

Prefazione

Le origini della disciplina antiriciclaggio risalgono agli anni ottanta quando, maturata piena consapevolezza degli effetti negativi che derivano dalle infiltrazioni della criminalità nel tessuto finanziario, si avvertì la necessità di salvaguardare l'integrità dell'economia legale affiancando all'azione di repressione penale specifici strumenti di prevenzione.

A partire da quegli anni, organismi sovranazionali quali il Consiglio d'Europa (1980) e il Comitato di Basilea (1988) hanno sostenuto l'importanza della collaborazione degli intermediari finanziari, al fine di impedire il loro utilizzo da parte della criminalità per veicolare nell'economia lecita capitali frutto di reati, nascondendone l'origine illecita. Nella stessa direzione si sono sviluppate le iniziative adottate dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) con la pubblicazione nel 1990 e il successivo aggiornamento di specifiche Raccomandazioni finalizzate all'adeguamento delle normative dei singoli Paesi e che sono alla base delle cinque direttive antiriciclaggio europee emanate tra il 1991 e il 2018.

L'obiettivo che si intendeva perseguire con la disciplina della prevenzione del riciclaggio è stato fin dall'origine quello di proteggere il sistema economico-finanziario nel suo complesso da distorsioni nei meccanismi di allocazione delle risorse e da indebite interferenze con il corretto funzionamento dei mercati, tutelando nel contempo il singolo operatore da rischi di reputazione e operativi.

D'altro canto il riciclaggio non può essere combattuto efficacemente solo con gli strumenti di repressione del diritto penale volti ad individuare e punire gli autori dei reati; occorre anche poter intercettare preventivamente l'utilizzo dei capitali di provenienza criminale attraverso il coinvolgimento degli operatori, salvaguardandone in questo modo anche la correttezza, la solidità e la credibilità. Prevenzione e repressione si rafforzano reciprocamente, la prima favorendo l'intercettazione delle tracce finanziarie dei reati, la seconda con i suoi effetti dissuasivi.

Ai destinatari degli obblighi di prevenzione è richiesta la conoscenza adeguata dei propri clienti, la tracciabilità dei dati relativi alle transazioni effettuate per loro conto e la pronta rilevazione delle anomalie operative al fine di in-

dividuare e segnalare eventuali attività sospette di riciclaggio. Gli operatori privati non si sostituiscono alle Autorità pubbliche; ad essi non è richiesto lo svolgimento di analisi finanziarie o investigative, ma di agire a fianco delle Autorità fornendo loro gli elementi informativi (in termini di adeguata verifica della clientela, conservazione delle informazioni, comunicazione di sospetti e di dati) necessari per intercettare possibili attività criminali.

Le potenzialità offerte dagli strumenti antiriciclaggio sono state utilizzate, a partire dal 2001, anche per la prevenzione e il contrasto del finanziamento del terrorismo. La rilevazione dei movimenti finanziari e la rete delle collaborazioni internazionali previste dal sistema si sono rivelate preziose per la ricostruzione delle reti relazionali e dei movimenti dei soggetti collegati a manifestazioni terroristiche.

Il rilievo che è andato assumendo l'apporto fornito dalle informazioni generate dall'impianto antiriciclaggio, ha indotto, da ultimo, il normatore europeo a prevedere con la direttiva (UE) 2019/1153, da recepire entro agosto 2021, un più ampio utilizzo di tali informazioni anche a beneficio di tutte le autorità competenti alla prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati gravi diversi dal riciclaggio.

Nel tempo i presidi del sistema sono stati oggetto di progressivo affinamento per tenere conto dell'evoluzione delle tecniche criminali, della globalizzazione dell'economia e della sempre più agevole possibilità di trasferire rapidamente fondi in aree geografiche diverse.

È stato ampliato il perimetro dei destinatari degli obblighi di prevenzione, originariamente limitato agli intermediari bancari e finanziari e poi esteso gradualmente ad altri soggetti individuati come possibili punti di transito di risorse di origine illecita, come i professionisti e altri operatori non finanziari di diversa natura, fino a comprendere anche la nuova possibile frontiera del riciclaggio individuata nei servizi connessi con l'utilizzo della moneta virtuale, attività oggetto delle più recenti modifiche delle Raccomandazioni del GAFI e delle integrazioni delle norme europee e nazionali.

Si sono evolute anche le modalità degli adempimenti posti a carico dei soggetti obbligati che hanno portato a un progressivo affinamento delle competenze necessarie per le diverse categorie interessate. La crescente valorizzazione dell'approccio basato sul rischio richiede ai singoli operatori un'attenta analisi delle minacce di riciclaggio cui sono esposti e di modulare le verifiche relative ai clienti sulla base della loro rischiosità. L'identificazione delle anomalie da segnalare come sospette richiede sia l'utilizzo di strumenti informatici di selezione basati su elementi soggettivi e su modelli operativi, sia la formazione e l'aggiornamento di idonee capacità individuali di analisi da cui non si può e non si deve prescindere per un corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva.

Nel nostro Paese la crescita della cultura della prevenzione è stata significativa, come risulta dall'esito particolarmente positivo della *Mutual evaluation* sul sistema antiriciclaggio italiano condotta, per conto del GAFI, dal Fondo Monetario Internazionale nel 2015-2016, e come dimostra il continuo aumento della collaborazione attiva registratasi anche negli ultimi anni. Il numero di segnalazioni di operazioni sospette è arrivato a superare le 105 mila unità annue a fine 2019, dato quasi nove volte superiore a quello raggiunto nel 2007, anno di avvio della profonda riforma del sistema antiriciclaggio nazionale, attuata con il d.lgs. n. 231, che ha posto le basi per la positiva evoluzione realizzata nel decennio.

È questo l'esito di un percorso molto lungo e non facile partito nel 1991 con disposizioni che, anticipando l'emanazione della prima direttiva antiriciclaggio europea, introdussero in Italia la disciplina di prevenzione. Dopo qualche iniziale incertezza dovuta alla difficoltà di distinguere tra segnalazioni di operazioni sospette e denunce di reati, entrambe trasmesse a strutture di polizia, e alla mancanza di un organismo specializzato nell'analisi finanziaria dei sospetti, a partire dal 1997 veniva tracciata una più netta linea distintiva tra prevenzione e indagini penali.

Nell'area della prevenzione veniva introdotta un'autorità amministrativa centrale incaricata di ricevere le segnalazioni di operazioni sospette, di interloquire con i segnalanti, di svolgere l'analisi finanziaria e di diffondere poi ai competenti organi investigativi gli elementi raccolti a supporto delle attività di individuazione e repressione dei reati.

Tale impostazione, che si è rivelata nel tempo fondamentale per lo sviluppo del sistema, è stata adottata anticipando, anche in questo caso, le previsioni sovranazionali che richiedono ai singoli ordinamenti di istituire autorità separate, autonome e specializzate, denominate *Financial Intelligence Unit* (FIU) con la funzione di assicurare anche una efficace collaborazione per la prevenzione del riciclaggio internazionale. Con la riforma del sistema del 2007 la FIU italiana è stata costituita presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale, con la denominazione di Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF).

Il quadro normativo nazionale è divenuto più articolato e complesso a seguito degli interventi che, negli ultimi anni, hanno riguardato a più riprese il sistema di prevenzione; nel 2017, in occasione del recepimento della quarta direttiva europea antiriciclaggio, è stato confermato il vigente assetto istituzionale giudicato positivamente dal GAFI, ma è stato realizzato un importante intervento di revisione della normativa, reso più complesso dalla scelta di operare una sua riscrittura totale; nel 2019 è stata recepita la quinta direttiva e sono state corrette alcune disposizioni del decreto del 2017, introducendo nuove previsioni su aspetti di rilievo tra cui quello della collaborazione tra autorità.

Con i recenti interventi normativi sono stati previsti nuovi strumenti rappresentati dalla possibilità di scambiare informazioni tra la UIF e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, con vantaggi sia per il sistema di prevenzione sia per quello di repressione, e dall'introduzione delle nuove comunicazioni oggettive, dirette a favorire l'analisi delle operazioni sospette e l'individuazione dei fenomeni di riciclaggio.

Nel frattempo il continuo sviluppo del Fintech sta trasformando rapidamente la struttura del sistema dei pagamenti e dell'intermediazione; si affermano strumenti del tutto nuovi e alternativi come le valute virtuali e i meccanismi di *instant payment*; l'intervento di nuovi attori nel compimento di singole operazioni comporta rischi di frammentazione delle informazioni sulla clientela; divengono più facilmente sfruttabili le possibilità offerte dal permanere di livelli non ancora adeguati di armonizzazione delle regole tra i diversi stati con la possibilità di arbitraggi regolamentari che vanificano gli sforzi compiuti e i risultati conseguiti nei singoli ordinamenti.

Per fronteggiare i nuovi rischi e assicurare il buon funzionamento del sistema di prevenzione occorre continuare a far crescere la collaborazione sia tra la pluralità dei soggetti privati e pubblici coinvolti, sia fra autorità dei diversi stati.

La realizzazione di queste potenzialità è strettamente correlata alla possibilità giuridica e alla capacità concreta di instaurare forme di dialogo aperto e costante, senza paratie o strettoie.

I diversi livelli di presidio nazionale e le carenze di coordinamento non sono senza conseguenze. Recenti gravi episodi di riciclaggio che hanno coinvolto banche europee, hanno dato l'occasione per richiedere, in particolare per il settore finanziario, nuove forme centralizzate di supervisione e nuove modalità di coordinamento e collaborazione con le *Financial Intelligence Unit*; fattori di rilevante novità e complessità sono connessi con l'ipotesi di un "Meccanismo europeo", con compiti di coordinamento e supporto all'azione delle FIU nazionali. Non vengono escluse forme di regolamentazione europea più stringenti con l'abbandono del criterio dell'armonizzazione minima.

Il sistema di prevenzione richiede quindi ulteriori adeguamenti ai quali tutti gli attori, pubblici e privati, sono chiamati a contribuire. La consapevolezza e la conoscenza di come il sistema si è evoluto nel tempo aiuta a comprendere il presente e a intraprendere la giusta direzione per il futuro.

Reputo per questo meritoria l'opera che segue questa mia breve prefazione, poiché è stato compiuto lo sforzo di delineare i tratti essenziali della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo dalle origini fino a oggi, contemplando la conoscenza dei profili più strettamente penalistici con quelli inerenti all'attività amministrativa di prevenzione. La scelta di distinguere la disciplina applicabile, rispettivamente, agli intermediari bancari e finanziari, ai

professionisti e agli operatori qualificati denota un particolare segno di attenzione verso le singole categorie di soggetti obbligati, ciascuna connotata da peculiarità sue proprie.

CLAUDIO CLEMENTE

Direttore della UIF

