

La disciplina antiriciclaggio in Italia e nello Stato della Città del Vaticano. Un'analisi comparativa

di **ALESSANDRO MANZELLI**

Adjunct Fellow del Centro Studi e Ricerche Tocqueville-Acton

- 1. Introduzione**
- 2. Il contesto esterno di comune riferimento**
 - 2.1 Accordi e convenzioni internazionali
 - 2.2 Iniziative di organismi internazionali
 - 2.3 Disciplina comunitaria
- 3. La legislazione italiana**
 - 3.1 Normativa primaria
 - 3.2 Normativa secondaria di attuazione
- 4. L'Unità di informazione finanziaria**
 - 4.1 Compiti e funzioni
 - 4.2 Posizionamento funzionale
 - 4.3 Struttura organizzativa
- 5. La legislazione vaticana**
 - 5.1 Normativa primaria
 - 5.2 Normativa secondaria di attuazione
- 6. L'Autorità di Informazione Finanziaria**
 - 6.1 Compiti e funzioni
 - 6.2 Posizionamento funzionale
 - 6.3 Struttura organizzativa
- 7. L'analisi comparativa tra gli ordinamenti**
 - 7.1 Aspetti congruenti
 - 7.2 Profili incoerenti
- 8. Conclusioni**

1. Introduzione

Il riciclaggio di denaro proveniente da azioni illegali rappresenta uno dei più gravi fenomeni criminali nel mercato finanziario ed è un settore di specifico interesse per la criminalità organizzata. Esso costituisce un fattore di forte inquinamento per l'intero sistema economico: il reinvestimento dei proventi illeciti in attività legali altera profondamente i meccanismi di mercato, inficia l'efficienza e la correttezza dell'attività finanziaria, indebolisce il sistema economico.

“La globalizzazione dei mercati, la crescente velocizzazione delle transazioni finanziarie e il processo comunitario di integrazione del mercato agiscono da acceleratore economico anche per le imprese criminali”¹. Aprono nuove opportunità di crescita ma aumentano i rischi di inquinamento connessi con la riutilizzazione di capitali illeciti.

In un paese come l'Italia, dove il fenomeno della criminalità è di ostacolo alla crescita e al benessere di vaste aree territoriali, la prevenzione e il contrasto del riciclaggio costituiscono un obiettivo primario per i regolatori in quanto sono condizione essenziale per il corretto funzionamento del mercato finanziario ed il proficuo esercizio dell'impresa.

Ricorda **A. M. Tarantola** che le attività illegali rappresentano un costo assai pesante per il nostro sistema. “Sono un effetto e al tempo stesso concorrono a mantenere basso il capitale sociale con conseguenze economiche e sociali gravissime, specie nel Mezzogiorno. Una minore disponibilità di finanziamenti, minore produttività del lavoro, minore propensione a svolgere attività imprenditoriale,, minori dimensioni delle imprese, più bassa efficienza del settore pubblico sono alcuni dei canali che determinano risultati economici peggiori laddove il capitale sociale è inferiore”².

Nel caso della Città del Vaticano l'avvio di un'efficace azione di prevenzione e contrasto al reimpiego di denaro sporco e al finanziamento del terrorismo risponde all'esigenza di togliere ogni fattore di opacità alle proprie transazioni finanziarie nonché di ottimizzare la propria immagine e

¹ Cfr. [9], p.35.

² Cfr. [26], p. 3

visibilità esterna attraverso l'adesione alle regole elaborate in materia dalla comunità internazionale e, in particolare, dalla Unione europea.

“Il fondamento di tale impegno da parte della Santa Sede è costituito dalla “volontà di far proprie tali regole nell'utilizzo delle risorse materiali che servono allo svolgimento della propria missione e dei compiti dello Stato della Città del Vaticano”³.

2. Il contesto esterno di comune riferimento

La natura globale del riciclaggio può ritenersi causa preminente della molteplicità delle fonti giuridiche originate nel tempo. “La materia è disciplinata da disposizioni internazionali di vario livello e con diversa cogenza e da Direttive comunitarie. Tra le prime e le seconde sussiste una fondamentale differenza: la forza vincolante delle norme comunitarie non può essere ravvisata in buona parte delle fonti internazionali in materia di contrasto al riciclaggio” che infatti assumono la veste di “principi” e “raccomandazioni”⁴.

Per volontà politica della comunità internazionale si è costituito nel tempo un apparato giuridico di comune riferimento - strutturato su principi, norme, raccomandazioni e atti - che ha non poco contribuito all'avvio e al consolidamento del processo di armonizzazione tra le normative nazionali.

2.1. Accordi e convenzioni internazionali

Uno dei primi contributi all'affermazione dei principi di prevenzione del riciclaggio può ravvisarsi nella *Dichiarazione di Principi sulla prevenzione dell'utilizzo a fini criminosi del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita* adottata il 12 dicembre 1988 dal Comitato di Basilea per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza.

Tale Dichiarazione, da riguardarsi come mera raccomandazione, espone i seguenti principi comuni, rilevanti ai fini di contrasto al riciclaggio:

✓ l'adozione di procedure efficaci per l'identificazione dei clienti;

³ Cfr. [12].

⁴ Cfr. [9], p.35.

- ✓ il rifiuto delle banche a fornire assistenza per operazioni che possono ritenersi collegate ad attività di riciclaggio;
- ✓ e la conservazione dei documenti relativi alle operazioni nonché sull'ampliamento della sfera dei controlli interni per verificarne l'osservanza.

Un importante atto internazionale in materia di riciclaggio, il primo giuridicamente vincolante, è poi la Convenzione delle Nazioni Unite contro le sostanze stupefacenti e psicotrope - adottata a Vienna nel 1988 - che ha costituito un modello per le successive fonti internazionali e per vari ordinamenti domestici per l'obbligo imposto ai Paesi aderenti di assumere i provvedimenti necessari per l'attribuzione del carattere di reato ad una serie di azioni, quali la conversione, il trasferimento, la contraffazione dell'origine di beni che costituiscono proventi di reati relativi al traffico di stupefacenti. Va altresì ricordata la Convenzione ONU, adottata a Palermo nel 2000 per regolare l'attività delle *financial intelligence unit* nonché per codificare gli elementi identificativi dei soggetti obbligati.

Una simile linea di indirizzo connota gli atti del Consiglio d'Europa sul contrasto al riciclaggio e, da ultimo, al finanziamento del terrorismo.

Il primo di questi è la Raccomandazione del 27 giugno 1980/R(80)101 (*Misure contro il trasferimento e l'occultamento dei capitali di origine criminale*) che pone in rilievo l'esigenza per gli operatori bancari di accertare l'identità dei clienti e di instaurare una maggiore collaborazione tra di essi.

Il Consiglio è nuovamente intervenuto in materia con due successive Convenzioni: quella di Strasburgo del 1990 e quella di Varsavia del 2005.

La Convenzione n. 141, firmata l'8 novembre 1990, rileva per due previsioni innovative:

- ✓ la configurazione del reato di riciclaggio di cui all'art.6: "elemento distintivo del reato è costituito dall'attività intenzionale di conversione del bene proveniente da reato, ai fini di dissimularne l'illecita provenienza"⁵;
- ✓ la descrizione degli obblighi reciproci di collaborazione in tale settore avendo riguardo "sia all'aspetto procedurale circa le richieste che gli Stati possono vicendevolmente rivolgersi][sia alle motivazioni sottostanti un eventuale rifiuto".

⁵ Cfr. [13], p.18.

La Convenzione di Varsavia presenta, a sua volta, alcuni elementi di rilievo:

- ✓ è l'unico atto internazionale a carattere vincolante, il cui campo applicativo ricomprende sia la prevenzione del riciclaggio sia il finanziamento del terrorismo;
- ✓ estende l'area della cooperazione a tutti gli istituti tipici della prevenzione del riciclaggio (verifica dell'identità della clientela, analisi delle transazioni, obbligo di segnalazione di operazioni sospette, ecc);
- ✓ recepisce la definizione di *financial intelligence unit* comunemente accettata, stabilendo l'obbligo, per gli Stati firmatari di istituirla e dotarla di tutte risorse e informazioni necessarie per il suo buon funzionamento.

2.2. Iniziative di organizzazioni internazionali

Sotto il profilo delle fonti assume un ruolo di rilievo il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), organismo intergovernativo con lo scopo di promuovere strategie di contrasto del riciclaggio a livello nazionale ed internazionale, per aver elaborato Quaranta Raccomandazioni, pubblicate il 7 febbraio 1990 e poi aggiornate nel 1996 e 2003. Trattasi di regole che, pur non avendo la veste di normativa vincolante, sono assunte a *standard* fondamentali di riferimento per la strategia globale dei controlli a fini di prevenzione del riciclaggio⁶.

Le Raccomandazioni sono ripartite in quattro sezioni riguardanti: (i) l'inquadramento generale della materia; (ii) l'integrazione delle legislazioni; (iii) la prevenzione del riciclaggio nel sistema finanziario; (iv) la cooperazione internazionale.

Al GAFI è stato poi assegnato il compito di verificarne lo stato di attuazione all'interno dei Paesi membri sulla base di due strumenti di valutazione:

- ✓ una procedura di *self assessment* annuale, fondata su un questionario centrato sugli aspetti di tipo legale e finanziario e strutturato per raccogliere risposte di tipo sintetico; tale esercizio ha il pregio di

⁶ Cfr. [9], p. 42.

consentire l'aggiornamento annuale del contesto nazionale fornendo un quadro comparativo di pronta evidenza ed utilità per la cura di analisi ed approfondimenti mirati;

- ✓ un processo più analitico di valutazione reciproca (*mutual evaluation*), eseguita da un *team* di tre esperti, provenienti dai settori legale, finanziario e ispettivo di Paesi membri diversi da quello sotto scrutinio al fine di esaminare in loco lo stato di adeguamento della legislazione nazionale alle Raccomandazioni anzidette. I risultati della ricognizione sul campo sono discussi, in contraddittorio con i delegati del Paese esaminato, in assemblea plenaria in vista della approvazione definitiva⁷.

In seguito agli attentati occorsi tra il 2001 e il 2005 al GAFi è stato richiesto di estendere le proprie competenze anche al contrasto del finanziamento del terrorismo; in forza di tale mandato il Gruppo ha approvato Nove Raccomandazioni Speciali che rappresentano la fonte di riferimento per la rilevazione, la prevenzione e la repressione degli atti di terrore e dei loro finanziamenti.

Infine il Gruppo Wolfsberg, composto da dodici dei principali istituti finanziari a livello globale, sin dalla sua costituzione (anno 2000), ha assunto il compito di individuare principi di comportamento comuni agli associati in materia di: (i) antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo; (ii) monitoraggio della clientela secondo il *risk based approach*; (iii) rapporti tra corrispondenti bancari e finanziari; (iv) trasparenza nell'esercizio dell'attività istituzionale⁸.

2.3. Disciplina comunitaria

I principi e le regole proposti in ambito internazionale trovano una loro regolamentazione organica a livello europeo con l'emanazione di alcune Direttive e dei rispettivi Regolamenti integrativi, la cui principale funzione è quella di promuovere un ambiente normativo armonizzato tra gli Stati membri in virtù del loro recepimento negli ordinamenti domestici.

Sotto il profilo tecnico, la disciplina comunitaria può suddividersi in due ambiti legislativi distinti:

- ✓ per la prevenzione del riciclaggio di denaro sporco sono “utilizzati gli strumenti giuridici tipici della cooperazione istituzionale, attuata attraverso gli organi delle Comunità europee, con Direttive,

⁷ Cfr. [21], p. 55.

Regolamenti e altri atti aventi forza giuridica più o meno vincolante. In tale campo pertanto il diritto comunitario esercita il suo normale ruolo di armonizzazione”;

- ✓ “quanto all’aspetto repressivo risultano utilizzati i metodi tipici della cooperazione intergovernativa”⁹.

Sotto il profilo dei contenuti, il Consiglio delle Comunità Europee ha approvato la Direttiva 91/308/Cee nella quale vengono per la prima volta dettate misure di contrasto, quali - ad esempio - l’obbligo per gli intermediari creditizi e finanziari di:

- ✓ identificare - attraverso l’acquisizione di un documento probante - la clientela che accende conti, libretti di deposito, custodia di titoli nonché compie operazioni del valore, unitario o frazionato, superiore ad una soglia prefissata. Tale adempimento è prescritto anche nei casi in cui - per quanto al di sotto della predetta soglia - emerga il sospetto che le transazioni richieste possano celare operazioni di riciclaggio;
- ✓ assumere adeguate iniziative in materia di controlli interni, prevenzione, formazione e addestramento del personale;
- ✓ esaminare con cura le operazioni sospette nonché segnalare ogni indizio fornendo tutte le informazioni disponibili ed avendo altresì cura di conservare i documenti di supporto per almeno un quinquennio.

La Direttiva del 10 giugno 1991 rappresenta ” un punto di riferimento fondamentale per tutte le nazioni impegnate nella lotta contro il riciclaggio del denaro sporco, dando valore legale all’interno della UE ad alcune delle 40 Raccomandazioni emesse [dal Gruppo d’Azione Finanziaria Internazionale - GAFI] nel 1990, in ordine alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite”¹⁰.

In data 4 dicembre 2001 il Consiglio delle Comunità europee ha emanato la nuova Direttiva 2001/97/Cee che, a integrazione e modifica della precedente, introduce novità significative in materia di: (i) integrazione del novero dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio; (ii) estensione dei predetti obblighi a categorie di imprese non finanziarie; (iii) ampliamento del numero degli illeciti che costituiscono il presupposto del riciclaggio.

⁹ Cfr. [9], p.43.

¹⁰ Cfr. [15], p.54.

In merito all'estensione dell'ambito applicativo, la Direttiva 2001/97/Cee aggiunge altre categorie a quelle degli enti creditizi, imprese assicurative e agli intermediari con attività ammesse al mutuo riconoscimento; tra questi: le società di investimento, gli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari, i cambiavalute le imprese di incasso e trasferimento dei fondi. L'applicazione degli obblighi antiriciclaggio ricomprende altresì persone fisiche e giuridiche allorquando agiscono nel disbrigo della loro attività professionale: agenti immobiliari, notai, revisori contabili esterni, commercianti di pietre e metalli preziosi, case da gioco.

Viene inoltre ampliata la gamma degli illeciti che configurano la specifica attività criminosa ed è altresì sancito l'obbligo per enti e persone fisiche di astenersi dall'esecuzione di operazioni che abbiano rapporto con il riciclaggio prima di aver eseguito le relative segnalazioni alle Autorità nazionali competenti.

La “terza” Direttiva (n. 2005/60/Cee), approvata il 26 ottobre 2005, segna una svolta nelle regole stabilite in materia dal Consiglio delle comunità europee. “Essa, infatti è largamente ispirata al principio della valutazione discrezionale del rischio e commisura a quest'ultimo la portata di alcuni obblighi antiriciclaggio ed il livello delle misure di prevenzione e di contrasto; propone un'ampia definizione della condotta di riciclaggio; riordina l'ambito degli enti e dei soggetti sottoposti alla sua applicazione”¹¹.

Il suo nucleo centrale è costituito dal rafforzamento delle regole e delle pratiche operative che presiedono ai rapporti con la clientela. Viene così introdotto il principio che l'obbligo di identificazione e verifica della clientela sia assolto con il ricorso a procedure e misure correlate con la valutazione discrezionale del rischio proprio del caso concreto, applicabili non solo all'avvio del rapporto d'affari ma in tutti gli snodi in cui si articola lo sviluppo della relazione. Ne consegue che il rigore degli obblighi di verifica é calibrato in funzione del rischio associato al tipo di cliente, rapporto e prodotto finanziario trattato.

Inoltre, la Direttiva fornisce una più completa rappresentazione degli elementi costitutivi il reato di riciclaggio, amplia la gamma delle figure criminose di sospetta provenienza dei beni riciclati ai c.d. “reati gravi”, sottolinea l'esigenza di proteggere da eventuali minacce i dipendenti dei soggetti segnalanti e richiama la responsabilità degli enti “capogruppo” anche per l'attività svolta dalle proprie

¹¹ Cfr. [3], p. 15.

succursali estere sino ad imporre l'obbligo di supplire con proprie norme interne ad eventuali carenze delle normative locali.

Tra le altre norme comunitarie che concorrono a configurare un quadro organico di regole antiriciclaggio, possono annoverarsi:

- ✓ la Decisione del Consiglio delle Comunità europee 2000/642/GAI che regola le forme di collaborazione tra le Unità di informazione finanziaria degli Stati membri;
- ✓ la Direttiva 2006/70/Cee “recante misure di attuazione su alcune materie specifiche: l'individuazione di attività che, se svolte in forma limitata o occasionale, non rilevano per l'applicazione delle misure antiriciclaggio; la specificazione della nozione di persone politicamente esposte, soggette a misure rafforzate; la descrizione di situazioni caratterizzate da rischio contenuto, per le quali è possibile l'applicazione di misure semplificate”¹².

Con l'adozione di questi ultimi interventi, la regolamentazione comunitaria del settore non ha poi registrato modifiche/integrazioni significative.

3. La legislazione italiana

Il complesso apparato di principi e di norme di cui al par. 2 converge la propria attenzione non solo sul sistema bancario e finanziario ma anche su altri enti e soggetti estranei al settore. Nell'esercizio delle funzioni di prevenzione e di contrasto assegna un ruolo cruciale alla collaborazione tra le Autorità competenti e allo scambio di informazioni; prevede altresì la istituzione – in ciascun ordinamento domestico – di una “unità di informazione finanziaria” per il disbrigo dei compiti di ricezione, analisi e trasmissione delle segnalazioni di informazioni finanziarie relative a presumibili proventi di reato o a ipotesi di finanziamento del terrorismo ovvero prescritte dalle legislazioni nazionali.

3.1 Normativa primaria

¹² Cfr. [3], p. 16.

La *Legge 5/7/1991, n. 197* recepisce nel nostro ordinamento i presidi e le procedure indicati dalla Direttiva 308/1991/Cee al fine di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a scopi di riciclaggio.

Lo spirito della legge è quello di stabilire una netta separazione tra area finanziaria e area investigativa, con l'Ufficio Italiano dei Cambi (ora Unità di informazione finanziaria - UIF) chiamato a fungere da filtro tra il sistema bancario e finanziario e quello ispettivo e giudiziario¹³. E ciò a fondamento dell'assunto che l'analisi finanziaria può condurre alla intercettazione di fatti di riciclaggio meglio delle indagini puramente investigative.

Al fine di ostacolare le pratiche di riciclaggio la nuova normativa:

- ✓ vieta l'esecuzione di operazioni di trasferimento di importo rilevante con strumenti anonimi e prescrive la ricostruzione delle transazioni attraverso l'identificazione della clientela e la registrazione dei dati relativi in archivi informatici dedicati;
- ✓ impone agli intermediari di segnalare le operazioni che destano sospetti in ordine alla provenienza illecita dei fondi trasferiti, in osservanza al principio della "collaborazione attiva" posto a loro carico come pure a quello del personale deputato.

A quest'ultimo proposito la legge n. 197/1991 elenca gli intermediari abilitati al trasferimento tra soggetti diversi di denaro contante e altri titoli al portatore (ad es., libretti di deposito bancari o postali al portatore, certificati di depositi al portatore), denominati in lire o in valuta estera, dal valore superiore ad una soglia prefissata. Fra essi sono ricompresi: (i) gli uffici della P.A. (tra cui quelli postali); (ii) gli enti creditizi; (iii); le società di intermediazione mobiliare; (iv) le società commissionarie di borsa; (v) gli agenti di cambio; (vi) le società fiduciarie; (vii) le società di gestione dei fondi comuni di investimento mobiliare; (viii) gli enti e le imprese d'assicurazione; (ix) gli intermediari abilitati dal Ministro del Tesoro; (x) le *holding* finanziarie nonché (xi) le fiduciarie.

L'accuratezza di tale elenco è altresì comprovata dall'indicazione, per varie categorie di soggetti censiti, dei profili identificativi di pertinenza.

¹³ Cfr. [15], p. 106.

Questa prima tabella di soggetti abilitati ha subito continui aggiornamenti in dipendenza dei vari provvedimenti legislativi assunti nel nostro Paese (e non) in materia di adempimenti antiriciclaggio.

Tra questi possono annoverarsi:

- ✓ i soggetti dediti al recupero crediti per conto terzi; i soggetti preposti alla custodia e al trasporto di denaro, titoli e valori; le agenzie d'affari in mediazione immobiliare; i commercianti di oggetti antichi; le case d'asta e/o gallerie d'arte; i soggetti di import/export di oro a fini industriali o di investimento, così come indicati dal d.lgs. 25 settembre 1999, n. 374;
- ✓ gli istituti di moneta elettronica di cui alla legge 1° marzo 2002, n. 39;
- ✓ le figure professionali non finanziarie (quali, ad esempio, notai, avvocati, revisori contabili e consulenti fiscali) in virtù dell'accordo intercorso tra il Consiglio (seduta del 16/10/2001) ed il Parlamento europeo in seguito agli eventi terroristici dell'11/9/2001.

A sua volta, il *d. lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, traduce nel nostro ordinamento i principi della "terza" Direttiva innescando un profondo cambiamento dell'apparato normativo vigente.

Innanzitutto formula una nozione di riciclaggio (estesa altresì alle operazioni di quanti hanno commesso il reato supposto o concorso alla sua commissione) che consente di razionalizzare una disciplina in concreto affidata ad una pluralità di fonti sovrapposte nel tempo.

L'art. 3 introduce poi un importante principio laddove stabilisce che l'applicazione delle norme attuative deve essere proporzionata alla peculiarità delle varie professioni e alle dimensioni dei soggetti ed enti destinatari. Nell'ambito di tali poteri di autoregolamentazione, resta peraltro il fatto che sugli intermediari abilitati ricade l'onere di dimostrare, nei riguardi dell'Autorità di vigilanza e giudiziaria, d'aver adottato procedure di verifica della clientela idonee a prevenire il rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Il d.lgs. 231/2007 prevede alcuni capisaldi ai quali gli intermediari sono tenuti a conformare "le misure organizzative di controllo volte a facilitare l'osservanza delle prescrizioni poste sul tema dalla stessa direttiva e riprese dal decreto"¹⁴. Ne consegue che il sistema posto in essere dagli intermediari

¹⁴ Cfr. [21], p. 266.

sconta l'assunto in base al quale una completa informativa sulla propria clientela non può non facilitare la cura degli adempimenti richiesti dall'intero processo di segnalazione delle operazioni sospette.

Da tale impostazione derivano alcune implicazioni sul piano operativo:

- ✓ la conoscenza della controparte permette sia di distinguere eventuali comportamenti non coerenti con le informazioni assunte sia di adottare i necessari correttivi in tempi ristretti;
- ✓ i controlli interni vanno articolati in modo da poter rilevare l'assenza o l'inadeguatezza di notizie in merito alla clientela ed ai legami da questa intrattenuti con soggetti terzi, clienti e non;
- ✓ la ricerca fonti informative aggiuntive rispetto a quelle disponibili, in modo che gli intermediari possano identificare la clientela secondo l'orientamento normativo improntato alla *due diligence*.

Il nucleo più innovativo del decreto è costituito dalla disciplina sugli obblighi di adeguata verifica della clientela, laddove sancisce l'esigenza per gli intermediari di introdurre specifiche disposizioni interne in ordine alle procedure di accettazione di un'operazione e di apertura di un rapporto di tipo continuativo.

Posto che i tre obblighi (identificazione, registrazione e segnalazione) sui quali si basano le misure di contrasto costituiscono singoli *step* di un'unica procedura istruttoria, si comprende come, nelle intenzioni del legislatore europeo, un rafforzamento della fase iniziale di conoscenza del cliente e di apprendimento delle sue esigenze operative di fatto si risolva in un'ottimizzazione dell'intero iter d'analisi volta ad individuare la sussistenza o meno di eventuali posizioni sospette¹⁵.

Al fine poi di concentrare l'attenzione degli operatori sulle ipotesi di concreta rilevanza, tali innovazioni vengono coniugate con l'approccio basato sul rischio (*risk based approach*), in forza del quale i destinatari delle norme attuative sono tenuti a graduare il rigore degli adempimenti richiesti ai rischi insiti nella natura dei rapporti e nella tipologia di clientela¹⁶.

I passi procedurali atti a consentire la gestione del rischio possono riassumersi nella: (i) raccolta delle informazioni; (ii) valutazione del rischio insito in ciascuno degli elementi conoscitivi raccolti; (iii) valutazione del rischio complessivo riveniente dalla combinazione di tali elementi; (iv) classificazione della clientela secondo gradi distinti di rischio, nonché nel monitoraggio sistematico di

¹⁵ Cfr. [21], p. 269.

¹⁶ Cfr. [3], p. 23.

tali elementi. L'efficacia del sistema è correlata al continuo aggiornamento delle informazioni in entrata ed alla modifica del valore di rischio complessivo per singolo cliente e per singola operazione.

Il d.lgs. 231/2007 introduce importanti presidi sul fronte dell'identificazione e dell'adeguata verifica della clientela.

Per il controllo dei dati identificativi sono previsti tre livelli di approfondimento:

- ✓ *obblighi semplificati*, associati a situazioni in cui il cliente o l'operazione rivestono un rischio tale da non richiedere misure supplementari di accertamento;
- ✓ *obblighi adeguati*, riferibili cioè alla maggioranza delle situazioni;
- ✓ *obblighi rafforzati*, legati a situazioni oggettive e soggettive in cui il rischio di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo risulta elevato rispetto alla maggioranza della clientela e delle richieste da questa avanzate.

In ordine alle incombenze in materia di adeguata verifica della clientela, gli intermediari e gli altri destinatari individuati dal decreto devono procedere a mirati accertamenti in caso di:

- ✓ accensione del rapporto continuativo (inteso come relazione idonea a dar luogo – nell'arco della sua durata – a più movimentazioni di mezzi di pagamento e che pertanto non si esaurisce nel compimento di una sola operazione);
- ✓ esecuzione di transazioni occasionali d'importo uguale o superiore ad una soglia prefissata;
- ✓ presenza di un sospetto di riciclaggio o finanziamento del terrorismo ovvero insorgenza di dubbi sulla veridicità delle informazioni raccolte con l'identificazione della controparte.

Quanto alle modalità di adempimento di tali obblighi il d.lgs. prevede che:

- ✓ il cliente vada identificato sulla base di un documento di identità valido, prima dell'instaurazione della relazione fiduciaria. Particolari procedure cautelative sono previste a fronte di fattispecie di clientela appositamente codificata (ad es. personale incaricato, titolare effettivo, società, enti giuridici quali le fondazioni ed istituti giuridici come i *trust*);
- ✓ l'adeguata verifica si traduca nel controllo costante della controparte, delle informazioni che la riguardano e delle operazioni concluse lungo l'intera durata del rapporto. Ciò implica che:
 - le transazioni concluse vadano periodicamente confrontate con le relative informazioni, al fine di evidenziare eventuali scostamenti dal profilo che l'intermediario ha attribuito al singolo soggetto;

- la tipologia di ogni operazione richiesta sia sottoposta ad un esame di conformità con l'area di attività lavorativa del cliente e con le relative modalità di svolgimento.

Per i soggetti segnalanti, infine, sono previsti obblighi di custodia delle informazioni, dei documenti e delle registrazioni che possono rivelarsi utili per le indagini sul riciclaggio e sul finanziamento al terrorismo. Ai soli intermediari finanziari e creditizi è prescritta l'istituzione di un Archivio unico informatico (AUI), da realizzare secondo le specifiche tecniche indicate dalla Banca d'Italia, d'intesa con la altre Autorità di vigilanza e sentita la UIF. Inoltre solo per quest'ultimi è prescritto l'onere di inoltrare all'UIF dati aggregati utili ad effettuare studi ed analisi volti all'individuazione di fenomeni indicativi di possibili attività di riciclaggio.

Nell'ambito della previsione di cui all'art. 1 della legge 25 gennaio 2006, n. 29, il *d. lgs. 25 settembre 2009, n. 151*, intende anzitutto risolvere alcune difficoltà applicative e chiarire i dubbi interpretativi emersi nella prima fase di vigenza del d.lgs. n. 231/2007.

Il decreto tocca poi vari profili della disciplina sull'antiriciclaggio, molti dei quali di alto rilievo per l'UIF. In particolare, incide sulle sue funzioni specifici taluni profili e modalità di svolgimento, quali: (i) i tempi di presentazione al Parlamento del rapporto annuale sull'attività svolta; (ii) il nuovo compito di emanare istruzioni sui dati e sulle informazioni da inserire nelle segnalazioni sulle operazioni sospette; (iii) l'approfondimento delle segnalazioni fornite dagli ordini professionali alla luce dell'acquisita facoltà di istituire sistemi informatici per la registrazione di atti pubblici e autenticati; (iv) l'obbligo per i destinatari di astenersi dalla esecuzione di operazioni sospette, anche al fine di consentire all'UIF l'esercizio dell'eventuale potere di sospensione¹⁷.

3.2. Normativa secondaria di attuazione

Le prime norme di rango secondario (*Istruzioni operative per l'individuazione delle operazioni sospette*), impartite dalla Banca d'Italia il 12 gennaio 2001, già prefigurano il moderno orientamento improntato al *risk based approach* e alla *customer due diligence*.

La *prima parte* contiene le seguenti previsioni:

¹⁷ Cfr. [4], pp. 16 -17.

- ✓ il primo paragrafo fa riferimento all'esigenza di adottare cautele e presidi adeguati a prevenire - nell'adempimento dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette - qualsiasi coinvolgimento degli intermediari in fatti di riciclaggio;
- ✓ il secondo paragrafo è dedicato alla conoscenza della clientela; in tale ambito sono fissati alcuni principi, organizzativi e comportamentali (integrazione e comparazione del dato oggettivo con le altre informazioni disponibili, attenzione ai rapporti che prefigurano l'esecuzione di operazioni a distanza, importanza del *feedback* ai fini della specializzazione della conoscenza della clientela) poi ripresi dalle norme attuali. Quanto agli strumenti è in primo luogo richiesta una corretta gestione accentrata delle informazioni disponibili; ne consegue che al livello di base - costituito dagli elementi acquisiti in ordine all'attività del cliente, al contesto economico in cui si colloca e al fabbisogno di risorse finanziarie - si aggiungono, a seconda dell'articolazione e complessità degli intermediari, ulteriori segmenti informativi attinenti alla situazione economica, finanziaria e patrimoniale. Il quadro conoscitivo va costantemente aggiornato con le evidenze relative alle operazioni compiute e con i riferimenti provenienti dai vari punti della struttura operativa dell'intermediario;
- ✓ il terzo paragrafo sottolinea l'esigenza di predisporre un efficace sistema di controllo interno per la rilevazione e la gestione dei rischi, fra cui rientra anche il "rischio di riciclaggio"; rammenta altresì che l'assunzione di adeguate misure organizzative e la corretta esecuzione delle procedure di analisi delle operazioni sospette costituisce oggetto delle verifiche, anche ispettive, condotte dalle Autorità di vigilanza nonché dall'UIC (ora UIF),
- ✓ il quarto paragrafo si sofferma sull'esigenza per ciascun intermediario di definire a livello di normativa interna una procedura per la segnalazione delle operazioni sospette "allo scopo di garantire certezza di riferimento per il personale, omogeneità dei comportamenti e applicazione generalizzata all'intera struttura".

Inoltre, l'iter valutativo seguito dev'essere sempre ricostruibile su base documentale, specie laddove si sia giunti alla conclusione di non effettuare la segnalazione. Infine, per la trasmissione delle segnalazioni relative alle operazioni sospette vanno seguite le modalità previste dall'ente destinatario (l'uso del *software* di supporto alla produzione delle segnalazioni che ne consente l'invio anche in forma cifrata).

La *seconda parte* presenta una casistica sui possibili "profili di anomalia" delle operazioni, fornendo "indicazioni esemplificative attinenti alla forma oggettiva dell'operazione in presenza delle quali l'intermediario, sulla base delle informazioni disponibili, deve procedere ad ulteriori approfondimenti al fine di poter formulare una valutazione sulla natura dell'operazione".

Per favorire la lettura e la comprensione di tali indicatori vengono forniti taluni sub-indici esemplificativi, di norma collegati alla specificità operativa degli intermediari. Avverte la Banca d'Italia che la casistica proposta non va intesa come un insieme di controlli meramente formali, bensì come strumento operativo da utilizzare per le verifiche aziendali, avendo presente che l'assenza dei profili di anomalia individuati nelle Istruzioni non è di per sé sufficiente ad escludere il sospetto che un'operazione sia connessa con fatti di riciclaggio. Costituiscono un ausilio prezioso di indagine, da utilizzare peraltro ad integrazione del patrimonio informativo a disposizione dei segnalanti.

Il *Provvedimento recante gli indicatori di anomalia per gli intermediari* -, assunto dalla Banca centrale il 24 agosto 2010 in abrogazione delle Istruzioni impartite il 12 gennaio 2001 - contiene un insieme di istruzioni aggiornate su: (i) ambito di applicazione di tale provvedimento; (ii) nuovi indicatori; (iii) schemi e modelli di anomalia stabiliti dall'UIF; (iv) ambito degli obblighi di segnalazione, nonché (v) procedure interne volte a garantire la tempestività della segnalazione, la riservatezza dei soggetti coinvolti nei relativi adempimenti nonché l'omogeneità dei comportamenti.

La descritta evoluzione delle norme di rango secondario attesta l'impegno profuso ed i progressi compiuti dall'Organo di vigilanza e dall'UIF nel definire un quadro di riferimento che assicuri - il più possibile - convergenza degli orientamenti, chiarezza degli indirizzi operativi e correttezza dei comportamenti di tutte le parti coinvolte, nell'ambito di un sistema di relazioni improntato a trasparenza e fattiva collaborazione.

4. L'Unità di informazione finanziaria

4.1. Compiti e funzioni

Tra le autorità di carattere tecnico, un ruolo centrale è attribuito all'UIF, istituita presso la Banca d'Italia il 1°/1/1998. Rispetto ai modelli presenti in campo internazionale (amministrative, giudiziarie, di polizia, miste), il nostro legislatore ha optato per un organismo di tipo amministrativo,

caratterizzato dallo svolgimento di un'azione preventiva di analisi finanziaria delle segnalazioni, indipendente rispetto alle attività volte alla repressione dei reati¹⁸.

E' una soluzione conforme agli *standard* che indicano quali, requisiti essenziali di ogni UIF: (i) l'autonomia operativa e gestionale; (ii) l'unicità; (iii) la specialità delle funzioni di analisi finanziaria rispetto a quelle di accertamento investigativo e giudiziario; (iv) la capacità di scambiare informazioni, in modo diretto e autonomo, con Unità omologhe senza la stipula di trattati internazionali o il ricorso alle relazioni intergovernative; (v) l'eterogeneità delle informazioni disponibili, che possono avere natura finanziaria, amministrativa o investigativa ed essere utilizzate ai fini di approfondimento finanziario o di cooperazione internazionale.

Castaldi osserva che: “collocandola presso la Banca d'Italia, il legislatore ha attribuito all'UIF una peculiare soggettività giuridica: l'Unità non ha personalità autonoma; l'organizzazione e il funzionamento sono disciplinati dalla Banca d'Italia con proprio regolamento. La stessa Banca attribuisce all'UIF mezzi finanziari, beni strumentali, risorse umane e tecniche per l'efficace perseguimento degli scopi istituzionali”. In tal modo “il legislatore ha inteso privilegiare una soggettività fortemente ancorata alle funzioni. La delicatezza di queste ultime giustifica l'autonomia e l'indipendenza accordate dalla legge all'UIF e fa di quest'ultima un centro di imputazione, coordinamento e canalizzazione di dati e informazioni di rilevante interesse pubblico¹⁹.”

Ciò posto, all'UIF sono attribuiti compiti di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati. Tali attività configurano un vera e propria procedura amministrativa che si sostanzia nella raccolta ed elaborazione di informazioni rivenienti da fonti eterogenee, il cui accesso viene facilitato con la stipula di protocolli d'intesa con le Amministrazioni interessate²⁰.

Su richiesta del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, della Direzione investigativa antimafia, dell'Autorità Giudiziaria ovvero di propria iniziativa l'Unità può disporre, per un periodo non superiore a cinque giorni lavorativi, la sospensione di operazioni sospette con elevato grado di anomalia.

¹⁸ Cfr. [4], p. 7.

¹⁹ Cfr. [11], p. 391.

²⁰ Cfr. [11].

Pur priva di un nucleo *ad hoc*, l'UIF effettua controlli ispettivi per valutare l'adeguatezza delle procedure di segnalazione nonché il grado della collaborazione resa dai singoli soggetti ispezionati; sulla scorta delle irregolarità emerse assume poi le iniziative di competenza consistenti o nella segnalazione all'Autorità Giudiziaria delle fattispecie aventi rilevanza penale o nella irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette.

Altri compiti rilevanti sono:

- ✓ l'analisi delle Segnalazioni AntRiciclaggio Aggregate (SARA), vale a dire di flussi di dati aggregati estratti dalle evidenze dell'AUI, che consentono di condurre studi di secondo livello su singole anomalie, su settori dell'economia esposti a rischio e su specifiche realtà territoriali;
- ✓ l'attiva partecipazione ai lavori degli organismi comunitari e delle organizzazioni internazionali impegnati nella prevenzione del riciclaggio e nel contrasto del finanziamento al terrorismo (GAFI, Egmont, ecc.) nonché lo scambio di informazioni con le Unità estere.

4.2. Posizionamento funzionale

La legislazione nazionale per il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo pone l'UIF al centro di un complesso sistema di relazioni che: (i) ricomprende le categorie dei destinatari dell'obbligo di segnalazione; (ii) si snoda in rapporti con le altre istituzioni coinvolte nella tutela dell'integrità del sistema e nel perseguimento della ordinata crescita del Paese (cfr. **Fig. 1**).

Il d.lgs. 2007/231 ha definito l'apparato di vigilanza e controllo nel nostro Paese assegnando anzitutto un ruolo apicale al Ministro dell'Economia e delle Finanze in quanto “responsabile delle politiche di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo”²¹. In tale veste egli promuove la collaborazione tra UIF, le Autorità di vigilanza di settore, gli ordini professionali e le forze di polizia.

Nella definizione della propria sfera d'azione e di indirizzo il Ministro si avvale del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), ormai affermatosi come il più importante *forum* di raccordo e coordinamento tra le autorità preposte alla salvaguardia della funzionalità dell'intero sistema. Il Comitato rappresenta la sede per l'emanazione dei pareri previsti dalla legge ed espleta altresì compiti

²¹ Cfr. [3], p. 20.

di consulenza nei riguardi dell'UIF ai fini della definizione dei criteri per l'approfondimento delle segnalazioni ricevute.

Un ruolo incisivo è quello svolto dal Comitato antiriciclaggio, istituito con decreti del Ministro del Tesoro in data 8 giugno 1993 e 20 settembre 1993 per sopperire all'esigenza di riunire attorno ad un unico tavolo di confronto e discussione tutte le Autorità impegnate in via prioritaria nella lotta di contrasto al riciclaggio del denaro sporco: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Banca d'Italia, UIF e Guardia di Finanza.

Al Comitato sono conferiti i seguenti compiti:

- ✓ risolvere le problematiche poste dall'applicazione della disciplina sull'anti-riciclaggio nonché dirimere le questioni di ordine generale insorgenti sul piano operativo;
- ✓ formulare proposte di modifica o integrazione dell'ordinamento in vigore nonché emissione di nuove norme;
- ✓ proporre rettifiche della normativa in vigore, alla luce delle esigenze emerse nel sistema finanziario.

Pur non previsto da alcuna disposizione di legge, il Comitato - in virtù dei suoi pareri chiarificatori di alcuni punti controversi della disciplina vigente - è di fatto assunto ad interprete autentico della anzidetta normativa nonché a punto di riferimento per l'interpretazione dell'intera legislazione antiriciclaggio.

In proposito, **Conforti** osserva che “ il Comitato ha contribuito in maniera determinante alla predisposizione di numerosi provvedimenti , come quello riguardante l'istituzione dell'albo degli intermediari finanziari nonché quelli relativi ai *money transfer*, ai cambiavalute, alle modalità di identificazione e registrazione della clientela presso gli intermediari creditizi e finanziari”²².

Varie e strutturate sono le relazioni con la Banca d'Italia in forza del rapporto di complementarietà ed integrazione tra le funzioni della Vigilanza e quelle dell'UIF che rilevano:

- ✓ per lo scambio di informazioni, secondo il Protocollo di intesa che prevede, al riguardo, l'istituzione di un Comitato di coordinamento²³;

²² Cfr. [13], pp. 43-44.

²³ Cfr. [6], art. 6.

✓ per lo svolgimento delle ispezioni sulle banche e sugli altri intermediari vigilati. In argomento, **Castaldi** riconosce che “sia pure a fini diversi entrambi concorrono a promuovere la corretta valutazione dell’affidabilità e della correttezza della clientela”²⁴, posto che:

- alla Vigilanza competono le analisi sull’idoneità dell’assetto organizzativo al corretto adempimento degli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione e archiviazione dei dati nell’Archivio Unico Informatico;
- all’UIF spetta invece intercettare singole operazioni sospette non segnalate ovvero fenomeni di diffusa omissione.

Modalità di cooperazione e forme di integrazione informativa sempre più stringenti ed avanzate sono alla base dei rapporti intrattenuti dall’UIF con la Guardia di Finanza e la Direzione investigativa antimafia (DIA), con le quali sono in corso di approvazione specifici protocolli di intesa.

Infine, la collaborazione con l’Autorità Giudiziaria consente all’UIF di:

- ✓ denunciare le fattispecie a rilevanza penale accertate in sede di analisi delle segnalazioni acquisite;
- ✓ trasmettere, a seguito di accertamenti ispettivi, informative contenenti supplementi conoscitivi per le verifiche in corso;
- ✓ fornire contributi conoscitivi e analisi in ordine a specifiche indagini finanziarie.

Per contro, l’UIF fornisce collaborazione e supporto informativo, a richiesta dell’Autorità Giudiziaria, con l’attivazione di specifici approfondimenti e la messa a disposizione di segnalazioni su operazioni sospette.

4.3. *Struttura organizzativa*

Il Regolamento del 21 dicembre 2007²⁵ prevede che in seno all’UIF venga costituito un Comitato di esperti composto dal Direttore dell’Unità nonché da quattro membri nominati con decreto del Ministro della economia e delle finanze, sentito il Governatore della Banca d’Italia (art. 4).

Il Comitato – i cui componenti restano in carica per tre anni, rinnovabili per altri tre – svolge funzioni consultive sull’individuazione dei criteri generali per l’archiviazione delle segnalazioni di

²⁴ Cfr. [11], p. 393.

²⁵ Cfr. [6].

operazioni sospette, sui protocolli di intesa stipulati con le altre Autorità impegnate nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il Titolare dell'UIF (art 3) è nominato con provvedimento del Direttorio della Banca e resta in carica cinque anni, rinnovabili per altri cinque. Egli ha la responsabilità del funzionamento della struttura, della quale programma, dirige e controlla l'attività. In tale ambito: (i) emana i regolamenti di natura organizzativa; (ii) convoca e presiede il Comitato degli esperti; (iii) partecipa ai lavori degli organismi nazionali e internazionali impegnati nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; (iv) sovrintende al personale della struttura promuovendone la formazione professionale specifica.

In caso di assenza o impedimento del Titolare, le relative attribuzioni sono esercitate dal Vice Direttore, nominato dal Governatore tra il personale della Banca d'Italia (art. 7). Per l'esercizio delle proprie funzioni l'UIF è articolata in unità operative disciplinate in conformità con il Regolamento Generale della Banca.

Il nuovo assetto organizzativo, varato il 1° luglio 2008, è costituito da: (i) sei Divisioni operative; (ii) alcuni organi collegiali (Nucleo operazioni sospette e Commissione consultiva per l'esame delle irregolarità); (iii) Nucleo per l'attività ispettiva, composto da alcuni dirigenti in *staff* alla Direzione (cfr. **Fig. 2**).

5. La legislazione vaticana

In linea con le tendenze in atto nella comunità internazionale, sempre più impegnata a dotarsi di principi e strumenti giudiziari per la prevenzione del riciclaggio di denaro sporco e per il contrasto del finanziamento del terrorismo, la Santa Sede ha emanato, sul finire del 2010, un rilevante *corpus* normativo che fa proprie le regole fissate dall'Unione europea in tale materia.

Il processo di elaborazione di nuove regole è stato gestito con l'assistenza del Comitato misto - prefigurato dalla Convenzione Monetaria, stipulata fra lo Stato della Città del Vaticano e l'Unione europea il 17 dicembre 2009 - composto da delegati dello Stato della Città del Vaticano e

dell'Unione europea, la cui delegazione è formata da rappresentanti della Commissione, della Banca d'Italia e della Banca centrale europea.

In esecuzione dell'art. 11 della Convenzione, entrata in vigore il 1° gennaio 2010, il Vaticano ha ottemperato all'impegno assunto con la stipula del predetto accordo di recepire – entro la fine di tale anno - le disposizioni contenute nella “terza” Direttiva comunitaria (2005/60/Cee).

Un'iniziativa siffatta può farsi risalire alle seguenti circostanze:

- ✓ con l'emanazione del d.lgs. 231/2007 il legislatore italiano ha tradotto nel nostro ordinamento la distinzione dei Paesi (prevista dalla disciplina comunitaria) tra “equivalenti” e “non equivalenti”, fondata sulla vigenza o meno in ambito nazionale di una specifica regolamentazione antiriciclaggio. Incluso il Vaticano nell'elenco dei Paesi non equivalenti, le relazioni intrattenute dalle sue istituzioni finanziarie con le banche italiane hanno registrato un radicale cambio di *status*, per effetto del ricorso a modalità di controllo e vigilanza improntate ad una disciplina “rafforzata”;
- ✓ il nuovo *corpus* di regole costituisce il primo degli ulteriori adeguamenti legislativi aventi per obiettivo l'inclusione della Santa Sede nell'elenco dei Paesi virtuosi (*white list*) tenuto dall'OCSE.

E' inoltre da ritenere che il suo fondamento sia costituito dall'avvertita esigenza di ridare trasparenza e credibilità all'operato di alcune istituzioni vaticane soggette ad una lunga parentesi di opacità, innescatasi nel lontano e nel recente passato con l'esecuzione di transazioni *crossborder* per “asserite finalità di beneficenza”.

5.1 Normativa primaria

L'apparato legislativo - posto in essere a fine 2010 ed in vigore dal 1° aprile p.v. - comprende anzitutto la *Legge n. CXXVII concernente la prevenzione e il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminali e del finanziamento del terrorismo*.

Con *Lettera apostolica* in pari data Benedetto XVI:

- ✓ stabilisce la vigenza di tale legge e delle successive modifiche anche per i Dicasteri della Curia Romana e gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede in quanto esercenti i compiti di cui all'art 2;

- ✓ istituisce l’Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) assegnandole compiti di vigilanza del nuovo apparato regolatorio nei riguardi di tali soggetti;
- ✓ delega gli Organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano ad esercitare la giurisdizione penale per i reati commessi in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Il *Comunicato* diffuso in pari data dalla Segreteria di Stato prospetta altresì l’eventualità che, in base all’esperienza maturata, possano emergere esigenze di affinamento e integrazione del nuovo assetto normativo ai principi e agli *standard* internazionali; “tali esigenze potrebbero prospettarsi in ragione della disponibilità già espressa dalla Santa Sede e dallo Stato della Città del Vaticano” a confrontarsi con gli enti ed organismi sovranazionali attivi su tale fronte.

Sotto il profilo tecnico/giuridico la legge CXXVII/2010 contiene alcune importanti innovazioni:

- ✓ estingue le giurisdizioni separate interne al Governo centrale della Chiesa;
- ✓ arricchisce il Codice penale vaticano di vari articoli che contemplano, in egual misura, nuove ipotesi di reato ;
- ✓ introduce sanzioni a carico dei cittadini vaticani e dei dipendenti della Santa Sede; sui reati commessi sono tenuti a pronunciarsi il Tribunale di prima istanza, la Corte di appello e quella di Cassazione, mentre le funzioni di pubblico ministero spettano al Promotore di Giustizia presso il Tribunale.

Sul piano dei contenuti, l’ambito applicativo di tale normativa è delineato attraverso:

- ✓ l’enumerazione dei destinatari (persone fisiche e giuridiche, enti ed organismi di qualsiasi natura) esercenti le attività professionali di cui all’art. 2; su tali soggetti ricadano gli obblighi di: (i) adeguata verifica della clientela; (ii) registrazione dei rapporti e delle operazioni; (iii) conservazione delle inerenti informazioni nonché (iv) segnalazione delle operazioni sospette;
- ✓ la specificazione in singoli articoli delle ipotesi di reato previste in materia di riciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo in quanto destinate ad arricchire quelle contenute nel codice penale vaticano (artt. 3 – 23);
- ✓ la descrizione dei casi in cui vanno eseguiti gli obblighi di adeguata verifica, delle relative modalità di assolvimento e del loro contenuto (artt. 28 – 32);

- ✓ la comminazione di sanzioni amministrative pecuniarie per i casi di violazione degli obblighi sanciti (art. 42).

Il *corpus* normativo del 30 dicembre 2010 comprende altresì:

- ✓ la *Legge sulla frode e contraffazione di banconote e monete in euro* che risponde all'esigenza di adottare, in linea con la più avanzata normativa dell'Unione europea, una solida rete di protezione legale delle banconote e delle monete in euro contro i rischi di falsificazione;
- ✓ due leggi in materia di banconote e monete in euro che contengono: (i) disposizioni relative alla protezione del diritto d'autore sui disegni; (ii) regole in ordine ai tagli, alle peculiarità tecniche, alla circolazione e alla sostituzione; (iii) la previsione di adozione di sanzioni pecuniarie nei casi di accertata violazione.

5.2 Normativa secondaria di attuazione

L'art. 33, lett. A) della legge XXCII attribuisce all'AIF il compito di emanare le norme di attuazione delle disposizioni richiamate nella legislazione primaria, ad esclusione peraltro di quelle contenute nel Capo II ("Disposizioni penali in materia di riciclaggio") e nel Capo III ("Altre fattispecie delittuose").

Peraltro, a motivo della recente approvazione della normativa primaria, in vigore solo dal 1° aprile 2011, la produzione di regole di livello secondario risulta necessariamente carente.

6. L'Autorità di Informazione Finanziaria

Avvertita l'importanza di adeguare l'assetto dei controlli alle migliori pratiche internazionali, che vede nell'impianto di una *financial information unit* un presidio cruciale, la Santa Sede - osserva **Masciandro**²⁶ - aveva davanti a sé le seguenti scelte istituzionali: (i) definire accordi con la Banca d'Italia, delegando alle autorità di vigilanza italiana, già in possesso della reputazione e delle *skill* occorrenti, i compiti di raccolta ed elaborazione dei dati, ovvero (ii) creare una propria UIF vaticana. Le Autorità vaticane hanno preferito partire sin da subito con la seconda opzione.

²⁶ Cfr. [25].

Eretta con *motu proprio* di Benedetto XVI in data 30 dicembre 2010 e con sede legale nello Stato della Città del Vaticano, l'AIF gode di personalità giuridica canonica pubblica e di personalità giuridica civile vaticana.

6.1 Compiti e funzioni

Al fine di dare esecuzione alle misure volte a contrastare e a reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, l'AIF dispone il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti da persone fisiche e giuridiche, gruppi o enti designati secondo i principi e le regole vigenti nel regolamento europeo. A tal fine l'art. 24 della legge XXCII stabilisce che tale Autorità può:

- ✓ acquisire dalle autorità competenti informazioni utili al disimpegno di tale funzione;
- ✓ stabilire collegamenti con gli organismi aventi compiti simili in altri Paesi, secondo le esigenze di coordinamento internazionale;
- ✓ avanzare alle competenti autorità internazionali proposte di designazione di enti e soggetti finalizzate all'assunzione delle misure di congelamento;
- ✓ valutare le istanze di esenzione presentate dai soggetti interessati;
- ✓ formulare proposte di cancellazione dalle liste dei soggetti designati alle anzidette autorità internazionali (art. 24 della legge XXVII).

L'art. 27 attribuisce all'AIF compiti di custodia, amministrazione e gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento, in via diretta o mediante la nomina di un custode o amministratore.

In base all'art. 33 l'Autorità ha accesso alle informazioni finanziarie, amministrative, investigative e giudiziarie necessarie per svolgere la propria funzione di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; ha altresì il potere di condurre verifiche presso i soggetti di cui all'art. 2 nonché di irrogare ai responsabili sanzioni amministrative pecuniarie.

Il mandato dell'Autorità si estende altresì alle seguenti incombenze:

- ✓ analisi finanziaria delle segnalazioni attraverso l'esame delle modalità di esecuzione e degli elementi costitutivi delle operazioni sospette, anche avvalendosi di informazioni proprie ovvero acquisite

da altri soggetti o organi dello Stato e segnala al Promotore di Giustizia presso il Tribunale i fatti che integrano possibili fattispecie di riciclaggio, auto riciclaggio o finanziamento del terrorismo;

- ✓ custodia delle segnalazioni “infondate” nonché di quelle per operazioni sospette inviate al Promotore di Giustizia e relativa archiviazione per la durata di dieci anni.

L’art. 33 prevede infine che l’AIF:

- ✓ sovrintenda al rispetto degli obblighi previsti dal nuovo apparato normativo ed emani altresì istruzioni e provvedimenti di carattere particolare a carico dei soggetti sottoposti agli obblighi previsti dalla legge stessa;
- ✓ curi la produzione e l’aggiornamento periodico degli indicatori di anomalia volti ad agevolare l’intercettazione delle operazioni sospette;
- ✓ valuti l’efficacia dei sistemi adottati dai soggetti obbligati per l’esercizio delle funzioni di contrasto e, ove del caso, provveda a suggerire eventuali modifiche o integrazioni;
- ✓ rediga statistiche in ordine all’applicazione e all’efficacia delle misure di prevenzione e repressione nonché svolga analisi in materia diffondendo modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali riferibili a possibili attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

6.2 Posizionamento funzionale

Per consentirle piena autonomia e indipendenza la Legge XXCII colloca l’AIF all’interno di un’ampia rete di rapporti che: (i) ricomprende la Segreteria di Stato, i Dicasteri della Curia Romana e gli Enti ed Organismi dipendenti dalla Santa Sede; (ii) tocca le attribuzioni delegate agli Organi Giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo (cfr. **Fig. 3**).

L’Autorità opera in conformità con le linee generali di indirizzo definite dal Segretario di Stato, al quale il Presidente trasmette il bilancio d’esercizio approvato dal Consiglio Direttivo nonché sottopone la relazione periodica sulla attività svolta (artt. 8 e 9 dello Statuto).

L’AIF assoggetta poi alla propria azione di supervisione e alle proprie verifiche di conformità i Dicasteri della Curia Romana, gli organismi della Santa Sede quali l’Istituto per le Opere Religiose, nonché enti finanziari rilevanti come

l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica, il Governatorato e la Congregazione di Propaganda Fide.

Vanno infine menzionati i rapporti di stretta collaborazione previsti con gli Organi Giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in virtù dei poteri loro delegati, sul fronte della giurisdizione penale, in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

6.3 Struttura organizzativa

In base all'art. 3 dello Statuto, gli organi dell'AIF sono costituiti da:

(i) Presidente; (ii) Consiglio Direttivo; (iii) Direttore e (iv) personale addetto.

Il Presidente sorveglia l'andamento dell'Autorità promuovendone il regolare ed efficace funzionamento. Nominato dal Sommo Pontefice con un mandato di cinque anni (rinnovabile), ha la rappresentanza legale e l'uso della firma (art. 4).

Il Consiglio direttivo è composto dal Presidente e da altri quattro membri nominati dal Santo Padre tra persone di provata affidabilità e competenza. Titolare dei poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, il Consiglio è responsabile dell'organizzazione e del funzionamento dell'Autorità della quale programma, dirige e controlla l'attività. In tale ambito: (i) formula le strategie fondamentali ed i relativi programmi operativi per l'Autorità e vigila sulla loro attuazione; (ii) emana regolamenti di natura organizzativa; (iii) partecipa ai lavori degli organismi internazionali impegnati nella prevenzione del riciclaggio e nel finanziamento del terrorismo; (iv) sovrintende al personale, promuovendone la crescita professionale; (v) delega al Direttore determinate tipologie di atti aventi natura ricorrente (art. 5).

Il Direttore, in possesso di adeguata e comprovata competenza e professionalità in campo giuridico, finanziario ed informatico, è nominato dal Presidente con il nulla osta del Segretario di Stato; egli è responsabile dell'attività operativa dell'AIF, coordina il lavoro del personale, sottopone al Consiglio ogni atto esulante dalle sue competenze e cura l'amministrazione dell'Autorità (art. 6).

Infine, il personale dell'AIF - dotato di adeguate *skill* nelle materie di competenza - viene assunto dal Presidente con il nulla osta del Segretario di Stato.

Al momento risulta definito l'assetto apicale di tale struttura con la nomina, da parte di Benedetto XVI, del Presidente e dei componenti il Consiglio direttivo e, ad opera del Presidente, del Direttore (cfr. **Fig. 4**).

Non risulta invece configurata l'articolazione strutturale in unità di base, la suddivisione dei rispettivi compiti e la dotazione delle risorse umane e tecniche.

7. L'analisi comparativa tra gli ordinamenti

L'analisi trasversale tra i contenuti delle normative primarie e secondarie vigenti in Italia e nello Stato della Città del Vaticano può prestarsi a rilievi critici per l'eterogeneità dei contesti istituzionali, la specificità e le diverse competenze dei soggetti coinvolti, la varietà delle fattispecie criminose sanzionabili nonché le procedure formali e gli iter procedurali finalizzati all'esecuzione degli adempimenti richiesti.

Per le finalità che persegue, questa analisi può comunque rivelarsi un contributo utile a valutare non solo il grado di conformità delle misure legislative nazionali al sistema delle fonti esterne di riferimento ma anche i profili di convergenza sussistenti o meno nei principali snodi degli apparati normativi in vigore ovvero allo studio.

Per sviluppare le riflessioni nel solco di un unico sentiero ricognitivo sono prese in riferimento la seguenti variabili:

- ✓ l'ambito applicativo della normativa di rango primario;
- ✓ la figura del legislatore di secondo livello;
- ✓ il ruolo dell'UIF quale autorità antiriciclaggio;
- ✓ le procedure amministrative e gli iter operativi a supporto.

Sarà poi l'analisi condotta per singole coordinate a far emergere le coerenze o meno di ciascun ordinamento.

Per un esame esauriente del ruolo assai complesso ricoperto dall'UIF nei rispettivi contesti sono in appresso richiamati i fondamenti delle fonti esterne di riferimento.

Ricorda **Baldassarre**²⁷ che “la creazione delle prime unità di *intelligence* ad opera della maggior parte degli Stati membri del GAFI è ricollegabile ad alcune Raccomandazioni (in particolare 15 e 32) che prevedevano rispettivamente l'obbligo per le istituzioni finanziarie di segnalare le operazioni “sospette” ad autorità competenti e quello per gli Stati di scambiare informazioni relative ad operazioni sospette attraverso apposite autorità”.

Nell'attuazione di tali prescrizioni il GAFI lasciava liberi gli Stati di seguire approcci differenti nelle proprie scelte organizzative, mentre in realtà le scelte di quest'ultimi si sono sostanziate nell'attribuzione dei suddetti compiti ad un unico soggetto responsabile.

Ad evitare che la diversa natura ed organizzazione di ciascuna autorità potesse costituire un serio ostacolo alla cooperazione internazionale il Gruppo Egmont ha individuato gli elementi unificanti che connotano tali soggetti e, a tal fine, ha elaborato una nozione unitaria ed universalmente valida di *financial information unit*.

In sostanza, il modello Egmont ruota intorno a tre funzioni²⁸:

- ✓ raccordo tra le diverse UIF nazionali che si occupano del riciclaggio del denaro sporco;
- ✓ canalizzazione - in un'unica unità domestica - delle informazioni sui movimenti di capitale di origine illecita e, quindi, delle segnalazioni sulle operazioni sospette del sistema finanziario;
- ✓ esercizio dell'*intelligence* finanziaria al fine di stabilire se le segnalazioni delle operazioni sospette vadano o meno trasmesse all'autorità investigativa o giudiziaria per l'avvio dell'azione penale.

7.1 Aspetti congruenti

²⁷ Cfr: [2], p. 286.

²⁸ Cfr. [2], p. 287.

L'adesione di entrambi i Paesi agli *standard* internazionali in materia di prevenzione del riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo – sia pure in tempi e con modalità difformi – ha promosso un buon grado di armonizzazione tra le previsioni recepite nei due ordinamenti nazionali.

Dal graduale compimento dell'iter di convergenza avviato dalle Autorità vaticane con la firma della Convenzione Monetaria con l'Unione europea potranno aversi benefici nelle relazioni con gli enti e le autorità internazionali competenti in materia nonché con la rete delle *financial information unit*²⁹. Indubbi vantaggi potranno altresì emergere dagli accresciuti livelli di trasparenza ai quali saranno improntati i rapporti con i corrispondenti esteri in conseguenza della puntualità dei riferimenti forniti sulle transazioni eseguite nonché della completezza delle segnalazioni scambiate sulle operazioni sospette.

7.1.1 *Ambito applicativo della normativa di rango primario*

Nonostante la difformità dei contesti, nella disciplina primaria di entrambi gli Stati possono riscontrarsi fondamenti ed orientamenti giuridici aventi sostanziali profili di convergenza; tra questi:

- ✓ la delimitazione dell'ambito applicativo – negli ordinamenti domestici – dei principi e degli indirizzi di estrazione comunitaria nonché l'esplicitazione delle ipotesi di reato ascritte alle fattispecie criminose di riciclaggio del denaro sporco e finanziamento del terrorismo;
- ✓ la formalizzazione di omologhe procedure atte ad assicurare la conoscenza della clientela, l'analisi delle operazioni sospette e il ricorso al loro congelamento da parte di entrambe le Unità di informazione finanziaria; le varie fasi della loro istruttoria amministrativa risultano sono infatti improntate ai presidi del *risk based approach* e della *customer due diligence* d'estrazione comunitaria;
- ✓ la facoltà accordata all'AIF di irrogare – in caso di violazione degli obblighi sanciti nella disciplina primaria nonché nelle disposizioni di attuazione – sanzioni comparabili a quelle previste nella normativa italiana (art. 42 della legge CXXVII/2010).

Infine, per le ipotesi di reato ascrivibili al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo i due ordinamenti palesano coerenze nei rispettivi assetti giurisdizionali, in forza della:

²⁹ L'art. 41 della legge CXXII già assegna all'AIF il compito di regolare gli ambiti delle informazioni ricevute dalle omologhe Unità di altri Paesi.

- ✓ instaurazione di un'unica giurisdizione penale, delegata ai competenti Organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano, nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana nonché degli organismi ed enti della Santa Sede;
- ✓ tutela giuridica accordata ai responsabili dei reati, anch'essa articolata su tre ordini di giudizio (Tribunale di prima istanza, Corte di appello e Cassazione).

7.1.2 Ruolo dell'AIF quale autorità antiriciclaggio

Entrambe le Unità di informazione finanziaria presentano i requisiti adombrati dal modello Egmont in quanto affidatarie dei seguenti compiti:

- ✓ elemento di raccordo tra le diverse autorità nazionali impegnate sul fronte del riciclaggio del denaro sporco. Ciò comporta che siano chiamate a fungere da “anello di congiunzione tra le varie autorità di polizia e di vigilanza, tra il sistema finanziario e l'apparato giudiziario ovvero ancora tra le autorità nazionali e quelle estere”³⁰;
- ✓ soggetto destinatario delle informazioni relative al riutilizzo dei proventi di attività illecite ed impegnato a coordinare l'attività concernente la cooperazione internazionale con le altre UIF;
- ✓ agenzia preposta all'analisi finanziaria delle informazioni pervenute sulle operazioni sospette.

7.2 Profili incoerenti

Il *Comunicato* diffuso il 30 dicembre 2010 dalla Segreteria di Stato prospetta l'eventualità che, in base all'esperienza acquisita, possano emergere esigenze di affinamento e integrazione del nuovo assetto normativo ai principi e agli *standard* internazionali; “tali esigenze potrebbero prospettarsi in ragione della disponibilità già espressa dalla Santa Sede e dallo Stato della Città del Vaticano” a confrontarsi con gli enti ed organismi sovranazionali attivi su tale fronte.

Tale esplicitazione assume rilievo in quanto si sostanzia in una formale attestazione degli intendimenti delle Autorità vaticane di continuare il processo di convergenza delle proprie fonti normative con le regole fissate in ambito comunitario ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità.

³⁰ Cfr. [2], p. 287

Essa trova fondamento nella previsione di cui all' art. 33, lett. f) della norma primaria secondo cui l'AIF "propone le eventuali integrazioni e modificazioni della legislazione in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo".

L'apparato normativo posto in essere dalle Autorità vaticane presenta – al momento – varie incongruenze con quello vigente nel nostro Paese.

7.2.1 Ambito applicativo della normativa di rango primario

La legge XXVII/2010 introduce *ex novo* il delitto di auto riciclaggio che consente di punire con una sanzione specifica il reinvestimento di risorse finanziarie da parte dei soggetti che le hanno illecitamente conseguite. Tale fattispecie non è stata ancora recepita dal legislatore italiano nonostante i ripetuti solleciti della Banca d'Italia.

7.2.2 Figura del legislatore di secondo livello

In ordine al ruolo delle *financial information unit*, occorre premettere che - in difformità di quanto stabilito dalla normativa italiana, in forza della quale la Banca d'Italia esercita le funzioni di legislatore di secondo rango - la legge CXXVII/2010 conferisce tale mandato all'AIF.

Trattasi in realtà di un compito di armonizzazione applicativa assai delicato, suscettibile di mettere a dura prova la capacità di un ente di nuovo impianto di elaborare corpi di regole e schemi di riferimento idonei a tradurre i principi ed i presidi della normativa primaria nella:

- ✓ definizione di regole sui rapporti istituzionali con controparti di ordinamenti distinti (Santa Sede e Curia Romana) nonché con gli Organi Giudiziari dello Stato della Città del Vaticano;
- ✓ stipula di protocolli d'intesa con tali controparti per la formale specificazione degli adempimenti di competenza, delle procedure e prassi operative da seguire nel loro disbrigo e delle cautele di sicurezza da osservare in sede di raccolta e analisi delle informazioni disponibili nonché di invio all'AIF delle segnalazioni relative alle operazioni sospette.

Per converso, alcuni orientamenti giuridici (ad es., *risk based approach*, *customer due diligence*) introdotti dalla Banca d'Italia nelle disposizioni attuative (Istruzioni del 12 gennaio 2001) sono stati in seguito recepiti nella legislazione di grado superiore (d.lgs. 231/2007).

7.2.3 Ruolo dell'UIF quale autorità antiriciclaggio

Non sono ancora definiti le dimensioni operative e l'assetto organizzativo dell' Unità.

La dotazione delle risorse finanziarie necessarie al perseguimento dei fini istituzionali (prevista dall'art. 8 dello Statuto), il reclutamento di risorse adeguate sotto il profilo quali/quantitativo, l'acquisizione di strumenti informatici commisurata alle esigenze funzionali nonché la strutturazione in unità di base e la suddivisione dei compiti restano i fattori chiave di successo per l'azione di un'Autorità chiamata a muoversi con la necessaria efficacia e piena autonomia.

In particolare, andranno esplicitate:

- ✓ a livello di Statuto, le unità di base preposte al disbrigo delle attività prefigurate dalla legge CXXVII/2010;
- ✓ con apposito Regolamento, le modalità di esecuzione dei rispettivi compiti (ad es. la conduzione delle analisi per l'emanazione delle disposizioni di secondo rango, la raccolta delle segnalazioni, l'approfondimento dei dati forniti e l'enucleazione delle transazioni "sospette", nonché i principi, le procedure e le forme di intervento dell'*audit* interno).

7.2.4 Procedure amministrative e iter operativi a supporto

Benché preposta all'emanazione delle regole di attuazione della legge CXXVII/2010, l'AIF non è ancora in grado di curare adempimenti rilevanti ai fini dell'attuazione della normativa primaria, quali:

- ✓ le procedure per la adeguata conoscenza della clientela;
- ✓ la codificazione dei profili di anomalia volto ad agevolare l'individuazione delle operazioni sospette;
- ✓ l'attivazione di strumenti sussidiari di analisi, quali il ricorso agli indicatori di anomalia;

8. Conclusioni

L'analisi comparativa pone in risalto il differente grado di allineamento dei due ordinamenti domestici rispetto alle fonti internazionali e comunitarie di riferimento.

Nel caso dell'Italia, l'estensione e lo spessore del fenomeno della criminalità organizzata hanno indotto le Autorità e i regolatori a promuovere, con l'attiva partecipazione ai lavori dei fori preposti, l'estensione e/o l'affinamento di tali fonti nonché a recepire nella legislazione nazionale le integrazioni via via introdotte al fine di approntare adeguati strumenti giuridici di analisi e di contrasto a beneficio di tutti soggetti interessati.

E' noto peraltro che, ad onta dell'impegno profuso, solo in questi ultimi anni siano stati conseguiti risultati ad utilità incrementale. E che sussistano ancora margini per un'accresciuta efficacia dell'azione sin qui svolta sul fronte della prevenzione e del contrasto lo comprova l'esigenza avvertita dalla Banca d'Italia di emanare, d'intesa con la CONSOB e l'ISVAP, nuove disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni³¹.

I soggetti destinatari sono tenuti ad osservare - "in coerenza la propria forma giuridica, le dimensioni, l'articolazione organizzativa le caratteristiche e la complessità dell'attività svolta" (c.d. principio di proporzionalità) - le nuove linee-guida strutturate in tre capitoli:

- ✓ il primo colma una lacuna normativa stabilendo regole specifiche sugli obblighi degli organi societari [quali: (i) organo con funzione di supervisione strategica; (ii) organo con funzione di gestione; (iii) organo con funzioni di controllo e (iv) organismo aziendale di vigilanza];
- ✓ il secondo disciplina l'assetto dei presidi in materia di antiriciclaggio, prefigurando: (i) l'inquadramento organizzativo ed i compiti di tale funzione nonché le responsabilità del titolare; (ii) le funzioni del responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette nonché (iii) le attribuzioni della funzione di revisione interna;
- ✓ il terzo contiene i principi generali per le funzioni antiriciclaggio nelle strutture aziendali di gruppo nonché indicazioni sulle modalità di segnalazione delle operazioni sospette, oltre che i presidi di tipo organizzativo per l'esercizio di specifiche attività (società fiduciarie, *money transfer*).

Quanto alla Santa Sede, le iniziative assunte sul fronte dell'armonizzazione costituiscono i primi passi di un lungo e difficile percorso volto a precludere alla inclusione dello Stato della Città del Vaticano nel novero dei Paesi "equivalenti".

³¹ Cfr: il Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231, adottato il 10 marzo 2011.

Alla radice di siffatto intendimento sta soprattutto la necessità di eliminare, al cospetto della comunità internazionale, dei mercati e degli intermediari, la presenza di quegli elementi di opacità e segretezza che non hanno mancato di arrecare un grave pregiudizio all'immagine e alla credibilità della Santa Sede.

Il soddisfacente compimento di tale percorso è peraltro variabile dipendente da vari fattori di natura "intangibile" quali: (i) il cambiamento di cultura a livello e all'interno degli enti assoggettati; (ii) la stretta osservanza della nuova normativa in termini di fattiva collaborazione con le altre UIF ed i corrispondenti di altri Paesi nonché sul fronte della trasparenza, completezza e tracciabilità delle transazioni finanziarie; (iii) il completamento della struttura organizzativa dell'agenzia preposta all'antiriciclaggio nonché (iv) i margini di autonomia e indipendenza ad essa accordati per il disbrigo delle funzioni.

Concorrono, con pari rilievo, anche fattori di natura "tangibile" quali la dotazione delle risorse finanziarie necessarie all'acquisizione di adeguate risorse umane e tecniche.

POSIZIONAMENTO FUNZIONALE

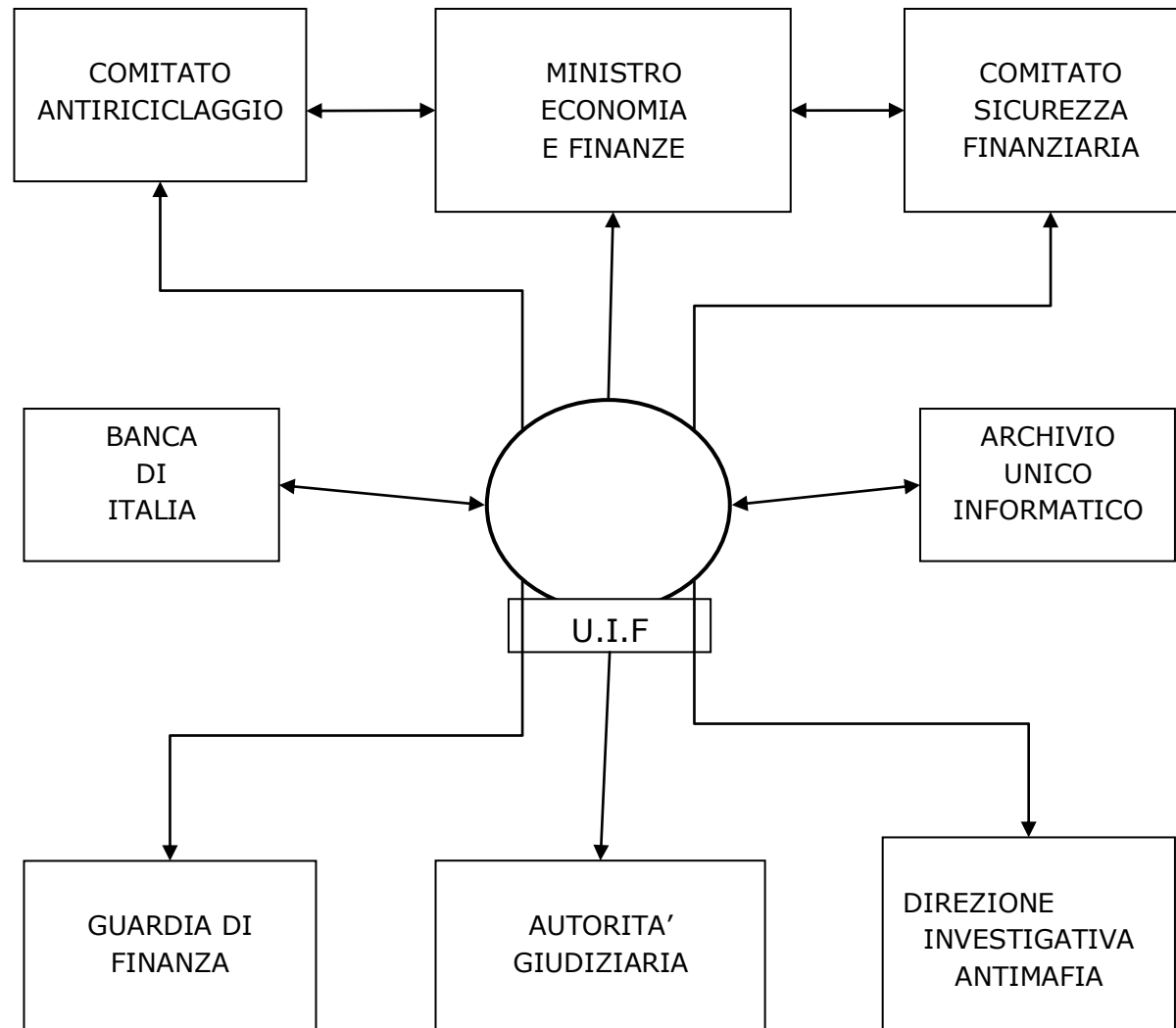


Figura 2

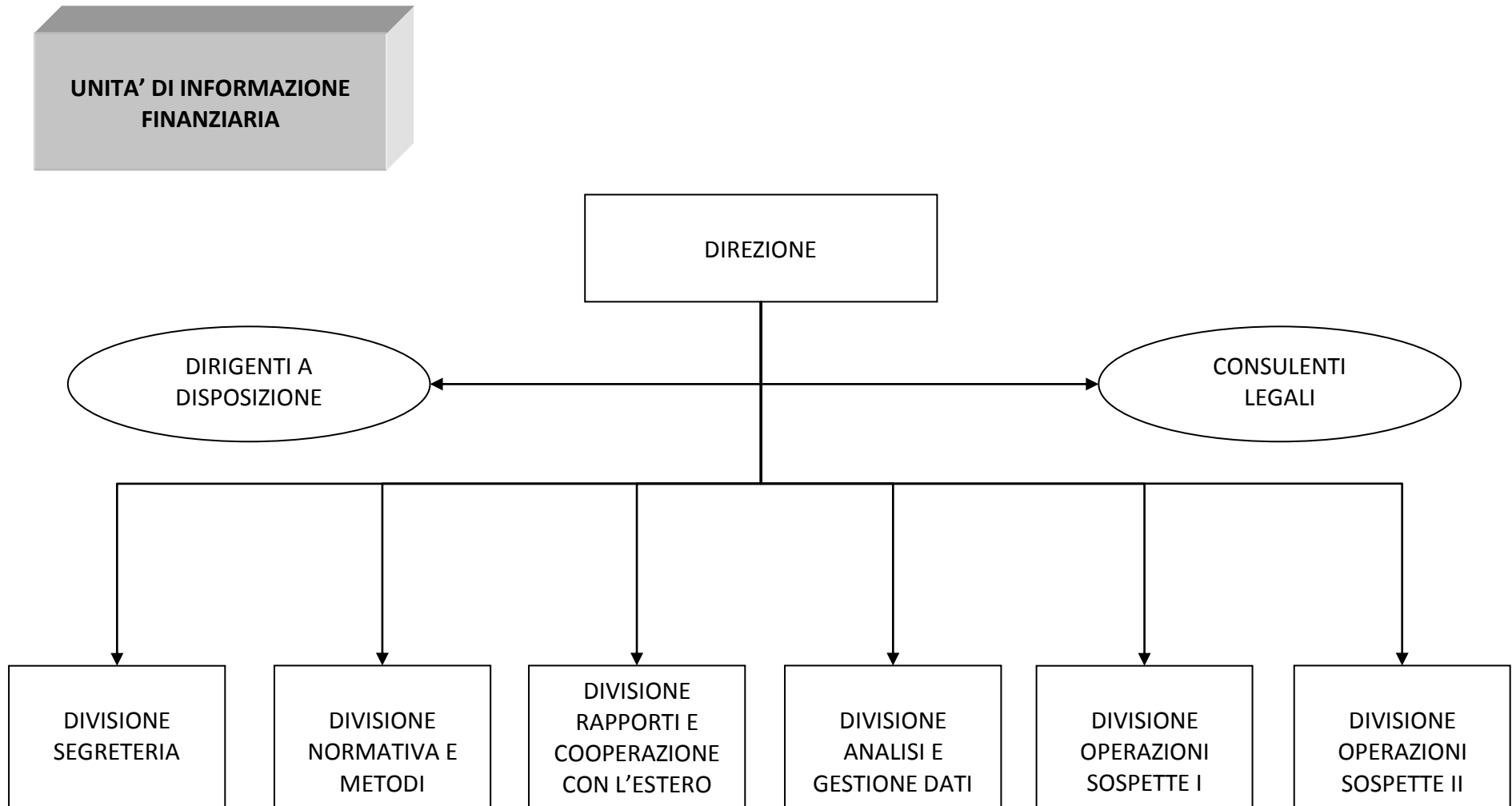


Figura 3

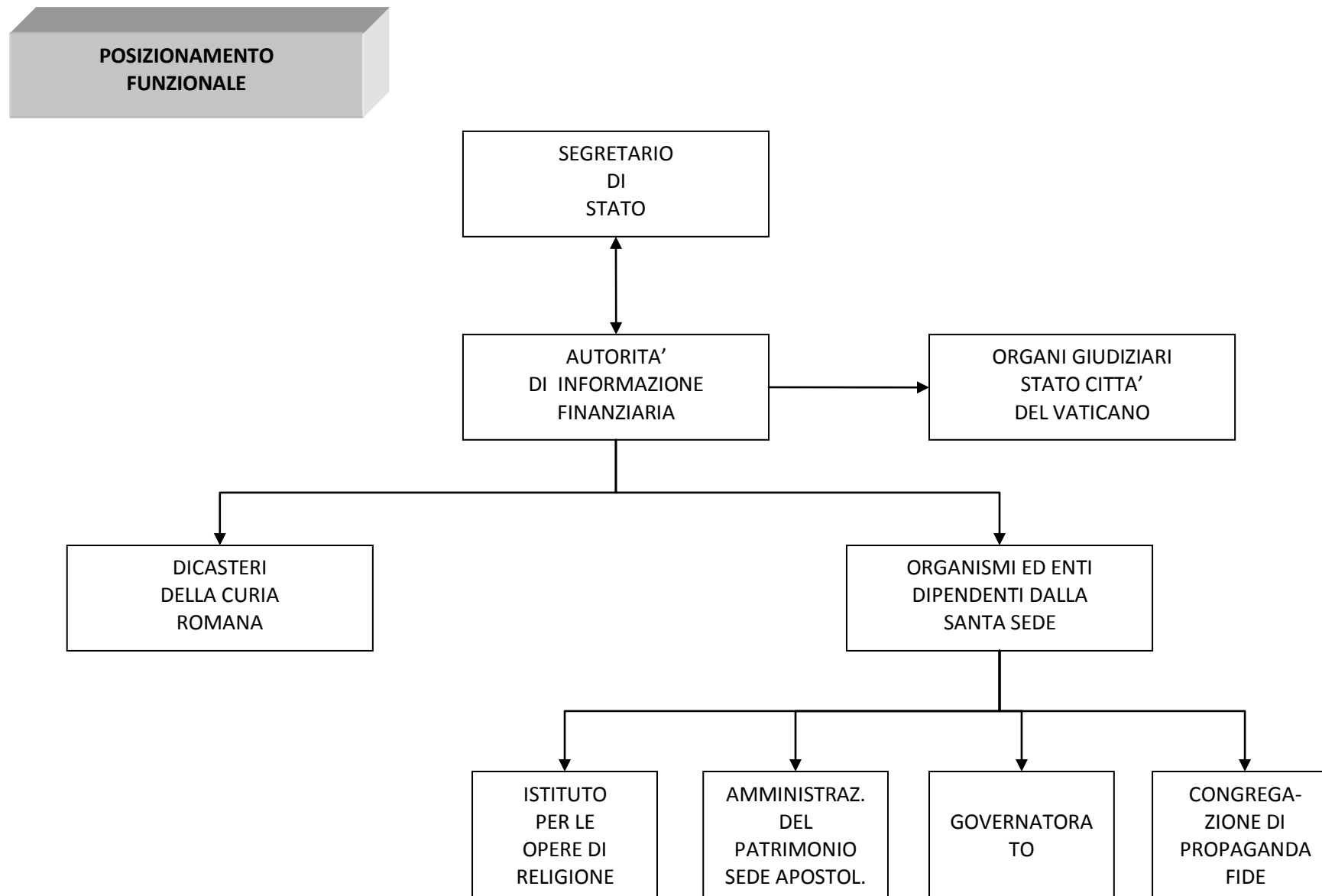
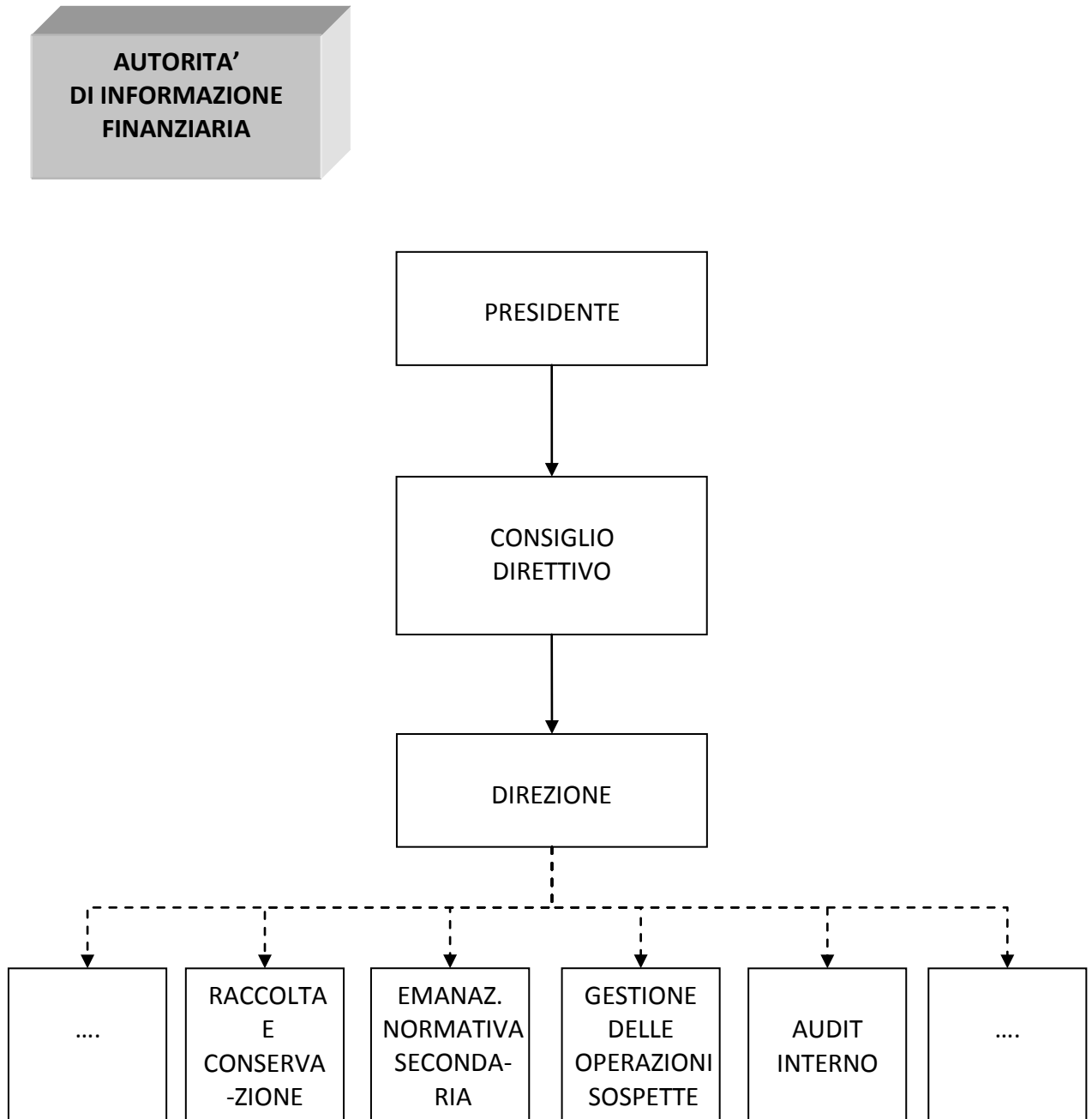


Figura 4



Glossario

Direzione investigativa antimafia (DIA):

unità organizzativa specializzata a composizione interforze, con competenza su tutto il territorio nazionale. Istituita nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno

- con L. 30/12/1991, n.410 – ha il compito di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di investigazione preventiva relative alla criminalità organizzata, in tutte le sue espressioni e connessioni, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria connesse con i delitti di associazione di tipo mafioso o, comunque, ricollegabili alla stessa associazione.

Finanziamento al terrorismo:

qualsiasi attività diretta, con qualunque mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito o all'erogazione di fondi o risorse economiche destinati ad essere, in tutto o in parte, impiegati per il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo; ovvero in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale (art. 1 del d.lgs. \109/2007).

Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI):

organismo intergovernativo a carattere temporaneo, creato presso l'OCSE, che ha lo scopo di ideare e promuovere strategie di contrasto del riciclaggio, a livello nazionale e internazionale. Le decisioni assunte vengono approvate in tale ambito..

Gruppo Egmont:

organismo a carattere informale, costituito nel 1995 da un gruppo di UIF, per sviluppare la cooperazione internazionale ed accrescerne i benefici. In seguito al progressivo incremento della UIF aderenti il Gruppo si è trasformato in una organizzazione internazionale, con segretariato in Canada.

MoneyVal (*Select Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures*):

sottocomitato dell'*European Committee on Crime Problems* del Consiglio d'Europa, costituito nel 1997, opera come organo preposto alle politiche antiriciclaggio nell'ambito del Consiglio rivol- gendo ai Paesi aderenti specifiche raccomandazioni in materia e sottoponendo al Consiglio un rapporto annuale sull'attività svolta.

Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV):

costituito all'interno del Corpo della Guardia di Finanza, opera sul fronte della lotta al riciclaggio sia come organismo investigativo di polizia, sia come organo amministrativo di controllo nel settore dell'intermediazione finanziaria, unitamente alla Banca d'Italia e alla DIA. Nel disbrigo della propria attività, si avvale dei poteri e delle facoltà che la legge riconosce ai suoi appartenenti con riferimento alla specifica disciplina valutaria, oltre che di quelli propri della materia fiscale.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (OCSE):

organismo internazionale, costituito nel 1960 per lo sviluppo delle tematiche relative alla cooperazione e allo sviluppo economico, da tempo impegnato nell'intercettazione di Paesi che non soddisfano gli *standard* fiscali internazionali.

A fronte delle revisioni eseguite, l'OCSE suddivide gli Stati in tre categorie:

- ✓ la *black list* include i Paesi che non hanno espresso alcun impegno;
- ✓ la *grey list* elenca i Paesi che non vi hanno ancora proceduto, pur avendo assunto impegni in tal senso;
- ✓ la *white list* ricomprende gli Stati che hanno recepito gli *standard* in parola.

Riciclaggio:

Il reato di riciclaggio è punito dall'art. 648 *bis* del codice nei riguardi di chiunque "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione dello loro provenienza delittuosa".

Secondo l'art. 2 del d.lgs. 231/2007 costituiscono reato, se commesse intenzionalmente, le seguenti azioni:

- a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di

- occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;
- b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà di beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
 - c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
 - d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolarne l'esecuzione.

Verifica adeguata della clientela (*customer due diligence*):

regime di misure, alcune coincidenti con l'identificazione e la verifica dell'identità ed altre con il monitoraggio delle operazioni compiute nel corso dell'intera durata del rapporto di affari. Si estende dalla mera acquisizione di dati significativi al controllo sistematico delle operazioni svolte e delle finalità perseguite e alla possibile segnalazione di operazioni sospette.

Bibliografia

- [1] **ACCATTOLI L:** Serve una banca vaticana? Non è la pedofilia, ma anche per lo IOR ci vorrebbe un po' di penitenza, Il Regno, n. 2, 2011.
- [2] **Baldassarre A.:** Il Gruppo Egmont in Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia, n. 60, febbraio 2008.
- [3] **Banca d'Italia – Unità di Informazione Finanziaria:** Rapporto annuale 2008, Roma, maggio 2009.
- [4] **Banca d'Italia – Unità di Informazione Finanziaria:** Rapporto annuale 2009, Roma, maggio 2010.
- [5] **Banca d'Italia – Unità di Informazione Finanziaria:** Rapporto annuale 2010, Roma, maggio 2010.
- [6] **Banca d'Italia:** Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Unità di Informazione Finanziaria (UIF), ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, Roma, 12 dicembre 2007.
- [7] **Benedetto XVI:** Legge N. CXXVII del 30 dicembre 2010, concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo.
- [8] **Benedetto XVI:** Statuto dell'Autorità di Informazione Finanziaria, Motu Proprio del 30 dicembre 2010.
- [9] **Cassese E.:** Il sistema delle fonti, in Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia, n. 60, febbraio 2008.
- [10] **Castaldi G.:** L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF): Funzioni ed organizzazione, Intervento alla Camera di Commercio di Sassari, 17 aprile 2009.

- [11] **Castaldi G.**: L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) nel "sistema" italiano antiriciclaggio: l'attività svolta; i problemi aperti, in G. Conforti (a cura di): Guida all'antiriciclaggio in banca, Bancaria Editrice, Ed. 2011.
- [12] **Condemi M.**: Responsabilità e impegno, L'Osservatore Romano, 31 dicembre 2010
- [13] **Conforti G.**: Sviluppo economico, globalizzazione e lotta al riciclaggio, in G. Conforti (a cura di): Guida all'antiriciclaggio in banca, Bancaria Editrice, Ed. 2011.
- [14] **Conforti G.**: Le iniziative internazionali ed europee, in G. Conforti (a cura di): Guida all'antiriciclaggio in banca, Bancaria Editrice, Ed. 2011.
- [15] **Conforti G.**: La legge n. 197/91 e il passaggio al nuovo d.lgs. n. 231/07, in G. Conforti (a cura di): Guida all'antiriciclaggio in banca, Bancaria Editrice, Ed. 2011.
- [16] **Draghi M.**: L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio. Testimonianza alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, Roma, 14 giugno 2007.
- [17] **Draghi M.**: Problematiche connesse al riciclaggio nell'ambito dei disegni di legge n.733 e collegati in materia di sicurezza pubblica. Testimonianza alle Commissioni riunite 1^a (Affari costituzionali) e 2^a (Giustizia) del senato della repubblica, Roma, 15 luglio 2008.
- [18] **Draghi M.**: L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio. Testimonianza alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Roma, 22 luglio 2009.
- [19] **Gara M. – Pavesi A.**: Il Gruppo di Azione Finanziaria GAFI/FATE, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia, n. 60, febbraio 2008.
- [20] **Giovanni Paolo II**: La nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, 26 novembre 2000.
- [21] **Guarnaccia G.**: Il profilo del rischio e l'adeguata verifica della clientela, in G. Conforti (a cura di): Guida all'antiriciclaggio in banca, Bancaria Editrice, Ed. 2011.

- [22] **Guarnaccia G.:** L'attività di prevenzione del finanziamento del terrorismo, in G. Conforti (a cura di): Guida all'antiriciclaggio in banca, Bancaria Editrice, Ed. 2011.
- [23] **La Rocca O.:** La finanza vaticana sarà più trasparente, La Repubblica, 31 dicembre 2010.
- [24] **Marroni C.:** Il Vaticano non è più un paradiso fiscale, Il Sole -24 Ore, 31 dicembre 2010.
- [25] **Masciandaro D.:** La scelta decisa di uscire dal limbo, Il Sole -24 Ore, 31 dicembre 2010.
- [26] **Tarantola A.M.:** Il contributo della Banca d'Italia nella lotta all'antiriciclaggio, Intervento alla Fondazione Forense Riminese e all'Associazione Dottori commercialisti di Rimini, gennaio 2010.



CHI SIAMO

Il Tocqueville-Acton *Centro Studi e Ricerche* nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

MISSION

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione scientifica e tecnologica, della scuola e dell'università, del welfare e delle riforme politico-istituzionali.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-imprenditoriale e quello politico-istituzionale.