale da consentire la concessione di garanzie bancarie idonee all'ottenimento di linee di credito di importo elevato, rilasciate sulla scorta di documentazione bancaria artatamente creata.

Inoltre, il predetto meccanismo era in grado di garantire, in un secondo momento, "evidenze fondi" e "blocco fondi" a chi, in cambio di allettanti provvigioni (di norma il 10% dei capitali artatamente predisposti), aveva necessità di sostituire ingenti somme di denaro da destinare a programmi di investimento ad alto reddito su circuiti bancari di altri Paesi (*roll programs*) nonché ricevere linee di credito per successivi investimenti finanziari o speculazioni mobiliari.

A carico di "A" furono individuate diverse ipotesi di reato.

Riciclaggio di certificati di deposito rubati

L'attività investigativa portò al collegamento con un'indagine aperta dalla Procura della Repubblica operante nell'Italia meridionale connessa ad una nuova ed ulteriore segnalazione di operazione sospetta.

¹ Sistema telematico bancario europeo in cui vengono negoziati strumenti finanziari. E' una camera di compensazione e liquidazione titoli di proprietà dei suoi membri, prevalentemente banche, costituiti sotto forma di cooperativa.

Gli elementi raccolti misero in evidenza un'attività di riciclaggio concernente la monetizzazione di cento Certificati di Deposito emessi da una importante banca nazionale, del valore di dodici miliardi di lire, oggetto pochi mesi prima di rapina a mano armata.

Grazie anche alle informazioni fornite da un collaboratore di giustizia, si accertò che parte dei titoli, in possesso di un pregiudicato campano, dovevano essere trasferiti in Spagna, tramite la mediazione di "A", sul conto di una società riconducibile ad un noto malvivente palermitano.

Falsa fatturazione

Alcune intercettazioni telefoniche permisero inoltre di ricostruire un'operazione concernente l'emissione di fatture per operazioni inesistenti che vedeva coinvolto "A", in qualità di emittente, per il tramite di due noti pluripregiudicati, di documenti fiscali contabili del valore di circa quattro miliardi. L'apparente regolarità formale dell'operazione sarebbe stata garantita attraverso la predisposizione di appositi contratti commerciali, la cui redazione veniva demandata ad un complice dello stesso "A".

Reimpiego di capitali di provenienza illecita

Nonostante le sue molteplici attività, "A" risultava sconosciuto al fisco italiano e le uniche tangibili prove di reinvestimento di rilevanti somme di denaro nel territorio nazionale furono individuate nell'acquisto di una nota società calcistica, con recenti trascorsi nella serie A nazionale, nonché nella costituzione di una società a responsabilità limitata legata alla predetta compagine sportiva.

L'acquisto delle quote della società era stato effettuato mediante la sottoscrizione di un assegno tratto da un conto corrente acceso presso una banca londinese.

Al riguardo, attraverso contatti assunti con gli organi di polizia inglese, fu possibile accertare che:

- il conto corrente era spesso utilizzato da "A" come

- cassaforte temporanea di denaro di provenienza illecita;
- la copertura dell'assegno era stata assicurata da un cittadino venezuelano - residente a Londra e già oggetto di indagine in Gran Bretagna - mediante un bonifico effettuato da una banca svizzera;
- presso il predetto conto inglese il sudamericano aveva in precedenza fatto affluire i proventi di una sua precedente attività illecita assimilabile a quella di "A" e consistente nella predisposizione di falsa documentazione bancaria attestante fittizie disponibilità di denaro un istituto di credito monegasco, da cedere a terzi compiacenti ed al fine di utilizzarle quale strumento a garanzia per successive operazioni finanziarie a discapito ed a danno delle banche destinatarie.

2. Caso n. 28: operazione "Virtual casino" (Europa)

La polizia di un Paese europeo (nazione "A") avviò un'indagine su di un casinò virtuale operante su *internet*, sul conto del quale il *Financial Intelligence Unit* nazionale aveva anche ricevuto una segnalazione di operazione sospetta da parte di una banca.

Il casinò era gestito da una società residente nella nazione "A", ma il sito era installato su di un *server* allocato in un Paese caraibico. Attraverso una collegata caraibica, infatti, la società aveva acquistato i diritti di un "dominio", trasferendone la titolarità ad una terza società asiatica.

Per accedere al servizio, il cliente, che poteva effettuare le puntate fornendo semplicemente i dati della propria carta di credito, doveva preventivamente "scaricare" un programma fornito da un *provider* operante nello stesso stato "A".

La polizia ed il F.I.U. analizzarono il movimento di fondi connesso alle diverse società coinvolte, rilevando che il denaro proveniva da un ufficio di cambio e da un grande magazzino

operanti nello stato “A”, nonché da altre società residenti in Oriente, nei Caraibi ed in una nazione europea confinante “B”. I legami tra le diverse società non furono mai completamente chiariti.

Le informazioni raccolte evidenziavano, comunque, che:

- il titolare dell’ufficio di cambio aveva precedenti per reati di gioco;
- uno degli azionisti era stato accusato di una rapina ad una banca;
- anche la società operante nello stato “B” era oggetto di indagine nella nazione di residenza per somme clandestine.

Sulla base di tali dati fu possibile approfondire le indagini che portarono alla scoperta di due diverse attività illecite.

In primo luogo la produzione di componenti per *slot machines*, proibita nello stato “A”. I relativi profitti, derivanti dalle vendite effettuate nello stato “B”, furono stimati in circa 800.000 dollari.

La seconda attività, anch’essa proibita nello stato “A”, consisteva nella progettazione, realizzazione e gestione di un casinò virtuale su di un sito *internet* operante in “A”, “ospitato” da un *provider* allocato nello stesso Paese.

Nei 56 giorni per i quali fu accertata l’operatività del sito, furono individuati 23 giocatori residenti in Europa, Nord America ed Africa, i quali avevano effettuato scommesse per un valore superiore ai 40.000 dollari.

Le indagini provarono che le somme raccolte erano comunque superiori a quelle generate dalle scommesse individuate; emersero, infatti, fatture false per quasi 100.000 dollari ed un accredito non giustificato sul conto del titolare dell’ufficio di cambio pari a quasi 300.000 dollari.

PARTE SESTA

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

Premessa

La criminalità organizzata ha affrontato nell'ultimo ventennio quello che possiamo definire un "processo di modernizzazione". Allo stato attuale, i gruppi criminali costituiscono aggregati di potere economico e finanziario con una fisionomia tipica delle forme associative di stampo manageriale, dotati di una flessibilità tale da permetterne l'introduzione in ogni operazione o meccanismo economico in grado di produrre elevata ricchezza. Indubbiamente, le moderne tecnologie hanno facilitato questo processo. La dimostrazione di quest'ultima affermazione è data dal fatto che oggi i grossi gruppi criminali fanno ricorso ai trasferimenti di denaro via cavo e/o via etere per riciclare il denaro di provenienza illecita.

Per compiere queste operazioni le organizzazioni si avvalgono della collaborazione di riciclatori professionisti, i cosiddetti "colletti bianchi", uomini d'affari in grado di garantire la massima riservatezza sulla provenienza ed appartenenza del denaro. Essi hanno messo a punto una serie sempre maggiore di operazioni attraverso le quali si cerca di far perdere le tracce del denaro, non solo separandolo dal momento della produzione criminale, ma anche "scollegando" tra loro le varie fasi di trasferimenti a catena.

Esistono parallelismi, nel tempo e nello spazio, tra la messa a punto di meccanismi e istituzioni della globalizzazione finanziaria e il ricorso a metodi sempre più raffinati di riciclaggio dei capitali provenienti dalla produzione e dal traffico di droga e da altre attività illecite. Alcuni centri del riciclaggio del denaro sporco sorgono, fin dalla fine degli anni sessanta, nei paradisi fiscali e nelle piazze finanziarie *off-shore*, cioè proprio in quei Paesi che servono da base all'espansione geografica del mercato dei "petrodollari", fuori dalla portata delle banche centrali.

Ugualmente, la rapida crescita del volume dei narcodollari, nel corso degli anni 1985-95, risulta contemporanea alla deregolamentazione e alla liberalizzazione finanziaria, che al tempo stesso ha generato la moltiplicazione delle occasioni offerte ai capitali di rivalutarsi in modo puramente finanziario, al di fuori di ogni attività di produzione di beni e servizi.

Riguardo alla localizzazione geografica delle piazze che strutturano il mercato mondiale, si noterà che una delle caratteristiche della globalizzazione finanziaria è quella di collegare con un filo diretto le piazze finanziarie più prestigiose - la City di Londra, Zurigo e Ginevra, New York, Chicago e Los Angeles, Francoforte, Tokyo e Singapore - con località più recenti ed equivoche, cioè i paradisi fiscali e le piazze finanziarie utilizzate *off-shore* dalle grandi banche ed imprese per le loro operazioni di “zona grigia”.

Queste piazze finanziarie - Bahrein, ma soprattutto i diversi Stati delle Antille ex britanniche ed ex olandesi, le Bahamas, le Bermuda, le isole Caiman, come pure Hong-Kong in Estremo Oriente - sono quelle in cui le attività illecite, che producono denaro sporco, sfruttano tutte le possibilità per ripulire i loro capitali.

Abbattendo le frontiere e internazionalizzandosi, il sistema finanziario ha consentito al denaro sporco di nascondersi, muoversi e valorizzarsi meglio, talvolta lontano dalla sua origine geografica e sociale.

In tale contesto, si ritiene opportuno evidenziare che, negli ultimi anni ed in più di un'occasione istituzionale, le competenti Autorità governative americane hanno posto l'accento sui pericoli di destabilizzazione dei mercati da parte di considerevoli flussi finanziari di dubbia origine.

Il monito più volte sottolineato anche agli organi congressuali statunitensi fa riferimento ad un'analisi che la *Federal Reserve* ha compiuto su attività finanziarie qualificate in divisa americana ed ammontanti a circa cinquecento miliardi di dollari, parcheggiate presso una serie interminabile di fondi *off-*

shore in Paesi sovrani che certo non brillano per limpidezza, trasparenza ed ossequio ai regolamenti comunemente accettati sulle transazioni mobiliari internazionali.

1. Riflessioni sugli aspetti normativi e processuali del fenomeno del riciclaggio

Dalla premessa svolta nel paragrafo introduttivo, discende che le operazioni di riciclaggio si presentano sempre più caratterizzate da articolati schemi che vedono coinvolte istituzioni finanziarie appartenenti a Paesi diversi, alcuni dei quali sovente sprovvisti di legislazioni adeguate a fronteggiare in maniera efficace il fenomeno oppure, in taluni casi, favorevoli alla circolazione di capitali di illecita provenienza al fine di aumentare il proprio prodotto interno lordo.

Il quadro di situazione delineato è chiaramente esplicitativo della complessità della problematica in argomento e di come, per la fantasia che caratterizza gli attori del riciclaggio, l'azione di contrasto non possa prescindere dal coinvolgimento a tutti i livelli – legislativo e processuale – dei soggetti deputati alla prevenzione ed alla repressione di tale tipologia di illecito.

1.1 Profili legislativi

Sotto l'aspetto legislativo, l'analisi deve essere necessariamente condotta prendendo in esame due diverse visuali:

- quella relativa al quadro normativo comunitario ed internazionale;
- quella concernente il sistema legislativo interno.

Sotto il primo profilo meritano di essere ricordate le diverse iniziative volte a contrastare, in maniera più o meno diretta, il fenomeno del riciclaggio.

Ci si riferisce in particolare, agli accordi internazionali finalizzati a ridurre, se non eliminare del tutto, l'utilizzo da parte della criminalità dei c.d. paradisi fiscali, ossia quei Paesi che, per attirare capitali, prevedono una pressione fiscale di gran lunga meno elevata dei Paesi di origine e, per quel che qui maggiormente rileva, garantiscono l'anonimato attraverso un rigido segreto bancario. È chiara, quindi, la finalità delle organizzazioni criminali di far perdere ogni traccia dell'origine dei capitali illecitamente accumulati¹

In definitiva, le iniziative adottate in campo internazionale non possono che essere giudicate positivamente, per quanto l'espansione transnazionale della criminalità organizzata richieda un corrispondente adeguamento delle leggi, delle autorità investigative e della giustizia penale dei vari Paesi. Negli ultimi decenni la cooperazione internazionale nel campo della lotta alla criminalità è stata in qualche modo accelerata dall'allarme suscitato dai fenomeni del terrorismo e del traffico di stupefacenti, ma le differenze esistenti all'interno dei singoli sistemi giuridici rendono comunque assai complicata una cooperazione piena e stabile nel campo della giustizia penale.

Il processo che porta all'armonizzazione delle leggi e dei regolamenti è dunque lungo e irto di difficoltà.

In primo luogo a causa delle profonde differenze culturali, specialmente in merito al valore differenziale esistente tra il rispetto dei diritti umani e l'effettività delle sanzioni criminali.

¹ Analogamente, degna di menzione è anche l'intesa raggiunta in sede comunitaria su di un pacchetto di misure concernenti il risparmio transfrontaliero, l'avvio entro il 2003 di un sistema di scambio completo di informazioni tra le amministrazioni fiscali sui redditi finanziari dei non residenti, a cui si aggiungono, tra l'altro, la soppressione entro lo stesso anno anche dei regimi fiscali "dannosi" ai fini della concorrenza fiscale e la scomparsa, entro il 2010, del segreto bancario nei Paesi UE. Sulla stessa linea si muove anche l'OCSE, che ha fissato l'obiettivo di arrivare entro il 2005 alla soppressione degli stessi paradisi fiscali, formulando una *black list* di Paesi non collaborativi (soprattutto in tema di scambio di informazioni ed alla trasparenza) e mettendo in cantiere pesanti misure sanzionatorie per i Paesi che non si adegueranno.

In secondo luogo a causa di differenze di tipo organizzativo, presenti all'interno delle strutture di investigazione e di giustizia, che complicano ulteriormente la cooperazione internazionale poiché le interazioni tra i differenti attori del sistema penale variano da Paese a Paese.

La giustizia penale rappresenta infatti una sfera delicata dei governi nazionali poiché è direttamente coinvolta con la libertà degli individui e con il mantenimento dell'ordine sociale; i singoli Stati, dunque, sono restii a cedere parte della loro sovranità in questo campo alla comunità internazionale. Così, mentre investigatori e procuratori sono soggetti ad una giurisdizione ancora troppo localizzata, di respiro ancora troppo regionale rispetto ai profondi confini del crimine, i criminali si muovono a livello transnazionale creandosi un proprio spazio.

Ne consegue che, dinanzi ad asimmetrici assetti regolamentari, si vanno consolidando le differenze e rafforzando ulteriormente le organizzazioni criminali, lasciate libere di sfruttare le disomogeneità sistemiche per accrescere i propri margini di manovra e vanificare in tal modo anche gli sforzi di quelle legislazioni che si caratterizzano per l'adozione di provvedimenti più efficaci e concreti.

Proprio per tali motivi ormai da tempo in ambito europeo si parla di spazio giuridico comune. Il menzionato progetto²,

² Il progetto di ricerca denominato "spazio giuridico europeo" è stato ideato nel novembre del 1995 dal Dott. F. De Angelis, direttore della Direzione generale XX della Commissione, ed affidato ad un gruppo di esperti diretto dalla Prof. Mireille Delmas-Marty. La sintesi delle proposte formulate da questo gruppo tra il novembre 1995 ed il maggio 1996, sono raccolte in un documento denominato *Corpus Juris* che si compone di 35 articoli. L'iniziativa si articola essenzialmente su tre principi fondamentali: il principio di territorialità europea, in base al quale un ufficio unitario del pubblico ministero agisce con identici poteri; quello della garanzia giudiziaria, che sottopone le richieste di provvedimenti coercitivi al controllo del giudice; in ultimo, il principio del c.d. processo in contraddittorio, che prevede un nucleo fondamentale di garanzie processuali comuni

prevede, tra l'altro, che ad indagare ed a valutare la necessità di presentare un'accusa per un reato provveda un organo sovranazionale denominato pubblico ministero europeo, ad emettere la decisione saranno invece gli organi giurisdizionali dei singoli Stati sulla base di norme penali e processuali comuni.

D'altronde la necessità di superare la lentezza delle rogatorie, il mancato coordinamento tra le varie attività di indagine e processuali condotte dalle varie Procure, costituiscono valide ragioni per promuovere la figura di un organo giudiziario unitario, responsabile delle indagini, della richiesta di rinvio a giudizio e dello svolgimento dell'accusa in dibattimento. Secondo tale progetto, le funzioni del pubblico ministero europeo sarebbero essenzialmente esercitate da magistrati in grado di spostarsi da uno Stato all'altro e di chiedere l'emissione di provvedimenti al giudice nazionale competente³.

L'iniziativa tenta di dare una risposta all'anomalia presente in ambito UE in cui il permanere di scelte punitive, talora vistosamente distoniche da uno Stato all'altro e non adeguatamente censurabili dalla Corte di Giustizia, favorisce la creazione di aree privilegiate per la criminalità, altera le condizioni di mercato (variando il c.d. costo del delitto) e, non da ultimo, implica forme di disuguaglianza nella tutela dei cittadini dell'Unione.

In questa prospettiva l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha elaborato e varato a Palermo, nel dicembre dell'anno

³ Nel complesso, gli uffici del pubblico ministero europeo sono fondati sui tradizionali principi di indivisibilità e di solidarietà. In base al principio di indivisibilità, ogni atto compiuto da un pubblico ministero europeo (procuratore generale o delegato) è considerato compiuto dall'intero ufficio; al tempo stesso ogni organo ha la pienezza delle funzioni del pubblico ministero e, pertanto, può esercitare i suoi poteri in qualsiasi Stato membro, sia pure in collaborazione con il relativo ufficio di pubblico ministero delegato e con l'assenso del procuratore generale. Il principio di solidarietà, viceversa, impone un obbligo di assistenza tra i procuratori europei delegati.

2000, la Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale⁴ che definisce un complesso di norme, parametro di riferimento per tutti i futuri strumenti giuridici internazionali.

L'obiettivo quindi è quello di avviare processi di armonizzazione delle politiche sia preventive che repressive pervenendo ad una equalizzazione del rischio per i criminali. La consapevolezza che ovunque andranno troveranno lo stesso rischio nell'essere individuati, arrestati, condannati ed i proventi delle loro attività confiscati, si ritiene possa costituire un valido deterrente. E quando alcuni Paesi non sono in grado di raggiungere questo obiettivo, la comunità internazionale deve adoperarsi per aiutare i Paesi in difficoltà, attraverso forme di assistenza tecnica mirate ed effettuando investimenti strategici principalmente in due aree: risorse umane e tecnologia.

Le autorità investigative dovrebbero essere in grado di ricostruire le transazioni finanziarie più complesse utilizzando le tecnologie informatiche più sofisticate ed operare con la stessa "professionalità" e "flessibilità" organizzativa che caratterizza le organizzazioni criminali transnazionali.

Il quadro di situazione non risulterebbe, comunque, sufficientemente aderente alla realtà senza un'adeguata analisi del sistema normativo interno, l'unico in grado di incidere

⁴ La Convenzione definisce la figura comune di associazione criminale organizzata e ne precisa il carattere transnazionale, comprendendo i comportamenti criminali che non solo si compiono in più Paesi, ma che se anche realizzati in uno solo, abbiano avuto la preparazione o possano avere conseguenze in uno Stato diverso. La Convenzione obbliga tutti i Paesi firmatari a punire i delitti di partecipazione ad associazione criminale, riciclaggio, corruzione, intralcio alla giustizia, oltreché i *serious crime* (delitti puniti con pena superiore a quattro anni nelle legislazione nazionali) che attengano al crimine organizzato transnazionale. Anche sul piano delle procedure, la Convenzione impegna gli Stati con norme che rendono più efficace le attività degli organi giudiziari nazionali e intensificano la cooperazione giudiziaria e di polizia, con l'invito a creare "squadre investigative congiunte" per indagare gravi attività criminali

concretamente sulle condotte illecite che vedono coinvolto il nostro Paese.

Sotto tale profilo, appare doveroso premettere, come evidenziato in precedenza, che il GAFI ha recentemente formulato un giudizio positivo sulla legislazione italiana antiriciclaggio, ritenendola adeguata per colpire i patrimoni illeciti nel momento di trasformazione in patrimoni leciti e/o di successivo investimento in attività lecite.

Ciò nonostante, come sarà meglio chiarito nel successivo paragrafo concernente i profili processuali dell'azione di contrasto al fenomeno, la situazione è suscettibile di ampi (e talvolta necessari) margini di miglioramento ed affinamento.

Peraltro, ricollegandoci alle considerazioni espresse nella parte prima del presente studio, numerosi spunti di riflessione possono essere tratti proprio dal documento “*Euroshore*”, finanziato dall'Unione Europea, il quale ha raccomandato ai Paesi membri l'adozione di diverse iniziative, tra le quali meritano di essere evidenziate:

- l'eliminazione dal diritto societario delle azioni al portatore e quelle intestate a “prestanome”;
- la ricerca di un maggiore coinvolgimento dei soggetti deputati alla segnalazione di operazioni sospette, eventualmente elaborando un sistema di incentivi per le istituzioni creditizie e finanziarie;
- l'introduzione di una forma di responsabilità penale delle persone giuridiche per affiancare ai procedimenti contro la persona anche quelli contro i patrimoni;
- la rivisitazione dell'ambito di operatività del sistema sanzionatorio penale, che - al di là delle ipotesi di censura del coinvolgimento diretto in fatti di riciclaggio - dovrebbe essere individuato con riguardo a quelle sole ipotesi di comportamenti che, superando i canoni professionali di una gestione sana e prudente, possono consentire in concreto condotte di riciclaggio; ciò a seguito della scelta di accettare operazioni finanziarie

anomale che per le loro caratteristiche andrebbero rifiutate (frazionamento di posizioni, intestazione fittizia di rapporti, costruzione artificiosa di operazioni per movimentare fondi da un soggetto a un altro ecc.). La figura penale di base nel settore della disciplina dell'antiriciclaggio (prima cioè che si rientri in ipotesi di riciclaggio vero e proprio) potrebbe dunque consistere in un reato per l'ostacolo all'individuazione delle operazioni finanziarie svolte; verrebbe così ugualmente a configurarsi un anticipo di tutela rispetto alle condotte di riciclaggio.

In aggiunta alle proposte formulate nell'ambito di tale progetto, ulteriori iniziative legislative potrebbero altresì essere rivolte a favorire:

- il costante controllo della moneta elettronica circolante nelle reti di trasferimento⁵. A tal proposito, si ritiene di dover evidenziare che il mondo dei mezzi di pagamento, al pari di quello degli strumenti finanziari, infatti, è in continua evoluzione, e taluni nuovi mezzi di pagamento accettati anche internazionalmente sembrano tuttora sfuggire alla rete dei controlli. Tra questi, ci pare di poter segnalare le cosiddette “*carte serbatoio*”, cioè di quelle carte che consentono di disporre di un credito spendibile in appositi circuiti convenzionati previa costituzione di provvista presso un intermediario. La provvista costituisce il limite di valore, esaurito il quale la carta perde la propria capacità di circolare, ma non quella di essere “ricaricata” mediante costituzione di nuova provvista nelle forme contrattualmente consentite (versamento di moneta a corso legale, addebito di depositi o conti). Il sottile schermo

⁵ Si pensi alla rete europea dei bonifici *Target*, che permette il trasferimento in tempo reale di grosse somme di moneta elettronica.

antiriciclaggio di simili mezzi di pagamento è oggi costituito dalla loro formale “nominatività”, ma il sistema ha due livelli di tenuta: uno, più affidabile, è rimesso all’intervento dell’intermediario finanziario che gestisce la carta e che ne cura le operazioni di provvista; l’altro, invero assai labile, prevede il controllo della nominatività a cura degli operatori commerciali presso i quali la provvista viene spesa. Il rischio sotteso ad un sistema del genere è quello di trasformare la “carta serbatoio” in uno strumento del tutto affine ai titoli al portatore, senza che il documento, per la sua atipicità, ne debba scontare i pesanti limiti e vincoli. Una possibile soluzione della problematica potrebbe essere trovata in una forma di responsabilizzazione degli operatori appartenenti al circuito in cui la carta è utilizzabile, nell’ambito di un bilanciamento tra speditezza ed economicità delle transazioni commerciali da un lato, e sicurezza dell’intermediazione finanziaria dall’altro;

- la sorveglianza attiva sugli investimenti azionari, obbligazionari, su merci e prodotti derivati, che possono permettere alla criminalità di entrare in modo determinante od esclusivo nella proprietà o gestione di attività industriali e commerciali;
- una effettiva e severa analisi delle operazioni di fusione ed aggregazione tra imprese, le quali possono attualmente dare vita a potenti *holding* in grado di sfidare i controlli statali e comunque condizionare il mercato nel suo complesso.

Una rilevanza del tutto nazionale riveste inoltre “l’Anagrafe dei conti e dei depositi”, attiva da diverso tempo in numerosi

Paesi occidentali⁶ ma non ancora pienamente utilizzabile nella nostra nazione, nonostante sia stata istituita da oltre un decennio ed attivata con provvedimento dell'agosto del 2000⁷.

1.2 Profili processuali

Sul piano processuale, un primo dato risulta immediatamente evidente: al complesso ed ampio quadro normativo che caratterizza l'ordinamento giuridico nazionale corrisponde una produzione giurisprudenziale estremamente limitata, che assume una caratteristica di "rarietà" quando ci si riferisce ai reati previsti dagli articoli 648 bis e ter del Codice Penale.

Non può non rilevarsi, infatti, come abbia portato a risultati decisamente poco significativi l'inversione di tendenza auspicata con la legge n. 328/93, che ha previsto l'ampliamento dei reati presupposti a tutti i delitti, nonché delle condotte materiali punibili anche alle condotte tipiche descritte con la clausola di chiusura "altre operazioni" (accanto a quelle tipiche di sostituzione e di trasferimento di denaro, beni ed altre utilità). Peraltro, la maggior parte delle sentenze emesse in riferimento all'art. 648 bis riguardano quasi esclusivamente condotte di riciclaggio di automezzi attinenti l'alterazione dei numeri di telaio⁸.

Appare auspicabile, pertanto, tenuto conto del quadro normativo vigente, una maggiore attenzione verso le indagini

⁶ In molti Paesi gli accertamenti bancari in materia fiscale sono consentiti soltanto se l'Amministrazione finanziaria conosce a priori il numero di conto corrente del soggetto da controllare.

⁷ In ragione, altresì, della nutrita produzione normativa del legislatore nazionale nel comparto in esame si rende sempre più convincente l'idea, già proposta in passato ma mai realizzata, di procedere all'elaborazione di un "Testo Unico sul riciclaggio".

⁸ Cfr, fra le altre, sentenze Cass., Sez. II, 11 giugno 1997; Cass., Sez. I, 15 ottobre 1998; Corte di Appello di Cagliari, 18 settembre 1996; GIP Tribunale di Roma, 20 gennaio 1997.

patrimoniali che possono prendere avvio nell'ambito dei procedimenti penali contro la criminalità organizzata, il più delle volte indirizzate solo verso i singoli membri delle cosche quando, invece, sfuggendo ai più limitati tempi previsti per la conduzione delle indagini preliminari, potrebbe risultare opportuno istituire procedimenti separati, finalizzati a porre sotto inchiesta, attraverso accertamenti specifici e mirati, unicamente le ricchezze degli imputati.

Allo stesso modo, dovrebbe essere curata:

- l'automatica instaurazione dei procedimenti di confisca obbligatoria previsti dall'art. 12 *sexies* della legge n. 352/92 in tutti i casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta per una vasta tipologia di reati. Tali procedimenti, infatti, consentono di colpire i beni di valore sproporzionato al reddito od all'attività economica esercitata, sfruttando il meccanismo, già collaudato in sede di misure di prevenzione patrimoniale, di confiscare tutti i beni di cui non venga dimostrata la legittima provenienza e consentendo, ai sensi del secondo comma dell'art. 321 del C.P.P., di applicare la misura cautelare del sequestro preventivo per evitare la sottrazione dei capitali nelle more del procedimento;
- una maggiore attenzione ed un più accorto approfondimento dei procedimenti di prevenzione patrimoniale ex artt. 2 bis e ter della legge n. 575/65.

Allo stato attuale, infatti, tali strumenti normativi, fondandosi su una presunzione di illecita accumulazione per taluni soggetti e non presupponendo un vero e proprio accertamento della provenienza dei beni, appaiono quelli maggiormente in grado di consentire il raggiungimento dei migliori risultati per individuare e confiscare i capitali illeciti.

2. *Prospettive di cooperazione politica ed economica*

Il raffronto con i sistemi antiriciclaggio – più o meno sviluppati – esistenti negli altri Paesi europei ed extraeuropei, di cui si è cercato di fornire una panoramica nella terza e quarta parte del presente studio, suggerisce la necessità di superare costantemente la dimensione nazionale dell'apparato preventivo-repressivo, e di assumere il riferimento internazionale quale unico livello adeguato di lotta contro un fenomeno sempre più favorito dalla diffusa globalizzazione dei mercati (tanto di fatto, quanto nell'ambito di regolamentazioni giuridiche)⁹, dalla diffusione delle tecnologie, dalle potenzialità offerte dai sistemi telematici e di telecomunicazione in generale.

In altri termini, si ha una generale caduta delle barriere, sia di quelle interne tra i vari settori dei mercati finanziari, sia di quelle esterne tra gli ordinamenti.

L'evoluzione delle fonti giuridiche internazionali e sovranazionali considerate in questo studio¹⁰ dimostra come esista oggi una volontà sufficientemente definita di contrastare il riciclaggio in un clima di effettiva collaborazione internazionale tra organi giurisdizionali ed investigativi dei vari Paesi, mediante il controllo dei sistemi di pagamento.

Tale volontà va tuttavia alimentata e rafforzata, per colmare quelle lacune, anche vistose, innegabilmente presenti nel sistema. Il contrasto al riciclaggio, infatti, si presenta, al momento, come una tematica rispetto alla quale esistono diversi gradi di sensibilità a seconda delle condizioni sociali,

⁹ È ormai evidente, anche alla luce della legislazione comunitaria e nazionale, che i principi di libera circolazione e stabilimento degli intermediari finanziari sono pienamente acquisiti.

¹⁰ Ci limitiamo qui a ricordare la Convenzione del Vienna del 1988, la Convenzione di Strasburgo del 1990, l'istituzione del FATF/GAFI per decisione del G7, le Direttive Comunitarie n. 91/308 del 10/06/1991 e n. 2001/97/CE del 4/12/2001.

politiche ed economiche in cui versano le economie dei diversi Paesi.

Negli Stati del cosiddetto “occidente”, l’adesione alle rammentate impostazioni internazionali di contrasto ha prodotto dei sistemi e delle strutture che, pur perfettibili, dimostrano un grado sufficiente di compatibilità e, talvolta, perfino di integrazione, più marcati nell’ambito dell’Unione Europea per effetto della forza vincolante degli strumenti giuridici fondanti il substrato normativo condiviso.

Per contro, negli Stati caratterizzati da una struttura socio-politico-economica meno definita – Stati post-colonialisti, Stati che escono da esperienze di economia pianificata, realtà “terzomondiste” in genere – la situazione è assai meno omogenea, ed anzi presenta, in diversi casi, maglie assai larghe sulle quali è necessario interrogarsi.

Il rischio insito in siffatto quadro è quello di riprodurre, a livello del riciclaggio, il noto fenomeno degli “sviamenti di traffico”¹¹, cioè dell’attrazione dei movimenti illeciti verso quei sistemi-Paese che con probabilità minore, se non nulla, ne possano individuare e colpire la natura criminale.

La comunità internazionale deve dunque sentirsi chiamata a proteggere le acquisizioni già realizzate al fine della cooperazione antiriciclaggio, ed a svilupparne di nuove in modo da costituire una struttura di prevenzione e contrasto reticolare di portata effettivamente mondiale.

Si tratta di uno sforzo in primo luogo politico, poiché implica una delicata opera di persuasione nei confronti di numerose Autorità di Governo - ed amministrative in genere –

¹¹ L’espressione “sviamenti di traffico” venne a suo tempo coniata per descrivere un fenomeno che ha lungamente afflitto l’unione doganale realizzata tra gli Stati della Comunità Europea (ed i cui effetti non sono ancora del tutto svaniti), in cui il differente livello di attenzione rispetto alla minaccia criminale portata agli interessi finanziari nazionali e comunitari dalle attività contrabbandiere portava alla concentrazione dei traffici, sia legittimi, sia in frode alla legge doganale, presso un numero limitato di Uffici doganali.

circa il bisogno di mettere a punto dei sistemi, intrinsecamente complessi e costosi, la cui necessità si avverte solo in termini di sicurezza internazionale (sicurezza dei circuiti finanziari, sicurezza dei mercati, sicurezza *tout court* contro azioni terroristiche) piuttosto che come esigenza interna, propria del singolo Paese.

Lo sforzo, verosimilmente, non potrà non assumere forti coloriture di tipo economico. I Paesi potenziali destinatari di un'opera di persuasione quale quella che stiamo qui ipotizzando, infatti, sono per lo più Stati che hanno urgente bisogno di importare ricchezza che non riescono a produrre sul mercato interno (a causa di potenzialità di crescita inesistenti o inesprese); l'attrazione di capitali, realizzata anche attraverso legislazioni più o meno "paradisiache" dal punto di vista non solo fiscale, ma anche finanziario in genere, è dunque un *asset* importante verso questo primario obiettivo di politica economica.

Per proporre (o imporre?) legislazioni conformi o anche solo prossime agli standard internazionali deve pertanto presumersi la necessità di prevedere adeguate contropartite economiche: sulla base delle considerazioni fatte in questo nostro studio, ci sembra che l'unica via percorribile sia quella di perseguire ampi progetti d'investimento, che consentano una crescita strutturale delle economie nazionali garantendo l'afflusso di capitali esteri "puliti" in luogo di quelli "sporchi" altrimenti destinati ad essere inesorabilmente captati¹².

Quanto detto, potrebbe assicurare una maggiore efficacia ed efficienza ai meccanismi interni al settore finanziario per

¹² Riteniamo che delle mere "iniezioni di liquidità" nei sistemi economici nazionali, in sostituzione della liquidità dei capitali sporchi, potrebbero creare effetti quantomeno indesiderati. L'iniezione di liquidità, infatti, per sua natura è destinata ad incidere sui consumi di breve periodo piuttosto che sulle strutture di produzione, ed il suo esaurimento genera un effetto di depressione foriero di ulteriori e più abbondanti "iniezioni", senza riguardo per la loro natura e provenienza: in poche parole, si rischia un pericoloso effetto di "drogaggio" del mercato.

l'individuazione di fenomeni di riciclaggio e soprattutto favorire a divulgare una cultura dell'antiriciclaggio nell'ambito dell'intero mondo finanziario.

3. Spunti propositivi

È di tutta evidenza che la lotta al riciclaggio dei proventi da reato impone il coinvolgimento di tutte le categorie di imprese per preservare l'imprenditoria sana e, con essa, lo sviluppo economico e sociale.

Rinvenire e ripercorrere le tracce dei trasferimenti del denaro non è agevole. Occorre intercettare la "ricchezza negativa" (accumulata a costi sociali insostenibili) proprio nei luoghi di produzione, prima che intraprenda il percorso inquinante.

Per un verso, dunque, è necessario affinare ed estendere alla produzione ed alla distribuzione il metodo e gli strumenti delle leggi antiriciclaggio emanate nei Paesi industrializzati che hanno, nell'ultimo decennio, confermato la loro validità a presidio dell'intermediazione finanziaria. Per altro verso è fondamentale accrescere la conoscenza dei rapporti delle imprese e delle famiglie con gli intermediari.

Si ritiene, inoltre, che possa risultare estremamente utile ai fini di un'incisiva lotta al riciclaggio la possibilità che oltre al pagamento della pena pecuniaria, quale effetto della responsabilità civile per le sanzioni a carico di propri esponenti, colpire gli intermediari finanziari sul piano della reputazione sul mercato.

La vigente disciplina internazionale appare sotto questo profilo del tutto carente: ad esempio, in Italia, come del resto negli altri Paesi, i decreti sanzionatori previsti dalla legge 197/91 non sono assistiti da alcuna forma di pubblicità e restano, di fatto, "segreti".

La sanzione sotto il profilo della reputazione risulterebbe, invece, uno strumento di considerevole utilità come

dimostrano le previsioni della normativa bancaria italiana per la quale i decreti di irrogazione di pene pecuniarie per le violazioni in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali devono essere pubblicati sulla stampa.

Dunque il problema centrale della regolamentazione antiriciclaggio sarà quello di disegnare un sistema di procedure e incentivi che spinga razionalmente la banca ad avere un'efficace condotta di "agente" antiriciclaggio.

Un'altra misura proponibile potrebbe essere quella di estendere anche alle imprese commerciali, aventi un determinato volume d'affari, gli stessi obblighi di segnalazione delle operazioni sospette già previsti per gli altri soggetti, secondo la normativa antiriciclaggio vigente.

Di fatto, l'azione di lotta al riciclaggio deve fondarsi sull'adesione convinta agli obblighi di tali eventuali normative.

Tale adesione presuppone una fase di sensibilizzazione, il formarsi di una cultura antiriciclaggio. In concreto, pregiudiziale è l'azione di formazione del personale. A questo va correlato l'approntamento di soluzioni organizzative che consentano l'esplicarsi corretto della dialettica all'interno dell'azienda.

Compito delle autorità amministrative di controllo nazionali è quello di promuovere tali condizioni perché possa in concreto esprimersi la collaborazione attiva degli operatori nel preservare se stessi dall'aggressione criminale e nell'isolare la componente inquinata dei flussi finanziari. Peraltro, l'applicazione dei presidi e dei gravami della normativa antiriciclaggio estesa a tutti i comparti consente che non si producano situazioni distorsive della concorrenza sul mercato. Certo i meccanismi sanzionatori per i casi di elusione, conservano validità, ma si dovrebbe, piuttosto, insistere sulla "convenienza di una condotta sana e trasparente".

Sul contenuto concreto da dare al rapporto incentivante "ordinamento-operatore", si potrebbero prevedere, tra gli altri, i seguenti criteri direttivi:

- promuovere, nei due sensi, lo scambio di notizie sui fatti di frode per arricchire a basso costo il patrimonio informativo aziendale;
- prevedere abbattimenti fiscali sui costi vivi degli apparati aziendali antiriciclaggio.

Questo scenario di controlli e di programmi formativi, all'interno del quale gli operatori maturano la sensibilità del contributo prestato all'antiriciclaggio nell'esercizio della propria attività, va però ulteriormente arricchito. Spetta all'azienda trovare le soluzioni più idonee per non indurre conflitti nel proprio personale fra un'attenta selezione delle operazioni ed il raggiungimento di target prefissati. Così come appare, in linea di principio, perseguibile la determinazione di criteri omogenei per la rilevazione degli elementi oggettivi, emulando le "istruzioni operative" relative agli indici di anomalia emanate nel settore bancario ed assicurativo.

3.1 Iniziative utili sotto il profilo investigativo

Un'efficace azione di contrasto ad un fenomeno complesso come è quello del riciclaggio non può infine prescindere da una specifica formazione delle abitudini e delle mentalità investigative, indirizzandole e fornendo loro gli strumenti per il perseguimento di condotte delittuose il più delle volte particolarmente complesse, per le quali risultano necessarie competenze specialistiche soprattutto nel settore finanziario ed informatico, al fine di contrastare l'imprenditorialità e l'organizzazione quasi aziendale dei gruppi criminali.

Si ritiene inoltre che debbano essere previsti ed utilizzati protocolli di indagine ad ampio raggio, concatenati tra loro e finalizzati anche ad individuare le c.d. "imprese di riciclaggio", vere e proprie associazioni a delinquere che hanno nel loro programma criminoso la commissione di reati di riciclaggio quali reati-fine, e che prestano i loro servizi a diverse organizzazioni criminali.

A tale scopo, si esprime l'avviso che possa risultare di grande utilità un più ampio utilizzo, esteso anche agli organi investigativi, del sistema denominato "Gianos", procedura informatica in uso agli operatori bancari che genera indici di anomalia per la valutazione delle operazioni sospettate di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite.

In sintesi, il sistema opera attraverso la trasformazione di tabelle algoritmiche dei parametri operativi ricavati dagli indici di anomalia contenuti nel Decalogo della Banca d'Italia. Tali indici sono solo in parte traducibili integralmente in termini numerici (es. frequenza ed importo in relazione al soggetto che pone in essere le operazioni), mentre alcuni di essi sono esclusivamente comportamentali (es. il cliente che di fronte alle richieste di informazioni dell'operatore decide di non effettuare l'operazione): il sistema agisce memorizzando tutti i dati contenuti negli archivi informatici degli intermediari e fissando per ciascun soggetto un concetto di normalità ed una griglia di comportamenti attivi.

Nel corso degli anni (il sistema è attivo dal 1995) Gianos ha mostrato un limite evidente, quale quello di essere rimasto in gestione presso i singoli intermediari bancari che devono valutare, soprattutto avvalendosi della conoscenza diretta della propria clientela, se l'operazione sia o meno da considerarsi sospetta.

In sostanza, coloro che in concreto sono chiamati a svolgere l'attività investigativa ed approfondire la segnalazione cioè l'Ufficio Italiano dei Cambi, nonché la Guardia di Finanza e la D.I.A., sono completamente estranei alla gestione del sistema, che, anzi, è stato creato senza la loro partecipazione.

Di tutta evidenza appaiono, pertanto, i vantaggi derivanti dalla possibilità di consentire anche alla Guardia di Finanza di utilizzare uno strumento informatico delle potenzialità del Gianos.

Nelle pagine precedenti ci si è soffermati in diverse occasioni su come gran parte dei riciclatori siano soliti porre in

essere tecniche già sperimentate in precedenza, facendo ricorso agli stessi strumenti finanziari ed utilizzando canali bancari e finanziari dislocati in territori ove vige un assoluto segreto bancario, possibilmente *off shore*.

In tale ambito riveste un ruolo centrale ed irrinunciabile il possesso, da parte degli investigatori, dei precedenti e/o collegamenti relativi al soggetto sottoposto ad indagine.

Proprio per tale funzione di raccordo informatico, potrebbe essere esaltata la funzione del Comando Investigazioni Economico Finanziarie della Guardia di Finanza, il cui patrimonio di informazioni potrebbe essere integrato con quello disponibile sul sistema *Gianos*. Ciò consentirebbe, pertanto, di approfondire anche quelle operazioni che, per mancanza di un adeguato spettro di conoscenze, l'operatore bancario non risulta in grado di valutare adeguatamente il grado di pericolosità e, per tale motivo, procedere alla segnalazione.

Vale ribadire, in conclusione, come le specifiche professionalità ed attitudini dei militari del Corpo ben si conciliano con le esigenze connesse ad un'efficace azione di contrasto al fenomeno illecito in esame.

Basti riferirsi alla circostanza, più volte evidenziata, secondo cui la criminalità organizzata, al fine di "pulire" il denaro e legittimarne il possesso, utilizza spesso lo strumento societario, ponendo in essere, per giustificare i flussi monetari in uscita ed in entrata, operazioni commerciali fittizie attraverso la predisposizione di falsa documentazione contabile e fiscale di supporto: in tale ambito non sarà possibile prescindere dal ricorso a metodologie operative proprie della verifica fiscale, ponendo in essere un'azione investigativa combinata e composta di strumenti ispettivi quali l'analisi delle scritture contabili e la conseguente ricostruzione delle singole voci di bilancio, il rilevamento delle giacenze, l'esame dei flussi finanziari, le indagini bancarie, i controlli

incrociati tra clienti, fornitori e vettori, i riscontri extracontabili.

Con riferimento, infine, alla possibilità di aumentare la cooperazione internazionale nell'ottica di colpire il crimine transnazionale, sarebbe utile l'introduzione di una norma che consenta esplicitamente agli organi investigativi e di controllo, nello specifico alla Guardia di Finanza ed alla Direzione Investigativa Antimafia, di scambiare formalmente dati e notizie con i collaterali organi esteri per lo sviluppo delle segnalazioni sospette. La costituzione di una banca dati comune opportunamente protetta che contenga ogni utile informazione in merito a soggetti e relative segnalazioni sospette, compresi gli sviluppi investigativi e connessioni informative riscontrate nel corso degli approfondimenti, costituirebbe uno strumento di straordinaria importanza per gli apparati investigativi preposti al contrasto del riciclaggio di proventi illeciti.

BIBLIOGRAFIA DEGLI AUTORI

AA.VV., "Il riciclaggio dei proventi illeciti", a cura di PALOMBI E., Napoli 1996.

AA.VV., "Nuova guida agli adempimenti antiriciclaggio e antiusura", Bancaria, Roma.

AA.VV., "Mafie e antimafia. Rapporto '96", Bari 1996.

ABI, "Convenzione Interbancaria per i Problemi dell'Automazione", 1996.

ABI, "Piano delle attività in materia di automazione interbancaria e sistema dei pagamenti per il periodo 1.1.1996/30.6.1997".

ALEXANDER, "The EC Money Laundering Directive", in Journal of Money Laundering Control, 1998.

AMATO G., "Il riciclaggio del denaro sporco", Edizioni Laurus Robuffo, 1993.

ANNAN K., "Renewing the United Nations: a programme for reform", Nazioni Unite, New York 1997.

ANTOLISEI F., "Manuale di diritto penale", parte spec., Giuffrè Editore, Milano 1996.

ARLACCHI P., "Saggio sui mercati illegali", Rass. it. sociologia, 1988.

ATTI DEL CONVEGNO: "La questione criminale nella società globale", Napoli, 10-12 Dicembre 1998.

BARBIERA – CONTENTO, "Lotta al riciclaggio del denaro sporco", Giuffrè Editore, Milano 1991.

BECCHI A. – REY G.M., "L'economia criminale", Bari 1994.

BECKER G.S., "Crime and Punishment: an Economic Approach", in Journal of Political Economy, n. 2/1968.

BELGIUM – AUSTRIA - ICMPD, “Harmonisation of the Legislation to Combat Trafficking in Aliens”, relazione presentata al terzo Meeting di Budapest, 15-16 Giugno 1995.

BELLI F. – MAZZINI F., “Lotta al riciclaggio del denaro sporco: una breve panoramica dell’evoluzione legislativa”, in Studi e note di econ., 1998.

BERNASCONI, “Il nuovo diritto europeo sul sequestro e il depistaggio di valori patrimoniali provento di reato transazionale”, in Riv. trim. dir. pen. econ., 1992.

BERNASCONI, “Good Offices to Bad Governance: Towards International Rules against the Abuse of Off-shore Companies”, in Journal of Money Laundering Control, 1998.

BERSANI, “Il reato di riciclaggio tra nuovi provvedimenti legislativi e criminalità economica”, in Riv. trim. dir. pen. econ., nn. 1-2, 1993.

BERTUCCELLI C., “La registrazione delle operazioni *frazionate* nell’ambito della normativa antiriciclaggio”, in Bancaria, 1993.

BIFFA, “Sul dolo del delitto di riciclaggio”, in Giur. mer., 1991, 1168.

BONFATTI S., “Le iniziative della Banca d’Italia e delle associazioni di categoria delle banche in materia di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio”, in CORVESE C.G. – SANTORO V. (a cura di), “Il riciclaggio di denaro nella legislazione civile e penale”, Giuffrè Editore, Milano 1996.

BRUNI F. – MASCIANDARO D. (a cura di), “Mercati finanziari e riciclaggio”, EGEA, Milano 1998.

BUCHANAN J., “A defense of Organised Crime?”, in ROTTEMBERG S. (a cura di), “The Economics of Crime and Punishment”, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1973.

CAMPIGLIO L., “Le relazioni di fiducia nel mercato e nello stato”, in ZAMAGNI S. (a cura di), “Mercati illegali e mafie”, il Mulino 1993.

CAPRIGLIONE F., "U.M.E. e riforme del sistema delle Banche Centrali; l'UIC tra passato e avvenire", in Banca, Borsa e titoli di credito, I, 1997.

CARTA L. – ALTIERO N., "L'utilizzo dei sistemi telematici a scopo di riciclaggio", in Riv. G. di F., Roma, 1999.

CASTELLI F. – MASCIANDARO D., "Integrazione dei mercati finanziari, riciclaggio e paradisi fiscali", in BRUNI F. - MASCIANDARO D. (a cura di), "Mercati finanziari e riciclaggio", EGEA, Milano 1998.

CASTELLUCCI L., BOVI M. "Il sommerso: nuove stime, vecchi risultati", CEIS Newsletter, Università di Torvergata, Roma 1997.

CEFOR, "La normativa antiriciclaggio nella pratica dell'operatore", Cefor, Milano 1993.

CELENTANI M., "Discussion", in FIORENTINI G. - PELTZMAN S. (a cura di), "The economics of organised crime", Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

CELENTANI M. - MARRELLI M. - MARTINA R., "La rottura di accordi collusivi nel settore criminale", in ZAMAGNI S. (a cura di), "Mercati illegali e mafie", il Mulino, Bologna 1993.

CELENTANI M. - MARRELLI M. - MARTINA R., "Regulating the Organised Crime Sector", in FIORENTINI G. - PELTZMAN S. (a cura di), "The Economics of Organised Crime", Cambridge University Press, 1995.

CENTORRINO M., "L'economia mafiosa", Rubettino, Messina 1986.

CENTORRINO M., "L'altra economia", in CENTORRINO M. - SGROI E. (a cura di), "Economia e potere mafioso in Sicilia", Giuffrè, Milano 1984.

CENTORRINO M., "Il fatturato dell'economia criminale", Politica ed Economia, ottobre 1991.

CENTORRINO M. - SIGNORINO G., "Criminalità e modelli di economia locale", in ZAMAGNI S. (a cura di), "Mercati illegali e mafie", il Mulino, Bologna 1993.

CENTORRINO M. - SIGNORINO G., "Macroeconomia della mafia", La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997.

CERRETA F.A. – PADULA G., "Prospettive e situazione italiana nella lotta al riciclaggio", in Riv. G. di F., n. 6/2000.

CHINA STATISTICAL YEARBOOK 1997-2001.

CHINA MONTHLY STATISTICS 2001.

CIANI P. - MARCHESE G., "La politica europea in materia di riciclaggio e reati finanziari", in Riv. G. di F., n. 1/2002.

CIPRIANI, "Mafia. Riciclaggio di denaro sporco", Napoleone, 1989.

COLOMBO, "Il riciclaggio", Giuffrè Editore, Milano 1990.

COMPORI M., "Identificazione della clientela, segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio e tutela della riservatezza", in CORVESE C.G. – SANTORO V., (a cura di), "Il riciclaggio di denaro nella legislazione civile e penale", Giuffrè Editore, Milano 1996.

CONFORTI G., "Efficacia – Regole – Costi dell'antiriciclaggio per il sistema bancario e finanziario", in Atti Convegno I.S.B. di Lucca, 8-9 giugno 1995.

CONSOLATO GENERALE D'ITALIA, Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong, relazioni e dati di sintesi.

CONTE P., "La lotta al riciclaggio di denaro di provenienza illecita nel diritto penale francese", in Riv. trim. dir. pen. econ., 1995.

CRANI D., "L'innovazione degli strumenti di pagamento in Italia", 1996.

CRESPI – STELLA - ZUCCALÀ, (a cura di), "Commentario breve al codice penale", Padova 1999.

CUCUZZA O., "Criminalità organizzata e fattispecie penali: luci e ombre", in Riv. G. di F., n. 1/1993.

CUCUZZA O., "Lotta al riciclaggio: alcuni profili internazionali", in il Fisco, n. 12/1993.

CUCUZZA O., "Repressione dell'evasione fiscale. Alcuni profili internazionali", in il Fisco, n. 14/1993.

CUCUZZA O., "Segreto bancario, criminalità organizzata, riciclaggio, evasione fiscale in Italia", Cedam, Padova 1995.

CUCUZZA O., "Luci e ombre dell'attuale normativa antiriciclaggio", in il Fisco, n. 28/1995.

CUCUZZA O., "La segnalazione di operazioni sospette e la legge comunitaria 1994", in il Fisco, n. 23/1996.

DALIA, "L'attentato agli impianti ed il delitto di riciclaggio", Milano 1979.

D'AMBROSIO R., "Il ruolo della Banca d'Italia nella lotta al riciclaggio ed all'usura", in Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia, n. 47/1997.

D'AMBROSIO V., "Riciclaggio. L'esperienza italiana", in Cass. pen. 1995.

DANESI, "Proventi da frode fiscale e riciclaggio", in il Fisco, n. 40/1995.

DAVIS A., "Nations worry about a rise in on-line money laundering", in The Wall Street Journal, 17 marzo 1997.

DE GENNARO, "Criminalità e finanza", Atti del Convegno AREL, Bologna 1991.

DE GUTTRY - PAGANI, (a cura di), "La cooperazione tra gli Stati in materia di confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio", Cedam, 1995.

DELBONO F., "Discussion", in FIORENTINI G. - PELTZMAN S. (a cura di), "The economics of organised crime", Cambridge University Press, 1985.

DELICATO, “Reato di riciclaggio e cooperazione internazionale: l'applicazione in Italia della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990”, in Riv. it. dir. proc. civ., 1995.

DELLE FEMMINE V., “La legislazione antiriciclaggio in ambito comunitario ed internazionale”, in Riv. G. di F., n. 1/1995.

DELLE FEMMINE V., “La segnalazione delle operazioni sospette e gli organi investigativi di controllo”, in Riv. G. di F., n. 6/1997.

DELPINO, “Diritto penale”, parte speciale, IX ed., Simone, Napoli.

DI BLASI P. - QUALEATTI D. – SALAMONE P. – TAROLA A., “Sistemi dei pagamenti, prodotti bancari e reti telematiche. Aspetti tecnologici, realizzativi, di sicurezza e giuridici”, Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa 1992.

DI NUZZO U., “Gli obblighi antiriciclaggio della categorie a rischio”, in Riv. G. di F., n. 2/2000.

D'ISANTO F., “La polizia economico-finanziaria in Europa. Nuova realtà per la Guardia di Finanza”, in Riv. G. di F., n. 5/2000.

DUYNE P.C. – REIJNTJENS J.M. – SCHAAP C.D., “Misdaadgeld”, Gouda Quint, 1993.

EGMONT GROUP, “F.I.U.'s in action”, 2000.

ESCOBAR, “El crimen de la droga”, Buenos Aires, 1995.

FARNESI M. - DE CASPERIS F., “Il Corpo nel contrasto al Riciclaggio: un caso internazionale”, in Riv. G. d. F., 1998.

FATF, “Financial Action Task Force on Money Laundering Report”, Parigi, 1990.

FAVA U., “La segnalazione delle operazioni sospette”, in Lettera Ipacri, n. 1-2/1995.

FERRAJOLI - MELCHIONNA, “La normativa antiriciclaggio”, Pirola 1994.

FERRARO, "Osservazione su taluni aspetti problematici del delitto di riciclaggio" (nota a Cass., 2 febbraio 1983, n. 7728), in CP, 1984, 2204.

FIANDACA – MUSCO, "Diritto penale", vol. II, Bologna, 1996.

FIMIANI P., "La tutela penale delle finanze comunitarie", Giuffrè Editore, Milano 1999.

FIorentini G., "Oligopolistic competition in illegal markets", in FIorentini G. - PELTZMAN S. (a cura di), "The economics of organised crime", Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

FIorentini G., - PELTZMAN S. "Introduction", in FIorentini G. - PELTZMAN S. (a cura di), "The economics of organised crime", Cambridge University Press, 1995.

FIorentini G., "Organised Crime and Illegal Market", in "Encyclopedia of Law and Economics", Edward Elgar, Cheltenham 1999.

FLICK G.M., "Intermediazione finanziaria, informazione e lotta al riciclaggio", in Riv. Soc., 1991, 433.

FLICK G.M., "Le risposte nazionali al riciclaggio di capitali. La situazione in Italia", in Riv. it. dir. proc. pen., 1992.

FLICK G.M., Voce "Riciclaggio", in Enc. giur., XXVIII, Roma, 1991, 2.

FLICK G.M., "Informazione bancaria e giudice penale: l'evoluzione della disciplina nel codice di procedura penale e nella legislazione speciale sul riciclaggio e sulla criminalità organizzata", in Banca, Borsa e titoli di credito, 1990.

FORNARI, "Criminalità del profitto e tecniche sanzionatorie", Padova 1997.

FOSSATI, "Lotta al riciclaggio: carenze legislative o collaborazione imperfetta. Determinazione coerente o politica simbolica?", in Riv. G. di F., n. 4/1992.

FRANZINI M., “Discussion”, in FIORENTINI G. - PELTZMAN S. (a cura di), “The economics of organised crime”, Cambridge University Press 1995.

FRIGO G., “Norme procedurali antiriciclaggio, usura e indagine penale”, in Cass. Pen., 1995, 3134.

G.A.F.I., “Money laundering methods and trends”, edizioni VII-XIII, 1996-2002.

GIACOMELLI G., “The Profit Out of Crime by Policing the Money Laundries”, in International Herald Tribune, 4 Marzo 1996.

GILMORE W.C., “International Efforts to Combat Money Laundering”, Cambridge 1992.

GILMORE W.C., “L’attività del Gruppo di azione finanziaria internazionale”, in DE GUTTRY – PAGANI, “La cooperazione tra gli Stati in materia di confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio”, Pisa 1995.

GOISIS G., “Profili economici della legislazione antiriciclaggio”, in Riv. Int. Sc. Econ. e Comm., n. 2/1996.

GRIFFITHS, “International efforts to combat money launderig: developments and prospects”, in “Action against transnational criminality: papers from the 1993 Oxford conference on international and white collar crime”, Londra 1994.

HOOGENBOOM A.B. – MUL V. – WIELENGA A., “Financiële integriteit: Normafwijkend gedrag en (zelf)regulering binnen het financiële stelsel”, Gouda Quint, 1995.

INSOLERA, “Diritto penale e criminalità organizzata”, il Mulino, Bologna 1996.

INZITARI B., (a cura di), “L’antiriciclaggio”, in Le nuove leggi civili commentate, n. 5/1993.

ISTITUTO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO (ICE), sede di Shanghai, relazioni e dati di sintesi (anno 2002).

JAARLIJKSE VERSLAGEN MELDPUNT ONGEBRUIKELIJKE TRANSACTIES, MOT 1994 - 1998.

JANSE J.K.A. – SIJZEN L.A.J., “Verdachte transacties en de helingsbepalingen: Een beleidsadvies over de strafbaarstelling van witwassen”, CRI-rapport 30/96, 1996.

KEYSER - RINGNALDA, “Boef en Buit: De ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen”, Gouda Quint, 1994.

LA GALA C.G., “Il riciclaggio di denaro – strumenti di contrasto e misure patrimoniali”, in Rassegna dell’Arma dei Carabinieri, n. 2/2002.

LASCO F., “Sviluppo criminale e scenari economici. Le determinanti evolutive”, in “Laboratorio Milanese Antimafia - Quando il crimine si organizza”, Il Calice, Potenza 1993.

LASCO F., “Conflitto militare e concorrenza tra organizzatori criminali”, in BERTONI A. (a cura di), “La criminalità come impresa”, EGEA, Milano 1997.

LAUDATI A., “Riciclaggio ed intermediazione bancaria”, in Riv. pen. econ., n. 2-3/1995.

LAURIA C., - MENGALI A., “Codice delle norme antiriciclaggio ed antiusura”, Borgia Editore, Roma 1996.

LAURIA C., - MENGALI A. – SIMONETTI A., “Il controllo dei movimenti di capitali”, Ipsoa, Milano 1998.

LECCISOTTI, “Ricettazione, riciclaggio e trasferimento fraudolento di valori”, in il Fisco, n. 2/1995.

LO MONACO, “Il Gruppo di azione finanziaria internazionale”, in “Nuova guida agli adempimenti antiriciclaggio ed antiusura”, Collana Abi economia e gestione, Bancaria Editrice 1998.

LONGOBARDO, “Orientamenti giurisprudenziali nella repressione delle condotte di riciclaggio”, in RPE, 1995, 153.

LUISE T., “Il patrimonio informativo delle banche e degli intermediari finanziari”, in *Banche e Banchieri*, n. 3/1997.

MAGISTRO G., “La collaborazione attiva degli intermediari finanziari nella lotta al riciclaggio: analisi della disciplina normativa alla luce del primo periodo di applicazione”, in *Riv. G. di F.*, n. 3/1993.

MAGISTRO G., “Riciclaggio dei capitali illeciti”, Giuffrè Editore, Milano 1991.

MANACORDA S., “L’efficacia espansiva del diritto comunitario sul diritto penale”, in *Il Foro it.*, 1995.

MANNA A., “Realtà e prospettive della tutela penale dell’ambiente in Italia”, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1998.

MANNA A., “Riciclaggio e reati connessi all’intermediazione mobiliare”, UTET 2000.

MANNA A., “Riciclaggio e gli altri reati connessi all’intermediazione finanziaria”, UTET, Torino 2002.

MANNI G., “Le opportunità offerte dall’antiriciclaggio”, in *Credito Popolare*, n. 1/1995.

MANNI G., “Il ruolo del sistema creditizio nell’azione antiriciclaggio”, in *Mondo Bancario*, n. 3/1995.

MANTICA A. – MASCIANDARO D., “Evoluzione del sistema dei pagamenti, Internet e cybericiclaggio: prime riflessioni”, in BRUNI F. - MASCIANDARO D. (a cura di), “Mercati finanziari e riciclaggio”, EGEEA, Milano 1998.

MANTOVANI, “Diritto penale”, Padova, 1989.

MARSELLI R. - VANNINI M., “Il modello economico del crimine: risvolti del caso italiano”, *Econ. pol.* n. 13 (1)/1996.

MARSELLI R. – VANNINI M., “Economia della criminalità”, UTET, Torino 1999.

MASCIANDARO D., “Analisi economica della criminalità, teoria della regolamentazione e riciclaggio finanziario”, in ZAMAGNI S. (a cura di), “Mercati illegali e mafie”, il Mulino, Bologna 1993.

MASCIANDARO D., “Banche e riciclaggio, analisi economica e regolamentazione”, Edibank, Milano 1994.

MASCIANDARO D., “Economia del riciclaggio e della politica antiriciclaggio”, in *Giornale degli Economisti ed Annali di Economia*, 1995, 211.

MASCIANDARO D., “Money Laundering - Banks and Regulators: an Economic Analysis”, in *IGIER Working Paper Series*, n. 73, May 1995.

MASCIANDARO D., “Pecunia olet? Microeconomics of banking and financial laundering”, in *International Review of Economics and Business*, 1996, 817.

MASCIANDARO D., “Economia criminale, riciclaggio, e sistema bancario e finanziario meridionale”, in *Rass. Econ.*, 1996, 415.

MASCIANDARO D., “Mercato degli stupefacenti e riciclaggio in Italia: analisi teorica ed ipotesi di stima”, in *Riv. int. Scienze Sociali*, 1996, 21.

MASCIANDARO D., “Criminalità ed attività finanziarie illegali nel Mezzogiorno: riciclaggio ed usura”, in CENTORRINO M. – SIGNORINO G. (a cura di), “Macroeconomia della mafia”, Nuova Italia Scientifica, Roma 1997.

MASCIANDARO D., “Illegalità e denaro sporco”, in *Bancaforte*, n. 6/1998.

MASCIANDARO D., “Mercati finanziari e riciclaggio”, EGEA, Milano 1999.

MASCIANDARO D., “Economia illegale, costi di transazione ed inquinamento dell’intermediazione bancaria nel Mezzogiorno”, in GIANNOLA A. (a cura di), “Mezzogiorno tra Stato e mercato”, il Mulino, Bologna 1999.

MASCIANDARO D., "Mercati ed illegalità. Economia e rischio criminalità in Italia", EGEA, Milano 1999.

MASCIANDARO D., "Legalità, Stato, mercato e moneta: l'analisi economica del crimine in Italia", in Riv. Int. Scienze Sociali, n. 1/2000.

MASCIANDARO D., "Criminalità organizzata ed economia d'impresa in Italia", in Econ. e Pol. Ind., anno XXVII, n. 105/2000.

MASCIANDARO D. (a cura di), "Antiriciclaggio: la legalità come valore del mercato", Bancaria Editrice, Roma 2000.

MASCIANDARO D. – DONATO L., "Economia criminale e intermediazione finanziaria", in Banche e Banchieri, n. 1/1995.

MASCIANDARO D. – DONATO L., "Criminalità e intermediazione finanziaria", Edibank, Milano 1996.

MASCIANDARO D. - DONATO L., "Criminalità ed intermediazione finanziaria", Edibank, Roma 1997.

MASI A., "Le condotte illecite degli intermediari finanziari", Giappichelli, Torino 1998.

MAZZOCCO, "La nuova disciplina antiriciclaggio", in Riv. trim. dir. pen. econ., 1993.

MEZZETTI, "La tutela penale degli interessi finanziari della Comunità Europea", Padova 1996.

MINISTERO DEL TESORO, "Il ruolo del Ministero del Tesoro nella lotta al riciclaggio", volume II, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995.

MINISTERO DEL TESORO, "Atti convegno 25-26 novembre 1996", (a cura di LAURIA C.), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 1997.

MINISTERO DEL TESORO, "Atti convegno 21-22 gennaio 1998", (a cura di LAURIA C.), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 1998.

MOCCIA, "La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel diritto penale", ESI, Napoli 1995.

MORGANTE G., “Riflessioni su taluni profili problematici dei rapporti tra fattispecie aventi ad oggetto operazioni su denaro o beni di provenienza illecita”, in Cass. pen. 1998.

MOSSETTO G., “L’economia della contraffazione”, in ZAMAGNI S. (a cura di), “Mercati illegali e mafie”, il Mulino, Bologna 1993.

NANULA G., “La lotta alla mafia”, Giuffrè Editore, Milano 1999.

NANULA G., “Riciclaggio di proventi illeciti: il parametro del patrimonio ingiustificato”, in il Fisco, n. 19/1995.

NANULA G., “Le bucatore del sistema normativo antiriciclaggio”, in Riv. G. di F., n. 1/1997.

NELEN J. M. – SABEE V., Het vermogen te ontnemen: Evaluatie van de ontnemingswetgeving - eindrapport, WODC Onderzoek en beleid n. 170/1998.

NUZZO, “Fiscalità, riciclaggio di capitali e politiche criminali”, in Rass. trib., n. 6/1995.

PALAZZO, “La recente legislazione penale”, Padova 1981.

PALOMBI E., “Normativa antiriciclaggio”, in Riv. Pen. Econ., n. 2-3/1995.

PARISI (a cura di), “La cooperazione giuridica internazionale nella lotta alla corruzione”, Padova 1996.

PECCHIOLI, “The Financial action task force”, contributo presentato alla Money Laundering Conference del Consiglio d’Europa, Strasburgo 28-30 settembre 1992.

PECORELLA, Voce “Denaro (sostituzione di)”, in Digesto penale, III, Torino 1987.

PEDRAZZI, “Mercati finanziari (disciplina penale)”, in Dig. disc. pen., vol. VII, Torino 1993.

PHEIJFFER M. – KUIJL J.G. – VAN DIJK A.TH.H. – BAKKER G.J.C.M., “Financieel Rechercheren: Theorie en Praktijk”, Kluwer, Deventer 1997.

PIETH, “The Prevention of Money Laundering: A Comparative Analysis”, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1998.

PIVATO S., “Strategie contro il riciclaggio”, in *Bancaforte*, n. 4/1998.

PRESTI G., “La banca e l’obbligo di riferire nella normativa antiriciclaggio”, in *Banca, Borsa e titoli di credito*, I, 1993.

POLLARI N., “L’attività di polizia giudiziaria nella repressione del riciclaggio”, in *Atti del convegno “Riciclaggio del denaro: un confronto internazionale”*, Siena, 19 maggio 1995.

POLLARI N., “Tecniche delle inchieste patrimoniali per la lotta alla criminalità organizzata”, Edizioni Laurus Robuffo, 1995, 1996 e 2000.

POLLARI N., “L’attività di polizia giudiziaria nella repressione del riciclaggio”, in *CORVESE C.G. – SANTORO V. (a cura di), op. cit.*

POLLARI N., “I rapporti tra riciclaggio, usura ed evasione fiscale”, in *Riv. G. di F.*, n. 4/1996.

POLLARI N., “Il controllo internazionale sui paradisi finanziari”, in *Riv. G. di F.*, n. 5/1997.

POLLARI N., “L’impresa criminale ed i suoi effetti sui mercati e sugli aggregati macroeconomici”, in *Riv. G. di F.*, n. 3/1999.

POLO M., “Coesione interna e competizione tra organizzazioni criminali”, in *ZAMAGNI S. (a cura di), “Mercati illegali e mafie”*, il Mulino, Bologna 1993.

POLO M., “Internal cohesion and competition among criminal organizations”, in *FIorentini G. - PELTZMAN S. (a cura di), “The Economics of Organised Crime”*, Cambridge University Press, 1995.

POLO M., “Discussion”, in *FIorentini G. - PELTZMAN S. (a cura di), “The Economics of Organised Crime”*, Cambridge University Press, 1995.

PROJECT FINANCIEEL RECHERCHEREN, "Financieel Rechercheren: Eindrapport van het project Financieel Rechercheren", Deventer 1997.

RAZZANO F.C., "Legislazione americana in materia di riciclaggio del denaro sporco. L'adozione di un sistema mondiale di regole sull'attività bancaria relative ad essa", in *Temì Romani*, 1994.

RAZZANTE R., "Osservazioni sul nuovo regime di segnalazione delle operazioni sospette ai sensi del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153", in *Dir. ban. mer. fin.*, n. 1/1998.

RAZZANTE R., "La normativa antiriciclaggio in Italia", Giappichelli Editore, Torino 1999.

RAZZANTE R., "La nuova regolamentazione antiriciclaggio per le attività finanziarie cosiddette *a rischio*", in *Impresa c.i.*, n. 10/1999.

RAZZANTE R., "La normativa antiriciclaggio per le imprese non finanziarie", in *Archivio Civile*, n. 2/2000.

RAZZANTE R., "Collocamento fuori sede di servizi finanziari e normativa antiriciclaggio", in *Dir. ban. mer. fin.*, n. 4/2000.

RAZZANTE R., "Il Decalogo-Ter contro il riciclaggio: prime osservazioni", in *Dir. ban. mer. fin.*, n. 2/2001.

RAZZANTE R., "Applicabilità delle disposizioni antiriciclaggio alla cartolarizzazione dei crediti", in *Impresa c.i.*, n. 7/2001.

RAZZANTE R., "Firma digitale e normativa antiriciclaggio", in *Impresa c.i.*, n. 9/2001.

RAZZANTE R., "Disposizioni sull'euro e riciclaggio di capitali", in *Impresa c.i.*, n. 10/2001.

RAZZANTE R., "Le nuove regole comunitarie per la lotta al riciclaggio", in *Dir. e prat. delle soc.*, n. 6/2002.

REINOTTI, "Ricettazione e riciclaggio", in *Enc. dir.*, XL, Milano 1989.

REY G.M., “Analisi economica ed evidenza empirica dell’attività illegale in Italia”, in ZAMAGNI S. (a cura di), “Mercati illegali e mafie”, il Mulino, Bologna, 1993.

ROBERTI F., “La criminalità organizzata transnazionale e il tessuto bancario-finanziario”, in Riv. G. di F., n. 5/2000.

ROMANO, “Societas delinquere non potest”, RIDPP, 1995.

ROSSI A., “Chi protegge il testimone”, in Bancaforte, n. 1/1998.

SACCO P.L., “Il crimine come convenzione sociale: il ruolo della legislazione”, ZAMAGNI S. (a cura di), “Mercati illegali e mafie”, il Mulino, Bologna, 1993.

SACCO P.L., “Discussion”, in FIORENTINI G. - PELTZMAN S. (a cura di), “The economics of organised crime”, Cambridge University Press, 1995.

SALAZAR, “Il riciclaggio dei capitali illeciti. Direttiva comunitaria e legislazione italiana”, Foro italiano, 1991.

SANTACROCE B., “Usura, riciclaggio e sistema bancario: linee di una strategia composta di contrasto”, in Giust. pen., II, 1995.

SANTACROCE B., “L’intermediazione finanziaria e la legge antiriciclaggio: dall’anomalia al sospetto”, in il Fisco, n. 20/1996.

SAVONA E.U., “Money trails: international money launderig trends and prevention control policies”, contributo presentato alla Conferenza del Consiglio d’Europa del 1994.

SAVONA E.U., “European Money Trials”, Transnational Organised Crime, 1996.

SAVONA E.U., “Responding to Money Laundering, international perspectives”, Harwood Academic Publishers, 1997.

SAVONA E.U. – DI NICOLA A., “Migrazioni e criminalità. Trent’anni dopo”, Rassegna Italiana di Criminologia, 1998.

SAVONA, E.U., "European Money Trials", Harwood Academic Publishers, 1999.

SCARPA C., "Discussion", in FIORENTINI G. - PELTZMAN S. (a cura di), "The economics of organised crime", Cambridge University Press, 1995.

SCHAAP C.D., "Heling getoetst", Gouda Quint, 1999.

SCHELLING T.C., "Economics and Criminal Enterprise", in ANDREANO R. - SIEGFRIED J.J. (a cura di), "The Economics of Crime", Wiley and Sons, New York 1980.

SCREPANTI S., "Riflessi operativi di Internet", in Riv. G. di F., 1999.

SHERMAN T., "International efforts to combat money laundering: the role of the Financial Action Task Force", in MACQUEEN, "Money Laundering", Edinburgh 1993.

SIRACUSANO, "Il concorso di persone e le fattispecie associative", in CP, 1993.

SPAGNOLO, "L'associazione di tipo mafioso", Padova 1997.

STESSENS G., "De nationale en internationale bestrijding van het witwassen: onderzoek naar een meer effectieve bestrijding van de profijtgerichte criminaliteit", Intersentia Uitgevers NV, Antwerpen - Groningen 1997.

SUPPA V., "La situazione del riciclaggio in Italia", in Riv. G. di F., n. 2/1998.

SUPPA V., "L'introduzione dell'Euro ed i connessi rischi di riciclaggio", in Riv. G. di F., n. 1/2002.

TERLOUW G.J. - ARON U., "Twee jaar MOT: Een evaluatie van de uitvoering van de Wet melding ongebruikelijke transactie", WODC Onderzoek en beleid n. 158, Gouda Quint, 1996.

TRANSCRIME, "Migrazione e criminalità - la dimensione internazionale del problema", CNPDS, Milano 1996.

TRAVERSI - GERVAZI, "I nuovi delitti tributari", Giuffrè Editore, Milano 2000.

TURONE, "Le tecniche di contrasto del riciclaggio", CP, 1993.

VAN DER VIJVER C.D., *Crimineel geld: dreiging en anpak*, Gouda Quint, 1995.

VASSALLI, "Antefatto non punibile, post fatto non punibile", in *Enc. dir.*, II, Milano 1958.

VENCESLAI M. - SANARIGHI G., "Ipotesi di riciclaggio internazionale e metodologie di contrasto", in *Riv. G. d. F.*, n. 3/1997.

VESCE F., "Uso del contante ed assegni. Obblighi di identificazione e di registrazione, segnalazioni e controlli", in *il Fisco*, n. 41/1997.

VIGNA P.L. - DELL'OSSO P.L. - LAUDATI A., "Sistema criminale ed economia", Cedam, Padova 1998.

ZANCHETTI M., "Il Riciclaggio di danaro proveniente da reato", Giuffrè Editore, Milano 1997.

ZANCHETTI M., Voce "Ricettazione", in *Dig. Pen.*, XII. Torino 1997.

ZITIELLO L., "La normativa antiriciclaggio: i riflessi sulle attività degli intermediari", in *Le Società*, n. 6/1996.

WHARTON ECONOMETRICS FORECASTING ASS. INC., "The Income of Organised Crime", President's Commission on Organised Crime, *The Impact: Organised Crime Today*, Aprile 1986.

WILLIAMS P., "Threat Assessment", in "Five Papers Prepared for the Crime Prevention and Criminal Justice Branch", Nazioni Unite, Vienna 1994.

WORLD TRADE ATLAS, China Edition 2000/2001, elaborazione dati ICE Pechino.

WTO, "International Trade - Focus Newsletter", Aprile 1997.

RIFERIMENTI NORMATIVI

1. Italia

1.1 Leggi ed atti aventi forza di legge

Legge 7 gennaio 1929, n. 4.

Legge del 23 aprile 1959, n. 189.

Legge 5 giugno 1974, n. 412.

Decreto legge 21 marzo 1978, convertito in legge 18 maggio 1978, n. 191.

Legge 6 febbraio 1980, n. 15.

Legge 25 giugno 1981, n. 385.

Legge 19 marzo 1990, n. 55.

Legge 5 novembre 1990, n. 328.

Decreto legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito in Legge 5 luglio 1991, n. 197.

Decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito in legge 12 luglio 1991, n. 203.

Legge 30 dicembre 1991, n. 413.

Decreto legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito in legge 19 febbraio 1992, n. 172.

Legge 9 agosto 1993, n. 328.

Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia).

Legge 6 febbraio 1996, n. 52.

Decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153.

Decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374.

Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.

Legge 31 marzo 2000, n. 78.

Legge 29 settembre 2000, n. 300.

Decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68.

Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

Decreto legge 25 settembre 2001, n. 350, convertito in legge 23 novembre 2001, n. 409.

Decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito con modificazioni in legge 14 dicembre 2001, n. 431.

1.2 Altre fonti normative

Decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148.

Decreto del Ministro del Tesoro in data 19 dicembre 1991.

Decreto del Ministro dell'Interno in data 22 gennaio 1992.

Decreto del Ministro del Tesoro in data 7 luglio 1992.

Decreto del Ministro del Tesoro in data 29 ottobre 1993.

Decreto del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica 4 agosto 2000, n. 269.

1.3 Circolari ed altri atti dispositivi

Circolare UIC del 6 agosto 1992.

Circolare UIC del 21 agosto 1992.

Circolare UIC del 22 agosto 1992.

Circolare UIC del 25 febbraio 1993.

Circolare UIC dell'11 agosto 1993.

Circolare UIC del 26 novembre 1993.

Circolare UIC del 28 dicembre 1994.

Circolare ABI n. 37 del 3 gennaio 1995.

Circolare 20 gennaio 1995, n. 1 del Ministero del Tesoro.

Circolare UIC del 2 giugno 1995.

Circolare UIC del 4 settembre 1996.

Circolare UIC del 22 agosto 1997.

Circolare UIC del 19 giugno 1998.

Provvedimento n. 19288 del 12 gennaio 2001 del Governatore della Banca d'Italia, recante "Indicazioni operative per la segnalazione di operazioni sospette" (c.d. "Decalogo").

Circolare n. 176000 del 1° agosto 2001 del Comando Generale del Corpo/III Reparto Operazioni – Ufficio Criminalità Organizzata e altri Servizi Extratributari.

2. *Diritto internazionale*

Convenzione unica sugli stupefacenti di New York in data 30 marzo 1961.

Convenzione sulle sostanze psicotrope, conclusa a Vienna il 21 febbraio 1971.

Protocollo di modifica della Convenzione sulle sostanze psicotrope, firmato a Ginevra il 25 marzo 1972.

Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del giugno 1980, registrata con il numero R 80/10, sotto il titolo "Misure contro il trasferimento e la custodia di fondi di origine criminale".

Dichiarazione di Principi concernenti la prevenzione dell'uso criminale del sistema bancario a fini di riciclaggio del denaro adottata a Basilea in data 12 dicembre 1988 da parte del Comitato Cooke della Banca dei Regolamenti Internazionali.

Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope del 19 dicembre 1988

I Rapporto del GAFI del 6 febbraio 1990, contenente 40 Raccomandazioni antiriciclaggio.

Legislazione modello della CICAD del 20 aprile 1990, con integrazioni e modifiche del 1992 e del 1999.

Convenzione di Strasburgo sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato dell'8 settembre 1990.

3. Unione Europea – Comunità Europea

Risoluzione del Parlamento europeo sul riciclaggio dei proventi del narcotraffico in ambito europeo del 9 ottobre 1986.

Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 1987.

Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro la droga e sul traffico di droga del 18 gennaio 1989.

Accordi di Schengen del 19 giugno 1990.

Direttiva n. 91/308/CEE del Consiglio del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

Atto del Consiglio del 26 luglio 1995, che stabilisce la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee.

Atto del Consiglio del 27 settembre 1996, che stabilisce il primo protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, concernente la lotta contro gli atti di corruzione lesivi degli interessi finanziari comunitari, nel caso in cui sono coinvolti funzionari nazionali e/o comunitari.

Piano d'azione contro la criminalità organizzata adottato in data 28 aprile 1997 dal Consiglio europeo dei Capi di Stato.

Atto del Consiglio del 26 maggio 1997, recante una modifica al primo protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 27 settembre 1996, in tema di lotta contro gli atti di corruzione.

Atto del Consiglio del 19 giugno 1997, che stabilisce il secondo protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, concernente la lotta al riciclaggio di denaro, la confisca dei proventi di reato e la responsabilità delle persone giuridiche.

Azione Comune n. 98/699/GAI del Consiglio in data 3 dicembre 1998, sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato.

Azione comune n. 98/733/GAI del Consiglio in data 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea.

Direttiva n. 2001/97/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio in data 4 dicembre 2001, modificativa della Direttiva n. 91/308/CEE.

Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, documento COM (2001) 715 def. in data 11 dicembre 2001.

4. *Belgio*

Legge dell'11 gennaio 1993 sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario per finalità di riciclaggio.

Regio decreto dell'11 giugno 1993 concernente la composizione, l'organizzazione, le operazioni e l'indipendenza dell'Unità di gestione dell'intelligence finanziaria.

5. *Germania*

Codice penale – paragrafo 261

Piano Nazionale per il Contrasto agli stupefacenti del 13 giugno 1990.

Legge concernente la lotta al crimine organizzato ("*OrgKG*") del 1992.

Legge Doganale Federale del 1992.

Decreto sul riciclaggio di denaro (*GwG - Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten / Geldwaschegesetz-GwG*) del 25 ottobre 1993.

Legge sul perfezionamento della lotta al crimine organizzato del 4 maggio 1998.

Legge riguardante le modifiche alla lotta al riciclaggio del 9 maggio 1998.

6. *Paesi Bassi*

Art. 36e codice penale: confisca.

Legge del 9 ottobre 1991, modificativa degli artt. 416, 417 e 417 bis codice penale.

Art. 416 codice penale: riciclaggio/ricettazione in forma dolosa.

Art. 417 codice penale: delinquente abituale nel reato di riciclaggio/ricettazione in forma dolosa.

Art. 417 bis codice penale: riciclaggio/ricettazione in forma colposa.

Legge del 16 dicembre 1993 - *Disclosure of unusual transaction (financial services) Act* -, concernente il sistema delle segnalazioni di transazioni anomale connesse ai servizi finanziari.

Artt. dal 126 al 126f codice di procedura penale: norme di procedura da seguire per le investigazioni sui crimini finanziari.

Artt. dal 94 al 94d codice di procedura penale: atti di sequestro penale.

7. *Regno Unito*

Drug Trafficking Offences Act del 1986.

Criminal Justice Act del 1988.

Prevention Of Terrorism Bill del 1989.

Legislation Against Money Laundering del 1993.

8. *Repubblica Popolare Cinese*

Art. 191 della “legge criminale penale”, inerente la fattispecie di riciclaggio.

Circolare del 14 Settembre 1995, della Banca Centrale della Cina (PBOC) in materia di regolamentazione delle operazioni in cambi.

Circolare del 20 Giugno 1996, della Banca Centrale della Cina (PBOC), afferente la vendita ed offerta di mezzi di pagamento in valuta estera.

Circolare del 14 Aprile 1997, dello *State Administration of Foreign Exchange* (SAFE), afferente il deposito ed i prelievi di somme da parte di persone fisiche residenti e non residenti.

Circolare del 9 Settembre 1997, della filiale di Shanghai della Banca Centrale della Cina (PBOC).

Circolare del 10 Febbraio 2002, dell’Ufficio Cambi cinese sulle modifiche della politica inerente la gestione delle valute estere in contanti.

8.1 *Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong*

Ordinanza (legge) n. 405, del 30 Giugno 1997, *Drug Trafficking recovery of Proceeds* (DTROP), in materia di reimpiego di capitali provenienti dal traffico di sostanze stupefacenti.

Ordinanza (legge) n. 455, del 30 Giugno 1997, *Organized and Serious Crimes Ordinance* (OSCO), riguardante l'estensione dei reati presupposto.

Circolare del Febbraio 2000, emanata dal *Joint Financial Intelligence Unit* (JFIU), in materia di regolamentazione di alcune categorie di intermediari (cambiavalute e società di trasferimento fondi).

8.2 *Regione Amministrativa Speciale di Macao*

Decreto Legge n. 15/83/M, normativa secondaria di settore.

Decreto Legge n. 51/93/M, in materia di società di leasing.

Decreto Legge n. 32/93/M del 5 luglio 1993 norma quadro in materia di regolamentazione del settore finanziario.

Decreto legge n. 7/95/M del 30 gennaio 1995, regolante il settore valutario.

Accordi sottoscritti il 13 ottobre 1995 tra il Governo di Macao e alcune istituzioni bancarie (Banca della Cina e Banco Nazionale Ultramarino), per l'emissione di banconote.

Decreto Legge n. 38/97/M, in materia di società che effettuano i cambi valuta.

Decreto Legge n. 24/98, testo normativo di riferimento in materia di legislazione preventiva: segnalazioni, poteri controllo e strutture di coordinamento.

Decreto Legge n. 58/99/M, in materia di società "off-shore".

Decreto Legge n. 83/99/M, in materia di fondi di investimento.

9. *Russia*

Legge 7 agosto 2001, n. 42 115/FZ.

Decreto Presidenziale 1° novembre 2001 (Istituzione della Commissione per il Controllo Finanziario).

Legge 1° dicembre 2001 (Ratifica della Convenzione di Strasburgo del 1990).

10. *Slovenia*

Legge sulla prevenzione del riciclaggio di denaro (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 36/94) - in vigore dal 7 luglio 1994.

Decreto sulle organizzazioni che non necessitano di identificazione per l'effettuazione di determinate transazioni (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 64/94 ed 1/96) - in vigore dal 11 ottobre 1994.

Codice Penale della Repubblica di Slovenia (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 63/94) - in vigore dal 1 gennaio 1995, emendato (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 23/99); articolo 252 (articolo modificato a decorrere dal 23 aprile 1999), inerente la fattispecie di riciclaggio.

Legge di Procedura Penale (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 63/94) - in vigore dal 1 gennaio 1995, emendata (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 72/98).

Istruzioni sulle modalità di comunicazione delle informazioni all'Ufficio per la prevenzione del riciclaggio di denaro (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 81/94 e 1/96) - in vigore dal 1 gennaio 1995.

Legge sulle Modifiche e Aggiunte alla Legge sulla prevenzione del riciclaggio di denaro (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 63/95) - in vigore dal 7 novembre 1995.

Decreto sulla metodologia del controllo interno per le organizzazioni di cui all'art. 2 della Legge sulla prevenzione del riciclaggio di denaro

(Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 62/96) - in vigore dal 23 novembre 1996.

Legge di Ratifica della Convenzione di Vienna e Legge di Ratifica della Convenzione n. 141 del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, ispezione, sequestro e confisca dei proventi del crimine (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 11/97 e 8/98).

Legge sul settore bancario (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 7/99).

Decreto di modifica degli importi della Legge sulla prevenzione del riciclaggio di denaro (n. 29/99).

Legge sulla Responsabilità Penale delle Persone Giuridiche (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 59/99).

Legge sul Cambio Estero (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 1/91, 71/93, 63/95 e 23/99).

Legge di Ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla legge penale nel settore della corruzione (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 26/2000).

11. *Spagna*

Legge 28 dicembre 1993, n. 19.

Regio Decreto 9 giugno 1995, n. 925 (Regolamento della Legge 19/1993).

Codice Penale (1995) artt. 302, 303, 304.

12. *Stati Uniti d'America*

Bank Secrecy Act, pub. L. 91-508, 1970.

Money Laundering Control Act, pub. L. 99-570, 1986.

Paragrafi 1956 e 1957, 18 *U.S. Code*, conformi al *Money Laundering Control Act* del 1986.

Financial Crimes Enforcement Network, Treasury Orders, 25 ottobre 1990, n. 105-08.

Annunzio – *Wylie Money Laundering Act*, 1992.

Money Laundering Suppression Act, 1994.

U.S.A. Patriot Act, 24 ottobre 2001, H.R. 3162.

SITI INTERNET

[www.apgml.org/content/fourth annual meeting.jsp](http://www.apgml.org/content/fourth%20annual%20meeting.jsp)

[www.apgml.org/content/history and background.jsp](http://www.apgml.org/content/history%20and%20background.jsp)

www.apgml.org/content/legislation.jsp

[www.apgml.org/content/terms of reference.jsp](http://www.apgml.org/content/terms%20of%20reference.jsp)

www.biblio.liuc.it:8080/biblio/liucpap/pdf/73.pdf

www.brianzapopolare.it/sezioni/economia/paradisi_fiscali

www.centroimpastato.it/publ/online/voci_per_glossario.php3

www.comune.prato.it/associa/orsaminore/htm/docum/diritti/crimine.htm

www.criminal.it/criminologia/criminologia07.htm

www.esteri.it/archivi/arch_eventi/schede/15/rappit.htm

www.eurispes.com/Eurispes/202/txt2.htm

www.europa.eu.int/scadplus/leg/it/lvb/e22108.htm

www.giustizia.it/studierapporti/ag2002/ag2002ba.htm

www.giustizia.it/studierapporti/progetti/euroshore

www.impresa-stato.mi.camcom.it/im_47/sacchet.htm

www.interno.it/dip_ps/dia/1sem99.htm

www.interpol.int

www1.oecd.org/fatf

www.onuitalia.it/pubblicazioni/incb/press.html

www.ssai.net/pub/instr/instr7/jervolino.htm

www.volint.it/scuola/pubblico/5geografia/documenti/g08t01.doc

www.wcoomd.org.