

## **Unione Europea e riciclaggio di denaro del terrorismo internazionale e della criminalità organizzata**

di Andrea Piergiorgio Baccharini

### Sommario

1. La globalizzazione del finanziamento delle organizzazioni terroristiche e criminali
2. Comunità Internazionale e contrasto al riciclaggio
3. La risposta europea al riciclaggio di capitali sporchi nell'economia legale
4. L'armonizzazione delle normative nazionali in materia di *money laundering* nel processo di integrazione europea e di liberalizzazione dei mercati
5. L'impulso alla cooperazione in materia di riciclaggio attraverso l'introduzione della materia giudiziaria e penale fra le competenze dell'Unione Europea
6. L'impatto del terrorismo islamico e l'ampliamento degli strumenti di contrasto al riciclaggio

### **1. La globalizzazione del finanziamento delle organizzazioni terroristiche e criminali**

Il riciclaggio di denaro, o *money laundering*, costituisce uno strumento di finanziamento con il quale le organizzazioni criminali e terroristiche, attraverso una fitta rete di strutture economiche e finanziarie che controllano ampie aree di settori produttivi, sono in grado di destinare al mercato legale ingenti quantità di proventi derivanti da attività illecite.

Le attività di riciclaggio seguono una pluralità di fini che non consistono solo nell'autofinanziamento, dal momento che le ingenti

somme guadagnate da tali organizzazioni attraverso i traffici illeciti, stimate intorno a diverse migliaia di milioni di euro, sono molto superiori rispetto alla sola necessità di sussistenza delle stesse. Le principali finalità del *money laundering* possono essere, infatti, individuate nella possibilità di disporre di una pluralità di attività di copertura e nella progressiva integrazione sociale dei gruppi criminali e terroristici all'interno del circuito economico e, di conseguenza, del tessuto sociale.

L'acquisizione di elevate professionalità da parte dei network criminali e terroristici nel ripulire i propri introiti attraverso una mimetizzazione mirata degli investimenti ha richiesto l'adozione, da parte dell'Unione Europea, di una normativa dettagliata in materia di riciclaggio, implementata mediante l'adozione di direttive comunitarie indirizzate ai Paesi membri.

In particolare, dopo gli attentati dell'11 settembre è stato dato nuovo impulso al dibattito sull'armonizzazione delle misure di contrasto alla criminalità organizzata ed al terrorismo internazionale.

Gli attentati al World Trade Center del 2001 hanno mostrato chiaramente il possesso, da parte di alcuni importanti network terroristici internazionali, di una elevata disponibilità di mezzi finanziari, di cui solo una parte è destinata a finalità eversive, mostrando quanto serio ed attuale fosse il pericolo derivante dal riciclaggio dei capitali illegali e l'inserimento dei gruppi eversivi all'interno dei circuiti economici e finanziari globali.

Di fronte ad un mutamento degli scenari internazionali, caratterizzati dalla globalizzazione del crimine organizzato e da una continua evoluzione delle tecniche di finanziamento attraverso cui questo alimenta le proprie dimensioni, la Comunità Internazionale ha dovuto constatare un effettivo ritardo del proprio sistema di contrasto al fenomeno del riciclaggio di proventi da attività illecite. Lo stesso inserimento della lotta al riciclaggio, come parte integrante della più ampia strategia di aggressione globale al crimine organizzato, rappresenta una necessità percepita solo in tempi relativamente recenti dai legislatori penali che, in precedenza, avevano spesso sottovalutato l'impatto negativo del reinvestimento dei capitali sporchi nei circuiti economici legali.

Una maggiore attenzione verso il fenomeno è maturata nel corso degli ultimi anni quando l'evoluzione organizzativa delle associazioni criminali, l'entità delle masse liquide da queste realizzate principalmente con la gestione dei traffici di sostanze stupefacenti e la crescente liberalizzazione che ha investito i sistemi economici mondiali, hanno fatto delle attività di riciclaggio un elemento destabilizzante dell'economia legale ed una minaccia per lo stesso libero sviluppo del sistema democratico.

La gestione manageriale delle attività criminali ha portato ad una trasformazione delle associazioni malavitose in strutture organizzative polivalenti di dimensione transnazionale, capaci di gestire una diversificata gamma di attività illecite, spaziando in tutti i settori che presentano significative potenzialità di guadagno, come il traffico di droga, di armi e di esseri umani.

Questo risultato è stato agevolato da un sistema di mercati che ha reso rapide e sicure le operazioni economiche, finanziarie e commerciali attraverso le quali è possibile dissimulare l'origine di beni, capitali o altre entità economicamente valutabili.

Il processo di globalizzazione in atto sta determinando la fusione dei sistemi economici e finanziari locali in un unico grande mercato integrato caratterizzato da una rilevante espansione della liquidità frutto delle attività finanziarie.

Tale crescita è stata alimentata, oltre che dall'aumento dei partecipanti al mercato, anche dall'emissione di nuovi titoli principalmente di debito, dall'aumento di valore dei titoli già presenti sul mercato e, soprattutto, dalla conversione di attività tradizionalmente non liquide in titoli negoziabili. A questo si aggiunge un'ulteriore serie di fattori, quali il progressivo abbattimento delle barriere commerciali, lo sviluppo della telematica e la liberalizzazione della circolazione dei servizi finanziari che, di fatto, consentono alle organizzazioni criminali di ottenere elevati profitti ed opportunità di azione, riducendo contestualmente i rischi di individuazione, arresto e confisca dei beni.

Gli ingenti profitti conseguiti consentono di muovere enormi quantità di denaro prescindendo, in molti casi, dalle regole di mercato e determinando, in tal modo, nella concorrenza delle condizioni di debolezza che favoriscono ulteriormente l'espansione

ed il consolidamento dei presidi criminali nel tessuto economico legale<sup>1</sup>.

La dimensione delle masse monetarie di provenienza illecita è, altresì, tale da stimolare la canalizzazione di grandi masse finanziarie verso sistemi nazionali caratterizzati da normative antiriciclaggio a maglie larghe, organismi di vigilanza dotati di scarsi e poco penetranti poteri di controllo e rigide normative a tutela del segreto bancario.

Inoltre, occorre riflettere sul fatto che le strategie finanziarie delle organizzazioni criminali e terroristiche, prescindendo spesso dalla remuneratività, provocano enormi movimentazioni di capitali che sono in grado di generare effetti macroeconomici distorsivi nel mercato, come dimostra ad esempio l'incidenza sulla stessa volatilità dei cambi e dei tassi, potendo persino giungere talvolta a condizionare le scelte di politica economica dei governi nazionali<sup>2</sup>.

Questa situazione ha reso necessario un ampliamento ed in alcuni casi un mutamento profondo di prospettiva delle azioni di contrasto al riciclaggio, concepite, sino a qualche anno addietro, prevalentemente su base nazionale, repressiva e non coordinata tra i paesi comunitari. Tale modalità di approccio al problema alla criminalità organizzata costituiva, infatti, un metodo inadeguato al contrasto nei confronti delle attività delle organizzazioni malavitose ed ha reso necessarie risposte ordinamentali efficaci, tempestive e coordinate, sia sul piano interno che su quello comunitario ed internazionale, capaci di favorire l'aggressione dei capitali illeciti attraverso strategie integrate da applicarsi su vasta scala, in maniera quanto più uniforme possibile, nonché modelli di cooperazione e coordinamento operativi fra organismi di polizia e di vigilanza finanziaria in grado di incrementare l'efficacia delle attività di contrasto.

Tale consapevolezza ha stimolato una serie di iniziative che hanno prodotto, all'interno di numerosi Stati, un processo di revisione delle normative in materia che ha portato alla criminalizzazione quasi generalizzata del riciclaggio e ad un diverso

---

<sup>1</sup> Amato, *Il riciclaggio del denaro "sporco"*, Roma, 1993, p. 19.

<sup>2</sup> *Money laundering and the international financial system* di Tanzi, documento di lavoro n. 96/55 e *Macroeconomic implications laundering* di Quirk, documento di lavoro n. 96/66, in *Rassegna del F.M.I.* del 29 luglio 1996.

approccio al problema ispirato ad una strategia di lotta globale al fenomeno, basata sulla combinazione di interventi repressivi e misure di carattere preventivo.

Le attuali tendenze in materia si caratterizzano per forme istituzionali di concertazione delle strategie su base internazionale e per il crescente ricorso a misure di natura amministrativa, alla cui attuazione sono chiamati a concorrere anche soggetti estranei agli apparati investigativi o giudiziari, individuati dapprima negli intermediari creditizi e finanziari e, in tempi più recenti a seguito delle ultime produzioni normative comunitarie, in una ulteriore serie di soggetti e categorie di professioni utilizzabili<sup>3</sup>, i cui margini di responsabilizzazione nello specifico settore sono in continua espansione.

Sulla base di questo nuovo approccio al fenomeno del riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite, il sistema finanziario è chiamato a fare riferimento a principi deontologici rispondenti ad una logica di autoregolamentazione a cui aderire indipendentemente dall'esistenza o meno di disposizioni che lo impongano, ma principalmente per adempiere ad un dovere morale nell'interesse della collettività<sup>4</sup>.

## **2. Comunità Internazionale e contrasto al riciclaggio**

Il ricorso sempre più frequente all'adozione di testi normativi a livello internazionale è conseguenza della frequenza delle ipotesi in cui il reato in questione si realizza sul territorio di più Stati assumendo una oggettività giuridica di dimensione internazionale<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Per una completa individuazione si rimanda al commento delle disposizioni contenute nella Direttiva di modifica della Direttiva antiriciclaggio adottata dalla Comunità europea nel 1981.

<sup>4</sup> Lombardini, La lotta contro il riciclaggio: la Direttiva europea del 10 giugno 1991 e l'esperienza svizzera, in Cass. Pen., 1993, pag. 2681.

<sup>5</sup> Triffterer, Commentaire de la question IV, in Rev. int. dr. pen., 1989.

Tali produzioni si differenziano fortemente fra loro, sotto il profilo contenutistico, per l'ambito geografico di applicazione nonché per la diversa efficacia esplicita sugli ordinamenti nazionali.

All'interno di questo corpo normativo è possibile distinguere una prima tipologia di atti<sup>6</sup> relativi ai differenti Paesi che compongono la comunità internazionale che, essendo destinati ad incidere su sistemi giuridici estremamente eterogenei, si caratterizzano per la genericità delle disposizioni che devono consentire un elevato grado di flessibilità in sede di definizione nel diritto interno.

Inoltre, esiste una seconda categoria di atti destinati ad essere applicati in ambiti più ristretti, che presentano un diverso livello di approfondimento e in alcuni casi una più diretta incidenza sugli ordinamenti nazionali.

Le prime disposizioni antiriciclaggio adottate in ambito internazionale sono contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico delle sostanze stupefacenti e sostanze psicotrope, conclusa a Vienna il 19 dicembre del 1988<sup>7</sup>, che delinea la realizzazione di un impegno dell'ONU nel campo della lotta alla droga e rappresenta, nel contempo, il primo strumento internazionale di larga portata contenente una espressa menzione del reato di riciclaggio e dell'obbligo di confisca dei proventi di reato<sup>8</sup>.

Trattandosi di un atto destinato a fornire una risposta ad un diverso fenomeno criminale, l'approccio è stato di tipo settoriale tanto che l'applicabilità delle misure predisposte è stata limitata al solo riciclaggio di proventi derivanti dalla produzione, coltivazione, trasformazione e qualsiasi forma di commercio di sostanze stupefacenti, nonché alla organizzazione, alla direzione e al finanziamento di tali tipi di attività.

---

<sup>6</sup> Definizione di Manacorda, L'incriminazione del riciclaggio in Europa fra norme internazionali e nazionali, in Moccia (a cura di), Criminalità organizzata e risposte ordinamentali, Napoli, 1999.

<sup>7</sup> All'interno dell'ordinamento italiano la Convenzione è stata ratificata con legge n. 328 del 5 novembre 1990 mediante un semplice procedimento di rinvio in quanto la normativa italiana, soprattutto dopo l'approvazione della legge n. 55/90, non richiedeva vistosi adattamenti.

<sup>8</sup> Pagani, in De Guttry-Pagani, La cooperazione tra gli stati in materia di confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio, Padova, 1995, pag. 48.

La Convenzione ha imposto agli Stati firmatari l'adozione di provvedimenti tali da conferire una rilevanza penale alla particolare figura delittuosa provvedendo anche a fornirne una definizione attraverso la descrizione di una serie di generiche condotte rilevanti ai fini della costruzione della fattispecie.

Nella medesima sede è stato anche affrontato il tema della cooperazione internazionale dettando precise regole che, riferendosi espressamente ai reati contemplati nell'atto convenzionale, e quindi anche al riciclaggio, risolvono il problema della doppia incriminabilità, rendendo meno problematico il funzionamento dei meccanismi di estradizione<sup>9</sup>.

La normativa, inoltre, escludendo la natura politica del reato quale presupposto per negare l'estradizione o altre forme di assistenza giudiziaria, ha eliminato uno dei più frequenti ostacoli riscontrati in ambito internazionale nella repressione dei reati.

In maniera analoga, è stata preclusa la possibilità di attribuire al reato di riciclaggio una natura fiscale che lo escluderebbe da ogni forma di cooperazione giudiziaria.

Al riguardo, è stata posta particolare attenzione all'aspetto dell'aggressione dei patrimoni illeciti prevedendo la possibilità di richiedere allo Stato estero nel quale siano localizzati, l'applicazione di misure tanto provvisorie, come il sequestro, quanto definitive, come la confisca<sup>10</sup>.

In tema di confisca, è stata prevista la c.d. *confisca di valore*, ovvero la possibilità di agire, secondo le procedure nazionali, per procedere alla confisca, non solo dei beni individuati come provento

---

<sup>9</sup> L'articolo 6 detta un insieme di disposizioni atte a coprire l'intera gamma dei meccanismi di estradizione al fine di garantire in ogni caso la traduzione del reo. In particolare, è previsto l'impegno, da parte degli Stati, di qualificare il riciclaggio come reato estraibile in tutti gli strumenti convenzionali conclusi o in corso di negoziazione, considerando la stessa Convenzione come trattato di estradizione in tutti i casi in cui gli ordinamenti statali richiedano uno specifico accordo a fondamento dell'istituto.

<sup>10</sup> La misura della confisca è definita all'articolo 1, lettera f, come la permanente privazione della proprietà su ordine delle competenti autorità. Il sequestro, ai sensi dell'articolo 1, lettera l, consiste nel temporaneo divieto, su ordine delle medesime autorità, di trasferimento, conversione, disposizione della proprietà o temporanea assunzione di custodia o controllo.



di reato, ma anche di beni il cui valore corrisponda a quello di tali proventi<sup>11</sup>.

La Convenzione di Vienna, pur se limitata ad un preciso settore criminale, ha prodotto ugualmente risultati apprezzabili determinando la criminalizzazione della figura del riciclaggio in un elevato numero di Paesi e costituendo occasione, in altri, per sottoporre a revisione la disciplina al tempo vigente.

Inoltre, la stessa, ha richiamato l'attenzione della comunità internazionale sul problema del riciclaggio, conferendo alla problematica una rilevanza autonoma e centrale.

### **3. La risposta europea al riciclaggio di capitali sporchi nell'economia legale**

Interessanti risultati in termini di incidenza sui sistemi nazionali e di uniformità di applicazione su scala transfrontaliera, sono stati conseguiti attraverso l'azione della Comunità Europea che, rispettivamente, nel 1990 e 1991, ha adottato i due atti maggiormente significativi nell'ambito della cooperazione internazionale antiriciclaggio: la Convenzione di Strasburgo e la Direttiva n. 308/91, di recente modificata dalla Direttiva n. 2001/97.

Convenzione e Direttiva concorrono a delineare il quadro normativo generale, anche se è necessario precisare che si tratta di atti sostanzialmente diversi, destinati ad operare in diversi ambiti geografici e dotati di una differente efficacia.

Innanzitutto, occorre precisare che, con riferimento agli obiettivi finali, entrambi gli strumenti incidono sui sistemi penali rafforzando il quadro repressivo generale, sebbene la Direttiva,

---

<sup>11</sup> Zagaris-Kingma, Asset forfeiture international and foreign law: an emerging regime, in *Emory International Law Review*, 1991. La particolarità della confisca di valore consiste nel fatto che attraverso di essa, anziché aggredire il bene che costituisce, direttamente o indirettamente, il provento del reato, è possibile agire, secondo le procedure esecutive vigenti nello Stato ospitante, per ottenere il pagamento di una somma equivalente. Il vantaggio che ne deriva è rappresentato dalla possibilità di sottoporre ad esecuzione qualsiasi bene individuato nella disponibilità del destinatario del provvedimento indipendentemente dalla natura legale o meno della sua provenienza.



rispetto alla Convenzione, ponga maggiore enfasi sulle misure di natura preventiva attuate attraverso il coinvolgimento del sistema finanziario.

Inoltre, la Direttiva, sebbene abbia inizialmente ripreso nella sostanza strumenti e concetti già contenuti nella Convenzione, si caratterizza per essere il primo provvedimento normativo antiriciclaggio adottato a livello sovranazionale destinato ad avere un valore legale all'interno degli Stati membri.

Al riguardo, infatti, va rilevato che il Consiglio d'Europa è stato il primo organismo a percepire la gravità degli effetti del riciclaggio sull'economia legale, fornendo una risposta al problema attraverso l'istituzione, già nel 1977, di un Comitato di esperti incaricato di studiare un'adeguata strategia di contrasto.

Il risultato dei lavori conseguenti è rappresentato dalla Raccomandazione sulle misure di trasferimento e la protezione dei fondi di origine illecita negli Stati membri, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1980<sup>12</sup>.

La Raccomandazione, sebbene costituisca un mero atto di indirizzo privo di efficacia vincolante, dai contenuti piuttosto generici, tuttavia rappresenta una fondamentale tappa nel contrasto al riciclaggio, caratterizzata dal pregio di aver individuato nella prevenzione del fenomeno una delle direttrici strategiche dei futuri interventi.

L'orientamento anticipato nella Raccomandazione del 1980, ha trovato un più esaustivo sviluppo nella Convenzione di Strasburgo, che rappresenta la prima risposta organica di natura normativa al riciclaggio elaborata in ambito comunitario.

In tal sede sono stati affrontati alcuni aspetti del fenomeno trascurati a Vienna, pervenendo all'adozione di un complesso normativo ispirato ad un approccio globale, sensibile tanto all'esigenza di perseguire sul piano penale le operazioni di riciclaggio di rilievo transnazionale, quanto a quella di prevenirne la realizzazione con misure di natura amministrativa<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Raccomandazione del Comitato dei Ministri n. R(80) del 27 giugno 1980, Misure contro il trasferimento e la custodia di fondi di origine criminale adottata ai sensi dell'articolo 15b dello Statuto del Consiglio d'Europa.

<sup>13</sup> La Convenzione è stata elaborata da un Comitato di esperti i cui lavori si sono protratti dal settembre 1987 all'aprile 1990 ed è stata discussa, in seno al Comitato europeo per i problemi

L'obiettivo dichiarato era stato quello di facilitare la cooperazione internazionale stimolando, da un lato, la convergenza verso livelli minimi di uniformità delle discipline nazionali vigenti<sup>14</sup>, e creando, dall'altro le condizioni per una più stretta collaborazione fra gli organi inquirenti competenti.

Con riferimento al primo aspetto, analogamente a quanto stabilito dalla Convenzione di Vienna, le parti si sono impegnate ad apportare le opportune modifiche ai loro sistemi penali al fine di conferire al riciclaggio la natura di reato e di adottare efficaci meccanismi procedurali per consentire la confisca dei beni che ne costituiscono oggetto, con previsione ulteriore della possibilità di intervenire con misure di carattere cautelare ogni qual volta sussista il pericolo di una loro dispersione.

In relazione al secondo aspetto, sono state previste forme di collaborazione, fra gli apparati statali competenti, basate essenzialmente su scambi informativi e sulla concertazione delle tecniche investigative.

Nell'affermare la penalizzazione del riciclaggio<sup>15</sup>, è stato risolto il delicato problema dei reati presupposti estendendone il concetto a tutti i reati gravi.

I redattori dell'atto, consapevoli dell'impatto che una simile affermazione di principio poteva determinare, hanno previsto un correttivo riconoscendo alle parti la possibilità di limitarli ad un numero inferiore di fattispecie inviando una esplicita Dichiarazione, indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, da presentarsi al momento della firma o, al più tardi, al momento del deposito degli strumenti di ratifica.

Le norme dettate in tema di cooperazione sul piano operativo hanno riguardato sia l'assistenza nella conduzione delle

---

criminali, nel giugno dello stesso anno. Il testo definitivo è stato approvato dal Comitato dei Ministri il 12 settembre successivo e aperto alla firma l'8 dicembre. Ai sensi dell'articolo 36, è stata sottoposta alla firma anche di Stati non membri che hanno partecipato alla sua redazione, uno dei quali, l'Australia, risulta fra i primi firmatari.

<sup>14</sup> La Convenzione prende atto delle notevoli differenze esistenti fra i sistemi giuridici vigenti all'interno degli Stati membri e non mira alla loro armonizzazione ma, più semplicemente, si prefigge lo scopo di creare le condizioni per permettere una più efficace cooperazione.

<sup>15</sup> La definizione delle condotte rilevanti ai fini della configurazione della specifica figura delittuosa riprende sostanzialmente i contenuti della Convenzione di Vienna.

indagini, sia quella giudiziaria necessaria per pervenire alla confisca dei proventi con possibilità, se richiesto da un Paese nel cui territorio sia pendente un procedimento penale, di adottare misure cautelari<sup>16</sup>.

Si trattava, pertanto, di una assistenza più ampia possibile dovuta alle controparti che ne facessero richiesta, non solo per giungere a rintracciare i proventi illeciti, ma anche per tutte le acquisizioni probatorie del caso<sup>17</sup>.

I doveri di assistenza e collaborazione imposti dall'atto negoziale potevano essere derogati solo nei casi espressamente previsti, tutti sostanzialmente riconducibili a ipotesi di pregiudizio di interessi essenziali di uno Stato o di contrasto con i principi fondamentali del suo ordinamento giuridico.

La Convenzione ha imposto, altresì, la confisca di valore, istituto già contemplato dalla Convenzione di Vienna, ma non ancora esteso a tutti i Paesi europei.

La procedura di confisca internazionale così introdotta, consentiva di integrare la precedente possibilità di ottenere unicamente la c.d. *estradizione materiale*, ovvero la consegna di oggetti o beni individuati nel possesso della persona al momento dell'arresto, o comunque utilizzabili come prove a carico<sup>18</sup>.

#### **4. L'armonizzazione delle normative nazionali in materia di *money laundering* nel processo di integrazione europea e di liberalizzazione dei mercati**

A distanza di circa un anno ed in una fase ormai prossima al completamento del Mercato Unico, la Comunità Europea è intervenuta con la Direttiva n.308/91, adottata dal Consiglio il 10 giugno 1991, per porre in essere ulteriori strumenti necessari per la

---

<sup>16</sup> Del tutto innovativa è la norma contenuta all'articolo 10 ove è prevista una forma di collaborazione d'iniziativa consistente nella trasmissione di elementi informativi, ritenuti utili per avviare o proseguire indagini o procedimenti, senza una precedente richiesta.

<sup>17</sup> Sono incluse tutte le misure atte ad acquisire e assicurare la prova dell'esistenza, ubicazione, stato giuridico e valore dei beni.

<sup>18</sup> Articolo 20 della Convenzione europea di estradizione.

prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di proventi di attività illecite<sup>19</sup>.

La Direttiva Comunitaria, nelle intenzioni dei redattori, tendeva a realizzare un livello minimo di armonizzazione fra le legislazioni nazionali degli Stati membri che consentisse di fornire al problema una risposta, quanto più possibile uniforme, in un momento in cui l'evoluzione del processo d'integrazione e liberalizzazione<sup>20</sup> sembrava poter creare condizioni sempre più favorevoli all'espansione ed al consolidamento del fenomeno. L'atto, i cui contenuti erano in perfetta sintonia con i risultati già conseguiti in altre sedi internazionali<sup>21</sup>, è stato adottato dopo un lungo ed acceso dibattito relativo alla definizione della sua base giuridica<sup>22</sup>, resa problematica in virtù delle interferenze della materia regolata con il diritto penale, di competenza dei singoli stati membri.

La decisione definitiva è stata presa dal Consiglio dei Ministri, che ha definito la questione prevedendo la sottoscrizione di una apposita Dichiarazione dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, con la quale si ribadiva l'impegno di approvare, entro il 31 dicembre 1992, tutte le misure legislative necessarie per adeguare la normativa interna agli obblighi imposti<sup>23</sup>.

Nel rispetto della sovranità dei Paesi membri, ai quali competeva l'esercizio dell'azione preventiva e repressiva, la Direttiva 308/91 era informata ad alcuni principi.

Tra questi, il primo era la definizione della fattispecie di reato di riciclaggio, nel quale veniva compresa la conversione ed il trasferimento dei proventi illeciti, l'occultamento della loro reale natura, nonché la provenienza, la proprietà, l'acquisto e l'utilizzo di beni derivanti da attività culturale.

---

<sup>19</sup> La Direttiva del Consiglio n. 308/91 è stata pubblicata in G.U.C.E. n. 166 del 28 giugno 1991.

<sup>20</sup> Completamento del Mercato Unico, realizzazione della libera circolazione dei capitali, dei mezzi di pagamento e dei servizi finanziari

<sup>21</sup> Il rinvio a tali iniziative era espressamente contenuto nel 4°, 5° e 7° considerando. In particolare, i riferimenti sono alla Convenzione di Vienna, alla Convenzione di Strasburgo, alla Dichiarazione di principi di Basilea, alla Raccomandazione R(80) del Consiglio d'Europa e, infine, alle misure adottate dal G.A.F.I.

<sup>22</sup> Norma del Trattato che legittima l'adozione dell'iniziativa normativa.

<sup>23</sup> Circa le interferenze fra il diritto comunitario ed i diritti penali nazionali, vedi Grasso, *Comunità europee e diritto comunitario*, Milano, 1989.

Inoltre, la Direttiva 308/91 prevedeva l'internazionalizzazione delle attività preventive e repressive, considerando riciclaggio anche l'esecuzione di uno di tali comportamenti in un Paese diverso, fosse questo uno Stato membro o terzo, da quello in cui fossero allocati i beni, ampliando in tal modo i reati presupposti connessi al riciclaggio, dal traffico di stupefacenti a quelli tipici delle associazioni criminali, come il contrabbando ed il traffico di armi.

Una rilevante novità introdotta con la Direttiva Comunitaria in argomento era rappresentata dalle clausole di salvaguardia, che consentivano che la comunicazione, in buona fede, delle informazioni alle autorità preposte non comportasse alcun tipo di responsabilità per gli enti finanziari, compresi i dipendenti e gli amministratori degli stessi.

Al riguardo, è da segnalare che la Direttiva prevedeva il divieto di comunicazione al cliente dell'avvenuta trasmissione alle autorità delle informazioni necessarie per gli accertamenti in materia di riciclaggio.

In questo modo si è tentato di scalfire uno dei capisaldi del sistema bancario, la disciplina del segreto, tanto che, nel corso dei lavori preparatori, sembrava si volesse operare una sorta di inversione di priorità fra la tutela della riservatezza a favore del singolo cliente e l'esigenza di ordine generale di rendere maggiormente trasparente il sistema.

Il principio è esposto con chiarezza nel preambolo, ma la relativa trasposizione nel testo normativo non è stata così univoca.

Il testo si limita, infatti, ad affermare una generica esenzione di responsabilità derivante dalla violazione delle norme poste a tutela del segreto quando l'infrazione si sia resa necessaria per adempiere in buona fede agli obblighi imposti.

La disciplina si è spinta anche a dettare norme relative all'organizzazione interna degli enti interessati imponendo adeguate procedure che garantiscano l'efficacia dei controlli richiesti sulle operazioni e la celerità delle prescritte comunicazioni alle autorità competenti con la previsione di idonei sistemi di controllo interno tendenti alla verifica della rispondenza, in termini di funzionalità, della struttura aziendale agli adempimenti imposti.

Il sistema finanziario veniva, pertanto, posto di fronte a precisi doveri e responsabilità, con evidente stravolgimento del tradizionale rapporto banca/cliente .

Al riguardo la Direttiva si è posta anche l'ambizioso obiettivo di assicurare maggiori livelli di trasparenza prevedendo doveri di identificazione in caso di operazioni di ammontare superiore ad una determinata soglia o, a prescindere dall'entità dell'operazione, in presenza di indizi o sospetti di finalità di riciclaggio.

Con le nuove disposizioni introdotte in materia, veniva, infatti, previsto che gli enti finanziari erano tenuti a provvedere alla identificazione dei clienti che avessero svolto operazioni per un controvalore superiore a 15.000 ECU, anche se svolte in modo frazionato.

Per questo motivo gli enti finanziari erano tenuti ad adottare delle misure idonee a consentire di accertare l'identità delle persone per conto delle quali avessero eventualmente agito i clienti, conservando a fini probatori copia dei documenti di identità, delle scritture e delle registrazioni per almeno cinque anni dalla fine della relazione con il cliente o dall'esecuzione dell'operazione, e provvedendo all'esame di ogni transazione e segnalazione di quelle che, per loro natura, fossero idonee a porre in essere operazioni di riciclaggio, specie se coinvolgenti residenti in Paesi terzi.

Per quanto riguarda i destinatari della disciplina, benché formalmente individuati negli Stati membri, le specifiche previsioni sono state indirizzate di fatto sia agli enti finanziari sia a quelli creditizi, così come definiti dalla legislazione bancaria comunitaria dell'epoca<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Direttiva del Consiglio n. 77/780 del 12 dicembre 1977, in GUCE n. L322/77 del 17.12.77 e Direttiva n. 89/646 del 15 dicembre 1989, in GUCE n. L386/89 del 30.12.89. L'articolo 1 precisa che:

- per ente creditizio si intende un ente definito in conformità dell'articolo 1, primo trattino della Direttiva 77/780/CEE, modificata da ultimo dalla Direttiva 89/646/CEE, nonché una succursale, quale definita dall'articolo 1 terzo trattino della Direttiva citata e situata nella Comunità, di un ente creditizio che abbia la sede sociale al di fuori della Comunità;
- per ente finanziario si intende un'impresa diversa da un ente creditizio la cui attività principale consista nell'effettuare una o più operazioni menzionate ai punti da 2 a 12 e 14 dell'elenco allegato alla Direttiva 89/646/CEE, nonché un'impresa di assicurazione debitamente autorizzata in conformità della Direttiva 79/267/CEE modificata da ultimo dalla Direttiva 90/619/CEE, nella misura in cui svolga attività che rientrano nel campo di



Pertanto, si trattava di definizioni da intendersi in senso ampio, prevedendo un numeroso gruppo di destinatari che comprendevano tutti gli intermediari finanziari professionali, comprese le succursali di enti creditizi e finanziari con sede all'esterno della Comunità Europea<sup>25</sup> ma operanti sul suo territorio, sebbene tale individuazione dei soggetti destinatari operata dalla Direttiva non coprisse tutte le forme di attività professionale che potessero, a vario titolo, essere sfruttate per realizzare operazioni di riciclaggio.

Inoltre, la Direttiva ha riaffermato in termini di obbligatorietà la penalizzazione del riciclaggio<sup>26</sup>.

La restrizione dell'ambito di applicazione al solo fenomeno droga ha posto una serie ipoteca sull'efficacia della disciplina comunitaria, anche se la stessa norma auspicava, sebbene in termini di assoluta discrezionalità, un'estensione ad ogni altra attività che gli Stati membri considerassero rilevante ai fini dell'oggetto della Direttiva.

La portata della disposizione risultava ulteriormente ridimensionata dall'assenza di precise indicazioni circa la natura e l'entità delle relative sanzioni, la cui definizione non poteva che essere rimessa al libero apprezzamento delle autorità nazionali.

L'impossibilità di incidere sui sistemi penali impediva di fatto di garantire livelli accettabili di uniformità applicativa e consentiva agli operatori economico-criminali di elaborare mirate strategie per lo sfruttamento delle opportunità offerte dall'esistenza di diversi livelli di attuazione delle previsioni comunitarie.

Per questo motivo, la Direttiva ha previsto la realizzazione di un costante scambio di informazioni fra gli intermediari finanziari,

---

applicazione di detta Direttiva; tale definizione comprende anche le succursali, situate nella Comunità, di enti finanziari che hanno la sede sociale al di fuori dalla Comunità.

<sup>25</sup> La definizione di succursale è quella contenuta nella Direttiva n. 77/780/CEE, all'articolo 1, e cioè una sede di attività che costituisce parte, sprovvista di personalità giuridica, di un ente creditizio e che effettua direttamente, in tutto o in parte, le operazioni dell'attività di un ente creditizio.

<sup>26</sup> In questo caso si è registrata una regressione con riferimento al concetto di reato presupposto, il cui novero è stato limitato ai soli delitti già indicati dalla Convenzione di Vienna.



da un lato, e le autorità antiriciclaggio dall'altra, provvedendo a disciplinarne le modalità concrete nell'intento di conferire livelli di trasparenza più elevati al sistema finanziario.

Agli intermediari veniva attribuito per la prima volta un ruolo da interlocutore qualificato degli organismi inquirenti, con i quali sono chiamati a cooperare attraverso una fitta rete di scambi informativi su richiesta da parte delle competenti autorità e, in presenza di elementi di sospetto liberamente valutabili, anche d'iniziativa.

La disciplina relativa all'analisi delle operazioni effettuate, con conseguente obbligo di segnalazione alle autorità antiriciclaggio di quelle ritenute sospette, evidenzia l'onerosità delle incombenze che gravano sugli intermediari, i quali sono chiamati a valutare caso per caso le singole operazioni esprimendo apprezzamenti estremamente complessi e delicati<sup>27</sup>.

Il dibattito precedente all'adozione della Direttiva 308/91 ha costituito una occasione per affrontare il problema rappresentato dai paradisi finanziari esistenti all'interno del continente europeo o in Paesi soggetti all'influenza di Membri dell'Unione.

Il tema è stato introdotto dal Comitato Economico Sociale che ha evidenziato la necessità di estendere l'applicabilità della Direttiva ai territori che rientrano nella zona di influenza degli Stati membri, nonché ai Paesi della zona di libero scambio, ma la sollecitazione non ha avuto alcun esito e l'ambito di applicazione dell'atto normativo è rimasto delimitato ai soli territori degli Stati membri<sup>28</sup>.

L'imponente processo di liberalizzazione delle economie mondiali, vissuto negli anni '90, ha ben presto evidenziato i limiti dello strumento normativo comunitario dimostratosi nei fatti incapace di mantenere il passo con una realtà in fase di rapidissima trasformazione.

---

<sup>27</sup> All'ente finanziario è riconosciuta l'ulteriore possibilità di sospendere l'esecuzione dell'operazione quando il suo compimento possa pregiudicare il successivo sviluppo delle indagini.

<sup>28</sup> Un suo ampliamento è stato realizzato solo a seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo stipulato con i Paesi dell'E.F.T.A. ai quali, la Direttiva, è stata applicata pienamente (art. 36 dell'Accordo e punto 23 dell'Allegato IX sui servizi finanziari).

Un primo limite è emerso in relazione alla individuazione dei reati presupposti, circoscritti ai soli reati connessi al traffico di droga, sebbene l'invito ad aumentarne la gamma sia stato raccolto dalla maggior parte dei Paesi membri.

Un ulteriore problema è stato offerto dalla definizione dell'ambito di applicazione soggettivo della Direttiva sul quale sarebbe stato opportuno fare maggiore chiarezza.

Il rinvio alle disposizioni contenute nella legislazione bancaria comunitaria, inoltre, si è rivelato insufficiente e non ha eliminato ogni possibilità di confusione.

Altre perplessità sono sorte a seguito dell'adozione della Direttiva relativa ai servizi d'investimento<sup>29</sup>, successiva a quella sul riciclaggio, che ha delineato figure non sempre perfettamente riconducibili alle definizioni precedentemente esistenti.

Il punto più delicato è stato, tuttavia, quello relativo alla copertura delle attività estranee al settore finanziario di cui all'articolo 12, il quale, sebbene configurasse un vero e proprio obbligo di estensione, era carente nella sua formulazione che, data l'eccessiva genericità, lasciava ampi margini discrezionali in sede di attuazione nonostante la prassi testimoniasse, già allora, uno spostamento delle attività di riciclaggio dal settore bancario tradizionale alle imprese o professioni non finanziarie.

Sulla scorta delle valutazioni dell'esecutivo comunitario, il Parlamento europeo, con proprie Risoluzioni<sup>30</sup>, ha sollecitato una revisione della Direttiva, la cui modifica è divenuta un impegno formale nell'ambito del Piano d'azione per i servizi finanziari, adottato dal Consiglio Europeo di Colonia nel giugno 1999<sup>31</sup>.

La Direttiva originaria, infatti, sollevava molte perplessità anche con riferimento ad uno degli istituti più importanti dell'intero impianto normativo, le operazioni sospette, in relazione alle quali non era sempre chiaro a quale autorità dovessero essere indirizzate.

In particolare, non era specificato il destinatario delle segnalazioni originate da succursali di enti creditizi aventi sede

---

<sup>29</sup> Direttiva n. 93/22 del 10 maggio 1993.

<sup>30</sup> Rispettivamente Doc. A4-0187/96 e Doc. A4-0093/99.

<sup>31</sup> In tale occasione, affermando il pieno impegno delle Istituzioni a favore di una quanto più ampia possibile liberalizzazione dei mercati dei capitali e dei servizi finanziari, è stato nuovamente affermato che il processo in atto potesse, di fatto, favorire il riciclaggio.

centrale in altro Paese membro, né a quale dei due Paesi, quello ospitante la sede centrale o quello ove fossero stabilite le succursali, spettasse l'onere di assicurare il rispetto della Direttiva.

Le stesse definizioni di ente creditizio ed ente finanziario, alla luce delle grandi trasformazioni intervenute nel settore e della citata Direttiva n.93/22, non risultavano più adeguate a garantire una sufficiente copertura soggettiva.

## **5. L'impulso alla cooperazione in materia di riciclaggio attraverso l'introduzione della materia giudiziaria e penale fra le competenze dell'Unione Europea**

Nell'analisi dello sviluppo del percorso che ha portato all'implementazione degli strumenti finalizzati al contrasto del fenomeno del riciclaggio, è necessario evidenziare che lo sviluppo della cooperazione in tale ambito fra i Paesi della Comunità aveva ricevuto impulso dall'istituzione dell'Unione Europea, che ha aperto nuove e più ampie prospettive in tema di cooperazione in campo penale.

Il Trattato di Maastricht, con riferimento al tema specifico, ha preso atto tanto delle esigenze di tutela degli interessi comunitari che il processo di integrazione economica comporta, quanto, molto realisticamente, della necessità di non scalfire il monopolio in materia penale che gli Stati membri intendono difendere con fermezza.

La soluzione si è concretata nell'introduzione della materia penale fra le competenze dell'Unione attraverso l'adozione di un'articolata normativa relativa alla cooperazione giudiziaria e penale - il titolo VI - e nel suo inquadramento nell'ambito di uno specifico pilastro, Giustizia e Affari Interni, che la colloca al di fuori del contesto comunitario vero e proprio.

Al riguardo, si sono registrati dei progressi e sono sorte delle iniziative destinate ad incidere sulla materia.

Nel corso del Consiglio Europeo di Dublino, svoltosi il 13 e 14 dicembre 1996, preso atto delle istanze che pervenivano dalle stesse Istituzioni comunitarie, è stato costituito il Gruppo di alto livello con l'incarico di redigere un Piano di azione globale contro la criminalità organizzata contenente specifiche Raccomandazioni per gli Stati membri.

Il Piano<sup>32</sup>, presentato ed approvato il 28 aprile 1997 al Consiglio Europeo di Amsterdam, era articolato in 30 Raccomandazioni precedute da 15 orientamenti politici esplicativi delle strategie globali.

Il riciclaggio veniva trattato nel capitolo VI rubricato Criminalità organizzata e denaro, ove era riaffermata la necessità di criminalizzarne la figura e di rendere effettivi i meccanismi di confisca transfrontaliera.

Nel mese di dicembre 1998, è stata adottata dal Consiglio dei Ministri un'azione comune ai sensi dell'articolo K3 del Trattato istitutivo l'Unione Europea<sup>33</sup> relativa al riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, che ha ribadito ulteriormente l'urgenza di interventi organici ed incisivi nello specifico settore.

La cooperazione penale e la lotta contro la criminalità organizzata hanno ricevuto un ulteriore impulso con il Trattato di Amsterdam<sup>34</sup>, che ha riformulato il titolo VI ed ha affrontato per la prima volta, in termini espliciti, il tema dell'armonizzazione delle normative penali che cessa di essere solo un problema dottrinale.

L'articolo 29 stabilisce che rientri fra gli obiettivi dell'Unione quello di fornire ai cittadini un livello elevato di libertà, sicurezza e giustizia attraverso la prevenzione e la repressione delle più gravi forme di criminalità organizzata, in relazione alle quali è richiesto di assicurare la compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri al fine di rendere quanto più omogenea possibile l'azione repressiva in tutto il territorio comunitario.

---

<sup>32</sup> Pubblicato in G.U.C.E. n. C251 del 15.08.97.

<sup>33</sup> Art.29 dopo le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam.

<sup>34</sup> Trattato di Amsterdam è stato ratificato in Italia con legge 16 giugno 1998, n. 209.

In particolare, si è giunti sino a prefigurare la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti<sup>35</sup>.

Tale elencazione delle fenomenologie criminali rilevanti è tassativa, anche se ampliabile a cura del Consiglio, ma, sebbene il reato di riciclaggio non risultasse fra quelli espressamente menzionati, è di tutta evidenza la stretta connessione esistente fra queste attività ed il riciclaggio dei relativi proventi.

La lotta al riciclaggio è stata trattata anche in occasione della riunione straordinaria del Consiglio Europeo, tenutasi il 15 e 16 ottobre 1999 a Tampere sul tema dell'attuazione all'interno dell'Unione, dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, già oggetto del Piano d'azione richiesto dal Consiglio Europeo di Cardiff del giugno 1988 ed approvato dal Consiglio Europeo di Vienna l'11 dicembre 1998.

Nel documento conclusivo, il riciclaggio è stato definito il nucleo stesso della criminalità organizzata e sono state richieste, ai Paesi membri, iniziative in ambito nazionale capaci di migliorare la trasparenza delle transazioni finanziarie e di accelerare gli scambi informativi fra le rispettive unità di informazione finanziaria.

## **6. L'impatto del terrorismo islamico e l'ampliamento degli strumenti di contrasto al riciclaggio**

Al fine di adeguare gli strumenti normativi alla mutata realtà, la Commissione ha formulato una proposta di Direttiva, poi fatta propria dal Consiglio e dal Parlamento, per modificare l'impianto della n. 91/308<sup>36</sup>, il cui iter si è concluso con la definitiva adozione della Direttiva n.2001/97/CE del 4 dicembre 2001, recepita

---

<sup>35</sup> La previsione assume grande significato se letta in relazione al disposto della Direttiva n. 91/308/CEE che ha imposto agli Stati membri di penalizzare la figura del riciclaggio.

<sup>36</sup> COM (1999) 352 def.

in Italia con legge 3 febbraio 2003, n.14<sup>37</sup>, sulla cui approvazione hanno inciso in maniera determinante gli attentati dell'11 settembre.

A seguito dei drammatici attacchi terroristici del 2001 negli Stati Uniti, sulla base della constatazione che i canali finanziari internazionali ed i paradisi fiscali fossero serviti anche alle organizzazioni terroristiche per autofinanziarsi, la Direttiva 308/91 è stata posta al centro dell'attenzione del Consiglio per rivederne la portata e provvedere ad un necessario ed immediato aggiornamento.

Pertanto, la Commissione ha previsto la necessità di aggiornarla attraverso l'ampliamento dei comportamenti che possono costituire riciclaggio, dei reati ad esso presupposti, ricomprendendo non solo il traffico di droga ma anche la criminalità organizzata ed il terrorismo, ed estendendo i relativi obblighi non solo alle banche ma anche ad altre attività non finanziarie ed alle categorie professionali come quelle dei contabili, dei revisori dei conti, degli agenti immobiliari, degli avvocati e dei notai.

La Direttiva di modifica, recependo quanto emerso nel dibattito istituzionale, ha dapprima affrontato la ridefinizione di ente creditizio e relative succursali<sup>38</sup>.

La definizione di ente finanziario, come impresa diversa da un ente creditizio, è formulata con riferimento alle attività contenute all'allegato I della Direttiva sopra citata, alle quali si aggiungono molto opportunamente quelle degli uffici di cambiavalute e delle imprese di trasferimento fondi.

Rientrano, altresì, nella definizione le imprese assicuratrici<sup>39</sup>, le imprese di investimento<sup>40</sup> e gli organismi di investimento collettivo che commercializzano le proprie quote o azioni.

La definizione del reato di riciclaggio viene mantenuta, ma il concetto di attività criminosa, cui si fa riferimento, viene esteso a qualsiasi tipo di coinvolgimento criminale nella perpetrazione di un

---

<sup>37</sup> La legge ha delegato il Governo ad adottare i decreti di attuazione che riguarderanno la disciplina per i professionisti, in quanto già dal 1999 l'Italia aveva assoggettato a tali obblighi gli esercenti delle case da gioco, i commercianti di preziosi ed antichità, le gallerie d'arte, le case d'asta e le agenzie immobiliari.

<sup>38</sup> Sostituendo il rinvio alle Direttive n. 77/780 e 89/646 con quello più attuale alla Direttiva n. 2000/12. In G.U.C.E. L 126 del 26.05.2000, poi modificata dalla Direttiva 2000/28, in G.U.C.E. L 275 del 27.10.2000.

<sup>39</sup> Se debitamente autorizzate ai sensi della Direttiva 79/267 (in G.U.C.E. L 63 del 13.03.79).

<sup>40</sup> Di cui all'articolo 1, punto 2 della Direttiva 93/22 (in G.U.C.E. L 141 dell'11.06.93).



reato grave, fornendo nel contempo, una definizione dello stesso termine reato grave che abbraccia, oltre a quelli già contenuti nell'art.3 della Convenzione di Vienna, le attività svolte all'interno di organizzazioni criminali, anche le frodi comunitarie di cui alla Convenzione relativa alla protezione degli interessi finanziari della Comunità<sup>41</sup>, la corruzione e, come norma di chiusura, qualsiasi altro reato che possa fruttare consistenti proventi e sia punibile con pena detentiva in base al diritto penale dello Stato membro<sup>42</sup>. Di analogo rilevanza è stato l'ampliamento dell'ambito di applicazione oggettivo che, oltre agli enti creditizi e finanziari nella loro nuova definizione, comprende anche un'importante elencazione di professioni e attività che l'esperienza giudiziaria recente ha individuato come potenziali strumenti riciclaggio.

Per tutti i soggetti destinatari della Direttiva, sono stati altresì ribaditi, in termini più puntuali, gli obblighi di identificazione<sup>43</sup> ed è stata integrata la disciplina delle segnalazioni di operazioni sospette, chiarendo in modo inequivocabile che i destinatari delle stesse sono da riconoscersi nelle autorità responsabili per la lotta al riciclaggio dello Stato nel cui territorio è situato l'ente o la persona che trasmette l'informazione.

Per i notai ed i liberi professionisti, vista la delicatezza della loro posizione in ordine al rapporto fiduciario che intrattengono con il cliente e delle strette implicazioni con la disciplina del segreto professionale, è stata data facoltà agli Stati di individuare, come destinatari delle segnalazioni, gli organismi di autoregolamentazione professionale (gli Ordini professionali) stabilendo autonomamente i criteri di collaborazione con le autorità antiriciclaggio.

In aderenza alla Convenzione ONU sulla criminalità transnazionale, firmata a Palermo nel 2000, la Direttiva n.2001/97/CE ha stabilito che costituiscono riciclaggio le condotte volte a

---

<sup>41</sup> Agli Stati viene lasciata la possibilità di limitare l'applicazione della Direttiva alle sole frodi gravi, così come definite dalla stessa Convenzione (in G.U.C.E. L 316 del 27.11.98).

<sup>42</sup> Con riferimento alla norma di chiusura, è richiesto agli Stati membri di adottare una definizione di reato grave conforme a quella contenuta nell'azione comune 98/699/GAI del 3 dicembre 1998. Entro lo stesso termine imposto agli Stati membri, il 15 dicembre 2004, il Consiglio inviterà la Commissione a proporre una ulteriore modifica nel senso alla Direttiva 91/308.

<sup>43</sup> Con riferimento alle case da gioco, la soglia di identificazione riferita alle operazioni di acquisto di fiches è stata abbassata a 1000 euro.



convertire o trasferire beni – nonostante la conoscenza della loro provenienza illecita, allo scopo di:

- I. occultare o dissimulare l'origine o di svolgere favoreggiamento nei confronti di chiunque sia coinvolto in tali attività;
- II. occultare o dissimulare la natura reale, la provenienza, l'ubicazione, la disposizione, il movimento, la proprietà o i diritti sui beni stessi ovvero acquistare, detenere, utilizzare tali beni;
- III. concorrere in uno degli atti anzidetti, associarsi per il loro compimento, tentare di perpetrarli, aiutare, istigare e/o consigliare qualcuno a commetterli.

Inoltre, la Direttiva n.2001/97/CE considera presupposto del reato di riciclaggio la perpetrazione di un reato grave, severamente punito dagli ordinamenti nazionali ed in grado di fruttare consistenti profitti.

Circa l'estensione degli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione, la Direttiva classifica come "potenzialmente a rischio" le seguenti attività:

- a. revisione contabile esterna e la consulenza tributaria;
- b. gestione delle agenzie immobiliari;
- c. commercio di oggetti di elevato valore quali pietre preziose, metalli, opere d'arte e case d'asta, in caso di pagamenti per contratti e per importi, anche frazionati, superiori a 15 mila euro, procedendo comunque all'identificazione, in caso sospetto;
- d. case da gioco, per acquisto di fiches di importo superiore a mille euro, a meno che non siano casinò soggetti a controllo pubblico con identificazione obbligatoria;
- e. notariato ed esercizio della professione legale nell'assistenza ad attività di acquisto e di vendita di beni immobili e imprese commerciali, nella gestione di denaro, beni e strumenti finanziari nell'apertura e gestione di conti correnti bancari, libretti di deposito e dossier titoli, nell'organizzazione e gestione di apporti in società, nell'amministrazione di attività economiche e nella costruzione, amministrazione, gestione di

trust o analoghe strutture fiduciarie. Una particolare tutela è disposta per le informazioni ottenute dai legali nell'ambito della loro opera d'assistenza e di rappresentanza giudiziaria, prevedendo la possibilità dell'invio delle segnalazioni per operazioni sospette agli ordini professionali

Pertanto, secondo quanto previsto dalla Direttiva n.2001/97/CE, anche avvocati, commercialisti, notai, revisori contabili e consulenti tributari sono tenuti ad informare le autorità qualora sappiano che stanno contribuendo a consumare un'operazione di riciclaggio, a meno che stiano esercitando il diritto di difesa di un cliente o svolgano consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento giudiziario.

Rileva al riguardo che proprio tale ultimo aspetto è stato un punto di scontro tra Consiglio dei Ministri e Parlamento Europeo segnatamente per quanto riguarda il ruolo degli avvocati e la garanzia del segreto professionale di coloro che svolgono le professioni legali.

In pratica, il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea era orientato ad imporre vincoli stringenti a queste professioni, mentre il Parlamento Europeo ha inteso difendere gli emendamenti sulla protezione del segreto professionale degli avvocati.

In materia, il testo di compromesso della Direttiva, riconosce a notai, professionisti legali indipendenti, revisori contabili e consulenti tributari il diritto a non rilevare alcuna informazione "nel corso dell'esame della posizione giuridica del cliente o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza di un cliente in un procedimento giudiziario"; o nel caso svolgano opera di "consulenza sulla eventualità di intentare o evitare un procedimento".

Viene, tuttavia, aperta una deroga all'obbligo della riservatezza in tre casi:

1. se il legale partecipa in prima persona all'opera di reimpiego di proventi illeciti;
2. se la consulenza è svolta per tale fine;

3. se il professionista è a conoscenza che il cliente stia cercando una consulenza legale per scopi di riciclaggio di denaro sporco.

La direttiva 2001/97 lascia in sospeso la definizione precisa di reato grave. Ed è proprio per garantire la massima chiarezza possibile che la Commissione Ue ha deciso di abrogare le direttive precedentemente in vigore e di proporre un nuovo testo che integrasse le modifiche nel corpo del diritto vigente. Ciò, al fine di rendere più agevole la lettura e la comprensione della normativa in materia di antiriciclaggio.

La direttiva ha, dunque, un impatto positivo perché consente di modulare l'intervento in relazione al rischio reale (che essa stessa definisce), eliminando in larga parte quel margine di incertezza che tanti problemi ha sinora creato a chi è tenuto al rispetto di obblighi professionali.

La direttiva garantisce, inoltre, che il riciclaggio di capitali non riguardi solo gli strumenti e i proventi di un reato grave<sup>44</sup>, ma anche il finanziamento del terrorismo tanto con mezzi leciti che illeciti.

Il terrorismo viene considerato, pertanto, come elemento separato, determinando in tal modo a livello comunitario un approccio più settoriale e coordinato, ma garantendo al contempo a ciascuno Stato membro l'applicazione del diritto penale nazionale.

Quanto alle operazioni che dovranno essere controllate, la Direttiva è particolarmente intrusiva in quanto, facendo entrare nel suo campo di applicazione tutte le persone fisiche o giuridiche che vendono beni o prestano servizi dietro pagamento, in contanti, di una somma superiore a 15mila euro, va ben al di là di quanto previsto dalle precedenti raccomandazioni.

Il complesso delle norme europee in materia di riciclaggio definisce, quindi, un quadro in cui la necessità di combattere il terrorismo e le altre forme di criminalità organizzata sembra a tutti gli effetti prevalere rispetto ad altre esigenze, quali ad esempio la riservatezza delle operazioni svolte. Occorre, pertanto, che, senza indebolire la lotta alla criminalità, l'individuazione delle misure esecutive tuteli i diritti dei cittadini e la libertà di commercio.

---

<sup>44</sup> come definito dalla decisione del Consiglio Giustizia e Affari interni 98/ 699 (modificata dalla decisione 2001/ 500)

## BIBLIOGRAFIA

- AMATO, *Il riciclaggio del denaro sporco*, Roma, 1993
- BRIAN-FARREL, *Mercato senza confini*, Torino, 1997
- CIANI P., MARCHESE G., *La politica europea in materia di riciclaggio e reati finanziari*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, n.1/2002
- DELLE FEMMINE, *La legislazione antiriciclaggio in ambito comunitario ed internazionale*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, anno XLIV - n. 1, 1995
- Europol, *European Enforcement cooperation, Counter – Money Laundering: a European Prospective – money laundering*, sito internet Europol
- C. GHERARDO, *Il riciclaggio : gli strumenti giudiziari di controllo dei flussi monetari illeciti con le modifiche introdotte dalla nuova legge antimafia*, Milano, Giuffrè, 1990
- P. M. GEMELLI, *Attività bancaria e creditizia alla luce delle norme contro il finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, n.4/2004
- P. GRANATA, *Aspetti finanziari del riciclaggio connessi con il traffico di sostanze stupefacenti*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, n.5/2003
- GRASSO, POLIMENI, *Cooperation among States in the fight against organized crime*, in *The international dimension of contemporary societies in the field of criminality and the responses of the movement of social defense*, Rapporto del Ministero della Giustizia e del Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale all'Undicesimo Congresso Internazionale di Difesa Sociale, Milano, 1986
- LOMBARDINI, *La lotta contro il riciclaggio: la Direttiva europea del 10 giugno 1991 e l'esperienza svizzera*, in *Cass. Pen.*, 1993
- L. MAGISTRO, *Riciclaggio dei capitali illeciti : rilevanza del fenomeno e strategia di contrasto in materia fiscale*, Milano, Giuffrè , 1991
- MANACORDA, *L'incriminazione del riciclaggio in Europa fra norme internazionali e nazionali*, in MOCCIA (a cura di), *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali*, Napoli, 1999
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Criminalità organizzata nazionale ed internazionale ; Riciclaggio ed usura alla luce delle nuove disposizioni legislative ; Il ruolo*

*del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ;  
L'attività del comitato antiriciclaggio : convegno: Roma: 21-22 gennaio  
1998*

PAGANI, in DE GUTTRY-PAGANI, *La cooperazione tra gli stati in materia di  
confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio*, Padova, 1995

PECCHIOLI, *The Financial Action Task Force*, relazione presentata alla  
Conferenza di Strasburgo del 28-30 settembre 1992

SANTINO, *La mafia finanziaria. Accumulazione illegale del capitale e  
complesso finanziario-industriale*, in Segno, aprile-maggio 1986

SAVONA, *Una prima lettura del rapporto tra forme organizzate di  
criminalità e strategie di contrasto*, in FIANDACA-COSTANTINO (a cura di)  
*Le mafie, la Mafia*, Bari, 1994

SALAZAR, *Riciclaggio di capitali: direttiva comunitaria e legislazione  
italiana*, in TIZZANO (a cura di) *Problematica del Diritto delle Comunità  
Europee*, Il Foro Italiano, 1992

TRIFFTERER, *Commentaire de la question IV*, in *Rev. int. dr. pen.*, 1989

ZAGARIS-KINGMA, *Asset forfeiture international and foreign law: an  
emerging regime*, in *Emory International Law Review*, 1991

ZANCHETTI, *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, Milano, Giuffrè,  
1997