



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
in ECONOMIA E FINANZA

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

La normativa antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano

Relatore

Ch. Prof. Alberto Urbani

Laureanda

Giovanna Marcolin

Matricola 828794

Anno Accademico

2012 / 2013

INDICE

INTRODUZIONE	1
--------------	---

CAPITOLO PRIMO

IL *MONEY LAUNDERING*: UNA QUESTIONE GLOBALE

1.1. <i>Money laundering</i> - “Lavaggio di denaro”. Origine del termine.	5
1.2. La nozione attuale di riciclaggio e la normativa internazionale.	9
1.2.1. Le pietre miliari della lotta al riciclaggio.	9
1.2.2. Il Gruppo d’Azione Finanziaria Internazionale (GAFI).	20
1.2.3. Le 40 Raccomandazioni.	23
1.2.4. Le principali novità introdotte con la revisione del 2012.	28
1.3. La disciplina comunitaria.	57
1.4. Confini e limiti della normativa antiriciclaggio: segreto bancario, paradisi fiscali e paradisi bancari.	65

CAPITOLO SECONDO

L’EVOLUZIONE DELLA LEGGE ANTIRICICLAGGIO VATICANA

2.1. Premessa.	73
----------------	----

INDICE

2.2 La Convenzione monetaria con l'Unione europea e la necessità di una normativa.	76
2.3. L'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica.	78
2.4. La Legge del 30 dicembre 2010, n. CXXVII.	84
2.5. Dalla Legge del 30 dicembre 2010, n. CXXVII alla Legge del 24 aprile 2012, n. CLXVI: conferme, novità e cambiamenti.	92
2.6. Retroattività o non retroattività?	100
2.7. L'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF).	104

CAPITOLO TERZO

VATICANO E ITALIA: DUE NORMATIVE A CONFRONTO

3.1. Premessa.	111
3.2. Il riciclaggio e l'autoriciclaggio di denaro.	112
3.3. I profili organizzativi del contrasto al riciclaggio.	120
3.4. I destinatari della normativa.	127
3.5. I pilastri fondamentali.	129
3.5.1. La canalizzazione delle operazioni.	129
3.5.2. L'adeguata verifica della clientela.	137
3.5.3. La registrazione delle operazioni.	146
3.5.4. La segnalazione delle operazioni sospette.	149
3.6. Le disposizioni sanzionatorie.	155

INDICE

CAPITOLO QUARTO

NUOVE MODIFICHE E CONSIDERAZIONI FINALI

4.1. Premessa.	165
4.2. 11 luglio 2013: nuovi cambiamenti per il Codice Penale.	167
4.3. 8 agosto 2013: altre modifiche alla Legge n. CLXVI/12.	173
4.4. Altri possibili cambiamenti nel sistema antiriciclaggio vaticano.	180
BIBLIOGRAFIA	191
ATTI EMANATI DALLE AUTORITÀ COMPETENTI	205
ATTI RATIFICATI DALLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO	211

INTRODUZIONE

«... Questo sì fa la bella vita!! Ha tutti i soldi in Svizzera...»

Questa è una frase che casualmente possiamo ascoltare camminando per strada, facendo colazione al bar, oppure viaggiando in treno... Le persone stanno leggendo il giornale, o ripensando ai servizi dei vari telegiornali, ed iniziano a commentare le notizie. I commenti sono dei più svariati, tuttavia, seguono sempre un filone comune, avente come *incipit* la disoccupazione, causata dall'attuale crisi economico-finanziaria, e come epilogo l'accusa alle banche di essere la causa di tutti i mali.

Quotidianamente, persone di diversa cultura ed estrazione sociale, sentenziano «È tutta colpa delle banche». Questa frase, diventata ormai un luogo comune, scatena discussioni più o meno accese, e più o meno ragionevoli, sulla situazione socio-economica del Paese, concentrandosi, oltre alla tematica bancaria, su riflessioni politiche che sfociano quasi con un certo automatismo ad altri due fenomeni che da sempre caratterizzano il nostro Paese: tangenti e mafia. Il quadrilatero banche, politica, tangenti e mafia è il protagonista principale di una grave macchia dei sistemi economici mondiali: il fenomeno del riciclaggio di denaro “sporco”, ovvero il *money laundering*.

Questo fenomeno, ossia il reimpiego in attività lecite di proventi derivanti da attività illecite, è da sempre presente nei sistemi economici su

scala mondiale, rinforzato dalla presenza di alcuni Paesi, c.d. *offshore*, privi di una regolamentazione volta a prevenirlo e reprimerlo.

Questi Paesi, solitamente di piccole dimensioni, sono sparsi in tutto il mondo e fino a qualche anno fa uno era situato nella penisola italiana, ossia lo Stato della Città del Vaticano.

Secondo il parere di alcuni, talvolta, anche il Vaticano si sarebbe trovato coinvolto in scandali di tale tipo.

Indipendentemente dalla fondatezza o meno delle accuse, il Vaticano era comunque in possesso di tutte quelle caratteristiche che permettevano lo svolgimento di operazioni di tal tipo, vale a dire un forte segreto bancario, la mancanza di un controllo sugli istituti in questione e la totale assenza di norme volte ad impedire il compimento di operazioni di riciclaggio.

Tuttavia la descritta situazione è venuta meno il 30 dicembre 2010, giorno che per molti può apparire insignificante, ma che invece per la comunità finanziaria internazionale assume tutt'altro peso. Infatti in tale data, Papa Benedetto XVI ha emanato con *Motu Proprio* la prima legge volta a «Prevenire e contrastare il riciclaggio di denaro sporco e il finanziamento del terrorismo» (legge n. CXXVII), cambiando così il corso della storia del paese.

Questo, è stato solo il primo passo di un lungo processo di adeguamento agli *standards* internazionali e comunitari, il cui inizio può farsi risalire ancor prima dell'emanazione della legge n. CXXVII/10, già al 17 dicembre 2009, con la firma tra l'Unione Europea e lo Stato della Città del Vaticano della Convenzione monetaria per l'utilizzo dell'euro in territorio vaticano. Con tale

INTRODUZIONE

documento, infatti, l'Unione Europea ha concesso allo Stato della Città del Vaticano di utilizzare l'euro come moneta legale a condizione del rispetto di alcune direttive e convenzioni, tra le quali, per l'appunto, la direttiva 2005/60/CE, c.d. Terza direttiva antiriciclaggio.

Il Vaticano ha avviato così questo processo di ratifica di atti, sia internazionali che comunitari, che hanno portato alla riforma del codice penale, all'emanazione di una seconda legge antiriciclaggio il 24 aprile 2012, n. CLXVI/12, alla costituzione di una commissione d'inchiesta sullo IOR e tutta una serie di operazioni ancora in corso, aprendo così la strada per una nuova era in Vaticano.

Vista l'importanza a livello mondiale della normativa antiriciclaggio vaticana, è importante prendere atto di quanto è avvenuto e di quanto è tuttora sta avvenendo in Vaticano. È fondamentale, in questa prospettiva, conoscere la legge n. CLXVI/12 e tutte le sue successive modifiche, confrontarla con quella di altri Paesi che godono di maggiore esperienza nel settore, come ad esempio l'Italia, al fine di approdare ad alcune considerazioni circa l'efficacia o meno del sistema di contrasto e prevenzione del riciclaggio di denaro adottato dal Vaticano.

CAPITOLO PRIMO

IL MONEY LAUNDERING: UNA QUESTIONE GLOBALE

SOMMARIO: 1.1. *Money laundering* - “Lavaggio di denaro”. Origine del termine. - 1.2. La nozione attuale di riciclaggio di denaro e la normativa internazionale. - 1.2.1. Le pietre miliari della lotta al riciclaggio. - 1.2.2. Il Gruppo d’Azione Finanziari Internazionale (GAFI). - 1.2.3. Le 40 Raccomandazioni. - 1.2.4. Le principali novità introdotte con la revisione del 2012. - 1.3. La disciplina comunitaria. - 1.4. Confini e limiti della normativa antiriciclaggio: paradisi fiscali, paradisi bancari e segreto bancario.

1.1. *Money laundering* - “Lavaggio di denaro”. Origine del termine.

Il fenomeno del *money laundering* è da sempre presente nel sistema economico-finanziario mondiale. Da studi fatti è emerso che già quattromila anni fa in Cina si effettuavano operazioni riconducibili, in qualche modo, al concetto di riciclaggio di denaro sporco¹.

¹ Secondo alcuni studiosi, infatti, ai tempi dell’antica Cina i mercanti nascondevano i loro denari dai padroni tiranni, che cercavano di privarli della loro ricchezza. Per evitare ciò, i mercanti escogitarono il sistema di “esportare” i propri averi, portandoli al di là dei confini cinesi, per poi investirli in *business* stranieri. Al riguardo si veda SEAGRAVE S., *Lords of the rim, the invisible empire of overseas Chines*, New York, 1995.

Tuttavia, se antica è l'origine del fenomeno, più moderna è l'origine del curioso ed esplicativo termine *money laundering*.

Infatti, tale termine risale agli anni Venti, periodo in cui la politica proibizionistica statunitense involontariamente alimentava le attività illecite dei gruppi mafiosi locali, sviluppatasi negli Stati Uniti a seguito dei flussi migratori italiani del primo dopo guerra, e che nel decennio in questione erano nel pieno delle loro attività².

Il proibizionismo non faceva che aumentare il contrabbando di liquori, il commercio di droga, la prostituzione, il gioco d'azzardo e l'estorsione e il tutto era gestito dai vari gruppi mafiosi.

Per i *boss* malavitosi si presentò allora il problema di nascondere allo Stato le ingenti somme di denaro contante, di natura ovviamente illecita, e trasformarle in denaro "pulito".

Si doveva quindi trovare un'attività caratterizzata da un uso massiccio del denaro contante, in modo tale da poter unire i guadagni provenienti dalle loro attività poco rispettabili a quelli dichiarati, cioè derivanti dall'attività legale.

Come soluzione a questo problema, i *gangsters* individuarono nelle lavanderie, in inglese *laundromats*, l'attività più adatta al fine. Questa attività, oltre a servire allo scopo, rispecchiava in modo simbolico il processo di ricic-

² Si veda RICHARDS J. R., *Organizations, Cybercrime, and Money Laundering. A handbook for law enforcement officers, auditors, and financial investigators*, Boca Raton, FL, 1999, pag. 62 ss.

claggio, dove il denaro illecito-“sporco” veniva immesso in un circolo di transazioni-“lavaggio” e ne usciva denaro lecito-“pulito”³.

L’insieme di questi elementi ha determinato la scelta del termine *money laundering*, letteralmente “lavaggio di denaro”.

Se l’utilizzo delle lavanderie ha ispirato la scelta delle parole, bisogna però ricordare che la coniazione del termine è abbastanza recente. È solo nel 1973, a seguito dello scandalo *Watergate*⁴, che troviamo l’espressione *money laundering* nelle testate giornalistiche.

Siamo negli anni di piombo e il tema del riciclaggio è sempre più di attualità a seguito di un interesse generale per il fenomeno che sta sempre più dilagando a livello internazionale.

³ «*Money laundering is called what it is because that perfectly describe what takes place illegal, or dirty, money is put through a cycle of transactions, or washed, so that it comes out the other end as legal, or clean, money. In other words, the source of illegally obtained funds is obscured through a succession of transfers and deals in order that those same funds can eventually be made to appear as legitimate income*»: così RONBINSON J., *The laundryman - Inside money laundering: the world's third largest business*, UK, 1998, pag. 3.

⁴ Con il termine *Watergate* ci si riferisce allo scandalo politico esploso negli Stati Uniti nel 1972 che vide coinvolto l’allora presidente Richard Nixon e portò alle sue dimissioni due anni dopo. Lo scandalo emerse a seguito di alcune intercettazioni abusive effettuate nella sede del partito democratico ad opera di alcuni uomini del partito repubblicano (partito di Nixon). Lo scandalo deriva dal *Watergate Complex*, il nome del complesso edilizio di *Washington* che ospita il *Watergate Hotel*, l’albergo in cui furono effettuate le intercettazioni che diedero il via allo scandalo. Per ulteriori approfondimenti sulla questione rimando alla lettura THE WASHINGTON POST, *The original Watergate stories*, Washington, 2012. Furo-no, infatti, proprio i *reporter* di *The Washington Post* ad iniziare l’indagine sugli eventi che si stavano verificando.

La situazione, in questo periodo di belligeranza, presenta, da un lato, un contesto politico tutt'altro che rilassato e, dall'altro, un'economia che sta diventando sempre più globale.

I Paesi occidentali si stanno muovendo verso una progressiva integrazione, rendendo più agevole lo spostamento di beni e persone. Questa maggior libertà economica, che porta indubbi benefici sugli scambi economici, favorisce tuttavia lo sviluppo di attività criminose, come il narcotraffico e il riciclaggio denaro sporco. Come è possibile spostare beni e persone con maggiore facilità, risulta possibile trasferire denaro e sviluppare nuove forme di impiego di denaro proveniente da attività illecite.

La comunità internazionale inizia, quindi, a sentire il bisogno di costituire un'organizzazione, operante a livello globale, preposta alla lotta al riciclaggio di denaro sporco, alla quale assegnare il compito di creare un *corpus* normativo volto a fissare delle regole operative di ispirazione per tutti i Paesi. Regole che dovranno essere applicate e rispettate dai vari stati sotto la costante vigilanza dell'organizzazione.

È solo nel luglio del 1989, con il vertice dei Capi di Stato e di Governo del G7⁵ a Parigi, che, in un contesto di misure volte a combattere il traffico di

⁵ Il Gruppo dei sette è un organismo internazionale costituito nel 1975, su iniziativa di Francia e Germania, allo scopo di dar vita ad un foro, dalle formalità ridotte e dal massimo livello decisionale, in cui affrontare le questioni macroeconomiche e di politica monetaria più importanti. Il G7 osserva le dinamiche delle economie delle principali aree e delle rispettive politiche economiche con l'intento di garantire la stabilità del sistema finanziario internazionale. Il gruppo è composto dai Capi di Stato e di Governo, degli allora, sette paesi più industrializzati al mondo: Canada, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Italia e Stati Uniti d'America. A questi, nel 1998, si è aggiunta la Russia, divenendo così G8.

stupefacenti, viene a costituirsi il *Financial Action Task Force - FATF* (o Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale - GAFI), un organismo intergovernativo con lo scopo di ideare e promuovere strategie di contrasto al riciclaggio, sia a livello nazionale, sia a livello internazionale.

1.2. La nozione attuale di riciclaggio e la normativa internazionale.

1.2.1 Le pietre miliari della lotta al riciclaggio.

Dopo questo breve *excursus* storico di quelle che sono state le origini del termine *money laundering* e la diffusione dello stesso, ci addentriamo ora a scoprire quello che è divenuto il circolo vizioso del *money laundering* ai giorni nostri.

Sul finale del paragrafo precedente si è fatto riferimento ad un momento storico importante della lotta al riciclaggio di denaro sporco, il 1989 con la nascita del GAFI.

Tuttavia, prima di focalizzare l'attenzione sul GAFI e sulle rispettive Raccomandazioni, è d'obbligo fare un richiamo ad altre date storiche determinanti nella lotta al riciclaggio.

Nell'attesa della nascita di un organismo *ad hoc* per il contrasto al *money laundering*, altre importanti organizzazioni internazionali, in modo più o meno diretto, si sono interessate al problema adottando dichiarazioni e/o convenzioni contenenti principi e regole di prevenzione e contrasto al riciclaggio. Principi e regole che, con il tempo, sono andate a delineare le odierne normative di prevenzione e contrasto al riciclaggio di denaro "sporco". Gli atti più significativi, che possono essere considerati le pietre miliari della legiferazio-

ne in materia di antiriciclaggio, sono: la «*Dichiarazione di Principi sulla prevenzione dell'utilizzo a fini criminosi del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita*» (1988); la Convenzione di Vienna (1988), la Convenzione di Strasburgo (1990), la Convenzione di New York (1999), la Convenzione Palermo (2000) e la Convenzione di Varsavia (2005).

La «*Dichiarazione di Principi sulla prevenzione dell'utilizzo a fini criminosi del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita*» è stata elaborata nel 1988 dal Comitato di Basilea⁶, a seguito di un presa di coscienza del continuo accrescere di quest'ombra nel sistema economico-finanziario globale. Il Comitato realizza come il sistema bancario⁷, inevitabilmente, si trovi ad essere un mezzo per il lavaggio di denaro e delle conseguenti ripercussioni nella stabilità dei sistemi finanziari internazionali⁸. Nella premessa della dichiarazione si evincono quelle che sono le intenzioni del Comitato, il quale chiarisce subito al primo punto come può avvenire il coin-

⁶ Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria è stato istituito alla fine del 1974 dalle banche centrali dei paesi del G10, a seguito delle crisi bancarie e valutarie sorte nei mercati interni e internazionali. Lo scopo del comitato è di favorire lo scambio di informazioni sulle pratiche di vigilanza tra i paesi aderenti e sviluppare la cooperazione tra le autorità di vigilanza per istituire sistemi di preallarme in caso di crisi bancarie con riflessi internazionali. Ad oggi, il Comitato è composto da Argentina, Australia, Belgio, Brasile, Canada, Cina, Corea, Francia, Germania, Hong Kong SAR, India, Indonesia, Italia, Giappone, Lussemburgo, Messico, Paesi Bassi, Russia, Arabia Saudita, Sudafrica, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti d'America.

⁷ Con riferimento all'importanza del ruolo delle banche giocato nel contesto del riciclaggio si veda LUISE T., *Il patrimonio informativo delle banche e degli intermediari finanziari. Gestione ottimale nella lotta al riciclaggio*, in *Banche e banchieri*, 1997, pag. 214 ss.

⁸ Sull'argomento si veda CONDEMI M., *Uso illecito del sistema finanziario a scopo di riciclaggio ed effetti monetari dell'attività criminale*, in *Bancaria*, 1999, n.3, pag. 42 ss.

volgimento delle banche nelle attività di riciclaggio, dandone quindi una sorta di definizione: «Le banche e altre istituzioni finanziarie possono a loro insaputa servire da intermediari per il trasferimento o il deposito di fondi originati da attività delittuose. I criminali ed i loro associati utilizzano il sistema finanziario per effettuare pagamenti e trasferimenti da un conto all'altro; per dissimulare l'origine dei fondi e l'identità del proprietario effettivo; per mettere in serbo banconote in cassette di sicurezza. Queste attività sono comunemente designate come riciclaggio di fondi di provenienza illecita».

Ovviamente, questo comporta implicazioni dal punto di vista della credibilità e fiducia che la comunità internazionale ripone nelle banche; credibilità e fiducia che costituiscono elementi imprescindibili per la solidità delle banche e la stabilità dei sistemi finanziari internazionali. Partendo da questo assunto, il Comitato fissa quattro importanti principi che le banche, nello svolgimento della loro attività, sono chiamate a rispettare: l'identificazione della clientela, secondo cui tutte le banche dovrebbero adottare dei sistemi efficaci per l'identificazione dei clienti; l'osservanza delle leggi, per cui le banche dovrebbero effettuare solo operazioni conformi alle norme e non offrire appoggio per le operazioni che ritengono collegata ad attività di riciclaggio; la collaborazione con le autorità giudiziarie e di polizia, quindi collaborare ed evitare di ingannare le autorità a favore del cliente «sospetto», ed infine, l'adesione alla Dichiarazione adottando tutte le «politiche coerenti» con i principi fissati dalla stessa.

La Convenzione di Vienna delle Nazioni Unite «*contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope*»⁹ interessa il nostro tema in quanto, all'art. 3, viene disposto che ciascuno stato deve adottare i provvedimenti volti ad attribuire il carattere di reato ad una serie di comportamenti, tra i quali il trasferimento, la dissimulazione o la contraffazione dell'origine (o delle altre circostanze) di beni che si conoscono essere proventi di reati relativi al traffico di stupefacenti e di sostanze psicotrope¹⁰. Con questo atto, per la prima volta, viene riconosciuto come reato il riciclaggio di denaro, anche se limitatamente ai reati presupposto, cioè ai reati che originano i proventi, in questo caso il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope. Al riciclaggio viene riconosciuto, quindi, il carattere di reato di secondo grado, cioè un reato il cui oggetto deriva da altro reato.

⁹ Ratificata in Italia con la legge del 5 novembre 1990, n. 328, e pubblicata in G.U. 15 novembre 1990, n. 267.

¹⁰ «1. *Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when committed intentionally: a) i) The production, manufacture, extraction; preparation, offering, offering for sale, distribution, sale, delivery on any terms whatsoever, brokerage, dispatch, dispatch in transit, transport, importation or exportation of any narcotic drug or any psychotropic substance contrary to the provisions of the 1961 Convention, the 1961 Convention as amended or the 1971 Convention; (...) b) i) The conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from any offence or offences established in accordance with subparagraph a) of this paragraph, or from an act of participation in such offence or offences, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property or of assisting any person who is involved in the commission of such an offence or offences to evade the legal consequences of his actions; ii) The concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of property, knowing that such property is derived from an offence or offences established in accordance with subparagraph a) of this paragraph or from an act of participation in such an offence or offences; (...)*», estratto dell'art. 3, comma 1, Convenzione di Vienna del 19 dicembre 1988.

Un altro importante atto, questa volta di pertinenza del Consiglio d'Europa¹¹, è la c.d. Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990 sul «riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi da reato» (Convenzione n. 141 del Consiglio d'Europa)^{12 13}. Questa convenzione assu-

¹¹ Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione politica fondata nel 1949 con sede a Strasburgo, designata a promuovere la cooperazione intergovernativa e parlamentare nel contesto europeo. È un organo dalla competenza generale, ad esclusione di quella militare, con lo scopo di stimolare e assicurare la massima unione tra gli Stati membri, di potenziarne i progressi in ambito economico-sociale, garantire la democrazia e tutelare i diritti umani. Ad oggi, il Consiglio d'Europa è formato da 47 Stati membri: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaigian, Belgio, Bosnia - Erzegovina, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, "Ex repubblica jugoslava di Macedonia", Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Monaco, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Repubblica di Moldova, Romania, Russia, San Marino, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina e Ungheria. A questi si aggiungo sei Paesi osservatori: Canada, Giappone, Israele, Messico, Santa Sede e Stati Uniti. Per ulteriori approfondimenti sull'organizzazione e sull'attività del Consiglio d'Europa rimando a PAVESI A., *Il Consiglio d'Europa*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *Profili internazionali di prevenzione e contrasto del riciclaggio di capitali illeciti: fonti organismi e forme di collaborazione*, Roma, 2004, pag. 177 ss.

¹² In Italia la ratifica della Convenzione è avvenuta con la l. 9 agosto 1993, n.328, pubblicata poi in G.U. del 28 agosto 1993, n. 202.

¹³ È importante ricordare che il Consiglio d'Europa, in passato, aveva già trattato la questione con la raccomandazione 80/10 «*Misure contro il trasferimento e la custodia di fondi di origine criminale*» del 27 giugno 1980. L'atto sollecitava i legislatori a introdurre adeguate misure di controllo idonee a prevenire l'ingresso di capitali illeciti nel sistema bancario e puntualizzava come la cooperazione del sistema bancario con le autorità competenti risultasse indispensabile per il contrasto al riciclaggio. Questo fu il primo atto a nominare il riciclaggio, tuttavia, essendo un atto di mero indirizzo, ero privo di efficacia vincolante. Per un ulteriore approfondimento rimando a CARBONE M., *Misure di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo internazionale*, in CAPOLUPO S. - CARBONE M. - STURZO G., *Antiriciclaggio: obblighi per professionisti, intermediari ed altri soggetti*², Milanofiori, 2011, pag. 73 ss.

me una considerevole rilevanza nella lotta al riciclaggio per diverse ragioni. Prima fra tutte è l'intuizione da cui è scaturito tale atto. Il Consiglio d'Europa, mosso dall'aspirazione di intraprendere una politica comune contro la criminalità, ritiene che una delle vie da perseguire sia privare i criminali dei proventi dei reati per mezzo della «confisca»¹⁴. Quindi la confisca¹⁵ diviene lo strumento di opposizione alla criminalità.

Altra ragione per la quale questo atto assume uno spiccato rilievo, è la definizione di «reato presupposto» come qualsiasi reato in conseguenza del quale si formano i proventi che possono diventare oggetto di riciclaggio, aumentando così il novero dei reati principali¹⁶. Ma non solo, all'art. 6 incontriamo un'altra importante definizione, quella di reato di riciclaggio, o meglio di «reati di riciclaggio»: il Consiglio d'Europa illustra cioè quali sono le modalità attraverso le quali viene svolto il riciclaggio. Elemento imprescindibile è la consapevolezza dell'azione. Il Consiglio d'Europa, infatti, utilizza le pa-

¹⁴ Di seguito si riporta il testo, in lingua originale, della premessa: «*The member States of the Council of Europe and the other States signatory hereto, considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members; convinced of the need to pursue a common criminal policy aimed at the protection of society; considering that the fight against serious crime, which has become an increasingly international problem, calls for the use of modern and effective methods on an international scale; believing that one of these methods consists in depriving criminals of the proceeds from crime; considering that for the attainment of this aim a well-functioning system of international co-operation also must be established*».

¹⁵ L'art. 1, comma 1, lett. b) chiarisce che ai fini della convenzione, con il termine «confisca» si vuole indicare «una sanzione o misura, ordinata da un'autorità giudiziaria a seguito di una procedura per uno o più reati, che consiste nel privare definitivamente di un valore patrimoniale».

¹⁶ Bisogna ricordare, infatti, che la Convenzione di Vienna circoscriveva il reato di riciclaggio al solo narcotraffico.

role «*when committed intentionally*», cioè quando è commesso intenzionalmente, e poi procede con l'elencazione di quelli che sono i comportamenti costitutivi del reato: la conversione o trasformazione di beni (sapendo che si tratta di proventi) allo scopo di occultare o dissimulare l'illecita provenienza; ovvero l'occultamento o dissimulazione dell'origine (o di altra circostanza) degli stessi beni, sapendo che si tratta di proventi; l'acquisizione o il possesso di beni di cui si conosce la natura di provento (nel nostro ordinamento giuridico costituisce reato di ricettazione), ed, infine, la partecipazione nel compimento delle azioni appena elencate. La Convenzione, inoltre, prevede la cooperazione tra gli Stati sottoscrittori e fissa degli obblighi di reciproca cooperazione (sull'assistenza nelle indagini, l'adozione e l'esecuzione di misure provvisorie finalizzate al sequestro e alla confisca) con riferimento «sia all'aspetto procedurale circa le richieste che gli Stati possono vicendevolmente rivolgersi (...) sia alle motivazioni sottostanti un eventuale rifiuto»¹⁷. La Convenzione, introducendo criteri di cooperazione, cerca di minimizzare le diversità delle varie legislazioni nazionali, perché solo così si può sperare di compiere e ottenere un buon controllo del fenomeno.

Proseguendo in ordine cronologico, l'attenzione ora viene dedicata alla Convenzione di New York del 9 dicembre 1999, adottata dalle Nazioni Unite «*per la soppressione del finanziamento al terrorismo*»¹⁸, definendo, all'art. 2,

¹⁷ BONZANINI L., *La Convenzione di Strasburgo e la legge 328/1993; nuove fasi nella lotta al riciclaggio di denaro "sporco" ed effetti sul sistema bancario*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1994, I, pag 720 ss.

¹⁸ La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con l. 14 gennaio 2003, n.7, pubblicata in G.U. del 27 gennaio 2003, n. 21.

come reato l'attività di «ogni persona che, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e deliberatamente, fornisce o raccoglie fondi con l'intenzione di utilizzarli o sapendo che saranno utilizzati, anche in parte, per commettere un atto che costituisce una violazione in base e secondo la definizione di uno dei trattati¹⁹... (ovvero) ogni altro atto destinato a uccidere o ferire gravemente un civile o ogni altra persona che non partecipa direttamente alle ostilità in una situazione di conflitto armato, quando, per sua natura o per contesto, questo atto è volto ad intimidire una popolazione ovvero a costringere un governo o una organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualunque atto».

Sul finire degli anni Novanta le Nazioni Unite tornano ad interessarsi del riciclaggio, ma in modo trasversale. La tensione internazionale si stava facendo sempre più pesante. Il mondo occidentale, soprattutto gli Stati Uniti d'America, era destinatario di continue minacce terroristiche da parte di

¹⁹ Si tratta delle seguenti Convenzioni:

- Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili (L'Aia, 16 dicembre 1970);
- Convenzione per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile (Montreal, 23 settembre 1971);
- Convenzione sulla prevenzione e la repressione delle violazioni contro le persone che godono di una protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1973;
- Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979, e
- Convenzione internazionale per la protezione fisica dei mercati nucleari (Vienna, 3 marzo 1980).

gruppi islamici²⁰. Per porre un freno alle attività di questi gruppi terroristici, il Consiglio delle Nazioni Unite ha ritenuto necessario intervenire sulla questione, non essendo più sufficiente un'azione meramente repressiva, e indirizzando così la propria strategia ad un'azione preventiva, volta a recidere le fonti di finanziamento delle attività terroristiche, estendendo gli strumenti utilizzati nella lotta al riciclaggio al contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale²¹. La Convenzione, infatti, promuove meccanismi di cooperazione tra operatori del settore finanziario, autorità amministrative e organi investigativi. I primi, qualora sospettassero la presenza di un'operazione di finanziamento al terrorismo, sono chiamati ad avvisare e collaborare con le autorità competenti, in modo tale da intraprendere azioni volte a congelare i beni delle organizzazioni terroristiche e delle persone fisiche e giuridiche che le sostengono o che ne agevolano l'attività²².

Un'altra tappa fondamentale nella storia della lotta al *money laundering* è la Convenzione del 2000 «contro la criminalità organizzata transnazionale»²³, nota come Convenzione di Palermo. Avendo adottato una strategia di

²⁰ Si pensi a cosa sarebbe successo solo due anni dopo, nel 2001 con l'attacco alle *Twin Towers*.

²¹ Parlando di terrorismo internazionale, quindi, gli operatori finanziari sono chiamati ad adempiere agli obblighi previsti, sia dalla convenzione stessa e sia dalla normativa antiriciclaggio, solo in caso di sospetto di azioni terroristiche, per l'appunto, internazionali e non, invece, nazionali.

²² Per ulteriori approfondimenti sull'argomento, rimando a BALDASSARE A. - CRISCUOLO L., *La prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *op. cit.*, pag. 277 ss.

²³ In Italia, la ratifica della Convenzione è avvenuta con la l. 16 marzo 2006, n. 146, pubblicata poi in G. U. 11 aprile 2006, n.85.

tipo preventivo, volta a contrastare il riciclaggio soffocando l'insorgere degli eventi criminali fautori del fenomeno, l'obiettivo delle Nazioni Unite ora si posa sulla criminalità organizzata, la frode e la corruzione. A seguito di tale convenzione, gli Stati ratificatori, sono chiamati ad introdurre nel novero dei reati: l'appartenenza ad associazioni di stampo mafioso, il riciclaggio di denaro sporco, la corruzione e l'intralcio alla giustizia. Più specificatamente, per quanto concerne la lotta al riciclaggio, i Paesi firmatari sono tenuti a prescrivere regole di controllo sugli istituti finanziari, abolire il segreto bancario e vietare i conti bancari anonimi. Merita posare l'attenzione sull'art 7, comma 1, lett. b), dove si prevede la possibilità, per i singoli Stati, di istituire al proprio interno una *Financial Intelligence Unit*, per la raccolta, l'analisi e la trasmissione delle informazioni concernenti possibili casi di riciclaggio.

Trascorsi quindici anni dalla Convenzione di Strasburgo, il Consiglio d'Europa è tornato sull'argomento con la c.d. Convenzioni di Varsavia «*sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo*» del 2005.

Con questo nuovo intervento, il Consiglio d'Europa è andato a colmare il vuoto lasciato dalla precedente convenzione, riscontrato nel corso degli anni, a seguito del mutato contesto internazionale. La prima, infatti, seppur goda di determinate prerogative rispetto alle altre²⁴, con il tempo ha presentato delle

²⁴ Non circoscrive più il reato di riciclaggio ai guadagni di determinati reati, come ad esempio il traffico di stupefacenti, ma lo riferisce ai proventi di qualsiasi condotta criminosa, ed aver introdotto degli obblighi reciproci di collaborazione per il contrasto e prevenzione del riciclaggio, con riferimento sia «all'aspetto procedurale circa le richieste che gli Stati possono vicendevolmente rivolgersi (...) sia alle motivazioni sottostanti un eventuale rifiu-

lacune su due fronti: quello della prevenzione (e non della sola repressione) al riciclaggio e quello del contrasto al finanziamento del terrorismo²⁵.

Partendo da queste premesse, il comitato di esperti incaricato del riesame del testo di Strasburgo ha presentato al Consiglio d'Europa un lavoro che gode del merito di essere il primo atto internazionale giuridicamente vincolante ad interessarsi contemporaneamente sia delle prevenzione e del contrasto al riciclaggio, sia del finanziamento al terrorismo.

La convenzione riprende la tematica dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali e della cooperazione, estendendola anche alla fase preventiva (verifica della clientela, obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, ecc.), inoltre, mutuando la definizione formulata dal gruppo *Egmont*²⁶, introduce l'obbligo, per gli Stati firmatari, di istituire al proprio interno una *Financial Intelligence Unit - FIU* (Unità di Informazione Finanziaria - FIU) e di provvedere a dotarla delle risorse ed informazioni necessarie perché possa svolgere al meglio il ruolo di prevenzione del riciclaggio e di contrasto del finanziamento al terrorismo.

to» BONZANINI L., *La convenzione di Strasburgo e la legge 328/1993; nuove fasi nella lotta al riciclaggio di denaro "sporco" ed effetti sul sistema bancario*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1994, I, pag. 724 ss.

²⁵ È importante notare che siamo nel maggio del 2005. I lavori per la redazione di questa convenzione sono iniziati nel 2003, due anni dopo l'attacco terroristico alle *Twin Towers*.

²⁶ Il gruppo *Egmont* è l'organismo internazionale, d'impronta informale, che riunisce le autorità specializzate nella lotta al riciclaggio (le c.d. *Financial Information Unit - FIU*). Il gruppo si occupa di promuovere e favorire la cooperazione fra le unità d'informazione finanziarie dei vari stati, incoraggiando un reciproco scambio di informazioni e di conoscenze relative a possibili casi di riciclaggio di denaro sporco. Per ulteriori informazioni sul gruppo rimando a BALDASSARRE A., *Il gruppo Egmont*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *op. cit.*, pag. 157 ss.

È importante ricordare che il Consiglio d'Europa, nella redazione di questo testo, si è ispirato a Raccomandazioni, *standard* operativi, *best practices*, *guidelines* etc. Questi sono tutti atti tipici della regolamentazione internazionale, definiti «*soft law*», ma introducendoli nel proprio lavoro, il Consiglio d'Europa li ha portati ad essere «*hard law*»²⁷ e li ha resi imperativi per i Paesi firmatari²⁸.

1.2.2. Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI).

Dopo aver analizzato brevemente le tappe più importanti della lotta al riciclaggio, andiamo ora ad analizzare l'organismo internazionale preposto alla prevenzione e lotta dello stesso, il *Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale* (GAFI).

²⁷ Gli atti di *soft law*, secondo le regole della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, sono privi di natura giuridicamente vincolante. Di conseguenza, una loro violazione o un loro mancato rispetto, non determinano una violazione del diritto internazionale, anche se, talvolta, il loro mancato rispetto può portare ripercussioni al singolo Stato irrispettoso sul piano reputazionale. Questi atti sono molti diffusi nella prassi internazionale, specialmente nel settore finanziario, grazie alla maggiore rapidità, semplicità e flessibilità che assicurano rispetto agli schemi pattizi tradizionali, detti di «*hard law*». Questi ultimi, a differenza dei primi, sono imperativi. Questa implica, per lo stato firmatario, l'obbligo di provvedere alla successiva sua ratifica nel proprio ordinamento. Per ulteriori approfondimenti si veda BRUMMER CHRIS, *Soft law and the global financial system : rule making in the 21. Century*, Cambridge, 2012 e MOSTACCI E., *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008.

²⁸ Per ulteriori approfondimenti sulla Convenzione di Varsavia rimando a BALDASSARRE A., *La Convenzione di Varsavia sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di ricerca giuridica* della Consulenza Legale della Banca d'Italia, Roma, 2008, pag 261 ss.

Il GAFI²⁹ è un organismo intergovernativo temporaneo³⁰ stabilitosi nel 1989 grazie alla volontà di alcuni stati di creare un *corpus* normativo volto a prevenire e contrastare il riciclaggio di denaro sporco. Nel corso degli anni, grazie alle competenze acquisite durante il suo mandato, a questo suo originario scopo si sono aggiunte altre *mission*, quali la lotta al finanziamento del terrorismo internazionale, al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa e alle altre minacce dell'integrità del sistema finanziario internazionale.

Al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati, il GAFI ha promosso un sistema di supervisione all'interno degli Stati membri affinché le norme emanate siano applicate, rispettate e producano risultati efficaci. Inoltre, in collabo-

²⁹ Il GAFI inizialmente era costituito da esperti delle amministrazioni dei Paesi del G7. Ad oggi si contano 36 paesi membri: Argentina, Australia, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Commissione della Comunità Europea, Danimarca, Federazione Russa, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Gulf Cooperation Council, Hong Kong, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Singapore, Spagna, Stati Uniti, Sud Africa, Svezia, Svizzera e Turchia.

³⁰ Il mandato iniziale prevedeva che l'attività di monitoraggio del riciclaggio durasse fino al 1999. Il 28 aprile 1998 i membri dell'organizzazione, realizzata la necessità di una continuazione dell'operato, approvarono un nuovo mandato, con scadenza al 2004, fissando tre *focus*: la diffusione dell'azione di contrasto al riciclaggio in tutti i continenti e territori del mondo, il rafforzamento del grado di adeguamento dei Paesi membri alle 40 Raccomandazioni e l'intensificazione dell'attività di monitoraggio delle tecniche di riciclaggio e delle eventuali contromisure da adottare. Al termine del secondo mandato, nel 2004, è stato rinnovato per altri otto anni, con scadenza al 2012, in virtù della necessità di provvedere alla rielaborazione delle 40 Raccomandazioni a seguito del mutato contesto internazionale e alle nuove forme di riciclaggio diffuse a seguito delle innovazioni tecnologiche. Nel 2012, nella riunione dei Ministri e dei rappresentanti degli Stati membri, è stato deliberato il nuovo mandato, con scadenza nel 2020, allo scopo di continuare la prevenzione e la lotta al riciclaggio, al finanziamento al terrorismo internazionale e della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

razione con gli *stakeholders*, cerca di individuare e monitorare il livello di vulnerabilità dei paesi, al fine di proteggere il sistema finanziario internazionale da un suo uso improprio.

Dal punto di vista organizzativo, il GAFI utilizza le strutture dell'OCSE³¹ e, per lo svolgimento della sua attività, gode dei finanziamenti provenienti da parte dei paesi membri.

Come detto poc'anzi, per l'applicazione e lo sviluppo delle regolamentazioni, il GAFI collabora con *stakeholders* nazionali ed internazionali, ma ancora più importante è il suo *network* globale con organismi regionali istituiti *ad hoc*³². In ogni caso, per il successo della sua attività, risulta essenziale una collaborazione attiva da parte di tutti gli Stati e, ovviamente, da parte dei soggetti destinatari delle sue linee guida, sia nella tempestiva comunicazione della rilevazione del rischio, sia nell'applicazione di contromisure volte a contrastare il problema.

³¹ L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico è un organismo istituzionale con sede a Parigi, costituito nel 1961 in sostituzione dell'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica. Lo scopo dell'OCSE è di promuovere una maggiore integrazione e cooperazione economica e finanziaria tra i paesi membri. Ad oggi, l'OCSE si vede composta da 34 paesi: Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Corea, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Giappone, Lussemburgo, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria, USA.

³² Tali gruppi regionali sono: *Caribbean Financial Action Task Force*-CFATF; GAFISUD; *Asia/Pacific Group on Money Laundering* - APG; *Eastern and Southern Africa Anti - Money Laundering Group* - ESAAMLG. Per ulteriori informazioni sull'attività di tali organismi si veda DE PASQUALE F., *Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *op. cit.*, pag. 148 ss.

1.2.3. Le 40 Raccomandazioni.

Alla base di tutta la regolamentazione antiriciclaggio internazionale vi sono le originarie 40 Raccomandazioni emanate dal GAFI nel febbraio del 1990, contenenti linee guida volte a disciplinare tutti gli aspetti della lotta al riciclaggio di denaro sporco.

Esse, comunque, nel corso degli anni sono state riviste per fronteggiare i nuovi fenomeni criminali e le nuove forme di riciclaggio che, ovviamente, anch'esse si sono sviluppate grazie alla globalizzazione e alla frontiera tecnologica in continua espansione. Inoltre, il Gruppo ha provveduto ad emanare ulteriori *framework*, volti ad accompagnare e chiarire il contenuto delle Raccomandazioni stesse, nonché a facilitarne l'implementazione negli ordinamenti nazionali.

Summit per revisionare tali Raccomandazioni si sono svolti nel 1996, nel 2003 e l'ultimo nel febbraio 2012. Da non dimenticare che a seguito dell'attacco terroristico delle *Twin Towers* del 2001, il GAFI è stato investito del compito di sviluppare e introdurre delle ulteriori Raccomandazioni in materia di prevenzione e di contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale. Il risultato è stata l'emanazione delle «IX Raccomandazioni Speciali» in affiancamento a quelle relative al riciclaggio di denaro sporco e con l'ultima revisione sono state inglobate in queste ultime a scopo semplificativo³³.

³³ Con riferimento alle 40 Raccomandazioni emanate nel 2003 si veda GARA M. - PAVESI A., *Le nuove 40 Raccomandazioni del GAFI*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *op. cit.*, pag. 441 ss. Per quanto riguarda le IX Raccomandazioni Speciali, si veda BALDASSARRE A. - CRISCUOLO, *La prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *op. cit.*, pag. 227 ss e

Le Raccomandazioni sono state elaborate tenendo in considerazione le diversità tra gli ordinamenti giuridici dei vari Stati membri. Esse infatti contengono regole semplici, basilari e fondamentali, tali da poter essere facilmente applicate in tutti i Paesi. I predetti *framework* individuano misure di prevenzione e di contrasto al riciclaggio, fissano delle linee di principio alle quali ispirarsi, lasciando comunque agli Stati una certa discrezionalità sull'applicazione all'interno del proprio territorio. Tutto ciò è stato ideato non solo in virtù delle differenze normative ma anche sulla base dei diversi contesti economici degli Stati aderenti al Gruppo.

Tuttavia, non nascendo da una convenzione o da un trattato, le Raccomandazioni del GAFI sono atti di c.d. *soft law* e quindi prive di forza vincolante, sia per i Paesi membri, sia per quelli esterni. La rappresentanza nel Gruppo di ministeri finanziari, di banche centrali e di autorità di vigilanza ha garantito tuttavia l'efficacia dell'azione del GAFI, facendo sì che le sue Raccomandazioni siano state, in un secondo momento, inserite in atti giuridici vincolanti, rendendole quindi imperative. Bisogna ricordare che, seppure gli *standard* fissati del GAFI non siano obbligatori per i Paesi membri, il mancato rispetto o la mancata implementazione degli stessi da parte di uno Stato, porta il suo inserimento nella c.d. *blacklist*³⁴. L'inserimento nella lista, ovviamente, non può non portare ripercussioni sul piano della reputazione e dell'affidabilità. Di conseguenza il Gruppo si trova ad esercitare una *moral*

URBANI A., *Disciplina antiriciclaggio e ordinamento del credito*, Padova, 2005, pag. 257 ss.

³⁴ FAFT, *High-risk and non-cooperative jurisdictions*, 19 October 2012.

suasion, creando un circolo virtuoso che vede i singoli stati apportare le dovute modifiche alle loro legislazioni.

A seguito delle Raccomandazioni originarie, gli Stati membri sono stati chiamati ad introdurre nei loro ordinamenti il reato di riciclaggio³⁵, poiché al tempo della costituzione del Gruppo tale reato non era ancora perseguito in tutte le nazioni. Per la sua formulazione gli Stati si sono ispirati ai modelli forniti dalle principali Convenzioni in materia. Sulla base di tali testi l'elemento oggettivo del reato risulta essere costituito da tre fasi, che possono individuarsi: nell'occultamento o dissimulazione della natura reale, della fonte, del collocamento, della movimentazione di tale bene (c.d. fase di *placement*); nella conversione o trasferimento di beni allo scopo di nascondere o dissimulare l'origine illecita degli stessi o allo scopo di prestare assistenza a chiunque voglia sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle sue azioni (c.d. fase di *layering*); e, in ultima, nell'acquisizione nel possesso o nell'utilizzo di beni con la consapevolezza dell'origine illecita di tali fondi (c.d. fase di *integration*). Infatti, le Raccomandazioni stabiliscono che gli Stati devono condannare il riciclaggio di denaro sporco, secondo quanto stabilito dalle convenzioni di Vienna e Palermo, precisando che, essendo un reato secondario, ad esso devono far capo tutti i reati gravi, avendo l'accortezza di includere la più ampia gamma di reati presupposto, reati che, il Gruppo stesso, precisa ad elencare.

³⁵ Sull'argomento si veda AMMIRATI D., *Il delitto di riciclaggio nel sistema bancario e finanziario interno ed internazionale*, Padova, 1994.

Successivamente, vengono stabilite quelle che sono le regole a cui sono sottoposti i soggetti destinatari di tali obblighi. Importanti sono il c.d. *risk-based approach* (approccio basato sul rischio) e la *costumer due diligence* (adeguata verifica della clientela). Il filo conduttore di tutte le Raccomandazioni è quello secondo cui l'istituto finanziario predisponga politiche volte a conoscere al meglio la propria clientela, definisca controlli e verifiche di *costumer due diligence*, cosicché possa sempre essere a conoscenza dell'evolversi del profilo di rischio del cliente e adotti le dovute misure (c.d. politiche di *Know-your-costumer* (Kyc)³⁶).

La scelta di un approccio basato sul rischio è conseguita dalla consapevolezza che non tutte le situazioni presentano lo stesso rischio di riciclaggio, quindi l'intermediario, in fase iniziale, dovrà valutare il rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, in modo tale da decidere che tipo di verifica della clientela svolgere in seguito, se una *costumer due diligence* normale, rafforzata o semplificata. Nella fase di adeguata verifica della clientela, l'istituto finanziario è chiamato a raccogliere tutte le informazioni necessarie e possibili sulla controparte, al fine di capire lo scopo dell'operazione, la provenienza dei fondi, e valutare la possibilità di essere di fronte ad un'operazione di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo. Qualora l'intermediario si trovi a conoscenza, sospetti o abbia motivi ragionevoli per

³⁶ L'idea di sviluppare politiche di *Know-your-costumer* ha origine nei «Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria» emanati dal Comitato di Basilea nell'ottobre 2006. Al *Core Principle* n.18 il Comitato richiede alle banche di sviluppare politiche e procedure, inserite nel sistema di *risk management*, volte a prevenire che l'istituto finanziario si ritrovi ad essere utilizzato, volontariamente o involontariamente, per scopi illeciti.

sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo, è tenuto ad inviare all'Unità di Informazione Finanziaria competente una c.d. «segnalazione di operazione sospetta». Le Raccomandazioni precisano il ruolo di tali unità, definite come *agencis* nazionali, indicando compiti e responsabilità. Proprio al fine di combattere il riciclaggio di denaro sporco e il finanziamento del terrorismo su scala globale, il Gruppo cerca di promuovere e spingere alla massima cooperazione e collaborazione tra autorità non solo a livello nazionale, ma anche internazionale. Gli Stati dovrebbero stipulare accordi volti a disciplinare le richieste di cooperazione e i successivi sviluppi.

Negli ultimi anni si è cercato di estendere sempre più tali obblighi anche ai c.d. «*Designated Non-Financial Businesses and Professions-DNFBPs*»³⁷, ovvero tutti quei professionisti che, nello svolgere la propria attività per conto dei clienti, possono venire a conoscenza o trovarsi, volontariamente o involontariamente,

³⁷ Ai fini del GAFI, sono *Designated Non-Financial Businesses and Professions-DNFBPs*:

- casinò;
- agenti immobiliari;
- commercianti di metalli preziosi;
- commercianti di pietre preziose;
- avvocati, notai, altri professionisti legali indipendenti e commercialisti: tale categoria ricomprende i praticanti, soci o associati in studi professionali; non si applica invece a coloro che siano professionisti interni in quanto impiegati in altri tipi di strutture commerciali ovvero ai professionisti che lavorino in agenzie intergovernative, in quanto già destinatari delle misure antiriciclaggio;
- *trust* e altre *company service providers*, che comprendono quei soggetti o organismi, non sottoposti altrove alle Raccomandazioni GAFI, che provvedono, a titolo commerciale, a fornire a terzi destinatari e servizi.

lontaneamente, coinvolti in «operazioni sospette». Tali soggetti, quali ad esempio, avvocati, notai, commercialisti, possono aiutare molto nella lotta al riciclaggio ed è importante quindi che collaborino attivamente con le autorità.

Ovviamente, essendo questo un regolamento, contiene altresì delle sanzioni in capo ai trasgressori. Sanzioni che comunque saranno scelte e recepite su discrezionalità degli Stati membri, purché siano «*effective, proportionate and dissuasive*». Tali sanzioni non sono previste solo in capo agli istituti finanziari e agli DNFBPs, ma anche ai direttori e *senior management* degli stessi. Ciò al fine di rendere maggiormente responsabile il personale e far sì che comunque vi sia attenzione da parte del vertice aziendale sull'operato dei propri dipendenti ed evitare atteggiamenti di disinteresse e trascuratezza da parte delle persone.

1.2.4. Le principali novità introdotte con la revisione del 2012.

Con l'incontro del febbraio 2012 è stato emanato l'ultimo aggiornamento delle Raccomandazioni. Il filo conduttore del *summit* è stato il principio base sul quale opera il GAFI fin dalla sua creazione, ossia sviluppare e promuovere l'effettiva applicazione di norme, di regole e di misure operative per prevenire e combattere il riciclaggio di denaro, il finanziamento al terrorismo, il finanziamento del commercio e della proliferazione delle armi di distruzione di massa e le emergenti minacce all'integrità del sistema finanziario internazionale³⁸.

³⁸ «*The FAFT Recommendations require all countries to have effective systems for preventing and addressing money laundering, terrorist financing and the financing of prolifer-*

Nell'ultima revisione le Raccomandazioni sono state riesaminate allo scopo di rinforzare la sicurezza globale e aumentare la protezione e l'integrità dei sistemi finanziari fornendo ai vari Governi strumenti più rigidi da adottare per combattere i reati finanziari³⁹. Allo stesso tempo, questi nuovi *standard* sono anche indirizzati a nuove aree, come la corruzione e i reati fiscali. È possibile notare come, da un lato, i requisiti siano stati rafforzati specificamente nelle aree ad alto rischio o dove vi erano lacune e l'applicazione necessitava di un miglioramento. Essi sono stati espansi in accordo con le nuove minacce, come il finanziamento alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, e si è cercato di garantire maggiore trasparenza e misure più severe

eration. The Recommendations set out the measures that countries should have in place within their criminal justice and regulatory system; the preventive measures to be taken by financial institutions and other businesses and professions; measures to ensure transparency on the ownership of legal persons and arrangement; the establishment of competent authorities with appropriate functions, and powers and mechanism for cooperation; and arrangements to cooperate with other countries»: FAFT, Press handout FAFT Recommendations 2012, February 2012.

³⁹ Quando si parla di reati finanziari, bisogna fare una distinzione da quelli che vengono definiti abusi finanziari. A livello internazionale si è ormai d'accordo sul definire i «*financial abuse*» come «(...) sia le attività finanziarie illegali potenzialmente idonee a danneggiare il sistema finanziario, sia le attività che sfruttano i sistemi di tassazione e di regolamentazione per raggiungere scopi illegittimi». Invece, parlando di «*financial crime*», non si è ancora giunti ad un'univoca definizione. In senso ampio, rientrano tra questi i «(...) crimini non violenti, commessi sia intenzionalmente che colposamente, che comportino perdite finanziarie. Non manca, tuttavia, chi ricomprende nella nozione i soli reati compiuti con l'intento di ricavare un beneficio economico. (...) il termine crimine finanziario è utilizzato anche quando nel reato risulta coinvolto anche un istituto finanziario»: così CONDEMI M. - DE PASQUALE F., *Introduzione*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di ricerca giuridica* della Consulenza Legale della Banca d'Italia, Roma, 2008, pag. 13 ss.

contro la corruzione, temi che in passato avevano lasciato adito a discussioni. Dall'altro, si è cercato di rendere maggiormente mirate le Raccomandazioni, adottando una maggiore flessibilità al fine di semplificare le misure da applicare nelle area a minor rischio. Così facendo, gli istituti finanziari possono migliorare il loro operato e ottimizzare la distribuzione delle proprie risorse, andando a ridurle laddove ciò risulti possibile (ad esempio, in caso di uno scenario a basso rischio di riciclaggio), a fronte di un aumento ove necessario (ad esempio, negli scenari ad alto rischio di riciclaggio).

Le principali modifiche apportate e le novità introdotte sono le seguenti:

- a) l'inserimento tra le 40 Raccomandazioni della lotta al finanziamento e alla proliferazione di armi di distruzione di massa;
- b) obblighi più stringenti nei confronti delle Persone Politicamente Esposte (PEPs);
- c) un miglior approccio basato sul rischio;
- d) promuovere una maggiore cooperazione internazionale tra le autorità dei vari Stati, al fine di coprire a più ampio raggio il riciclaggio di denaro sporco, il finanziamento al terrorismo e la proliferazione di armi di distruzione di massa;
- e) aumentare i poteri delle Autorità d'Informazione Finanziaria;
- f) maggiore trasparenza, soprattutto con riferimento all'identità del titolare effettivo;
- g) aggiungere tra i reati presupposto al riciclaggio i reati di natura fiscale (sia sulle imposte dirette e sia su quelle indirette).

Le Raccomandazioni del GAFI sono la base sulla quale gli Stati devono ispirarsi per focalizzare e sviluppare i propri obiettivi di lotta al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo e al finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa. Gli Stati devono infatti provvedere a sviluppare ed adottare misure di contrasto al riciclaggio e finanziamento al terrorismo in modo efficiente ed ottimale, per massimizzare i risultati.

a) *Lotta al finanziamento e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa.*

Una delle novità introdotte con l'ultima revisione è l'inclusione della lotta al finanziamento e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Quando parliamo di proliferazione di armi di distruzione di massa dobbiamo intendere «l'insieme delle attività legate all'ideazione e realizzazione di programmi volti a sviluppare strumenti bellici di natura nucleare, chimica o batteriologica»⁴⁰. Questi programmi, se perseguiti al di fuori degli ambiti e dei limiti consentiti dai vigenti accordi internazionali, costituiscono una grave minaccia per la pace e la sicurezza internazionale. La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1540/2004 prevede a carico degli Stati membri l'obbligo di adottare specifiche misure finanziarie per contrastare la proliferazione di armi di distruzione di massa, evidenziando il rischio che tale

⁴⁰ Così definita da Banca d'Italia nel «Provvedimento recante indicazioni operative per l'esercizio di controlli rafforzati contro il finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa» del 5 maggio 2009.

fenomeno possa favorire l'acquisizione di materiale bellico da parte di terroristi.

Nel corso degli ultimi anni, lo sviluppo di programmi di armi di distruzione di massa è divenuto sempre più oggetto di allarme sociale, suscitando un crescente interesse nella comunità internazionale. Quest'ultima ha riscontrato la necessità di monitorare non solo la mera proliferazione, ma anche i flussi finanziari che permettono lo sviluppo di tali programmi. Le Nazioni Unite e l'Unione Europea ritengono il finanziamento alla proliferazioni di armi di distruzione di massa un'attività illegale al pari della stessa proliferazione ed entrambe, in virtù di tale considerazione, hanno formulato divieti di assistenza o supporto finanziario a soggetti implicati in detti programmi⁴¹.

Al fine di rendere più agevole agli Stati la lotta al finanziamento della proliferazione, in passato il GAFI è stato chiamato a predisporre delle linee guida⁴² di supporto ai Paesi membri nell'attuazione delle disposizioni in materia di sanzioni finanziarie previste nelle varie Risoluzioni sull'argomento emanate dall'ONU.

Con la revisione del 2012, il GAFI ha introdotto tra le sue 40 Raccomandazioni la lotta alla proliferazione di armi di distruzione di massa.

⁴¹ Le principali Risoluzioni ONU sull'argomento sono le seguenti: 1718/2006; 1737/2006; 1747/2007, e 1803/2008. Con riferimento alla normativa comunitaria, i principali lavori al riguardo sono i seguenti Regolamenti: 2001/2580 CE; 2002/881 CE; 2006/1781 CE; 2007/423 CE, e 2008/1110 CE.

⁴² FATF, *Guidance regarding the implementation of financial provisions of united nations security council resolutions to counter the proliferation of weapons of mass destruction*, 29 June 2007.

Alla Raccomandazione 7, coerentemente con quanto disposto dalle Nazioni Unite, si introduce l'obbligo in capo agli Stati di predisporre un regime di sanzioni finanziarie mirate conforme a quanto stabilito nelle Risoluzioni ONU in materia di prevenzione e contrasto del finanziamento e alla proliferazione di armi di distruzione di massa⁴³.

Il Gruppo stabilisce, quindi, che i fondi o le altre attività coinvolte in programmi di proliferazioni vengano congelati senza ritardo e che non siano resi disponibili, sia direttamente e sia indirettamente, ai soggetti indicati dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁴⁴.

Sia sulla base di quanto stabilito dal GAFI sia sulla base di quanto stabilito dalle Risoluzioni ONU, i destinatari individuati dalle varie normative devono provvedere a sviluppare al proprio interno procedure di controllo tali da poter effettuare un'adeguata verifica della clientela, una valutazioni sulla na-

⁴³ È importante ricordare che la Raccomandazione in questione è incentrata sulle sanzioni di tipo finanziario, mentre le principali risoluzioni del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite sono più generali, prevedendo più tipi di sanzioni e altre misure di carattere finanziario (ad esempio, disposizioni di vigilanza oppure divieti di svolgere attività finanziarie). Con riferimento agli altri tipi di disposizioni finanziarie, il GAFI non ha emanato linee guida vincolanti per le varie giurisdizioni relative all'implementazione delle risoluzioni ONU. Invece, per quanto riguarda le sanzioni finanziarie specifiche per il finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa, il GAFI ha emanato linee guida che i Paesi sono chiamati a rispettare nell'adozione delle risoluzioni ONU.

⁴⁴ Le designazioni sono effettuate dal Consiglio di Sicurezza negli allegati delle relative Risoluzioni, o dal Comitato del Consiglio di Sicurezza costituito ai sensi delle Risoluzioni. Non c'è un obbligo specifico in capo agli Stati Membri dell'ONU di presentare proposte per le nomine al Comitato del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, nella pratica, i Comitati dipendono principalmente dalle richieste di designazione presentate dagli Stati Membri. Le risoluzioni 1718 (2006) e 1737 (2006) del Consiglio di Sicurezza dispongono che i Comitati possano promulgare linee guida quando queste possono essere necessarie per facilitare l'adozione delle misure contenute in tali Risoluzioni.

tura delle transazioni e sui rapporti, e poter rilevare un eventuale collegamento, sia diretto che indiretto, con soggetti o enti coinvolti nei programmi di sviluppo di armi di distruzione di massa. Ovviamente, gli istituti finanziari, o comunque i soggetti individuati dalle Raccomandazioni, devono utilizzare un approccio basato sul rischio, secondo quanto stabilito dalle stesse Raccomandazioni. Tutte le informazioni ottenute attraverso il processo di *due diligence* devono successivamente essere analizzate al fine di determinare il grado di rischio di coinvolgimento in attività di finanziamento e proliferazione, ai sensi di quanto disposto dalle Risoluzioni. Nel caso in cui l'istituto dovesse rilevare un elevato rischio, è chiamato ad adottare misure di controllo rafforzate, tali da poter meglio monitorare il susseguirsi del rapporto.

In capo agli intermediari sono previsti inoltre degli obblighi di comunicazione. Devono infatti comunicare alle autorità competenti le misure di congelamento di fondi e le risorse economiche adottate, indicando i soggetti coinvolti, l'ammontare dei capitali e delle attività congelate. Devono altresì riferire sulle operazioni, i rapporti e qualsiasi altra informazione disponibile ascrivibile ai soggetti designati, nonché a quelli in via di designazione dei quali le autorità competenti forniscano loro informazioni sulla base delle indicazioni formulate dal Comitato di Sicurezza Finanziaria.

Nell'eventualità in cui gli intermediari dovessero ritenere di essere di fronte ad una possibile operazione riconducibile al finanziamento di programmi di proliferazione, essi sono chiamati a procedere tempestivamente alla segnalazione dell'operazione sospetta all'autorità competente la quale procederà ad effettuare i dovuti controlli.

b) *Persone Politicamente Esposte.*

Con la revisione del febbraio 2012 sono stati resi più severi e stringenti gli obblighi nei confronti delle c.d. «*Persone Politicamente Esposte*» (dall'inglese *Politically Exposed Persons* - PEPs). Quando si parla di Persone Politicamente Esposte - PEPs, si intendono persone, sia nazionali che internazionali, che svolgono o hanno svolto importanti cariche pubbliche in un paese straniero come per esempio Capo di Stato o di Governo, di politici di alto rango, di alti responsabili all'interno di poteri pubblici, di magistrati o militari di alto rango, di dirigenti di un'impresa pubblica o di responsabili di partito.

Costoro, in virtù del ruolo che rivestono nel contesto politico ed economico, molto spesso si trovano ad essere, direttamente o indirettamente, volontariamente o involontariamente, coinvolti in scandali di natura finanziaria e corruttiva.

Il GAFI, consapevole di questa realtà, già nel 2003 aveva previsto, in capo agli intermediari finanziari, delle misure aggiuntive di identificazione della clientela in presenza di Persone Politicamente Esposte. La Raccomandazione in questione, però, era limitata alle sole Persone Politicamente Esposte estere, seppur in Nota Integrativa gli stessi venissero invitati ad estendere tali obblighi anche a quelle nazionali.

Tuttavia, questa distinzione tra PEPs nazionali ed esteri non giustificava l'esistenza o meno del rischio di riciclaggio, poiché l'attività di una Persona Politicamente Esposta prescinde dalla sua nazionalità.

Con la revisione del 2012, invece, il GAFI ha esteso anche nei confronti delle PEPs nazionali gli obblighi rafforzativi nella fase di *customer due dili-*

gence, andando a modificare soprattutto la definizione di Persona Politicamente Esposta. Infatti, se nel 2003 venivano prese in considerazione solo le Persone Politicamente Esposte estere, oggi a seguito della revisione del 2012, rientrano nel novero delle PEPs anche quelle nazionali. Ma non solo, l'estensione si applica anche nei confronti delle organizzazioni internazionali e ai famigliari o collaboratori stretti delle PEPs⁴⁵. Così facendo il GAFI cerca di ridurre la casistica di corruzione nelle alte cariche chiedendo agli intermediari finanziari di ricostruire, mediante un adeguato approccio basato sul rischio e una scrupolosa adeguata verifica della clientela, i mezzi utilizzati da ufficiali corrotti e cleptocrati per riciclare i proventi derivanti dalla corruzione.

La nuova Raccomandazione⁴⁶, come la precedente, richiede agli istituti finanziari di adottare una serie di misure aggiuntive a quelle di normale *customer due diligence* nel momento in cui si trovano di fronte ad una Persona Politicamente Esposta estera, sia in veste di cliente che di beneficiario effettivo. Devono quindi munirsi di un adeguato sistema di gestione del rischio al fine di poter determinare se il cliente o il beneficiario effettivo è una PEP. Identificata la natura dell'interlocutore, l'istituto finanziario, successivamente,

⁴⁵ Ad oggi, infatti, il GAFI definisce come *Foreign PEPs* «*individuals who are or have been entrusted with prominent public functions by a foreign country, for example Heads of State or of government, senior politicians, senior government, judicial or military officials, senior executives of state owned corporations, important political officials*» e come *Domestic PEPs* «*individuals who are or have been entrusted with prominent public functions, for example Heads of State or of government, senior politicians, senior government, judicial or military officials, senior executives of state owned corporations, important political officials*».

⁴⁶La Raccomandazione in questione è la n. 12, sostitutiva della n. 6 del 2003.

dovrà ottenere dal *senior management* l'approvazione per instaurare (o continuare, nel caso sia un cliente preesistente) determinati rapporti d'affari. Data la peculiarità della natura del soggetto e il rischio che questo possa essere coinvolto in varie forme di corruzione, l'istituto finanziario dovrà ovviamente determinare la natura della ricchezza o dei fondi del cliente o titolare effettivo, adottando adeguate misure di identificazione ed effettuare un monitoraggio costante per tutta la durata del rapporto. È importante che l'intermediario monitori il rapporto non solo in fase iniziale, ma per tutta la sua durata per riscontrare eventuali cambiamenti e/o movimenti sospetti, e questo non solo nei rapporti con le PEPs, ma con qualsiasi soggetto con cui l'istituto finanziario entra in contatto.

Il primo periodo della nuova Raccomandazione per nulla si differenzia da quello della precedente. La novità importante emerge nel secondo, in cui vengono invitati gli intermediari finanziari ad adottare adeguate misure volte ad individuare se il cliente o titolare effettivo dell'operazione è una Persona Politicamente Esposta nazionale o è stato incaricato di un'importante funzione da un'organizzazione internazionale. Inoltre, nei casi di rapporti d'affari altamente rischiosi con detti soggetti, gli istituti finanziari sono chiamati ad applicare le misure previste nella prima parte della Raccomandazione in questione. Vi è quindi un'estensione del campo d'applicazione.

Altra importante novità che discende dalla Nota Integrativa della Raccomandazione in esame riguarda le polizze assicurative sulla vita. Gli istituti finanziari sono ora chiamati a prendere misure tali da poter determinare se il beneficiario di una polizza assicurativa sulla vita sia una Persona Politica-

mente Esposta e tutto ciò deve avvenire, al massimo, al momento del pagamento. Nei casi in cui si rilevasse un elevato rischio, all'istituto finanziario è richiesto di informare il *senior management* prima del pagamento del premio della polizza, di condurre un'attenta indagine sul rapporto d'affari con l'assicurato e di considerare l'eventualità di trasmettere una segnalazione di operazione sospetta.

c) *Approccio basato sul rischio.*

Uno dei principi fondamentali della lotta al riciclaggio è il c.d. «approccio basato sul rischio» (*Risk-Based Approach* - RBA), che risulta essere uno dei metodi più efficaci nella lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo.

Come detto in precedenza, la valutazione del rischio dell'operazione è ovviamente fondamentale e condizionante per il proseguo del rapporto tra l'istituto finanziario e la controparte. Infatti, è solo a seguito della determinazione del rischio, che l'intermediario procederà poi ad effettuare l'adeguata verifica della clientela, prendendo tutte le misure necessarie previste dalla normativa.

Quindi, è possibile comprendere il ruolo fondamentale svolto dall'approccio basato sul rischio e come sia indispensabile che questa fase iniziale, che possiamo definire come "ago della bilancia" per le azioni e comportamenti successivi presi dagli istituti finanziari, sia svolta correttamente e scrupolosamente dal soggetto interessato.

Secondo l'approccio basato sul rischio, infatti, a seconda del rischio rilevato, l'intermediario finanziario o il professionista, sarà chiamato ad intraprendere una *customer due diligence* normale, rafforzata o semplificata. Ad un alto rischio di riciclaggio o finanziamento al terrorismo, l'intermediario dovrà adottare misure rafforzate in fase di adeguata verifica della clientela; mentre nel caso in cui risulti esserci un basso rischio e, ovviamente a determinate condizioni, all'intermediario può essere concesso di procedere ad un'adeguata verifica della clientela semplificata.

La *ratio* sottostante a tale fondamento è quella secondo cui il rischio di riciclaggio e finanziamento al terrorismo non è sempre lo stesso in ogni scenario in cui si trova l'intermediario, divenendo così necessario effettuare una distinzione al fine di giungere alla scelta del tipo di controllo più consono al caso in esame. Ciò significa che non possono esservi regole prefissate e rigide con riferimento alle modalità con cui devono essere adempiuti gli obblighi di identificazione poiché i controlli da svolgere saranno effettuati in base al rischio proprio di ogni cliente e di ogni operazione⁴⁷. Inoltre, proprio a seconda del rischio di riciclaggio di denaro sporco e di finanziamento al terrorismo, dipende la severità delle stesse Raccomandazioni GAFI, nonché le scelte prese dagli ordinamenti nazionali in merito ai controlli di vigilanza nei confronti dei singoli intermediari⁴⁸.

⁴⁷ Si veda FRANTANGELO P., *L'approccio basato sul rischio nella normativa antiriciclaggio*, in *Bancaria*, 2009, n. 2, pag. 70 ss.

⁴⁸ Con riferimento alla vigilanza da parte degli Stati si veda DELLAROSA E. - RAZZANTE R., *La normativa antiriciclaggio e il nuovo Sistema dei controlli interni*, in *Bancaria*, 2010, n. 1, pag. 56 ss.

Il GAFI, sottolineando l'efficacia di questo strumento, con la revisione del 2012 include specificatamente l'approccio basato sul rischio tra le Raccomandazioni, ponendolo all'inizio delle sue linee guida nella prima Raccomandazione e accentuando così la sua importanza, diversamente dal passato in cui ne veniva fatto riferimento tra le Raccomandazioni in modo generale.

Il GAFI, coerentemente con la sua filosofia, fissa i criteri generali da seguire rilasciando poi ai singoli Stati il potere di stabilire come implementare questo sistema nei particolari settori, a seconda della capacità dello stesso Paese e dell'esperienza maturata in campo di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento al terrorismo⁴⁹.

Gli Stati sono chiamati ad identificare, stimare e capire il rischio di riciclaggio e finanziamento al terrorismo per il Paese. Dovrebbero altresì assumere le opportune azioni, inclusa la creazione di un'autorità o un meccanismo di azioni coordinate mirate alla determinazione del rischio, e impiegare risorse volte ad assicurare che vi sia un'effettiva mitigazione dei rischi.

⁴⁹ Il GAFI proprio al fine di facilitare gli Stati nell'implementazione delle Raccomandazioni, come già accennato in precedenza, emana delle linee guida. Proprio in materia di *risk-based approach* il GAFI ha emanato una serie di *guidances*, a seconda del settore di attività svolte. Un esempio sono le *FATF Guidance on the RBA to combating money laundering and terrorist financing - High level principles and procedures*, June 2007; *FATF Guidance on the RBA for money services business*, July 2009; *RBA guidance for legal professionals*, October 2008; *FAT Guidance on the RBA for real estate agents*, June 2008; *FATF Guidance on the RBA for accountants*, June 2008; *FAFT Guidance on the RBA for trust and Company service providers (TCSPs)*, June 2008; e *FATF Guidance on the RBA for dealers in precious and stones*, June 2008; e *FATF Guidance on the RBA for the life insurance sector*, October 2009.

Sulla base delle valutazioni, i Governi dovrebbero applicare un RBA tale da assicurare che le misure di prevenzione e di mitigazione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo siano commisurate ai rischi rilevati.

Questo approccio è fondamentale al fine di un'efficiente allocazione di risorse destinate a combattere il riciclaggio e il finanziamento al terrorismo e l'applicazione di misure basate sul rischio secondo quanto disposto dalle Raccomandazioni GAFI.

Di conseguenza, ogni Stato si trova ad avere una normativa e delle tecniche di valutazione del rischio differenti a seconda della situazione. Ovviamente questo, come detto poc'anzi, porta indubbi benefici dal punto di vista dell'efficienza dell'allocazione delle risorse, che comunque risulta essere uno degli obiettivi di questa flessibilità concessa agli Stati da parte del GAFI. Tuttavia, tali diversità nei vari ordinamenti nazionali può portare problemi sia per la *compliance* degli operatori attivi in più paesi sia per i relativi controlli da parte delle autorità competenti.

È anche per questo, che risulta necessario garantire un'effettiva cooperazione tra Stati, questione che con l'ultima revisione si è di fatto cercato di migliorare.

Importante notare che nella Raccomandazione in esame, nonché nella sua Nota Integrativa, il GAFI dispone che a prendere le adeguate misure a seconda del rischio riscontrato, non siano solo gli intermediari finanziari, ma anche i professionisti (*Designated Non-Financial Business and Professions - DNFBPs*). Includendo questi ultimi tra i soggetti destinatari di tali previsioni,

non si lascia spazio ad alcun dubbio interpretativo sull'obbligatorietà di implementare misure di *costumer due diligence* anche da parte dei DNFBPs.

Comunque, bisogna sottolineare che l'approccio basato sul rischio non può portare a non adempiere agli obblighi che le norme o le istruzioni impartite dalle autorità preposte alla lotta al riciclaggio e al contrasto al finanziamento al terrorismo stabiliscono in modo preciso nei confronti dei destinatari, senza permettere a questi ultimi discrezionalità nella valutazione della situazione reale.

d) *Cooperazione internazionale.*

Fondamentale per un contrasto a tutto tondo del riciclaggio di denaro sporco e del finanziamento al terrorismo e alla proliferazioni di armi di distruzione di massa risulta essere la cooperazione internazionale⁵⁰. Infatti, solo con un controllo globale e un adeguato scambio di informazioni tra le autorità competenti dei diversi Stati, è possibile arginare tali fenomeni⁵¹.

A tal ragione, le Raccomandazioni GAFI oltre a fissare *standard* comuni a tutti i Paesi aderenti, prevedono in capo agli Stati degli obblighi di cooperazione e mutua assistenza giudiziaria con le altre nazioni.

Infatti, non è sufficiente che tutti i Paesi contemplino il reato di riciclaggio, di finanziamento al terrorismo e di proliferazione di armi di distruzioni di

⁵⁰ Con riferimento alla cooperazione e collaborazione internazionale si veda SALAZAR L. - GUARNACCIA G. - BARTOLONI B., *La collaborazione internazionale*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *op. cit.*, pag. 373 ss.

⁵¹ Si veda LONGHI M., *Antiriciclaggio e contrasto all'evasione fiscale: scambio di informazioni*, in *Fiscalità e commercio internazionale*, 2011, n. 1, pag. 36 ss.

massa. È fondamentale che dal punto di vista operativo nella fase investigativa, al fine di accertare la sussistenza o meno di elementi tali da poter affermare che l'operazione in essere è sospetta, vi sia collaborazione tra le autorità competenti dei diversi Stati.

Da sempre il GAFI ha promosso questa cooperazione. Sin nelle originarie Raccomandazioni del 1990 si possono trovare alcuni riferimenti su come essa doveva svolgersi. Nelle successive revisioni il GAFI, rendendosi conto dell'importanza della cooperazione, ha reso sempre più stringenti le sue Raccomandazioni in materia, prevedendo maggiori obblighi in capo agli Stati e alla autorità competenti e con l'ultima revisione il Gruppo ha cercato di rendere più efficace questa cooperazione.

Come nelle precedenti, anche in queste del 2012, la prima raccomandazione ad occuparsi della cooperazione internazionale altro non fa che richiamare i vari trattati e convenzioni internazionali in materia di riciclaggio, terrorismo e rapporti di cooperazione internazionali⁵². Nelle successive il GAFI definisce le linee guida che i vari Stati devono seguire nella cooperazione. Alla Raccomandazione 37, riprendendo il dettato della precedente Raccomandazione 36, il Gruppo prevede che fra i vari Paesi vi sia cooperazione e quali sono le regole, ma a differenza della versione del 2003 viene richiesto agli Stati di dotarsi di adeguati sistemi normativi per fornire assistenza e, se ap-

⁵² A differenza della Raccomandazione n. 35 del 2003, la Raccomandazione in esame, ora la n. 36, include non solo le convenzioni internazionali in materia di riciclaggio, ma anche le convenzioni riguardanti il contrasto al terrorismo internazionale. Bisogna ricordare infatti che con la revisione del 2012 si sono unite alle 40 Raccomandazioni GAFI le IX Raccomandazioni Speciali emanate dal GAFI contro il finanziamento al terrorismo internazionale.

propriato, dovrebbero sottoscrivere trattati e accordi volti ad incoraggiare la cooperazione.

Quindi, a seguito della revisione, i Governi devono introdurre nei loro ordinamenti norme volte a garantire e promuovere la cooperazione. Inoltre, viene sempre a loro richiesto l'utilizzo di un'autorità centrale o di un altro meccanismo ufficiale, per l'effettiva trasmissione delle informazione e l'adempimento delle richieste.

Ovviamente il GAFI ha tenuto a precisare che nella richiesta della c.d. «*mutual legal assistance*» sia garantita la riservatezza delle richieste ricevute e le informazioni contenute in esse, secondo i principi dei propri ordinamenti, al fine di garantire l'integrità dell'investigazione e della ricerca. Infatti, le autorità sono ancora in una fase investigativa, quindi risulta indispensabile la riservatezza al fine di tutelare sia gli intermediari e sia i soggetti oggetto di indagini.

Per quanto concerne le procedure di congelamento di fondi ed estradizione non vi è nulla di nuovo. Il precedente testo della Raccomandazione⁵³, nel richiedere agli Stati di garantire l'estrazione per i reati di riciclaggio, non faceva alcun riferimento ai reati presupposto del riciclaggio ai fini del contenuto della disposizione. A suo tempo, i più ritenevano che l'estradiabilità si potesse prescrivere anche ai reati di terrorismo e finanziamento del terrorismo in quanto reati presupposto al riciclaggio, poiché la precedente Raccomandazione 40, nel richiedere agli Stati di assicurare l'extradizione, ove possibile, ri-

⁵³ Si veda la Raccomandazione n. 39 del 2003.

chiamava sia il reato di riciclaggio che i reati presupposto⁵⁴. Anche in quest'ultima revisione il Gruppo non ha provveduto a rendere più chiara la questione. Tuttavia, sembra potersi applicare la stessa interpretazione della precedente.

e) *Unità di Informazione Finanziaria.*

Ovviamente, per garantire una buona cooperazione e la conoscenza di tutte le operazioni, è necessario che la Autorità d'Informazione Finanziaria costituite in ciascun Paese, come pure le forze dell'ordine, abbiano un raggio d'azione a tutto tondo. Secondo le regole GAFI, ogni Paese al suo interno deve dotarsi di una *Financial Intelligence Units* a cui fare riferimento in caso di segnalazioni di operazioni sospette⁵⁵. Una definizione chiara e precisa di *Financial Intelligence Units* è contenuta nello «*Statement of Purpose*»⁵⁶ del

⁵⁴ GARA M. - PAVESI A., *L'esame delle nuove 40 Raccomandazioni*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F.(a cura di), *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, *Quaderni di ricerca giuridica* della Consulenza Legale della Banca d'Italia, Roma 2008, pag. 109 ss.

⁵⁵ La Raccomandazione in questione è la n. 29, secondo cui «*Countries should establish a financial intelligence unit (FIU) that serves as a national centre for the receipt and analysis of: a) suspicious transaction reports; and b) other information relevant to money laundering, associated predicate offences and terrorist financing, and for the dissemination of the results of that analysis (...)*».

⁵⁶ Lo «*Statement of Purpose*» è un documento, approvato a Madrid nel giugno 1997 durante la quinta Plenaria, contenente le finalità del Gruppo Egmont, ossia essere di supporto alla creazione di nuove Unità d'Informazione Finanziaria ed incentivare la cooperazione fra esse. Nel 2001, durante la nona Plenaria, svoltasi a L'Aia nel giugno 2001, al documento originario sono stati aggiunti i «*Principles for Information Exchange Between Financial Intelligence Units for Money Laundering Cases*», che fissano le regole base dello scambio di informazioni tra agenzie. Successivamente, a seguito dell'attacco terroristico alle Twin To-

Gruppo Egmont, dove si stabilisce che, al fine di combattere il riciclaggio di denaro, è necessario «(...) *designated Financial Intelligence Units, or FIU, to receive, analyse, and disseminate to competent authorities such disclosures of financial information*».

Risulta fondamentale, quindi, che in capo a queste autorità siano riconosciuti poteri e vengano attribuiti strumenti operativi che consentano loro di indagare e perseguire il riciclaggio di denaro sporco, il finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa.

Con l'ultima revisione il GAFI ha cercato per l'appunto di aumentare sia i poteri e sia gli strumenti operativi a disposizione delle autorità competenti.

Il tema della cooperazione internazionale e quello dei poteri delle Autorità di Informazione Finanziaria, sono più collegati di quanto può sembrare.

Infatti, bisogna ricordare che le informazioni scambiate tra Autorità d'Informazione Finanziaria di diversi Paesi sono relative ad attività di riciclaggio, di finanziamento al terrorismo e alla proliferazione di armi di massa. Inoltre, le Raccomandazioni prevedono sì che sia costituita un'Unità di Informazione Finanziaria a cui fanno capo tutte le segnalazioni di operazioni sospette, tuttavia è rilasciata poi alla discrezionalità dei Paesi scegliere il modello di FIU più opportuno e il ruolo che l'unità riversa nel sistema nazionale.

wers dell'11 settembre 2001, il Gruppo Egmont ha esteso le proprie finalità anche al contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale, cosicché i principi e le regole fissate in precedenza sono state adottate anche in tale ambito, non limitandosi più al mero «*money laundering*», ma divenendo «*Statement of Purpose and its Principles for Information Exchange Between Financial Intelligence Units for Money Laundering and Terrorism Financing Cases*». Per ulteriori informazioni si veda BALDASSARRE A., *Il Gruppo Egmont*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *op. cit.*, pag. 157 ss.

Altrettanto vincolante per la riuscita della cooperazione e per l'attività delle FIU è la definizione di reato di riciclaggio e la scelta dei c.d. «*predicate offences*» da parte di ciascun Paese. Si deve ricordare infatti che quelle fornite dal GAFI sono linee guida e, per quanto poi vengano rispettate dai vari Stati, l'implementazione di tali *framework* è abbastanza flessibile e viene rilasciata a loro la possibilità di adattarle come meglio sembra in virtù dei loro ordinamenti, la loro economia ecc. Alla luce di tutto ciò non è strano trovare Paesi con un diverso concetto di reato di riciclaggio e aventi Autorità di Informazione Finanziaria con poteri e competenze diverse⁵⁷.

La nuova Raccomandazione ⁵⁸ relativa alle FIU, come la precedente, si esaurisce in poche righe. Ben più corposa, invece, è la sua Nota Interpretativa. Andando ad esaminare il testo della Raccomandazione si evince che i Paesi, come precedentemente detto, sono tenuti ad istituire un'Unità d'Informazione Finanziaria, che rappresenti il centro nazionale per la ricezione e analisi di tutte le segnalazione sospette e tutte le altre informazioni riguardanti il riciclaggio di denaro, i reati presupposti, il finanziamento al terrorismo e provveda poi a divulgare il risultato delle analisi effettuate. Inoltre, le FIU dovrebbero essere in grado di ottenere informazioni aggiuntive dagli enti segnalanti ed avere accesso in modo tempestivo alle informazioni di carattere finanziario, amministrativo e giudiziario richieste al fine di adempiere correttamente alle sue funzioni. Ciò è quanto emerge dalla Raccomandazione n. 29.

⁵⁷ Per ulteriori informazioni circa le tipologie di FIU e il loro diverso funzionamento si veda BALDASARRE A., *Il gruppo Egmont*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *op. cit.*, pag. 157 ss.

⁵⁸ Si tratta della Raccomandazione n. 29, che sostituisce la n. 26 del 2003.

Andando ad esaminare la sua Nota Interpretativa, si rileva l'indubbia importanza attribuita a tale «agenzia». Le sue funzioni consistono principalmente nella ricezione di tutte le comunicazioni effettuate dagli enti obbligati, nell'analisi di tutte le informazioni ricevute e nella successiva divulgazione dei risultati di tale analisi. Con riferimento alla prima funzione, tra le informazioni ricevute rientrano, ovviamente, le segnalazioni di operazioni sospette, sia da parte degli istituti finanziari e sia da parte dei c.d. *Designated Non-Financial Business and Professions* (DNFBPs). Inoltre, tali comunicazioni dovrebbero comprendere anche eventuali informazioni aggiuntive richieste specificatamente dalle legislazioni nazionali, come ad esempio, resoconti sulle transazioni di denaro, di bonifici bancari o altre dichiarazioni e o comunicazioni basilari.

Con l'attività d'analisi, la FIU dovrebbe apportare un maggior valore alle informazioni ricevute e detenute al suo interno. In questa attività, devono essere considerate tutte le informazioni ricevute e di cui è in possesso. Tuttavia, le sue analisi possono focalizzarsi anche solo su una singola comunicazione ricevuta o su un'adeguata serie di informazioni selezionate, a seconda del tipo e del volume delle comunicazioni ricevute e dell'utilizzo che verrà fatto dell'analisi successivamente alla sua diffusione. L'analisi svolta può essere di due tipi, operativa o strategica. Nel primo caso, vengono utilizzate tutte le informazioni disponibili o che si sono ottenute al fine di individuare target specifici (ad esempio, persone, attività, reti e associazioni criminali), per seguire il percorso di particolari transazioni o attività e per determinare collegamenti tra quei target e possibili proventi derivanti da reati, come il riciclaggio di de-

naro, i relativi reati presupposto e il finanziamento al terrorismo. Nell'analisi di tipo strategico, invece, lo scopo è quello di identificare il riciclaggio di denaro sporco, il finanziamento al terrorismo nonché le relative tendenze e collegamenti. Le informazioni utilizzate sono le stesse utilizzate per l'analisi di tipo operativo, ma sono compresi anche tutti i dati che possono essere ottenuti dalle altre autorità competenti. Tali informazioni vengono altresì utilizzate allo scopo di individuare le varie minacce e vulnerabilità del riciclaggio di denaro e finanziamento al terrorismo, nonché per indirizzare la stessa FIU o, più in generale, tutti gli enti coinvolti nel regime dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento al terrorismo, nella fissazione delle politiche e obiettivi da raggiungere.

La Nota Interpretativa suggerisce agli Stati di incoraggiare le FIU ad utilizzare *software* di analisi il più efficienti possibile al fine di esaminare e rielaborare le informazioni ricevute e contribuire a stabilire collegamenti rilevanti. Tuttavia, il Gruppo precisa che tali strumenti non possono e non devono sostituire il giudizio umano. Questa precisazione risulta ovviamente molto importante, per evitare comportamenti poco diligenti da parte degli operatori.

Una volta conclusa l'analisi delle informazioni ricevute, la FIU è chiamata a diffondere, spontaneamente o su richiesta, il risultato della sua analisi alle rispettive autorità competenti. Nel caso in cui dalla sua analisi emerga che vi siano fondati motivi di sospettare azioni di riciclaggio di denaro e rispettivi reati presupposti o di finanziamento al terrorismo, la FIU deve informare le autorità competenti. Le informazioni diffuse devono essere selettive e permettere alle rispettive autorità competenti di focalizzarsi sulle informazioni o ca-

si. Tuttavia, le Raccomandazioni GAFI riconoscono la possibilità in capo alle autorità competenti di richiedere informazioni alle FIU. In tali casi, la decisione di condurre un'analisi o divulgare informazioni è rilasciata alla stessa FIU.

Come detto in precedenza, ai fini di un buon operato della FIU, è importante che questa abbia accesso a tutte le informazioni possibile. Il Gruppo, nell'elaborare le nuove Raccomandazioni, ha lavorato in questa direzione. Con riferimento ai soggetti segnalanti, la FIU deve poter ottenere e utilizzare, informazioni aggiuntive a quelle già ottenute al fine di svolgere correttamente la sua attività d'analisi. Tra le informazioni che la FIU può richiedere sono comprese tutte le informazioni e i dati che i soggetti obbligati sono chiamati a conservare alla stregua di quanto stabilito dalle Raccomandazioni GAFI⁵⁹.

Inoltre, sempre allo scopo di svolgere nel modo migliore possibile la sua analisi, una FIU dovrebbe aver accesso alla più ampia gamma possibile di informazioni di natura finanziaria, amministrativa e giudiziaria. È da sottolineare che il Gruppo, nel definire tale potere in capo alle FIU, ha utilizzato il verbo «*should*». La scelta di tale ausiliare, suggerisce che la FIU non abbia un potere imperativo in tale contesto, ma una sorta di potere più flessibile e meno severo, che potrebbe essere soggetto alla discrezionalità delle parti il suo rispetto.

⁵⁹ In riferimento a tali informazioni, la Nota Integrativa della Raccomandazione n. 29, relativa alle Unità di Informazione Finanziaria, precisa che sono quelle richieste alla Raccomandazione n. 10, relativa agli obblighi di *customer due diligence*, alla Raccomandazione n. 11, relativa alla documentazione che gli operatori sono tenuti a conservare, e alla Raccomandazione n. 22, riferita alla *customer due diligence* che sono chiamati a svolgere i DNFBPs.

Il GAFI sottolinea poi l'importanza che le FIU agiscano in piena autonomia, siano totalmente indipendenti e, quindi, che possano svolgere le loro mansioni in completa libertà. Ciò significa che sono loro stesse a decidere se inoltrare e diffondere informazioni alle autorità competenti. La Nota Integrativa precisa che le FIU dovrebbero essere in grado di stipulare accordi o impegnarsi indipendentemente con le altre autorità competenti nazionali o controparti straniere proprio per lo scambio di informazioni. Inoltre, i vari Paesi devono destinare alle agenzie adeguate risorse finanziarie, umane e tecnologiche per metterle nelle condizioni di svolgere al meglio i propri compiti. Lo Stato deve garantire che la FIU rispetti i principi fissati nello «*Statement of Purpose and its Principles for Information Exchange Between Financial Intelligence Units for Money Laundering and Terrorism Financing Cases*», contenente lo scopo del Gruppo e le fondamenta del sistema di scambio di informazioni tra agenzie, mentre la FIU è chiamata a presentare domanda per l'ammissione al gruppo Egmont.

f) *Maggiore trasparenza.*

Già nella precedente revisione il Gruppo aveva cercato di dar maggiore risalto al c.d. «principio della trasparenza»⁶⁰. È necessario infatti che viga tra-

⁶⁰Per ulteriori informazioni si veda GARA M. - PAVESI A., *Il principio della trasparenza*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F.(a cura di), *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di ricerca giuridica* della Consulenza Legale della Banca d'Italia, Roma 2008, pag. 98 ss e GIACOMELLI S. - RODANO G., *La trasparenza*, in GIACOMELLI S. - RODANO G., *Denaro sporco: economie criminali, politiche di contrasto e ruolo dell'informazione*, Roma, 2001, pag. 117 ss.

sparenza nel sistema, al fine di rendere più arduo per malviventi e terroristi il tentativo di nascondere la propria identità o di occultare le proprie attività/beni attraverso persone giuridiche *ad hoc* o altri mezzi. In tale contesto risulta fondamentale che gli istituti finanziari raccolgano il maggior numero di informazioni possibili, al fine di aver il più dettagliato quadro della situazione. La ricerca non si deve limitare al contraente diretto, ma andare ben oltre.

Importantissima risulta la raccolta di informazioni in merito al c.d. «*beneficial owner*», cioè il beneficiario effettivo dell'operazione. Quando ci si riferisce al *beneficial owner* si intende una persona fisica che in ultima istanza risulta essere proprietaria o controlla il cliente con cui l'istituto finanziario è entrato in contatto oppure la persona fisica per la quale la transazione finanziaria è in corso. Sono altresì incluse le persone fisiche che esercitano in ultima istanza il controllo effettivo sulla persona giuridica o sull'accordo.

Di tale orientamento appaiono essere le nuove Raccomandazioni GAFI, andando così a colmare le lacune lasciate dalle precedenti.

Alla trasparenza nello specifico vengono dedicate le Raccomandazioni 24 e 25. Queste due Raccomandazioni richiamano molto le precedenti, tuttavia sono state apportate delle modifiche significative, che ampliano sia i doveri in capo ai destinatari sia i destinatari stessi. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, le nuove Raccomandazioni includono tra i soggetti obbligati ad ottenere informazioni relative al *beneficial owner* anche i *Designated Non-Financial Business and Professions* (DNFBPs), rendendo quindi anche più stringenti gli obblighi per costoro.

A seguito delle nuove disposizioni, quindi, gli istituti finanziari e i DNFBPs sono tenuti ad informarsi in merito al *beneficial owner* secondo quanto disposto con riferimento al processo di *customer due diligence*. Gli Stati presi in esame non sono più solo quelli in cui vi si trovano persone giuridiche in grado di emettere azioni al portatore, ma altresì coloro in grado di emettere *warrant* al portatore e che permettono di nominare azionisti e direttori. In presenza di tali persone giuridiche, lo Stato dovrebbe prendere misure volte ad assicurare che esse non siano utilizzate a fini di riciclaggio e finanziamento al terrorismo. Inoltre, un cambiamento lieve ma significativo, consiste nel verbo utilizzato dal Gruppo all'ultimo periodo di entrambe le Raccomandazioni in esame. La parte finale delle Raccomandazioni si riferisce alla misure che i vari Governi sono chiamati a prendere per avere l'accesso facilitato alle informazioni prese in fase di *customer due diligence* da parte degli istituti finanziari e i DNFBPs. L'ausiliare utilizzato in precedenza era «*could*»: questo implicava che gli Stati «avrebbero potuto» prendere tutte le misure necessarie per garantire l'accesso tempestivo e facilitato alle informazioni. Con la nuova redazione, il Gruppo ha optato per la sostituzione di «*could*» con «*should*»⁶¹. Seppur sia anch'esso un condizionale e quindi potrebbe risultare un dovere più morbido, con questo cambiamento si passa dal

⁶¹ Di seguito si riporta il testo delle due Raccomandazioni in esame. La nuova Raccomandazione n. 24 del 2012 stabilisce che «(...) *Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22*». Invece, il testo della Raccomandazione n. 33 del 2003 diceva, «(...) *Countries could consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information to financial institutions undertaking the requirements set out in Recommendation 5*».

potrebbero ad un dovrebbero, quindi in capo agli Stati vi è ora un obbligo specifico di introdurre tutte le misure necessarie quando si verifica lo scenario contemplato nelle Raccomandazioni 24 e 25.

g) *Ampliamento del novero dei reati presupposto.*

Una delle novità più importanti, insieme alla lotta alla proliferazioni di armi di distruzione di massa, è l'inserimento dei crimini di natura fiscale tra il novero dei reati presupposto al riciclaggio di denaro sporco⁶². L'inclusione di suddetti reati, ovviamente, è un fatto che assume notevole rilievo. Da sempre, infatti, evasione fiscale e riciclaggio sono attività che si sposano molto volentieri. Il denaro occultato al fisco viene impiegato in altro modo proprio al fine di dissimularne le tracce. Tale novità, sicuramente, ha portato sconcerto in quei Paesi (seppur rispettosi degli schemi internazionali di antiriciclaggio) in cui vige un sistema fiscale agevolato e per tale motivo molto appetibili agli

⁶² Il Gruppo, nel glossario messo a disposizione al termine delle Raccomandazione, elenca quelli che sono da considerare «*predicate offences*», ovvero i reati presupposto al riciclaggio di denaro sporco. Tali reati sono: la partecipazione ad organizzazioni criminali e di racket; il terrorismo, compreso il suo stesso finanziamento; il traffico di esseri umani e immigrazione clandestina; lo sfruttamento della prostituzione, compresa quella minorile; il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope; il traffico illecito di armi; il traffico illecito di pietre e altri materiali; la corruzione e l'abuso d'ufficio; la frode; la falsificazione di moneta; la contraffazione e la pirateria di prodotti; i reati ambientali; il rapimento, il sequestro e la presa di ostaggi; la rapina o il furto; il contrabbando; i reati di natura fiscale (con riferimento sia alle imposte dirette che a quelle indirette); l'estorsione; la contraffazione; la pirateria; l'*insider trading* e la manipolazione del mercato. Dopo l'elencazione dei reati, il GAFI precisa, conformemente alla sua politica, che saranno i singoli Stati a decidere le fattispecie di reato da ricomprendere in quelli elencati e, una volta presa la decisione, sempre i singoli Stati stabiliranno come definirli e la natura di eventuali elementi particolari che renderanno tali fattispecie quali «reati gravi».

evasori. Si pensi solo alle problematiche sorte negli ultimi anni in tema di scudo fiscale al fine di far rientrare in patria i capitali detenuti o trasferiti all'estero in violazione della normative valutarie nazionali⁶³, sul cui tema è intervenuto lo stesso GAFI emanando delle linee guida volte a disciplinare gli operatori⁶⁴. In uno scenario di questo tipo, ove troviamo i reati di natura fiscale tra i reati presupposto del riciclaggio, inevitabili conseguenze si riversano su un'altra questione, ovvero il rispetto del segreto bancario da parte degli intermediari. Quando parliamo di segreto bancario intendiamo «l'obbligo di riservatezza in capo agli istituti finanziari riguardo a dati ed informazioni di carattere patrimoniale e finanziario relative ai propri clienti e all'attività da essi svolta»⁶⁵.

Tuttavia, vi sono delle deroghe al segreto bancario, come in caso di procedimenti civili e penali o, nel nostro caso, quando vi sia il sospetto di un'azione di riciclaggio o finanziamento al terrorismo. Tuttavia, il problema fondamentale sta nel fatto che ogni singolo Stato decide sulla questione, quali sono le deroghe al segreto, quando questo è inopponibile alle autorità e quando, invece, lo è⁶⁶. La previsione dei reati fiscali tra i *predicate offences*, quindi, risulta essere tutt'altro che pacifica ed è proprio in tale contesto che emer-

⁶³ Si veda CUZZOCREA A., *Rimpatrio di capitali attraverso lo scudo fiscale e presidi antiriciclaggio*, in *Mondo banc.*, 2011, n. 5, pag. 35 ss e MOLINARO G., *Gli adempimenti antiriciclaggio nello scudo fiscale*, in *Corr. tribut.*, 2009, pag. 3502 ss.

⁶⁴ Cfr. FATF, *Guidance: International Best Practices: Managing the AML-CFT policy implications of voluntary tax compliance programs*, 22 October 2012.

⁶⁵ Cfr. SCHWIZER P., *La disciplina del segreto bancario in Europa*, in *Banca e banchieri*, 1996, pag. 335 ss.

⁶⁶ Sull'argomento si veda SCHWIZER P., *op. cit.*, pag. 335 ss.

gono maggiormente i lati negativi e le problematiche di linee guida che lasciano agli Stati discrezionalità nell'applicazione delle regole. Parlando del *risk-based approach*, si rilevava come potessero sorgere problemi nel caso di intermediari operanti in più Paesi dovuti alle diverse previsioni normative contemplate nei vari ordinamenti e della necessità di un'efficiente cooperazione internazionale. Anche per quanto riguarda i reati di natura tributaria è presente questo disagio, dovuto alle decisioni prese dai Governi in merito alla definizione data di reato fiscale e, di conseguenza, la casistica in cui può essere violato il segreto bancario proprio in virtù del compimento di un reato di tal natura.

A tutto ciò si aggiunge il fatto che la Commissione incaricata alla revisione delle Raccomandazioni si è limitata ad annoverare tali reati tra i «*predicate offences*», senza però dare alcun orientamento al riguardo se non che sono presi in considerazione sia i reati fiscali relativi alle imposte dirette e sia quelli relativi alle imposte indirette. Da questo riscontro si evince che le decisioni al riguardo sono tutte riposte in mano ai singoli Governi, i quali dovranno prendere le opportune decisioni a seconda dei loro schemi legislativi. Un esempio, è la discussione svoltasi in sede comunitaria in merito alle modifiche da apportare alla Terza Direttiva antiriciclaggio a seguito delle nuove Raccomandazioni emanate nel febbraio 2012. Essendo stati inseriti i reati di natura tributaria, la Commissione preposta alla verifica dell'applicazioni della Terza Direttiva valutava come inserirli tra le «attività criminose», proprio per il problema che il GAFI nulla indicava in merito alle modalità di applicazione. La Commissione si chiedeva infatti se la sfera di «tutti i reati gravi» po-

tesse coprire anche quelli natura fiscale; se fosse più opportuno inserirli nella categoria «reati gravi» all'articolo 5, comma 5; e/o se fosse più appropriato dare una definizione puntuale di reati fiscali⁶⁷.

Quindi, come per l'Unione Europea, spetterà anche agli altri Paesi membri del Gruppo decidere nei prossimi mesi come introdurre nel novero dei reati presupposto i reati di carattere fiscale.

1.3. La disciplina comunitaria.

Quando si parla di antiriciclaggio dal punto di vista comunitario, si fa riferimento alle tre direttive con cui l'Unione Europea è intervenuta al riguardo, fissando obblighi e misure che i vari Stati hanno dovuto recepire nei propri ordinamenti.

La prima direttiva è la 91/308/CEE⁶⁸, modificata dieci anni dopo con la 2001/97/CE⁶⁹ ed infine, quella più recente e abrogativa delle precedenti, la 2005/60/CE⁷⁰, comprensiva delle integrazioni introdotte successivamente con la direttiva 2006/70/CE.

Fin dal primo lavoro, l'Unione Europea ha avviato una politica di tipo repressivo, vietando il riciclaggio di denaro sporco e punendolo con strumenti di natura penale, ma altresì con una politica di tipo preventivo, cercando di

⁶⁷ Commissione Europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento al terrorismo*, 11 febbraio 2012.

⁶⁸ Recepita in Italia con la l. 5 luglio 1991, n. 197.

⁶⁹ Recepita in Italia con il d. lgs. 20 febbraio 2004, n. 56.

⁷⁰ Recepita in Italia con il d. lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

promuovere una collaborazione attiva da parte dei soggetti destinatari della disciplina. Questo approccio lo si riscontra in tutte e tre i provvedimenti dove, tra i considerando introduttivi, si spiegano le tecniche che si intende perseguire⁷¹. Tuttavia, gli strumenti utilizzati dall'Unione Europea per raggiungere i due scopi sono tra loro diversi. Infatti, per quanto attiene ai profili preventivi, si sono privilegiati gli strumenti tipici della cooperazione istituzionale, quali direttive, regolamenti e altri atti aventi forza giuridica più o meno vincolanti (a differenza delle raccomandazioni), con successiva armonizzazione negli ordinamenti giuridici degli Stati comunitari. Invece dal punto di vista rappresentativo l'Unione Europea ha intrapreso la via della cooperazione intergovernativa, prevista nell'ambito del «Terzo Pilastro» riguardante la cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI)⁷².

Con la Terza Direttiva si sono introdotte considerevoli novità rispetto alle precedenti. Innanzitutto, si è scelto di ampliare i poteri normativi in capo alla Commissione Europea a scapito delle autorità nazionali. Infatti, come dichiarato dal considerando n. 20, al fine di garantire la «solidità, l'integrità e la stabilità degli enti creditizi e finanziari, nonché la fiducia nel sistema creditizio», è necessaria una politica comune. Tra i fini della direttiva è stata ag-

⁷¹ Per ulteriori informazioni sul percorso compiuto dalla normativa antiriciclaggio comunitaria si veda COSTANZO P., *La disciplina comunitaria: dalla direttiva 91/308/CEE alla direttiva 2001/97/CE*, in CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *op. cit.*, pag. 63 ss e LUPI G., *Terza Direttiva "antiriciclaggio" dell'Unione Europea: cosa cambierà nel sistema italiano?*, in *Mondo banc.*, 2004, n. 6, pag. 51 ss.

⁷² Ad oggi, i «Tre pilastri» dell'Unione Europea sono superati a seguito dell'introduzione del Trattato di Lisbona nel 2009. Tuttavia, bisogna considerare che la Terza Direttiva risale al 2005, periodo in cui vigeva ancora il sistema dei Tre Pilastri.

giunta la lotta al finanziamento del terrorismo, definendo quest'ultimo come «la fornitura o la raccolta di fondi, in qualunque modo, direttamente o indirettamente, con l'intenzione di utilizzarli, in tutto o in parte, per compiere uno dei reati di cui agli articoli da 1 a 4 della decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo, o sapendo che saranno utilizzati a tal fine», nonché è stato aumentato il novero dei reati presupposto al riciclaggio, includendo i c.d. «reati gravi».

Per quanto riguarda il profilo soggettivo, si è ampliata la cerchia dei destinatari delle norme, ora un gruppo eterogeneo composto sia da soggetti finanziari che non, mentre dal punto di vista oggettivo gli obblighi di *customer due diligence* sono caratterizzati dal *risk-based approach*, elemento centrale della direttiva, e sorgono qualora si instauri un rapporto d'affari, si eseguano transazioni occasionali di importo pari o superiore ad Euro 15 000 (anche nel caso in cui siano realizzate da operazioni che appaiono collegate), vi sia il sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, a prescindere da possibili deroghe, esenzioni o soglie applicabili, ed, infine, nel momento in cui vi siano dubbi sulla veridicità o sull'adeguatezza dei dati precedentemente ottenuti relativi all'identità di un cliente. Vi è quindi un potenziamento delle regole e delle pratiche operative che presidono i rapporti con la clientela secondo il principio per cui gli obblighi stabiliti devono essere assolti sulla base del rischio di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo identificato. Con riferimento alla determinazione del rischio, in taluni casi è la Direttiva stessa a contemplare alcuni esempi o classificazioni di rischi; in altri casi tutto è ri-

messo ai destinatari degli obblighi; ed, in altri ancora, la valutazione del rischio è affidata alla Commissione Europea⁷³.

A seguito dell'ultima revisione alle Raccomandazioni GAFI, l'Unione Europea ha incaricato una Commissione per il riesame del proprio *corpus* normativo al fine di considerare la redazione di una quarta direttiva, conforme ai nuovi schemi internazionali.

A tal fine, l'11 aprile 2012 a Bruxelles tale Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio la «Relazione sull'applicazione della direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento al terrorismo».

Tale Relazione ha avuto triplice scopo: innanzitutto si è cercato di evidenziare i riscontri ottenuti dalla Commissione nella fase di riesame delle modalità di applicazione della direttiva; con questa relazioni si sono poi adempiuti agli obblighi stabiliti negli articoli 42 e 43 della Terza Direttiva⁷⁴; ed in ultimo, il documento contiene un commento sulla possibilità di apporta-

⁷³ Le prime disposizioni di attuazione sono state emanate ed inserite nella Direttiva della Commissione Europea 2006/70/CE recante «Misure di attuazione della Terza Direttiva antiriciclaggio», nella quale si forniscono indicazioni circa la definizione di Persone Politicamente Esposte, la previsione di criteri per l'individuazione di situazioni a basso rischio e il riconoscimento di quelle attività finanziarie che possono essere considerate a tempo limitato o occasionali.

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 42 della Terza Direttiva, infatti, la Commissione è tenuta a presentare una relazione sull'applicazione della direttiva al Parlamento europeo e al Consiglio, comprensiva di un esame specifico del trattamento di avvocati e altri liberi professionisti legali. All'art. 43 viene invece stabilito che la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in merito alle percentuali di soglia identificative dei titolari effettivi ed, eventualmente, proporre una modifica alla direttiva stessa.

re modifiche al testo in esame, sia a seguito dell'ultima revisione delle Raccomandazioni GAFI e sia a seguito di eventuali *feedback* negativi emersi nei controlli sull'applicazione di quanto stabilito nelle norme comunitarie.

Per quanto riguarda modifiche o integrazioni dovute alle nuove Raccomandazioni GAFI, sicuramente la quarta direttiva, come accadde nel 2005 per il finanziamento al terrorismo, vedrà vietare il finanziamento alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e sarà ampliato il novero dei reati presupposto con l'introduzione dei reati di natura fiscale.

Invece, per quanto riguarda l'esito del vaglio sull'applicazione della direttiva, particolari problemi e carenze non sono emersi nella ratifica delle disposizioni comunitarie da parte degli Stati, bensì dal punto di vista operativo, nell'adempimento degli obblighi stabiliti⁷⁵. La Commissione incaricata della revisione ha rilevato principalmente la necessità di una maggiore armonizzazione tra ordinamenti, di disposizioni comunitarie più incisive e di una maggiore chiarezza e trasparenza su determinate questioni. È importante, infatti, che si cerchi di combattere il fenomeno con strumenti comunitari tali da ridurre atteggiamenti di *shopping law* da parte sia dei destinatari di tali obblighi e sia da parte dei privati, per esempio nel momento della scelta di dove costituire la propria sede e a che intermediario rivolgersi per sfruttare vantaggi derivanti da diverse disposizioni di legge.

⁷⁵ Per uno studio completo sui *feedback* ottenuti dalla Commissione in fase di riesame si veda DELOITTE, *Final study on the application of the Anti-Money Laundering Directive*, December 2010, *report* allegato alla Relazione presentata dalla Commissione.

Alla luce di quanto emerge dallo studio effettuato, problemi sorgono già nella fase iniziale, con l'adeguata verifica della clientela, ove gli istituti rilevano difficoltà nell'ottenere le dovute informazioni sulla controparte, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione del titolare effettivo. A questo si aggiunge un'esigua informativa pubblica, che dovrebbe essere di supporto ai soggetti obbligati ed invece per nulla soddisfa le loro esigenze⁷⁶. La questione della titolarità effettiva è uno degli argomenti su cui la Commissione si è concentrata maggiormente. Si sono rilevati problemi, oltre che per il reperimento delle informazioni, anche in merito alla definizione stessa di titolare effettivo, che non risulta essere ancora chiara e definita⁷⁷. A fronte di tutto ciò, la Commissione sta prendendo in considerazione di creare un'unica autorità competente in ciascun Paese avente come compito quello di definire e gestire il processo di identificazione del titolare effettivo e collaborerebbe con le autorità estere per acquisire tutte le informazioni e i dati di cui necessita⁷⁸. Collaborazione e cooperazione che sono essenziali al fine di un'efficace lotta la

⁷⁶ Si pensi ai registri delle imprese. Questi, depositati nelle camere di commercio dei vari stati, sono tra loro diversi, talvolta godono di trasparenza e facilità d'accesso, ma altre volte si rivelano essere difficilmente consultabili. Tale realtà porta a non pochi problemi per coloro che si trovano a intraprendere rapporti con società estere.

⁷⁷ Con riferimento alla titolarità effettiva, sono state rilevate differenze nella stessa definizione formulata dalle varie legislazioni. Si pensi al caso di Cipro, ove si individua come titolare effettivo il socio che ha più del 10% del capitale, mentre nel resto d'Europa è colui con più del 25%.

⁷⁸ Per quanto riguarda il caso italiano, queste funzioni sono già in capo all'Unità d'Informazione Finanziaria (UIF).

riciclaggio ma talvolta risultano ancora inadeguate⁷⁹. Proprio la possibilità di reperire informazioni, soprattutto di dominio pubblico, risulta essere fondamentale per consentire lo svolgimento di un'adeguata verifica della clientela ottimale. A tal ragione la Commissione Europea sta valutando il ricorso a *data-base* creati da soggetti terzi e all'introduzione di un registro contenente anche dati dei titolari effettivi. Inoltre, per far fronte al problema delle diverse definizioni di *beneficial owner*, la Commissione sta meditando sulla previsione di un obbligo di legge uguale per tutti di fornire dati e informazioni sul titolare effettivo nonché la creazione di un unico modello di raccolta dati sui clienti e titolari effettivi^{80 81}. Oltre a problemi nel reperimento di informazioni, gli *stakeholders* hanno evidenziato una scarsa partecipazione da parte delle autorità competenti nel concedere loro informazioni per quanto riguarda le segnalazioni effettuate, come pure nella disponibilità di fornire *guidance* circa l'applicazione delle disposizioni antiriciclaggio. Di fatto, da quanto si evince nei documenti del riesame, la Commissione ha sottolineato la necessità di ri-

⁷⁹ Come si diceva nel paragrafo precedente, molti problemi di comunicazione tra Unità d'Informazione Finanziaria dipendono dal modello di FIU scelto dai diversi Paesi e che attribuiscono poteri differenziati a tali *agencis* e quindi un'area di intervento più o meno ampia.

⁸⁰ Ad oggi, infatti, ogni intermediario raccoglie il dato con un modulo diverso da quello dell'altro intermediario, portando inevitabilmente disomogeneità e problemi di coordinamento.

⁸¹ Per ulteriori informazioni sulla questione del *beneficial owner* si veda DELOITTE, *op. cit.*, pag. 50 ss.

vedere questo aspetto, contemplando maggiori obblighi in capo alle autorità competenti nazionali⁸².

Altresì oggetto di attenzione è stata la questione delle persone politicamente esposte. Ad oggi, vengono definiti come PEPs «le persone fisiche che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche come pure i loro familiari diretti o coloro con i quali tali persone intrattengono notoriamente stretti legami». Al riguardo sono state ricevute critiche in merito all'ampiezza della definizione, specialmente con riferimento ai familiari e ai soggetti con cui la persona intrattiene stretti legami, nonché per la scarsa disponibilità e affidabilità dei dati sulle persone politicamente esposte e i relativi costi sostenuti per la ricerca e ottenimento di tali informazioni⁸³. Inoltre, è importante segnalare che attualmente la Direttiva prevede obblighi di adeguata verifica della clientela rafforzati solo nei confronti dei PEPs residenti in un altro Stato membro o in Paesi terzi. Tale disparità di trattamento dovrà essere eliminata, in quanto con le nuove Raccomandazioni GAFI il vicolo della residenza è venuta meno.

Per quanto concerne i soggetti diversi dagli istituti finanziari, la Commissione sta considerando un ulteriore ampliamento di tale categoria visto l'evolversi delle forme di riciclaggio. Dalla revisione sono emersi problemi applicativi per tali soggetti, ma soprattutto si è riscontrato uno scarso invio di

⁸² Per l'esame completo dei riscontri ottenuti dalla Commissione sull'implementazione del RBA negli Stati membri e nei soggetti obbligati rimando a DELOITTE, *op. cit.*, pag 46 ss.

⁸³ DELOITTE, *op. cit.*, pag 86 ss.

segnalazioni di operazioni sospette⁸⁴. Questo potrebbe portare i riciclatori ad utilizzare queste vie piuttosto che quelle classiche degli istituti finanziari. Di qui appunto la volontà da parte della Commissioni di migliorare l'antiriciclaggio anche in questo settore, andando ad ampliare il campo d'applicazione della normativa oltre agli attuali soggetti obbligati.

1.4. Confini e limiti della normativa antiriciclaggio: segreto bancario, paradisi fiscali, paradisi bancari.

Nei paragrafi precedenti, specialmente in tema di aggiunta dei reati fiscali tra i reati presupposto del riciclaggio, si è accennato al problema del segreto bancario. Questo, insieme ad altri fenomeni, quali paradisi fiscali e paradisi bancari, può di fatto favorire il compimento di reati di diverso genere, soprattutto di natura fiscale, e ostacolare l'effettivo funzionamento delle misure antiriciclaggio.

Parlando di segreto bancario si diceva come questo si traduca in una sorta di obbligo di riservatezza in capo alle banche sugli affari della propria cliente-

⁸⁴ Con riferimento all'estensione degli obblighi antiriciclaggio a soggetti diversi dagli istituti finanziari si veda DIPACE G., *L'estensione degli obblighi antiriciclaggio ai professionisti legali*, in *Mondo banc.*, 2006, n. 2/3, pag. 102 ss; LUPI G., *Obblighi in materia di antiriciclaggio per i professionisti*, in *Mondo banc.*, 2007, n. 2, pag. 71 ss; STAROLA L., *Le modifiche per i professionisti al decreto antiriciclaggio*, in *Corr. tribut.*, 2009, pag. 2602 ss, e STAROLA L., *Riordino del sistema di prevenzione antiriciclaggio*, in *Corr. tribut.*, 2010, pag. 3769 ss.

la. Può essere quindi visto come un «diritto al riserbo»⁸⁵ delle banche nel momento in cui vengano sottoposte loro domande relative ai propri clienti.

Tuttavia, nei vari ordinamenti nazionali sono concesse deroghe, più o meno ampie, a tale segreto⁸⁶. Vi sono deroghe sia in caso di procedimenti penali e sia di procedimenti amministrativi nel campo fiscale⁸⁷.

Seppur sia da sempre un elemento caratterizzante l'attività bancaria, si è a lungo discusso sul fondamento e riconoscimento del segreto bancario⁸⁸. Fi-

⁸⁵ Cfr. CAPRIGLIONE F., *Segreto della banca, segreto delle banche, segreto bancario*, in *Bancaria*, 1983, n. 3, pag. 249 ss.

⁸⁶ Per un confronto sulle scelte di tutela del segreto bancario da parte degli Stati si veda MCCORMICK R. - NEATE F. (a cura di), *Il segreto bancario: sedici paesi a confronto*, Milano, 1992; MERZ S., *I capitali: segreto bancario, tutela dei depositi, disciplina fiscale e valutari in Italia e all'estero: paradisi fiscali, paradisi bancari, doppia imposizione, trasferimento di capitali*, Padova, 1995, pag. 79 ss; SCHWIZER P., *La disciplina del segreto bancario in Europa*, in *Banca e banchieri*, 1996, pag. 335 ss; e TOSCANO F. - RAZZANTE R., *Il segreto bancario nelle indagini tributaria ed antiriciclaggio*, Milano, 2002. Invece, per quanto riguarda il contesto italiano si veda CUCUZZA O., *Segreto bancario, criminalità organizzata, riciclaggio, evasione fiscale in Italia*², Padova, 2007 e GIANFELICI E., *Il segreto bancario: norme civili, penali e fiscali. Gli obblighi delle banche, limiti al dovere della riservatezza, gli illeciti tributari, antiriciclaggio, normativa vigente, orientamenti giurisprudenziali, formulario*, Milano, 1996.

⁸⁷ Si veda ALBERTINI F. V., *Considerazioni sulla diretta impugnabilità degli atti autorizzativi della deroga al segreto bancario*, in *Riv. dir. fin.*, 1991, I, pag. 711 ss; GIANFELICI E., *Il segreto bancario: i rapporti fisico-banca-cliente-magistrato attraverso l'evoluzione normativa e giurisprudenziale*², Roma, 1984; MANGANO P., *La tutela penale del segreto bancario*, Milano, 1983; MERZ S., *op. cit.*, pag. 23 ss; PUNZI C., *Segreto bancario e processo civile*, in *Bancaria*, 1980, n. 2, pag. 132 ss e TARTAGLIA E., *Non sempre equilibrate le deroghe al principio del segreto bancario*, in *Bancaria*, 1985, n. 10, pag. 1059 ss.

⁸⁸ La questione del segreto bancario è da sempre oggetto di attenzione e discussione in dottrina. Infatti, per quanto concerne il caso italiano, non vi è alcuna norma che codifichi tale segreto e che consenta di definirne contenuto e limiti. Inizialmente si è ricondotto il segreto bancario ad un segreto d'ufficio, ai sensi dell'art. 7 t.u.b., ove si prevede il segreto

no a che punto il cliente dell'istituto di credito può essere coperto dal segreto bancario? Tale tematica suscita notevoli problemi e conseguenze, specialmente in capo alla banca laddove rivelasse alcune informazioni sul cliente. Infatti qualora l'istituto diffondesse informazioni al di fuori dei casi stabiliti dalla legge incorrerebbe a problemi di responsabilità⁸⁹. Limitandoci al contesto del riciclaggio, la banca chiamata ad effettuare una segnalazione di operazione sospetta e, successivamente, a fornire tutte le informazioni necessarie

d'ufficio, anche nei rispetti delle pubbliche amministrazioni, per tutte le notizie, le informazioni e i dati riguardanti le aziende di credito, nonché per le notizie relative alla loro clientela. Secondi altri, il fondamento il segreto bancario è configurabile nel segreto professionale imposto alle banche ai sensi dell'art. 622 c.p. Secondo un altro orientamento, invece, il segreto bancario è espressione del diritto alla riservatezza esistente in capo al cliente. Una quarta linea di pensiero si appella al diritto consuetudinario. I sostenitori di questa dottrina ritengono il segreto bancario ormai obbligatorio per le banche in forza dell'art. 1374 c.c., secondo cui «il contratto obbliga le parti non solo a quanto è nel medesimo espresso, ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge o, in mancanza, secondo gli usi e l'equità». L'obbligo quindi entrerebbe nel rapporto in via di integrazione, ex art. 1374 c.c. Vi è un altro orientamento che considera il segreto bancario come un obbligo di riserbo in capo alle banche e trova fondamento nel codice civile. A differenza dei sostenitori dell'art. 1374 c.c., questi ultimi giungono al risultato invocando gli artt. 1175 e 1375 c.c., relativi alla «correttezza» e alla «buona fede» nei comportamenti da parte dei soggetti obbligati. Al riguardo si vedano CHESSA C., *Il segreto bancario*, in URBANI A. (a cura di), *L'attività delle banche*, Padova, 2010, pag. 50 ss; CONFORTI G. - COSTANTINO L. - MENGALI A., *Guida all'antiriciclaggio in banca: gli adempimenti e gli obblighi di segnalazione per gli intermediari finanziari, con l'analisi di casi concreti*, Roma, 2003; CUCUZZA O., *Segreto bancario, criminalità organizzata, riciclaggio, evasione fiscale in Italia*², Padova, 2007, pag. 3 ss; FAVA U., *Riflessioni sull'opportunità di mantenere il segreto bancario*, in *Bancaria*, 1991, n. 5, pag. 59 ss e TOSCANO F. - RAZZANTE R., *op. cit.*, pag. 3 ss.

⁸⁹ Si veda GIANFELICI E., *Il segreto bancario: norme civili, penali e fiscali. Gli obblighi delle banche, limiti al dovere della riservatezza, gli illeciti tributari, antiriciclaggio, normativa vigente, orientamenti giurisprudenziali, formulario*, Milano, 1996; MANGANO P., *La tutela penale del segreto bancario*, Milano, 1983 e ROMANO M., *La responsabilità penale degli operatori bancari*, Bologna, 1980.

alle autorità competenti, non potrebbe essere accusata di aver violato il segreto, in quanto previsto dalle stesse norme, ove chiedono una collaborazione attiva⁹⁰ degli intermediari con le autorità preposte, che nel caso italiano vanno dalla Banca d'Italia, al CICR, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, alla Guardia di Finanza e al giudice penale.

Ciò nonostante, la previsione di queste aperture tra le informazioni detenute dagli istituti di credito, non è sufficiente a risolvere gli effetti che il segreto bancario genera nei rapporti tra diversi Paesi. Il nodo principale della questione è dato dal fatto che ogni ordinamento ha regole diverse al riguardo⁹¹, il che porta a difficoltà nello scambio di informazioni e nel coordinamento tra autorità nazionali, ostacolando così il buon funzionamento della normativa antiriciclaggio.

Si può affermare, quindi, che il segreto bancario può ritenersi parzialmente superato laddove gli Stati dispongano di una normativa antiriciclaggio conforme agli *standard* internazionali e vi siano adeguati accordi di collabo-

⁹⁰ Non si chiede più agli intermediari una «collaborazione passiva», cioè di comunicare *ex-post* alle autorità competenti delle operazioni ritenute sospette. Con gli anni le varie normative hanno perseguito la via della «collaborazione attiva», chiedono una maggior partecipazione da parte degli intermediari, che sono ora chiamati ad effettuare la segnalazione *ex-ante*, ma non solo. Essi infatti sono tenuti ad astenersi dal compiere qualsiasi operazione. Per quanto concerne il caso italiano e i cambiamenti che i vari intermediari hanno dovuto apportare al loro interno per adeguarsi alla richiesta di una collaborazione attiva si veda MOREIRA U., *Sul sospetto di riciclaggio e sull'obbligo di segnalazione: un cambio di prospettiva significativo*, in *Bancaria*, 2009, n. 1, pag. 67 ss e PETRILLO T., *La prevenzione e il contrasto al riciclaggio: da una gestione passiva a una gestione attiva degli adempimenti*, in *Bancaria*, 2009, n. 5, pag. 73 ss.

⁹¹ SCHWIZER P., *op. cit.*, pag. 335 ss

razione e scambio di informazioni tra autorità competenti tali da non opporsi il segreto d'ufficio⁹².

Parlando di segreto bancario è d'obbligo il richiamano ad altri due fenomeni che sono d'ostacolo al funzionamento delle norme antiriciclaggio: i paradisi fiscali (o *tax havens*) e i paradisi bancari (o *bank havens*), paesi solitamente di ridotte dimensioni territoriali, che tuttavia godono di un'intensa attività finanziaria⁹³. Seppur molto spesso tali concetti siano confusi e considera-

⁹² Bisogna ricordare che la comunicazione e cooperazione tra Stati non è bloccata solo dal segreto bancario, che costituisce l'ostacolo tra autorità e banca, ma altresì dal segreto d'ufficio, ovvero quell'obbligo di segretezza sulle notizie venute a conoscenza nello svolgimento della loro attività in capo a tutti coloro che svolgono attività nei pubblici uffici. Per quanto riguarda la collaborazione tra autorità ai fini della lotta al riciclaggio, si pensi al caso italiano, ove all'art. 4 t.u. fin., si stabilisce che la Banca d'Italia e la CONSOB possono esercitare i propri poteri anche ai fini della collaborazione con altre autorità e su richiesta delle medesime, tuttavia trattando come obbligo nei confronti di un'autorità comunitaria e come facoltà nel caso di un'autorità extracomunitaria. Tale differenza è legittimata dal fatto che a livello comunitario, tutti i Paesi sono sottoposti alla stessa normativa (Terza Direttiva), mentre le normative degli Stati Extracomunitari possono contenere previsioni diverse e non essere considerati a regime equivalente. Per ulteriori informazioni in merito alla cooperazione tra Stati, si veda DE GUTTRY A. - PAGANI F., *La cooperazione tra gli stati in materia di confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio: raccolta commentata della normativa internazionale e delle misure di attuazione*, Padova, 1995.

⁹³ Nel 2009 si stimava che transitassero, ogni anno, nei conti *offshore* esentasse «circa 7000 miliardi di dollari, di cui 2000 in Svizzera, 1000 nei Caraibi (Bahamas, Cayman e Antille), 850 in Lussemburgo. Seguono Isole del Canale con 500 milioni, Singapore e Hong Kong con 450 milioni, Liechtenstein con 165 milioni», in CARBONE M. - TOLLA M., *Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di antiriciclaggio*, Bari, 2010, pag. 350. Si veda anche LONGHI M., *Paesi a rischio e «black-list» antiriciclaggio*, in *Corr. tribut*, 2010, pag. 3390 ss e TARALLETTO B., *Il libro dei paradisi fiscali: come orientarsi nell'epoca della finanza globale*, Roma, 1998.

ti sinonimi, nella realtà sono due situazioni ben distinte tra loro⁹⁴. Quando parliamo di «paradiso fiscale» si intende un paese caratterizzato da un regime fiscale irrisorio (se non nullo) tale da rendere vantaggiosi e lucrosi i depositi monetari, gli investimenti ed i scambi in valuta⁹⁵. Con il termine «paradiso bancario» ci si riferisce a quella situazione in cui la segretezza degli istituti di credito è garantita dallo stesso stato in misura tale che anche in caso di un'espressa richiesta da parte dell'Autorità Giudiziaria vi sono difficoltà a superare il segreto bancario per ottenere informazioni sulle attività e sulle operazioni poste in essere per conto dei clienti, rendendo quindi difficile, se non impossibile, accertare l'origine e la destinazione ultima delle somme di denaro effettivamente movimentate e quindi ricostruire il processo di riciclaggio di denaro. Sono Paesi in cui l'attività bancaria non gode di quella trasparenza che, al contrario, caratterizza i Paesi "virtuosi" e non vi è una cooperazione e collaborazione con gli altri Stati in merito allo scambio di informa-

⁹⁴ Talvolta alcuni autori ritengono più adeguato considerare i paradisi fiscali e bancari come un'unica fattispecie, definita «*paradis financiers*», usando quindi un termine che contempli gli aspetti caratterizzanti di questi Paesi, ove «il segreto bancario è rigidamente tutelato e salvaguardato; le operazioni valutarie e finanziarie rese rapide ed agevoli da idonei e specifici strumenti legislativi; gli istituti di credito garantiscono alla clientela il più assoluto anonimato; lo svolgimento di accertamenti bancari o patrimoniali è inibito o, quantomeno, reso difficile e limitato ai casi di assoluta indispensabilità; l'assistenza giudiziaria ed eventuali Commissioni rogatorie estere non è garantita dall'esistenza di accordi internazionali; e l'irrisorietà (se non inesistenza) di gravami fiscali sui redditi societari e/o delle persone fisiche e sui redditi di capitale rende particolarmente vantaggiosi e lucrosi i depositi monetari, gli investimenti e i traffici in valuta», così CUCUZZA O., *Segreto bancario, criminalità organizzata, riciclaggio, evasione fiscale in Italia*, Padova 1995, pag. 288.

⁹⁵ Si veda DENEALTY A., *Offshore: paradisi fiscali e sovranità criminale*, Verona, 2011.

zioni, fattori che, come si è già ripetuto più volte, sono fondamentali per una lotta al riciclaggio su scala internazionale. Risulta immediato comprendere come questi Paesi, «non cooperativi», assoggettati ad una bassa fiscalità e con un affermato segreto bancario, possano essere veicoli per commettere frodi fiscali o per il compimento di reati di riciclaggio di denaro sporco.

Se quindi il problema del segreto bancario è parzialmente risolto, parlando di paradisi bancari e fiscali non si può dire altrettanto. Seppur la comunità internazionale monitori costantemente tali Paesi non cooperativi e cerchi di scoraggiare il ricorso ad essi⁹⁶, la loro esistenza rappresenta una forte limitazione all'efficacia della normativa antiriciclaggio, poiché vi saranno sempre delle zone a cui è possibile appoggiarsi per l'occultamento di denaro proveniente da reato.

⁹⁶ Si pensi, ad esempio, all'Italia e alla questione dello scudo fiscale per il rientro in patria dei capitali detenuti all'estero. Si veda al riguardo CARBONE M., *Lo scudo fiscale*, in CARBONE M. - TOLLA M., *op. cit.*, pag. 376 ss; MOLINARO G., *Gli adempimenti antiriciclaggio nello scudo fiscale*, in *Corr. tribut*, 2009, pag. 3502 ss; MOLINARO G., *Stretta sugli obblighi antiriciclaggio per lo scudo fiscale*, in *Corr. tribut*, 2010, pag. 1052 ss; e CUZZOCREA A., *Rimpatrio di capitali attraverso lo scudo fiscale e presidi antiriciclaggio*, in *Mondo banc.*, 2011, n. 5, pag. 35 ss.

CAPITOLO SECONDO

L'EVOLUZIONE DELLA LEGGE ANTIRICICLAGGIO

VATICANA

SOMMARIO: 2.1. Premessa. - 2.2. La Convenzione monetaria con l'Unione europea e la necessità di una normativa. - 2.3. L'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA). - 2.4. La Legge del 30 dicembre 2010, n. CXXVII. - 2.5. Dalla Legge del 30 dicembre 2010, n. CXXVII alla Legge del 24 aprile 2012, n. CLXVI: conferme, novità e cambiamenti. - 2.6. Retroattività o non retroattività? - 2.7. L'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF).

2.1. Premessa.

Lo Stato della Città del Vaticano (SCV), governato dalla Santa Sede, è un'*enclave* situato nella città di Roma e che attira in media diciotto milioni di turisti e pellegrini l'anno. Seppur esso goda del primato di essere il più piccolo stato al mondo, sia in termini di popolazione che di estensione territoriale, non si può ovviamente dire che l'importanza rivestita nel contesto internazionale sia di pari dimensioni. Infatti, oltre all'interesse di carattere puramente religioso, questo piccolo stato è oggetto di costante monitoraggio da parte della comunità mondiale per gli ingenti flussi di denaro e le notevoli transa-

zioni finanziarie che avvengono per il tramite della c.d. «banca vaticana», l'Istituto per le Opere di Religione (IOR).

Nel corso degli anni questo istituto è stato più volte motivo di imbarazzo per la Santa Sede, a causa di accuse mosse per le attività compiute al proprio interno, tra le quali quelle di riciclaggio di denaro sporco. Basti pensare allo scandalo del Banco Ambrosiano¹, al caso Sindona, al coinvolgimento in Tangentopoli nonché al connubio che molto spesso si crea tra Chiesa e mafia, ed infine, nei giorni nostri con tutti gli scandali relativi alla fuga di notizie sulla presunta esistenza di *dossier* contenenti informazioni riguardanti lotte di potere all'interno del Vaticano e una cattiva gestione delle finanze vaticane, che portarono nel maggio 2012 alle dimissioni dell'allora presidente dell'Istituto per le Opere di Religione, Ettore Gotti Tedeschi² e che nell'estate 2013 hanno indotto Papa Francesco ad istituire una commissione di vigilanza sull'istituto³, nonché al rapporto problematico che da sempre intercorre tra

¹ BELLAVITE PELLEGRINI C., *Storia del Banco Ambrosiano: fondazione, ascesa e dissesto 1896-1982*, Roma, 2001; BELLI F. - MACCARONE S. (a cura di), *Le crisi bancarie: il caso del Banco Ambrosiano*, Milano, 1985 e RIZZI F., *Vaticano e Ambrosiano*, Napoli, 1988;

² STASIO D., «Cliente a rischio». *JP Morgan chiude il conto dello IOR*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 marzo 2012, pag. 15; MARRONI C., *Scontro in Vaticano: Gotti Tedeschi lascia la presidenza dello IOR*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 maggio 2012, pag. 19; MARRONI C., *L'addio di Gotti Tedeschi: «Mai tradito il Pontefice»*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 maggio 2012, pag. 8; MARRONI C., *Lo IOR a Gotti Tedeschi: «Non hai fatto il tuo dovere»*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 maggio 2012, pag. 7; e SARZANINI F., *Ior, Gotti Tedeschi voleva inviare il dossier al Papa*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 giugno 2012, pag. 15.

³ Sulla questione si veda MARRONI C., *IOR, il Papa nomina una commissione*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 giugno 2013, pag. 31; CIMMARUSTI I. - LUDOVICO M., *Truffa e corruzione allo IOR: tre arresti*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 giugno 2013, pag. 9; CIMMARUSTI I., *Ipem: «L'istituto uno strumento per l'elusione»*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 giugno 2013, pag. 9;

IOR e Banca d'Italia⁴ e al sospetto di un coinvolgimento dell'istituto in attività di riciclaggio, che portarono al blocco dei bancomat nel territorio dello Stato all'inizio del 2013⁵.

Si può capire come, in un contesto simile, il bisogno di una normativa volta a prevenire il riciclaggio di denaro sporco sia divenuta sempre più urgente, sino ad arrivare il 30 dicembre 2010 con l'emanazione del primo *corpus* normativo vaticano contenente regole volte a contrastare il riciclaggio di denaro sporco, la legge n. CXXVII, in seguito modificata con decreto del 25 gennaio 2012, n. CLIX, emanato dal Presidente del Governatorato, e confermato poi con la legge del 24 aprile 2012, n. CLXVI.

MARRONI C., *Il Papa e la strategia «gesuitica» per la riforma*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 maggio 2013, pag. 9 e MARRONI C., *Caso IOR, si dimetto i vertici*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 luglio 2013, pag. 7.

⁴ I rapporti tra IOR e Banca d'Italia sono da sempre molto tesi. Nel settembre 2010, Banca d'Italia ha chiarito i termini entro i quali va intesa l'attività con lo IOR. In tale lettera si precisa che lo IOR svolge la sua attività in un ordinamento non incluso nella lista dei paesi extracomunitari con regime antiriciclaggio "equivalente". Di conseguenza, agli intermediari italiani che intrattengono rapporti con lo IOR non è consentito di adottare gli obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela, ma sono tenuti ad adempiere a quanto stabilito in materia di obblighi rafforzati e, di conseguenza, a registrare i dati nell'Archivio Unico Informatico (AUD). Inoltre, Banca d'Italia ha chiarito che nel caso in cui lo IOR non dichiarasse su richiesta dell'intermediario italiano le informazioni riguardanti la propria clientela, l'intermediario dovrebbe astenersi dal compiere l'operazione e inviare una segnalazione di operazione sospetta.

⁵ Sulla questione si è molto discusso, al punto che il 10 gennaio 2013 Banca d'Italia è intervenuta rilasciando una lettera contenente la spiegazione della sua scelta. Come si evince dal documento, Banca d'Italia ha vietato a Deutsche Bank Italia l'operatività tramite POS in Vaticano a causa della mancanza nello Stato «sia di una regolamentazione bancaria e sia il riconoscimento europeo di equivalenza antiriciclaggio». Al riguardo si veda anche MARRONI C., *Vaticano, i bancomat bloccati dalla procura*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 gennaio 2013.

2.2. La Convezione monetaria con l'Unione Europea e la necessità di una normativa.

Come detto poc'anzi, data la situazione e tutti gli scandali che da sempre vedono nello IOR il mezzo per riciclare denaro sporco e i continui danni alla reputazione dello Stato della Città del Vaticano, hanno fatto sì che il 30 dicembre 2010 si giungesse alla prima legge antiriciclaggio. Questa data, ovviamente, ha segnato una svolta nella storia del Paese, in quanto espressione di una volontà dello stesso di avviarsi ad una fase di cambiamento.

Certo il fattore reputazionale ha inciso in questa svolta, ma l'elemento determinante per la stesura della legge è stato sicuramente la Convenzione monetaria firmata il 17 dicembre 2009 dall'Unione Europea e dallo Stato della Città del Vaticano, riguardante l'utilizzo da parte di quest'ultimo dell'euro come propria moneta ufficiale e abrogativa della precedente Convenzione monetaria, risalente al 29 dicembre 2000, con la quale si introduceva la moneta unica in Vaticano, indipendentemente dalla sua non appartenenza all'Unione Europea e alla sua non assoggettabilità alle norme comunitarie⁶.

⁶ Nello Stato della Città del Vaticano circolava e si coniva l'euro già prima del 2009, in virtù della Convenzione monetaria firmata il 29 dicembre 2000, stipulata tra la Repubblica Italiana, per conto della Comunità europea, e lo Stato della Città del Vaticano. Sulla base di tale Convenzione, il Vaticano aveva il diritto di utilizzare l'euro come propria moneta e di conferire corso legale alle banconote e monete in euro, nonché il diritto di coniare monete in euro per un valore nominale massimo di euro 670.000 e per un importo aggiuntivo di euro 210.000 al verificarsi di determinate circostanze. Tale Convenzione andava a sostituire un'altra Convenzione monetaria firmata tra lo Stato della Città del Vaticano e la Repubblica Italiana il 3 dicembre 1991 (anch'essa sostitutiva di una precedente convenzione monetaria stipulata fra il Regno d'Italia e lo Stato della Città del Vaticano il 2 agosto 1930). Con tale Convenzione, infatti, l'Italia metteva a disposizione dello Stato Vaticano la propria Zecca

A seguito della nuova Convenzione il Vaticano si impegna, come in precedenza, ad adeguarsi a quanto stabilito nel documento, contenente delle regole di carattere tecnico, come ad esempio l'ammontare massimo di monete coniabili, il valore, le caratteristiche che devono possedere ecc. Tuttavia, di particolare importanza al nostro fine è l'art. 8, nel quale sono indicate una serie di misure, di atti e di norme comunitarie che lo Stato è chiamato ad adottare ai fini della Convenzione. Tra queste norme, al comma 1, lett. *b*) figurano quelle concernenti la «prevenzione del riciclaggio di denaro, della frode e della falsificazione di mezzi di pagamento in contante e diversi dal contante, medaglie gettoni e i requisiti in materia di comunicazione statistica», scattando così l'obbligo per il Vaticano di adeguarsi ai presidi comunitari antiriciclaggio, contemplati nella direttiva 2005/60/CE e quindi, di rimando, alle 40 Raccomandazioni GAFI del 2003 e alle IX Raccomandazioni Speciali in materia di contrasto al finanziamento al terrorismo internazionale^{7 8}.

per la coniazione delle monete vaticane, identiche alle italiane «per quanto concerne il metallo, la composizione chimica, il valore nominale intrinseco dei singoli pezzi». Oltre ad essere identiche a quelle italiane, all'art. 3 si stabiliva che le due monete avevano «identico corso legale e potere liberatorio nei rapporti tra privati e in quelli con le pubbliche casse» nei due Paesi.

⁷ È importante rilevare questo in quanto, come già illustrato nel precedente capitolo, nel febbraio 2012 sono state pubblicate le nuove Raccomandazioni GAFI. Il fatto che la legge CXXVII, e altresì la CLXVI, si basino sulla Terza Direttiva antiriciclaggio, implica che la legge antiriciclaggio vaticana si ispiri in qualche modo anche alle vecchie Raccomandazioni GAFI. Di conseguenza, nel momento in cui l'Unione Europea emanerà la prevista Quarta direttiva, il Vaticano sarà chiamato ad adeguarsi al suo contenuto.

⁸ In allegato alla Convenzione monetaria sono elencate tutte le disposizioni giuridiche in materia di riciclaggio di denaro, di frode e falsificazione nonché sulle banconote e monete in euro che lo Stato della Città del Vaticano è chiamato ad attuare per conformarsi a quanto

2.3. L'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA).

I destinatari principali della normativa antiriciclaggio vaticana sono l'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA). Questi due enti rappresentano, ai nostri fini, i principali intermediari finanziari nel territorio vaticano⁹.

Seppure solitamente sia attribuito allo IOR il soprannome di «banca vaticana», è l'APSA che riveste tale ruolo. Ad essa, infatti, spettano la coniazione delle monete metalliche nonché l'amministrazione dei beni mobiliari e immobiliari di proprietà della Santa Sede finalizzati a fornire le risorse necessarie all'adempimento delle funzioni della stessa Curia Romana. Al fine di permettere questo, l'APSA è chiamata a conservare integro il patrimonio e renderlo, per quanto possibile, fruttifero in modo tale da mantenere l'equilibrio tra rendimenti patrimoniali e spese sostenute.

È importante prestare attenzione sull'origine dei beni: non sono ammessi tutti i beni, ma solo quelli di proprietà della Santa Sede, rendendo pertanto impossibile per un soggetto terzo depositare il proprio patrimonio presso l'APSA.

Per quanto riguarda l'organizzazione, ai sensi del suo regolamento, l'APSA è un Dicastero della Curia Romana suddiviso in due sezioni, quella

stabilito dall'Unione Europea. Per ulteriori informazioni sull'elenco, rimando alla stessa Convenzione monetaria.

⁹ Così definiti anche dal Moneyval nel «*Mutual Evaluation Report of anti-money laundering and combating the financing of terrorism regime of the Holy See (including Vatican City State)*», 4 luglio 2012, pag. 32.

ordinaria e quella straordinaria, alle quali competono funzioni e responsabilità diverse. La principale differenza tra le due consta nella tipologia di beni da amministrare: alla prima spettano i beni immobili, alla seconda i beni mobili. Infatti, ai sensi dell'art. 8, comma 1 del regolamento, la sezione ordinaria si occupa dell'amministrazione del patrimonio immobiliare di proprietà dell'APSA stessa nonché di quello affidatole da altri enti della Santa Sede. Oltre ad amministrare il patrimonio immobiliare della Santa Sede, la sezione ordinaria eroga servizi di carattere tecnico-amministrativo, fornendo quanto è necessario per la normale attività dei Dicasteri¹⁰.

Con riferimento alla sezione straordinaria, lo stesso art. 8, comma 2, stabilisce che quest'ultima è tenuta ad amministrare i beni mobili derivanti dalla Convenzione finanziaria allegata al Trattato del Laterano dell'11 febbraio 1929 e di quelli acquisiti successivamente, provvedendo alla loro gestione secondo l'evoluzione del mercato mobiliare e le indicazioni fornite al fine di garantire un'attività economica e finanziaria rispettosa della morale, ma che tuttavia permetta di raggiungere il miglior rendimento in condizioni di massima sicurezza. Proprio per le caratteristiche dei beni che amministra e gestisce (disponibilità liquide, strumenti finanziari e altri valori), la sezione straordinaria può compiere, in via del tutto eccezionale, operazioni in strumenti finanziari per conto di singole persone, previa autorizzazione del Cardinale

¹⁰ L'APSA è disciplinata anche nel *Pastor Bonus* di Papa Giovanni Paolo II, emanato il 28 giugno 1988. Ai sensi dell'art. 174 la sezione ordinaria, oltre ad amministrare i beni che le sono stati affidati, si occupa della gestione del personale della Santa Sede; sovrintende alla direzione amministrativa degli enti che fanno capo ad essa, dispone di quanto necessario per l'ordinaria attività dei dicasteri; cura la contabilità e redige budget e bilancio d'esercizio.

Presidente e, comunque, non per il personale dell'APSA¹¹. Proprio per la sua attività istituzionale, è questa sezione ad intrattenere rapporti con gli altri enti della Santa Sede, con il sistema bancario e con le istituzioni finanziarie internazionali¹².

Nonostante il ruolo di banca sia più attribuibile all'APSA, è lo IOR che viene erroneamente considerata la banca del Vaticano e a cui si rivolge principalmente l'attenzione da parte della comunità internazionale a causa del suo presunto coinvolgimento a scandali di varia natura.

È importante individuare il motivo del ruolo così centrale dello IOR negli affari finanziari del Vaticano.

L'Istituto per le Opere di Religione fu costituito con Chirografo del 27 giugno 1942 da Papa Pio XII. Lo statuto dello IOR due anni dopo fu modificato, fino ad arrivare al 1° marzo 1990, giorno in cui Papa Giovanni II diede una nuova configurazione all'istituto, al fine di adeguarlo alle esigenze dei tempi, mantenendo nome e finalità ma accogliendo la collaborazione e la responsabilità di laici cattolici competenti.

Lo statuto dello IOR è articolato in vari capi, nei quali si definiscono lo scopo, le responsabilità, l'organizzazione dell'istituto e le regole di condotta dei soggetti coinvolti.

¹¹ L'art. 175 del *Pastor Bonus* di Papa Giovanni Paolo II dispone che la sezione straordinaria amministri i beni mobili propri nonché quelli che le sono stati affidati da altri enti della Santa Sede.

¹² Per informazioni sull'attività dell'APSA, all'organizzazione e al funzionamento rimando al suo stesso regolamento.

Di particolare importanza ai nostri fini è il Capo I, il quale contempla nome, scopo e responsabilità. La questione, infatti, è di capire come questo istituto possa essere utilizzato ai fini di riciclaggio.

Andando ad esaminare il Chirografo di Papa Giovanni Paolo II, all'art. 1 è stabilito che l'istituto ha sede nello Stato della Città del Vaticano e gode di personalità giuridica canonica¹³. È importante rilevare che lo IOR ha sede

¹³ È d'obbligo ricordare che lo Stato del Vaticano non si avvale del diritto italiano, bensì gode di proprie norme. Le norme italiane, infatti, sono da considerarsi suppletive a quelle vaticane, pertanto trovano applicazione qualora le leggi vaticane non dicano nulla su una determinata materia. Infatti, secondo quanto stabilito all'art. 1 della «Legge sulle fonti del diritto», n. LXXI del 1° ottobre 2008, «l'ordinamento vaticano riconosce nell'ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo». Inoltre, sono considerate fonti principali la «Legge Fondamentale», nonché «le leggi promulgate per lo Stato della Città del Vaticano dal Sommo Pontefice, dalla Pontificia Commissione o da altre autorità alle quali Egli abbia conferito l'esercizio del potere legislativo». Sempre all'art. 1, si specifica poi che quanto disposto per le leggi interessa anche i decreti, i regolamenti e ogni altra disposizione normativa legittimamente emanati. A stabilire il ruolo rivestito dalla normativa italiana in territori vaticano è, invece, l'art. 3 della legge n. LXXI/08, ove si sancisce che «nelle materie alle quali non provvedono le fonti indicate nell'art. 1, si osservano, in via suppletiva e previo recepimento da parte della competente autorità vaticana, le leggi e gli altri atti normativi emanati dallo Stato Italiano (...) purché i medesimi non risultino contrari ai precetti di diritto divino, né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili». Quindi, quando all'art. 1 dello Statuto dello IOR, si fa riferimento alla personalità giuridica canonica, non si deve intendere quanto stabilito nell'ordinamento italiano, bensì quanto disposto dal Capitolo II, «Le persone giuridiche», del Codice di Diritto Canonico. Per ulteriori informazioni sull'ordinamento giuridico vaticano si veda CHIESA CATTOLICA, *Patti lateranensi e piccola antologia della legislazione italiana*, Milano, 1968; CORBELLINI G. (a cura di), *Leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*, Roma, 2007; D'AVACK, P.A., *Il rapporto giuridico fra lo Stato della Città del Vaticano, Santa Sede e Chiesa cattolica*, Milano, 1939; DEL GIUDICE V., *La questione romana e i rapporti tra Stato e Chiesa fino alla conciliazione*, Roma, 1947;

nello Stato della Città del Vaticano, ma non possiede altre sedi o filiali oltre quella, di conseguenza tutte le sue attività vengono svolte all'interno delle mura vaticane.

Nei successivi due articoli si definiscono scopo e responsabilità dell'istituto. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lo scopo è di «provvedere alla custodia e all'amministrazione dei beni mobili e immobili trasferiti o affidati all'istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione o di carità». Quindi, a differenza dell'APSA, provvede alla gestione dei beni ricevuti anche da terzi e non esclusivamente di proprietà della Santa Sede.

Al fine di poter essere ammessi, come si legge al comma 1, i beni devono essere destinati ad opere di bene. Pertanto con questa previsione lo IOR sarebbe chiamato ad effettuare una scrematura delle proprie entrate, andando ad accogliere solo quelle per l'appunto volte a fini religiosi e caritatevoli. Tuttavia, il comma successivo contempla un'apertura, precisando che sono accettati i beni aventi destinazione «almeno parziale e futura» alle opere di religione o di carità. Ed è proprio questo secondo comma, con il quale si ammettono beni non totalmente destinati ai più nobili scopi, a permettere di fatto che al suo interno possano avvenire operazioni poco virtuose. Sfruttando l'alibi della beneficenza i riciclatori hanno la possibilità far entrare il denaro sporco tra le sue mura, per poi ottenerne di pulito.

JEMOLO, A. C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*⁴, Torino, 1971 e PETRONCELLI M., *La Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano*, Milano, 1932.

Di particolare interesse è l'art. 3, comma 1, ove si stabilisce che «l'istituto è responsabile della custodia e amministrazione dei beni ricevuti» e tale responsabilità è disciplinata dalle norme vigenti nello Stato della Città del Vaticano, da quanto stabilito nello statuto e nel regolamento nonché da quanto previsto per le singole operazioni. Attribuendogli il potere di custodire e amministrare i beni, lo IOR può svolgere tutte le operazioni che ritiene più opportune, con l'unica accortezza di non pregiudicare il patrimonio del depositante. Di qui appunto il collegamento con il comma 2 dell'art. 2 e al riciclaggio. Lo IOR può accettare beni che abbiano anche destinazione parziale a fini caritatevoli, occupandosi della loro custodia e amministrazione e il tutto, fino a qualche anno fa, tutelato da conti anonimi o cifrati, rendendo così agevole per un soggetto poter utilizzare l'istituto al fine di riciclare denaro sporco.

Infine, l'ultimo comma stabilisce che in caso di controversie il foro competente è quello dello Stato della Città del Vaticano. Così facendo, si esclude la competenza dei tribunali italiani per quanto riguarda le questioni dello IOR, che per qualsiasi richiesta sono chiamati a presentare una rogatoria, alla quale lo Stato della Città del Vaticano potrà decidere se rispondere o meno. A rendere maggiormente inderogabile quest'ultima precisazione vi è l'art. 11 dei Patti Lateranensi, il quale esenta gli enti centrali della Chiesa da ogni ingerenza da parte dello Stato Italiano, assicurando ulteriormente la competenza vaticana sulle questioni.

Ricorrendo anche solo velocemente questi tre articoli è possibile capire il motivo per il quale lo IOR in passato potesse rappresentare un "intermediario" facilmente utilizzabile per il riciclaggio di denaro.

Tuttavia, come si avrà modo di osservare nei prossimi capitoli, a seguito dell'emanazione della normativa antiriciclaggio e di tutte le sue successive modifiche, la situazione in Vaticano è cambiata notevolmente. Ad oggi, sia l'APSA che lo IOR non sono più così facilmente sfruttabili ai fini del riciclaggio come potevano, invece, esserlo fino a qualche anno fa.

2.4. La Legge del 30 dicembre 2010, n. CXXVII.

Riprendendo quanto detto in precedenza, con la Convenzione monetaria del 17 dicembre 2009 in Vaticano è iniziato l'*iter* legislativo che avrebbe portato alla promulgazione della normativa antiriciclaggio, conclusosi il 30 dicembre 2010 con la Lettere Apostolica in forma di *Motu Proprio*, con la quale Papa Benedetto XVI ha approvato per lo Stato della Città del Vaticano l'emanazione della «Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo», n. CXXVII, ed entrata in vigore il successivo 1° aprile 2011.

L'importanza del *Motu Proprio* emerge fin da subito, ove il Pontefice stabilisce che la legge n. CXXVII/10, nonché le sue future modifiche, avranno vigore anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede, laddove questi svolgano le attività stabilite all'art. 2 della stessa legge, precisando poi che l'Autorità d'Informazione Finanziaria (AIF) esercita le sue funzioni nei confronti di costoro. Così fa-

cendo il Pontefice ha reso efficace la normativa antiriciclaggio anche per tutti i soggetti considerati persone giuridiche canoniche e, di conseguenza, disciplinati dal diritto canonico.

Inoltre, sempre con tale *Motu Proprio*, il Sommo Pontefice ha riservato a se stesso in via esclusiva il potere legislativo in materia, facendosi propria la disciplina (inclusa l'istituzione dell'AIF), escludendola dall'esercizio della potestà legislativa degli altri organi deputati.

Entrando nel merito della normativa, gli articoli contenuti al suo interno ricalcano quanto stabilito dalla Terza Direttiva antiriciclaggio e nella redazione le autorità vaticane hanno beneficiato dell'assistenza del Comitato misto previsto dalla stessa Convenzione monetaria, composto da delegati dello Stato della Città del Vaticano e dell'UE, quest'ultima rappresentata da membri della Commissione, della Banca d'Italia e della Banca Centrale Europea¹⁴.

Seppure il testo originario sia stato modificato ed integrato con il decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, n. CLIX, e successivamente confermato con la legge del 24 aprile 2012, n. CLXVI, è importante una sua breve analisi, in quanto permette di capire le cause per cui si è giunti all'emanazione di una seconda legge sostitutiva della precedente.

¹⁴ Tale Commissione mista è stata istituita allo scopo di osservare sull'applicazione della convenzione, stabilire l'ammontare massimo annuo di monete da emettere, analizzare l'adeguatezza della proporzione minima di monete da introdurre al valore facciale nonché esaminare e valutare le misure adottate dallo Stato della Città del Vaticano per l'attuazione della normativa UE prevista dalla convenzione.

La legge n. CXXVII/10 si presenta articolata in tredici capi. Il primo capo che si incontra ha carattere introduttivo, nel quale si elenca una serie di definizioni e si stabilisce l'ambito d'applicazione della normativa, precisando che le definizioni devono essere così intese solo «ai fini della presente legge», cioè limitatamente al contesto del riciclaggio e non in altri ambiti. Per quanto riguarda i destinatari delle previsioni normative, le autorità vaticane hanno preferito specificare le attività piuttosto che i soggetti specifici. Tra tali attività, oltre a quelle tipiche del settore finanziario o comunque quelle dei c.d. *Designated Non-Financial Businesses and Professions*, rientrano anche le imprese commerciali, ma solo nell'eventualità in cui il pagamento avvenga in contanti e per un importo superiore ad euro 15.000, mentre non figurano le case da gioco (incluse quelle *online*). Tuttavia questa mancanza è giustificata dal fatto che all'interno del territorio vaticano è vietato l'esercizio di tali attività.

Con i capi II e III, invece, è stato arricchito di alcuni reati il codice penale vaticano¹⁵, allo scopo di adeguarlo alle direttive comunitarie. In particolare, al Capo II, «Disposizioni penali in materia di riciclaggio», si introduce nel codice penale il reato di riciclaggio, stabilendo all'art. 421 *bis* c.p., comma 1, che «chiunque fuori dai casi previsti dall'art. 421¹⁶, sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da un reato grave, ovvero compie in rela-

¹⁵ Attualmente in Vaticano non vige il codice penale adottato in Italia, il c.d. Rocco ed entrato in vigore nel 1930, bensì il c.d. Zanardelli, ovvero il codice penale del Regno d'Italia, entrato in vigore nel 1889 e sostituito nel 1930 dal predetto c.d. Rocco. Per ulteriori informazioni sulla storia dei codici penali italiani rimando a VINCIGUERRA S. (a cura di), *I Codici preunitari e il Codice Zanardelli: diritto penale dell'Ottocento*, Padova, 1999.

¹⁶ L'articolo in questione si riferisce alla «Ricettazione».

zioni ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, ovvero impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altra utilità provenienti da reato grave, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro mille ad euro quindicimila». Con questo articolo, quindi, non solo si è aggiunto il reato di riciclaggio, ma anche quello di autoriciclaggio, intendendosi per quest'ultimo l'occultamento di proventi di natura illecita da parte dello stesso soggetto accusato del compimento del reato presupposto. Ovviamente questo assume notevole rilievo in un contesto in cui altri Paesi, tra i quali l'Italia, ancora non perseguono penalmente il reato di autoriciclaggio.

Oggetto del reato di riciclaggio sono i beni o le altre utilità provenienti da un «reato grave», così come definito dall'art. 1, comma 1, n. 6. Tra il sopracitato elenco di definizioni figura anche quella di «reato grave», ove si stabilisce che sono da intendersi come tale i reati contenuti nel Capo III della stessa legge n. CXXVII/10 e nel codice penale agli artt. 145-154 (delitti contro la libertà individuale); 171-174 (corruzione); 248 (associazione per delinquere); 256 (falsità in monete e carte di pubblico credito); 295-297 (frodi nei commerci, nelle industrie e negli incanti); 331-339 (delitti contro il buon costume e l'ordine delle famiglie); 402-404 (furto); 406-412 (rapina, estorsione e ricatto); 413 (truffa); 421 (ricettazione); 460-470 (contravvenzioni concernenti le armi e le materie esplosive). In aggiunta a questi è, comunque, da considerarsi reato grave qualsiasi ipotesi di reato «punita nel minimo con la reclusione o l'arresto pari o superiore a sei mesi o nel massimo con la reclusione o l'arresto pari o superiore ad un anno».

Per quanto riguarda i reati previsti al Capo III, «Altre fattispecie delittuose», il legislatore vaticano ha introdotto una serie di reati nel codice penale, prima non contemplati, sempre allo scopo di adeguarsi alle disposizioni comunitarie al fine di adempiere a quanto stabilito nella convenzione¹⁷. È tuttavia interessante osservare come tra i reati presupposto del riciclaggio scelti dal Vaticano non risultino quelli di natura fiscale, a differenza invece di quanto accade in Italia. È pur vero che la direttiva 2005/60/CE non comprende questi tra i reati presupposto, ma il loro inserimento di sicuro sarebbe stata cosa gradita a fronte di tutte le accuse mosse nei suoi confronti dalle diverse autorità, *in primis* quelle italiane.

Finita questa serie di integrazioni al codice penale, l'intero Capo IV è dedicato al finanziamento al terrorismo, ove si introducono misure per prevenirlo, prevedendo il congelamento dei fondi e delle risorse economiche utilizzate a tal fine.

¹⁷ A seguito della legge antiriciclaggio il codice penale vaticano si è arricchito dei seguenti reati: «Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione», art. 138 *bis*; «Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale», art. 138 *ter*; «Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale», art. 138 *quater*; «Attentato per finalità terroristiche o di eversione», art. 138 *quinquies*; «Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi», art. 138 *sexies*; «Malversazione a danno dello Stato», art. 416 *bis*; «Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche», art. 416 *ter*; «Indebita percezione di erogazione ai danni dello Stato», art. 416 *quater*; «Abuso di informazioni privilegiate», art. 299 *bis*; «Manipolazione del mercato», art. 299 *ter*; «Tratta di persone», art. 145 *bis*; «Contrabbando», art. 459 *bis*; «Tutela dell'ambiente», art. 472 *bis*; «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti», art. 472 *ter*; «Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope», art. 326 *bis*; «Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope», art. 326 *ter*.

Conclusi questi capi introduttivi, dal Capo V inizia la parte dedicata al profilo operativo, relativa agli obblighi di adeguata verifica della clientela, di registrazione e conservazione dei dati e agli obblighi di segnalazione di eventuali operazioni sospette, prevedendo poi sia obblighi rafforzati che semplificati a seconda delle circostanze.

In tema di segnalazioni, all'art. 33 si introduce l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), di cui vengono definiti poteri e funzioni¹⁸, incaricandola dei compiti di *Financial Units*, di legislatore secondario e di soggetto designato alla vigilanza sui soggetti obbligati al rispetto di quanto stabilito dalla legge antiriciclaggio e da tutti i regolamenti emanati successivamente.

Un'importante mancanza della normativa del 2010 emerge proprio in questa fase ove, in tema di registrazione e conservazione dei dati, non è prevista l'istituzione di un archivio unico informatico che consenta all'AIF di svolgere la sua azione in modo centralizzato. L'art. 32, comma 2, dispone sì che i soggetti obbligati devono dotarsi di sistemi tali da permettere una risposta completa e rapida a qualsiasi richiesta di informazioni da parte dell'AIF, ma nulla di più viene previsto, neppure in merito alle modalità di tenuta delle registrazioni dei dati.

Oltre a queste disposizioni, si includono poi obblighi informativi in materia di trasferimento di fondi e vengono imposti controlli sul denaro contante in entrata e uscita dallo Stato. All'art. 39 si stabilisce, infatti, che tutte le persone fisiche che entrano o escono dalle mura vaticane trasportando denaro per un importo pari a quello stabilito dall'Unione Europea (euro 15.000), sono

¹⁸ Per quanto riguarda l'Autorità d'Informazione Finanziaria rimando al paragrafo 2.7.

chiamate a dichiarare per iscritto tale somma all'AIF. Sull'argomento è successivamente intervenuta la stessa AIF, emanando il Regolamento n. 2 ove, nel disciplinare gli obblighi del dichiarante, nonché eventuali sanzioni, ha stabilito che l'ammontare di denaro con cui è possibile entrare e uscire dalle mura vaticane è pari a euro 10.000, abbassando così la soglia.

Infine, come di regola, allo scopo di garantire la riservatezza si riconosce la copertura del segreto d'ufficio su tutte le informazioni di cui si viene a conoscenza nello svolgimento di tutte le attività previste dalla norma, come sancito dal Capo X. L'art. 40 stabilisce che i dati e le informazioni ottenuti nell'esercizio della propria attività sono coperti dal segreto d'ufficio nei confronti di chiunque, ad eccezione dell'AIF e dell'Autorità Giudiziaria, nel caso in cui le informazioni siano necessarie per le indagini o per i procedimenti relativi a violazioni sanzionate penalmente.

A chiusura della normativa vi sono i Capi XI e XII, dedicati alla cooperazione internazionale e alle sanzioni. Per quanto riguarda la cooperazione internazionale, l'art. 41, comma 1, prevede che l'Autorità d'Informazione Finanziaria scambi informazioni in materia di operazioni sospette con altre Autorità di altri Stati aventi gli stessi obiettivi di antiriciclaggio, «a condizioni di reciprocità e, di norma, sulla base di *Memorandum* di intesa», mentre per quanto concerne l'apparato sanzionatorio, l'art. 42 fissa delle sanzioni amministrative pecuniarie da euro 10.000 a euro 250.000, irrogate dall'Autorità d'Informazione Finanziaria, nel caso di violazione degli obblighi stabiliti dalla legge sia da parte di persone fisiche che giuridiche.

In allegato alla norma vengono disposti tre articoli, i primi due relativi alla definizione di «titolare effettivo» e di «persona politicamente esposta», mentre il terzo contempla la possibilità, in capo ai soggetti obbligati, di procedere ad un'adeguata verifica della clientela semplificata nei confronti delle persone politicamente esposte al verificarsi di determinate circostanze.

Nonostante l'impegno dimostrato dal Vaticano nella redazione di questo testo, la legge non è risultata essere del tutto idonea alla prima visita *in loco* del Moneyval, avvenuta il 21-26 novembre 2011. Diverse sono state le critiche mosse alla normativa, poiché non conforme agli *standards* internazionali, accusandola di essere opaca e omissiva in alcuni punti. Si pensi, per esempio al problema del finanziamento del terrorismo internazionale. Questo viene previsto dalla normativa, al cui art. 1, comma 1, n. 8 si dà la definizione, ma quanto poi disposto dal c.d. penale non risulta soddisfacente¹⁹. Oppure, a quanto stabilito dalla direttiva al Capo V «Misure di esecuzione», in particolare per quanto riguarda le «Procedure interne, formazione e riscontro di informazioni». Tutta questa sezione nella legge. n. CXXVII/10 non è presente, che si limita a fare solo qualche accenno al fatto che i soggetti obbligati devono disporre di misure idonee tali da effettuare un'adeguata verifica della clientela, ma niente di più. Come pure la formazione del personale. Si men-

¹⁹ L'art. 1, comma 8, l. n. CXXVII/10 fornisce una definizione di finanziamento del terrorismo che, per come è enunciata, sembra più mirata ad un terrorismo locale piuttosto che internazionale. Oltre a questo problema, è da considerare la successiva trasposizione del reato nel codice penale. Trasposizione che non è avvenuta. Infatti, l'aggiornamento al codice penale del 2010 perseguiva alcuni atti del terrorismo, ma non specificatamente il finanziamento del terrorismo internazionale, risultando pertanto il Vaticano inadeguato alla prima visita *in loco* del Moneyval.

zione che il personale debba essere preparato, anche mediante corsi di formazione, non attribuendo però l'importanza che, invece, sia a livello comunitario che internazionale viene riservata.

I regolamenti emanati dall'Autorità di Informazione Finanziaria al riguardo in parte colmano le lacune lasciate dalla normativa, ma neppure questi possono ritenersi pienamente in linea con le disposizioni internazionali e integrativi della legge n. CXXVII/10.

Proprio in virtù delle critiche mosse alla normativa, nonché all'esito negativo della prima visita *in loco* del Moneyval, il Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, il 25 gennaio 2012, ha emanato il decreto n. CLIX, contenente modifiche ed integrazioni alla legge n. CXXVII/10 e successivamente confermato con la legge del 24 aprile 2012, n. CLXVI.

2.5. Dalla Legge del 30 dicembre 2010, n. CXXVII alla Legge del 24 aprile 2012, n. CLXIV: conferme, novità e cambiamenti.

Come affermato in precedenza, la prima legge antiriciclaggio vaticana non ha riscontrato un esito positivo nella comunità internazionale. Molto sono state le critiche verso tale normativa, a volte puramente oggettive altre volte influenzate anche da un'eccessiva soggettività. Infatti, taluni hanno premiato e premiano tuttora gli sforzi compiuti dal Vaticano nel promulgare la legge, anche se riconoscono una mancanza di esperienza in capo alle autorità vaticane tale da giustificare eventuali lacune nella normativa, altri, invece, accusano il Vaticano di non voler realmente questo cambiamento, ma di aver intrapreso tale direzione per soli fini reputazionali.

Indipendentemente dal motivo che realmente spinge la Santa Sede ad una normativa antiriciclaggio, è indubbio che con la legge n. CLXIV/12 le autorità vaticane abbiano cercato di conformarsi maggiormente agli *standards* internazionali, adoperandosi di adattarli il più possibile al proprio contesto, ove non c'è un libero mercato e neppure un sistema bancario²⁰.

È immediato percepire il cambiamento di approccio nel momento stesso in cui si esaminano sinotticamente i due testi.

La legge n. CLXVI/12, di conferma del decreto del 25 gennaio 2012, n. CLIX contenente le modifiche e integrazioni alla legge n. CXXVII/10, si presenta molto più articolata della precedente, precisando subito in apertura che «sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili o in contrasto» con la nuova legge, andando così a sostituire completamente la prima, ma chiarendo poi che i vari regolamenti emanati dall'Autorità di Informazione Finanziaria prima del 26 gennaio 2012, restano comunque in vigore in quanto compatibili con la precedente legge così come modificata dal decreto. Sono, perciò, fatte

²⁰ Nello Stato della Città del Vaticano vige un regime di monopolio pubblico nei settori economico, finanziario e professionale, ove tutto è deciso e gestito dalla Santa Sede. Infatti il sistema bancario, è costituito solo due enti, l'Istituto per le Opere di Religione (IOR), il cui scopo è di «provvedere alla custodia e all'amministrazione dei beni mobili ed immobili trasferiti o affidati all'Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione o di carità» e tali beni sono accettati se aventi destinazione, «almeno parziale e futura» alle opere di religione o di carità, e l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA), a cui spetta l'amministrazione dei beni di proprietà della Santa Sede destinati a fornire fondi necessari all'adempimento delle funzioni della Curia Romana. Inoltre, per quanto riguarda lo IOR, la stessa Cassazione italiana lo definisce come «ente centrale della Chiesa», quindi un ente di natura governativa, non avente come scopo la distribuzione degli utili.

salve tutte le varie disposizioni emanata dall'AIF, cui i soggetti destinatari devono fare ancora riferimento per l'adempimento dei propri obblighi.

A differenza della precedente, la legge del 2012 formalizza gli scopi della normativa che, oltre a quello di conformarsi alle regole in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo internazionale, sono di promuovere la trasparenza e l'integrità dei settori economico, finanziario e professionale, sostenere la collaborazione attiva tra Autorità competenti e i soggetti chiamati a rispettare gli obblighi previsti dalla legge nonché favorire quella tra Autorità competenti a livello sia nazionale che internazionale, sempre allo scopo ultimo di prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento al terrorismo.

Se il tema della collaborazione attiva era presente anche nella legge n. CXXVII/10, seppure in modo meno incisivo, la trasparenza e l'integrità risultano essere una novità importante del nuovo testo. Bisogni, quelli di trasparenza e integrità, tali da non farli rientrare solo tra gli scopi, bensì da elevarli a principi dell'ordinamento, ove all'art. 1 *bis*, aggiunto con il decreto, si vietano «al fine di tutelare e promuovere l'integrità e la trasparenza dei settori economico, finanziario e professionale» l'apertura o la tenuta di conti, depositi, libretti di risparmi o rapporti analoghi, anonimi, cifrati o intestati a nomi di fantasia o fittizi; rapporti con banche di comodo e l'apertura di case da gioco. L'importanza attribuita alla trasparenza è sicuramente un fattore importante e una scelta gradita ai più a livello internazionale, specialmente a causa delle ripetute accuse mosse nei confronti del Vaticano per mancanza di trasparenza e di essere un paese non troppo incline alla collaborazione con gli altri Stati.

Altra novità è l'art. 1 *ter*, ove in tema di «Ordinamento generale e diritto alla riservatezza» si richiama il *risk-based approach*, elevando anch'esso a principio dell'ordinamento, diversamente da quanto avveniva prima, stabilendo che tutte le misure sono adattate coerentemente al rischio relativo alla controparte, o alla tipologia del rapporto, di prestazione o di transazione.

A conclusione dell'art. 1 *ter*, si richiama il principio della riservatezza, del quale viene garantita l'integrità, così come riconosciuta dal diritto canonico, tuttavia facendo salve le eccezioni espressamente stabilite dalla norma ai fini della collaborazione e dello scambio di informazioni tra autorità competenti per la prevenzione e il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo internazionale.

Subito dopo la fissazione degli scopi della legge nonché dei principi dell'ordinamento, i primi ad essere toccati dalle modifiche del 2012 sono i destinatari degli obblighi della normativa stessa. Oltre ad essere elencati ora per soggetti, come avviene ad esempio anche nella normativa italiana, la legge obbliga costoro a sviluppare politiche aziendali, assetti organizzativi e procedure, nonché programmi di formazione del personale, volte a prevenire il riciclaggio e il finanziamento al terrorismo. Si richiede pertanto che vi sia un personale specializzato e competente, cosa di cui il precedente *corpus* normativo faceva solo un accenno.

Per tutte le persone giuridiche aventi sede legale nello Stato della Città del Vaticano, ora è previsto l'obbligo di registrazione presso il Governatorato, in modo tale da svolgere un controllo costante e continuato sulla natura, sui fini e sul responsabile legale dell'ente che opera sul territorio vaticano.

Se nel complesso, quindi, il Capo I così modificato è più soddisfacente del precedente, grazie soprattutto alla fissazione di principi importanti prima non previsti, l'attuale art. 2 della legge n. CLXVI/12 presenta un'esclusione non contemplata nel vecchio testo. Infatti, con il nuovo art. 2, comma 1, si delimita il campo d'applicazione di determinate norme solo alle persone giuridiche, definite queste come «ogni persona giuridica, qualunque sia la natura e l'attività, incluse le fondazioni e i trust, non rientrante nella definizione di Autorità pubblica», definendo quest'ultima come un «organismo o ente che, in base all'ordinamento interno, svolge direttamente o indirettamente, un'attività istituzionale espressione dell'autorità sovrana». Di conseguenza, ai sensi del nuovo art. 2, comma 1, l. n. CLXVI/12, le Autorità pubbliche sono escluse, in parte, dall'adempimento degli obblighi previsti dalla legge, limitandosi solo a segnalare le operazioni sospette «qualora siano a conoscenza, sospettino o abbiano motivi ragionevoli di sospettare che denaro contante, beni o altre risorse economiche siano proventi di un reato, o che siano in corso o che siano stati compiuti o tentati atti finalizzati al riciclaggio o al finanziamento al terrorismo». Il problema fondamentale risiede nel fatto che l'APSA rientra nella definizione di Autorità pubblica²¹ e, di conseguenza, ai sensi del nuovo art. 2, comma 1, sarebbe esonerata dall'adempimento di tutti gli obblighi di adeguata verifica della clientela e registrazione delle operazioni e tenuta ad inviare eventuali segnalazioni di operazioni sospette, come stabilito al comma 2 dello stesso art. 2. Questo ovviamente non può che portare

²¹ Nel rapporto del Moneyval del 4 luglio 2012, si definisce l'APSA come una «*public authority*» e quindi assoggettata alle norme antiriciclaggio sulla base di tale qualifica.

a problemi, poiché come visto a inizio capitolo, a questa spettano tutte quelle attività tipiche degli istituti finanziari. È possibile comprendere, dunque, come l'esclusione dell'APSA da alcuni adempimenti antiriciclaggio possa essere controproducente e pericolosa per il raggiungimento degli obiettivi della normativa, in quanto non permette un controllo completo sui rapporti e sulle operazioni intrattenuti dall'organismo.

Può ritenersi essenziale, invece, l'aggiunta del Capo I *bis*, disciplinante le «Autorità competenti». La precedente legge, oltre a non prevedere un'apposita sezione dedicata alle autorità coinvolte nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, era incentrata principalmente sull'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF). In capo a questa era stata concentrata la maggior parte del potere, poiché le venivano attribuiti quasi tutti i compiti e che negli altri ordinamenti, sono tendenzialmente ripartiti tra più organi, portando a possibili problemi legati all'indipendenza e all'autonomia del suo operato. Difatti molte delle critiche alla legge n. CXXVII/10 erano state sollevate proprio in virtù di questo timore. Si è largamente contestata la concentrazione di potere, come pure la sua organizzazione, per la possibilità che l'autonomia e l'indipendenza, tipiche delle *Financial Intelligence Units*, potessero essere compromesse.

Con la nuova legge è avvenuta una redistribuzione delle funzioni, precisando le competenze delle diverse autorità, tra le quali la Segreteria di Stato, art. 2 *quinquies*; la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, art. 2 *sexies*; e il Corpo della Gendarmeria, art. 2 *octies*.

Per quanto riguarda l'Autorità d'Informazione Finanziaria, ad essa è dedicato l'art. 2 *septies*, ove il comma 1, proprio per evitare fraintendimenti, proclama l'autonomia e l'indipendenza operativa dell'AIF. I suoi compiti, ora, consistono nell'attività di vigilanza ed emanazione della normativa secondaria, e all'attività di ricezione di tutte le segnalazioni di operazioni sospette, essendo la *Financial Intelligence Unit* dello Stato della Città del Vaticano.

Conclusa la parte relativa ai soggetti coinvolti nella normativa, si apre quella dedicata alle nuove fattispecie di reati da aggiungere al codice penale, interessata anch'essa alle modifiche del 2012. È stata cambiata la formulazione del reato di riciclaggio e di autoriciclaggio. Il nuovo art. 3 innanzitutto sostituisce il termine «reato grave» con «reato presupposto», intendendosi per tale uno di quelli contenuti nell'elenco di cui all'art. 1, comma 1, n. 5, l. n. CLXVI/12. A differenza del precedente, il nuovo art. 421 *bis*, fa leva sul fattore conoscenza del reato, cioè della consapevolezza da parte del soggetto incriminato, il riciclatore, della provenienza delittuosa del denaro contante, dei beni o di altre risorse economiche. Tuttavia, a seguito del nuovo art. 421 *bis*, comma 1, lett. *a*), ora ad essere punito non è solo colui che compie tali attività, ma anche tutti coloro che lo aiutano a sottrarsi alle conseguenze giuridiche dovute dalle proprie azioni.

È importante osservare come il legislatore abbia ampliato i beni oggetto di riciclaggio, preferendo «altre risorse economiche» ad «altre utilità»²². Inol-

²² Con tale sostituzione si è ampliato il margine d'azione della normativa in quanto ai sensi dell'art. 1, comma 12, l. n. CLXVI/12, per risorse economiche sono da intendersi «le attività e le utilità di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, inclusi gli accessori, le pertinenze e i frutti, che non sono beni ma possono essere utilizzate per ottenere

tre, al comma 3, si stabilisce espressamente che «il riciclaggio sussiste anche quando l'autore è lo stesso del reato presupposto»²³.

Per quanto riguarda le «Altre fattispecie delittuose», sono stati aggiunti i reati di «Finanziamento del terrorismo» (colmando quindi in parte la lacuna della legge originaria)²⁴, di «Pirateria» e sono stati modificati alcuni reati nel nome, restando sostanzialmente immutato il contenuto.

Importante novità della legge n. CLXVI/12 è stato l'inserimento dell'art. 42 *bis*, introducendo così nel sistema vaticano la «responsabilità amministrativa delle persone giuridiche» in caso di reati di riciclaggio. Prima del 2012 in Vaticano non vi erano riferimenti ad un'eventuale responsabilità degli enti per gli atti compiuti da soggetti operanti al loro interno. Adesso, a seguito dell'art. 42 *bis*, sempre nel limite del riciclaggio, le persone giuridiche sono chiamate a rispondere nel caso in cui un loro soggetto apicale o un subordina-

beni o servizi». Sulla base di questa definizione, quindi, le risorse economiche comprendono anche le utilità. Grazie a questa modifica, come si evince, il nuovo 421 *bis* comprende elementi ulteriori alle mere utilità e prima esclusi dal suo ambito di applicazione proprio per la terminologia scelta dal legislatore del 2010.

²³ Sul reato di riciclaggio si veda anche quanto scritto Capitolo Terzo, paragrafo 3.2 ove, confrontando il reato di riciclaggio vaticano con quello italiano, si affrontano in maggior dettaglio le diverse formulazioni di reato di riciclaggio e autoriciclaggio della legge n. CXXVII/10 e della legge n. CLXVI/12.

²⁴ Nonostante sia stato aggiunto il reato di finanziamento al terrorismo, questo non è ancora in linea con i dettati comunitari e internazionali. Infatti, tralasciando alcuni aspetti, richiesti invece dai dettati internazionali, sembra ancora mirato ad un carattere puramente locale. Sulla questione dei problemi della legge sotto l'aspetto del finanziamento al terrorismo rimando all'ultimo capitolo dedicato alle osservazioni sulla normativa.

to sono condannati per il reato di riciclaggio, autoriciclaggio o finanziamento del terrorismo²⁵.

Se nel complesso la nuova legge appare migliore della precedente, il fatto di aver escluso le Autorità pubbliche dall'ambito di applicazioni di certe norme non può essere giudicato positivamente. Se scopo della normativa è di prevenire e reprimere attività di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo, così facendo alcuni soggetti non partecipano a pieno titolo a questa lotta, lasciando di conseguenza più spazio al compimento di questo tipo di attività.

2.6. Retroattività o non retroattività?

Una domanda che l'intera comunità mondiale si è posta alla notizia di una normativa antiriciclaggio proveniente dalle mura vaticane, è sicuramente se questa abbia o meno carattere retroattivo e, di conseguenza, se produca effetti anche per i fatti antecedenti alla sua entrata in vigore, il 1° aprile 2011.

La risposta a tale quesito interessa le autorità competenti internazionali, come pure Banca d'Italia, proprio in virtù dei trascorsi con il Vaticano e i suoi enti. Infatti, come si è già detto precedenza, i rapporti tra IOR e Banca d'Italia sono da sempre molto tesi, tensione dovuta sia dalla mancanza di informazioni provenienti Oltretevere e sia dalla scarsa collaborazione e cooperazione degli organi vaticani con le autorità competenti italiane.

²⁵ In merito all'art. 42 *bis* e alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche rimando al Capitolo Terzo, paragrafo 3.7 nel quale si affrontano le misure sanzionatorie adottate dalla legge italiana e quelle previste dalla legge vaticana nei confronti dei trasgressori di quanto dettato dalle normative.

È evidente, quindi, l'importanza che la risposta alla domanda iniziale riversa nel contesto internazionale, specialmente nei rapporti tra Italia e Stato della Città del Vaticano, considerato anche il fatto che proprio il problema della retroattività o meno della norma è stato motivo di scontro tra le alte cariche vaticane e l'allora presidente dello IOR, Ettore Gotti Tedeschi, scontro che ha portato alle sue successive dimissioni. Sicché, questa risulta essere una questione di particolare delicatezza e che a distanza di tempo non è ancora riuscita a trovare una risposta, in quanto permangono ancora dubbi interpretativi²⁶.

Il motivo della discordia risiede proprio a livello normativo in quanto la disciplina attuale, come quella del 2010, non dice nulla al riguardo. Di qui appunto le varie interpretazioni dei contrari e dei favorevoli alla retroattività.

Prima di procedere con l'interpretazione per giungere ad una risposta alla domanda, è indispensabile un richiamo al codice penale vaticano.

Al Libro I «Dei reati e delle pene in generale», Titolo I «Dell'applicazione della legge penale», troviamo gli artt. 1 e 2 che determinano quando un soggetto è perseguibile penalmente e quando invece non lo è. Come per la legge italiana, anche quella vaticana all'art. 1, comma 1, c.p., prevede che un soggetto non possa essere punito per un fatto non espressamente previsto dalla legge come reato e neppure con pene non previste da questa. Al successivo art. 2, comma 1, si aggiunge che nessuno può essere

²⁶ Sulla questione si veda MARRONI C., *Antiriciclaggio: i pm vaticani indagano su due operazioni sospette*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 maggio 2013, pag. 23 e MARRONI C., *Il Vaticano avvia l'inchiesta sui conti attivi presso lo IOR*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 maggio 2013, pag. 24.

punito per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui è stato commesso, non costituiva reato, precisando poi all'ultimo comma, che qualora la legge al tempo in cui il reato è commesso dovesse essere diversa dalla posteriore, si applica quella più favorevole per l'imputato.

Di qui appunto il principio secondo cui un soggetto non può essere sanzionato per un reato che non ha commesso, poiché non previsto dall'ordinamento.

Per quanto riguarda il contesto del riciclaggio, fino al 1° aprile 2011 tale reato non era contemplato nell'ordinamento vaticano, di conseguenza tutti coloro che abbiano svolto attività di tal tipo, come pure tutte le altre fattispecie delittuose previste al Capo III della legge n. CLXVI/12, non potrebbero essere perseguiti penalmente e tutte le disposizioni sanzionatorie previsti in capo ai soggetti destinatari degli obblighi contemplati dalla legge non dovrebbero essere applicate per fatti antecedenti all'entrata in vigore della legge, considerato il fatto che la normativa nulla dice al riguardo.

Proprio quest'ultima circostanza fa sì che si debbano cercare elementi nel *corpus* normativo che permettano di determinare se le autorità competenti hanno qualche potere in merito a quanto avvenuto prima del 1° aprile 2011 e se i soggetti destinatari della norma siano chiamati ad adempiere ad alcuni obblighi anche per i rapporti preesistenti nonché a collaborare con le autorità, anche estere, per quanto accaduto nel passato.

Prendendo in esame la legge CLXVI/12, specialmente il capo riguardante le autorità competenti, all'art. 2 *septies*, relativo all'Autorità d'Informazione Finanziaria, il comma 3, in tema di segnalazioni di transazioni sospette, stabi-

lisce che l'AIF una volta ricevute le segnalazioni e intrapresa l'analisi finanziaria delle stesse, è tenuta ad inoltrare al Promotore di giustizia le informazioni ritenute sufficientemente fondate e che vadano ad integrare possibili casi di riciclaggio o finanziamento al terrorismo. Inoltre, al fine di svolgere al meglio la propria attività, l'art. 2 *septies* attribuisce all'Autorità il potere di accedere tempestivamente alle «informazioni di natura finanziaria, amministrativa o investigativa», nonché stipulare Protocolli d'intesa con le corrispondenti Autorità degli altri Stati al fine dello scambio di informazioni riguardanti operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Questa previsione fa sì che l'Autorità d'Informazione Finanziaria possa accedere a tutte le informazioni di cui necessita e, non essendo specificato nulla al riguardo, è possibile pensare che tra queste siano comprese anche quelle passate, antecedenti all'entrata in vigore della norma. Si deve poi considerare che tutta la legge prevede una collaborazione attiva da parte dei soggetti destinatari degli obblighi, il che comporta un dovere per costoro di fornire tutte le informazioni del caso all'autorità competente.

Con queste precisazioni sembra in parte risolversi il problema della retroattività o meno della legge n. CLXVI/12, anche se il dibattito resta tuttora aperto.

Seppure questa non lo sia, poiché la normativa nulla dice per quanto accaduto prima della sua entrata in vigore e, come si è visto, il codice penale stabilisce che un soggetto non può essere punito per un reato non previsto dall'ordinamento, attribuendo all'Autorità di Informazione Finanziaria il potere di accedere a tutte le informazioni (apparentemente anche a quelle prece-

denti il 1° aprile 2011 se necessario in caso di controlli) si rende superabile il limite della irretroattività. Tuttavia, a detta di chi scrive, la normativa resta ancora molto vaga sulla questione, non risultando del tutto chiaro, a volte, il limite entro cui l'AIF può operare.

Nei mesi successivi all'emanazione sia della legge del 2010 sia del decreto modificativo, sulla questione della retroattività come pure del potere in capo all'AIF di richiedere informazioni sono intervenuti in molti, dando ciascuno la propria interpretazione giungendo molto spesso alla conclusione sopra illustrata. Anche il Segretario di Stato Tarciso Bertone è stato coinvolto nel dibattito, esprimendo il proprio parere, secondo cui la norma non sarebbe retroattiva, pur garantendo la collaborazione da parte dello IOR nonché di qualsiasi altro soggetto vaticano coinvolto in caso di indagini per fatti penalmente perseguibile avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della legge n. CXXVII/10²⁷.

2.7. L'Autorità d'Informazione Finanziaria (AIF).

Come detto nel paragrafo precedente, nei confronti dell'Autorità di Informazione Finanziaria sono state sollevate diverse critiche, soprattutto derivanti dal timore di un suo lavoro non del tutto autonomo e indipendente vista la sua organizzazione. Infatti, rappresenta uno dei temi maggiormente interessati dalle modifiche intervenute con la nuova legge e merita quindi, per quanto possibile, un approfondimento al riguardo.

²⁷ Al riguardo si veda VECCHI G., *Lo IOR e l'antiriciclaggio. L'intervento di Bertone*, in *Corriere della Sera*, 16 febbraio 2012, pag. 27.

L'Autorità d'Informazione Finanziaria, istituita dal Sommo Pontefice al fine di garantire un'efficiente prevenzione e contrasto al riciclaggio di denaro sporco e al finanziamento del terrorismo, è un'istituzione di controllo e verifica delle attività finanziarie collegata alla Santa Sede, alla quale è riconosciuta sia personalità giuridica canonica pubblica sia personalità giuridica civile vaticana e gode di uno statuto, volto a disciplinarne i compiti, l'organizzazione e le modalità di funzionamento.

Nella prima legge antiriciclaggio all'AIF era stata attribuita un'elevata concentrazione di potere, non coinvolgendo, o facendolo ma marginalmente, altre autorità, quali la Segreteria di Stato, la Gendarmeria o la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano.

Ai sensi dell'art. 33, l. n. CXXVII/10, all'AIF spettavano le funzioni di vigilanza del rispetto della normativa nei confronti dei soggetti obbligati, di emanazione di linee guida, ma anche le funzioni tipiche delle *Intelligence Financial Units*. Inoltre all'art. 24, comma 2, lett. a) in ambito di misure volte a prevenire il finanziamento al terrorismo, le veniva riconosciuto l'accesso alle informazioni finanziarie, amministrative ed investigative e giudiziarie al fine di adempiere ai propri obiettivi. Proprio per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, la legge attribuiva all'AIF il potere di disporre con provvedimento il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti dai soggetti coinvolti, nonché di provvedere alla loro custodia, amministrazione e gestione, anche nel caso in cui il provvedimento fosse stato disposto dall'Autorità Giudiziaria (art. 27). Sempre in capo ad essa spettavano poi l'acquisizione presso le autorità competenti di tutte le informazioni necessarie allo svolgimento del-

le indagini e del congelamento dei fondi utilizzati per le attività criminose tentate o poste in essere e la capacità di instaurare rapporti di collaborazione con le rispettive autorità di altri Paesi, al fine di garantire il coordinamento internazionale.

Per quanto riguarda l'emanazione di linee guida, dall'entrata in vigore della legge fino alla promulgazione del decreto modificativo del 2012, l'Autorità di Informazione Finanziaria, ha provveduto diffondere cinque regolamenti, disciplinanti l'entrata e l'uscita fisica, nonché l'attività di trasporto, di denaro dalle porte vaticane; le sanzioni amministrative; l'identificazione e l'invio di segnalazioni di operazioni sospette; l'organizzazione, le procedure e i relativi controlli interni che i soggetti obbligati sono tenuti ad adottare ai fini del rispetto della normativa; la valutazione dei fattori di rischio e le dovute misure da prendere in fase di adeguata verifica della clientela ed, infine, un regolamento contenente una serie di indici di anomalia, volti a facilitare l'attività dei destinatari della legge.

A seguito del Capo I *bis*, introdotto, come si è visto, con la modifica del 2012, è avvenuta una redistribuzione di tali poteri. Se il provvedimento di congelamento dei fondi resta sempre in capo all'AIF, per gli altri non si può dire lo stesso. Infatti, il legislatore ha incaricato l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA) della custodia, dell'amministrazione e della gestione dei beni o risorse economiche congelate, mentre l'acquisizione delle informazioni presso le autorità competenti e l'instaurazione di rapporti con le Autorità degli altri Stati internazionali spetta ora alla Segreteria di Stato.

In generale, quindi, con il Capo I *bis*, le autorità vaticane hanno cercato di garantire una maggiore autonomia e indipendenza dell'operato dell'AIF, effettuando una ripartizione dei poteri in capo a diverse autorità, distinguendo meglio i compiti di ciascuna.

Come detto al paragrafo precedente, l'art. 2 *septies* si occupa dell'AIF, stabilendo che ad essa fanno capo le funzioni di vigilanza nonché quelle delle *Financial Intelligence Units*, dunque la ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette, effettuare studi e analisi ecc. Al fine di compiere al meglio il suo lavoro, l'Autorità d'Informazione Finanziaria emana linee guida, sia con riferimento ad obblighi in materia di rispetto di determinate norme o procedure, sia per quanto riguarda il sistema di segnalazione di operazioni sospette. Sia la legge n. CXXVII/10 che la legge n. CLXVI/12, dunque, conferiscono a tale autorità la funzione di legislatore secondario, diversamente da quanto avviene in Italia, ad esempio, ove a svolgere le funzioni di vigilanza e ad emanare tutta la normativa secondaria è la Banca d'Italia.

Oltre a tutti questi poteri si prevede che l'AIF possa stipulare Protocolli d'intesa con le autorità competenti di altri Stati per lo scambio di informazioni riguardanti operazioni sospette di riciclaggio o finanziamento al terrorismo, ma a differenza delle disposizioni del 2010 ora, ai sensi dell'art. 2 *septies*, comma 7, l. n. CLXVI/12, è necessario il nulla osta da parte della Segreteria di Stato, andando così a limitare l'autonomia e la capacità decisionale dell'unità. Tuttavia, questa precisazione è stata eliminata con la legge del 14 dicembre 2012, n. CLXXXV, il cui art. 1 modifica il suddetto comma 7, disponendo che l'AIF sigli liberamente Protocolli d'intesa con corrispondenti

autorità estere, salvo poi informare la Segreteria di Stato (organo competente per le relazioni con l'estero). Di conseguenza, l'AIF è tenuta solo ad informare la Segreteria di Stato della stipula dei *Memorandum* e non, invece, a richiedere il nulla osta.

A chiusura dell'art. 2 *septies* vi è il comma 6, il quale riconosce in capo all'AIF il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazioni alla normativa, secondo quanto stabilito all'art. 42. L'art. 42 definisce per l'appunto i casi in cui le violazioni degli obblighi determinano l'irrogazione di sanzioni, le modalità con cui queste vengono determinate, nonché la destinazione della somma acquisita con la sanzione. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, l'intera normativa antiriciclaggio prevede che tutte le somme raccolte dalla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo internazionale, quindi sia per il tramite di congelamento dei fondi, confisca o, come in questo caso, sanzioni, siano destinate a opere di carità e di religione del Sommo Pontefice.

Le altre autorità coinvolte nella prevenzione e contrasto al riciclaggio di denaro sporco e al finanziamento del terrorismo internazionale sono, oltre all'Autorità d'Informazione Finanziaria, la Segreteria di Stato, la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano e il Corpo della Gendarmeria.

Per quanto riguarda la Segreteria di Stato, art. 2 *quinquies*, in base alla nuova legge le competono la definizione delle politiche per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo internazionale, promuovendo anche la collaborazione tra autorità della Santa Sede e dello

Stato competenti in materia. Oltre a ciò si occupa dell'adesione della Santa Sede ai trattati e ad accordi internazionali, nonché delle sue relazioni e partecipazioni ad istituzioni e organismi internazionali per la definizione di norme e linee guida in ambito di riciclaggio e finanziamento al terrorismo.

Il Corpo della Gendarmeria, ai sensi dall'art. 2 *octies*, svolge indagini «ai fini della prevenzione e del contrasto dell'attività criminosa», inclusi quindi il riciclaggio di denaro sporco e il finanziamento al terrorismo.

Come si può notare, anche con la nuova legge l'Autorità di Informazione Finanziaria conserva un ruolo centrale nel sistema antiriciclaggio, tuttavia vi è una maggiore ripartizione di funzioni, soprattutto per quanto concerne le questioni riguardanti la III Raccomandazione Speciale, in materia di congelamento dei fondi e delle risorse economiche coinvolte in finalità terroristiche²⁸.

Saggiamente è stata modificata l'originaria legge, ma altrettanto opportuna sarebbe stata anche una revisione dello Statuto dell'AIF, il cui contenuto presenta dei problemi. Infatti, suscita qualche perplessità non solo la questione dei poteri, ma altresì l'organizzazione. Ad esempio, la nomina delle figure apicali spetta direttamente al Sommo Pontefice, in capo al quale è attribuito il potere di modificare il contenuto della normativa, e la ripetibilità del loro

²⁸ Seppure vi sia un miglioramento nell'adeguamento alla III Raccomandazione Speciale in materia di finanziamento al terrorismo internazionale, il Vaticano comunque non è del tutto idoneo con quanto dettato dalla raccomandazione in questione. Sull'argomento si ritornerà al Capitolo Quarto ove, tra le varie osservazioni finali, verrà trattato, per quanto possibile, anche il tema delle politiche di contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale implementate dallo Stato della Città del Vaticano.

mandato risulta apparentemente illimitata, creando di conseguenza indubbi problemi sulle modalità gestorie di questa unità²⁹.

²⁹ Sulla questione rimando al Capitolo Terzo, paragrafo 3.3 in cui, confrontando le scelte organizzative del contrasto al riciclaggio vaticane e italiane, si affronta anche la questione della rinnovabilità del mandato del presidente dell'AIF e i problemi che la sua struttura può generare.

CAPITOLO TERZO

VATICANO E ITALIA:

DUE NORMATIVE A CONFRONTO

SOMMARIO: 3.1. Premessa. - 3.2. Il riciclaggio e l'autoriciclaggio di denaro. - 3.3. I profili organizzativi del contrasto al riciclaggio. - 3.4. I destinatari della normativa. - 3.5. I pilastri fondamentali. - 3.5.1. La canalizzazione delle operazioni. - 3.5.2. L'adeguata verifica della clientela. - 3.5.3. La registrazione delle operazioni. - 3.5.4. La segnalazione delle operazioni sospette. - 3.6. Le disposizioni sanzionatorie.

3.1. Premessa.

Dopo aver brevemente illustrato il percorso della normativa antiriciclaggio vaticana, andiamo ora a vedere le differenze esistenti tra questa e la legge italiana.

Infatti, seppure entrambi i testi debbano conformarsi a quanto disposto dalla Direttiva 2005/60/CE, presentano tuttora delle divergenze, talvolta anche rilevanti, ma che comunque sono andate ad attenuarsi con il decreto modificativo della legge vaticana.

È quindi interessante analizzare tali differenze, cercando di capire le motivazioni che hanno portato i due legislatori ad una determinata scelta piuttosto di un'altra, tenuto conto di quelle che sono le conseguenze di quanto adottato.

3.2. Il riciclaggio e l'autoriciclaggio di denaro.

Il reato di riciclaggio nel codice penale vaticano, come si diceva in precedenza, è stato introdotto con la legge del 10 dicembre 2010, n. CXXVII e successivamente modificato con la legge del 24 aprile, n. CLXVI, con la quale è stato confermato il Decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, n. CLIX, modificativo e integrativo dell'originaria legge. Così facendo il legislatore vaticano ha scelto di trasporre tale attività in un nuovo delitto, diversamente da quanto è avvenuto in Italia. Infatti, la legge antiriciclaggio italiana vieta sì il riciclaggio di denaro, così com'è definito all'art. 2 del d.lgs. n. 231/07, ma con la mera funzione di essere il presupposto per l'applicazione delle misure di prevenzione e contrasto contemplate agli articoli successivi della stessa legge, rimandando poi all'art. 648 *bis* codice penale italiano per la persecuzione del reato.

Andando ad esaminare il nuovo art. 3 della legge n. CLXVI/12, quindi l'art. 421 *bis* c.p. vaticano, risalta subito per una maggiore somiglianza alla definizione di riciclaggio enunciata dal d.lgs. n. 231/07, a differenza della versione del 2010 che richiamava invece quanto stabilito dall'art. 648 *bis* c.p. italiano. Come in precedenza, si vietano sia l'attività di riciclaggio che quella di autoriciclaggio (anche nel caso in cui l'attività oggetto di riciclaggio derivi

da un delitto commesso in un altro Stato), tuttavia l'impostazione risulta ora diversa. Innanzitutto il nuovo articolo considera non più i beni derivanti da un «reato grave», bensì da un «reato presupposto», così come definito all'art. 1, comma 1, n. 5, l. n. CLXVI/12¹, e comunque «ogni fattispecie di reato punita dal codice penale, nel minimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore a sei mesi o, nel massimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore ad un anno»², ampliando così il novero dei reati presupposto. Per quanto riguarda il contesto italiano, l'originario art. 648 *bis* conteneva anch'esso un elenco perentorio di reati, tuttavia con il tempo si è andato sempre più allargando, prevedendo ora quale reato presupposto qualsiasi ipotesi di delitto non colposo³.

Nel complesso, il nuovo art. 421 *bis*, comma 1 c.p. vaticano è composto dalle lett. *a*), *b*) e *c*), ciascuna delle quali prevede determinati comportamenti, avvicinandosi così alla definizione di riciclaggio prevista all'art. 2 del decreto lgs. n. 231/07.

¹ L'art. 1, comma 1, n. 5, l. n. CLXVI/12 contiene l'elenco tassativo di reati da considerarsi presupposto al riciclaggio. Solo al verificarsi di una delle fattispecie contemplate al comma 1, n.5 è possibile sollevare accuse di riciclaggio nei confronti di coloro che cercano di occultare la provenienza delittuosa di denaro, beni o altre utilità. Al riguardo si veda quanto detto al paragrafo 2.4 e 2.5 del Capitolo Secondo.

² La Terza Direttiva, al Considerando n. 7, contiene il termine «reato grave», rinviando poi alla Decisione quadro 2001/500 GAI ove all'art. 1 vengono inclusi nella categoria «in ogni caso i reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata massima superiore ad un anno ovvero, per gli Stati il cui l'ordinamento giuridico prevede una soglia minima per i reati, i reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata minima superiore ai sei mesi».

³ Fino al 1993 la sfera dei reati presupposto al riciclaggio era limitata ai soli delitti di rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione e a quelli concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope. Ora, invece, prevede tutti i delitti non colposi, ampliando notevolmente la definizione.

Con riferimento alla fattispecie di reato, quanto previsto dalla lettera *a*) appare molto diverso dalla formulazione del 2010 che, come si diceva, evocava quella dell'art. 648 *bis* del c.p. italiano. Ora il legislatore vaticano punisce non solo la sostituzione e il trasferimento, ma altresì la conversione di beni, denaro contante e altre utilità, come previsto all'art. 2 del d.lgs. n. 231/07.

Requisito affinché possa trattarsi di riciclaggio è che vi sia come scopo quello di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività criminale a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni.

Le fattispecie contemplate alle lettere *b*) e *c*), invece, sono di nuova introduzione. Come previsto dalla normativa antiriciclaggio italiana, costituiscono riciclaggio anche l'occultamento o la dissimulazione della «reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà di denaro contante, beni o altre risorse economiche, o dei diritti sugli stessi» nonché l'acquisto, il possesso, la detenzione o l'utilizzo di «denaro contante, beni o altre risorse economiche», a condizione che vi sia la conoscenza della provenienza delittuosa dei beni da parte del soggetto, come stabilito alla lett. *a*).

La lettura dell'art. 3 deve essere simultanea a quella dell'art. 1, comma 1, n. 4, della stessa l. n. CLXVI/12. Come si è già detto al precedente capitolo, infatti l'art. 1 contiene una serie di definizioni aventi valore ai fini della normativa. La definizione in questione riguarda il concetto di riciclaggio, ove alla lett. *a*) si rimanda a quanto stabilito dall'art. 421 *bis*, mentre alla lett. *b*) si chiarisce che è riciclaggio anche il concorso, l'associazione, l'aiuto, l'istigazione e l'agevolazione a compiere uno degli atti di cui all'art. 421 *bis*.

Così facendo il legislatore ha voluto comprendere nella definizione non solo l'effettiva azione di «lavaggio» del denaro sporco, ma anche comportamenti anteriori.

È necessario osservare che le condotte hanno un peso diverso nel contesto, tuttavia il legislatore non sembra riconoscere questa diversa gravità assegnando punizioni proporzionali. Infatti, a conclusione del primo comma, nel prevedere il regime sanzionatorio per i soggetti incriminati, la norma non fa alcuna distinzione, punendo indistintamente il colpevole con la «reclusione da quattro a dodici anni e con multa da euro 1.000 ad euro 15.000».

Carattere distintivo della legge del 2010 - e che con le modifiche del 2012 è stato accentuato - è la previsione del reato di autoriciclaggio. Infatti, il nuovo comma 3 della legge n. CLXVI/12 ora prevede espressamente che sussiste il riciclaggio «anche quando l'autore è lo stesso del reato presupposto». Come già visto nel precedente capitolo, il reato di autoriciclaggio non è ancora elevato a reato perseguibile penalmente in tutti gli ordinamenti, si pensi ad esempio proprio a quello italiano. Infatti, per quanto concerne l'Italia, il d.lgs. n. 231/07 (ai fini normativi) contempla sì l'autoriciclaggio, ma altrettanto non avviene nel codice penale.

L'art. 648 *bis* c.p. italiano, definendo il riciclaggio di denaro, chiarisce fin da subito «fuori dai casi di concorso nel reato». Con questa precisazione, il legislatore esclude dall'ambito di applicazione dell'art. 648 *bis* tutti coloro che hanno commesso il reato e che in prima persona cercano di riciclare i proventi delittuosi. Questa rappresenta una grave lacuna nell'ordinamento giuridico italiano, un Paese che da sempre si è dimostrato all'avanguardia e si

è combattuto attivamente al fine di contrastare attività di tale tipo, proprio in virtù dei precedenti storici nazionali. Sul tema dell'autoriciclaggio si è pronunciata di recente anche la Corte di Cassazione, la quale ha affermato con sentenza del 23 gennaio 2013, n. 9226, che il soggetto autore del reato presupposto non può essere accusato anche per riciclaggio, qualora abbia commesso attività di tal tipo, in quanto il codice penale italiano non contempla il reato di autoriciclaggio⁴. Da tempo Banca d'Italia e non solo sta svolgendo un'azione affinché vi sia una presa di coscienza da parte dello Stato per rendere l'autoriciclaggio perseguibile penalmente, proprio al fine di evitare situazioni simili a quella avvenuta nella citata sentenza, ma ad oggi ancora non è stato fatto niente al riguardo. Il fatto che il codice penale vaticano contempli l'autoriciclaggio è ovviamente degno di nota. Dimostra, infatti, che lo Stato

⁴ Con tale sentenza, la Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso presentato dalla pubblica accusa relativo al proscioglimento di un imputato dal reato di riciclaggio. Il soggetto era accusato al tempo stesso sia di bancarotta fraudolenta che di riciclaggio dei proventi derivanti dal reato presupposto, ma il giudice dell'udienza preliminare aveva deciso di non procedere per l'assenza nell'ordinamento del reato di autoriciclaggio. Nel presentare il ricorso, la pubblica accusa aveva richiamato l'art. 48 c.p., incentrando il suo ricorso sulle modalità con cui era avvenuto il riciclaggio, in quanto l'accusato aveva indotto una terza persona (un'anziana signora) a sottoscrivere una polizza assicurativa, con la quale andava a "pulire" il denaro derivante dalla bancarotta. Tuttavia, la Corte di Cassazione con tal sentenza ha rigettato il ricorso in virtù del principio secondo cui «colui che abbia commesso il reato presupposto non può essere ritenuto punibile anche del reato di riciclaggio per aver sostituito o trasferito il provento del reato presupposto: infatti, non essendo configurabile il delitto di autoriciclaggio, diventano del tutto irrilevanti, ai fini giuridici, le modalità con le quali l'agente abbia commesso l'autoriciclaggio, sia che il medesimo sia avvenuto con le modalità dirette sia che sia avvenuto, ex art. 48 c.p., per interposta persona e cioè per avere l'agente tratto in inganno un terzo autore materiale del riciclaggio». Così dicendo la Cassazione stabilisce definitivamente che un soggetto non può essere condannato anche per riciclaggio di quanto ottenuto con il reato presupposto, a prescindere dalle modalità con cui l'autoriciclaggio è avvenuto, in modo diretto o per il tramite di un terzo soggetto.

della Città del Vaticano affrontare il problema seriamente, cercando di arginarlo il più possibile e in qualunque modo esso avvenga.

Infine, i commi 5, 6, 7 e 8 sono riservati alla confisca dei beni prevista in caso di riciclaggio, autoriciclaggio e impiego dei proventi da attività criminose. Ai sensi del comma 5, sono oggetto di confisca sia il prodotto (diretto e indiretto) del riciclaggio, come pure tutti i mezzi utilizzati o che si volevano utilizzare a tal fine, sia il profitto o altro beneficio derivanti, direttamente o indirettamente, dai proventi dal reato presupposto al riciclaggio⁵. Inoltre, qualora non sia possibile la confisca di quanto stabilito al comma 5, il legislatore riconosce la possibilità in capo al giudice di procedere ad una confisca per equivalente, andando quindi ad intaccare denaro contante o risorse economiche di pari valore del bene, profitto o beneficio che sarebbe oggetto di confisca, che si rivelano essere di proprietà o posseduti dal condannato, fatti salvi eventuali diritti vantati da terzi in buona fede.

⁵ Per quanto riguarda la confisca, in passato erano sorti problemi collegati alle nozioni di «prezzo» e di «profitto» del reato. Tuttavia è ormai invalsa la teoria secondo cui per prezzo si deve intendere quanto dato o promosso per «indurre, determinare o istigare un altro soggetto a commettere il reato», mentre per profitto si intende il «lucro, cioè il vantaggio economico» derivante dal compimento del reato, come stabilito dalla Cass., sez. un., 3 luglio 1996, n. 9149. Inoltre il concetto di «profitto» è stato poi distinto da quello di «prodotto», ove per prodotto si intende il guadagno, il frutto derivante direttamente dal reato, ad esempio la cosa o il denaro rubato, mentre il profitto sarebbe il prodotto indiretto, quindi quanto ottenuto dalla vendita della cosa rubata oppure quanto acquistato con il denaro rubato. Sulla questione si veda FONDAROLI D., *Splendori e miseria della confisca obbligatoria del profitto*, in FONDAROLI D. (a cura di), *Principi costituzionali in materia penale e fonti sovranazionali*, Padova, 2008, pag. 117 ss e FORNARI L., *La confisca del profitto nei confronti dell'ente responsabile di corruzione: profili problematici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2005, pag. 63 ss.

Oggetto della norma, quindi, non è il mero risultato diretto dell'attività di riciclaggio, ma va oltre, comprendendo anche quanto ottenuto indirettamente, tutti gli espedienti che si sono utilizzati o che si volevano utilizzare, nonché gli altri benefici ottenuti, sia direttamente che indirettamente, nel compiere un delitto anteriore a quello di riciclaggio. Il fatto che la norma abbia un confine così ampio ha indubbi vantaggi, poiché permette di recuperare per intero il risultato dell'attività illecita, ma allo stesso tempo può portare a problemi nel determinare il limite entro cui poter confiscare il bene. Infatti, vi è il rischio che si crei una sorta di ricerca infinita di beni riconducibili al riciclaggio o al reato presupposto, ma che risultano assai distanti dagli stessi, venendo meno quel nesso, che invece dovrebbe sussistere, con l'illecito penale.

L'art. 421 *bis* c.p. vaticano del 2010 contemplava al suo interno, oltre al reato di riciclaggio e di autoriciclaggio, anche l'impiego dei proventi di attività criminose. Il legislatore del 2012 ha reso autonoma quest'ultima fattispecie, ora disciplinata all'art. 421 *ter* c.p. vaticano. Nel codice penale italiano troviamo una norma simile all'art. 648 *ter*, tuttavia non si può dire che le due norme siano simmetriche, in quanto, a differenza della norma italiana, quella vaticana si applica anche ai casi di autoimpiego. Infatti, ai sensi dell'art. 421 *ter*, comma 1, c.p. vaticano, commette reato «chiunque impiega in attività economiche o finanziarie denaro contante, beni o altre risorse economiche provenienti da un delitto», mentre all'art. 648 *ter*, comma 1, c.p. italiano, come per il reato di riciclaggio disciplinato all'art. 648 *bis*, figura la precisazione «fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648 *bis*», escludendo pertanto l'autoimpiego.

Con riferimento all'art. 2 del d.lgs. n. 231/07, quest'ultimo vale ai soli fini del decreto legislativo, proprio come avviene nella legge vaticana. Ciò implica che ha efficacia solo nell'individuazione del presupposto della disciplina antiriciclaggio contenuta nel decreto.

La definizione contenuta all'art. 2 del decreto è stata mutuata dalla Terza direttiva antiriciclaggio, precisando che «la conoscenza, l'intenzione o la finalità, che debbono costituire un elemento degli atti di cui al comma 1, possono essere dedotte da circostanza di fatto obiettive». Così facendo, si dà la possibilità ai soggetti destinatari della normativa di non seguire meramente un principio di prova, ma di seguire anche il proprio istinto, facendo ricorso all'esperienza maturata nel tempo. Infatti, come si è detto più volte, sia la normativa nazionale che quella internazionale chiedono ai soggetti obbligati una partecipazione attiva, che non si limita a riscontrare quanto accaduto, quindi il caso di riciclaggio certo, ma che vada a prevenire eventuali comportamenti delittuosi, portando ad inviare una segnalazione anche quando via sia il solo sospetto che sia stata fatta un'operazione di tal specie.

Come detto in precedenza, il riciclaggio individuato all'art. 2 d.lgs. n. 231/07 si presenta diverso da quanto previsto dall'art. 648 *bis* c.p. italiano. Innanzitutto la fattispecie «riciclaggio» del decreto si contraddistingue per l'intenzionalità della commissione degli atti, inoltre, diversamente da quanto previsto dall'art. 648 *bis*, c.p. italiano, l'art. 2 d.lgs. n. 231/07 racchiude un'ampia descrizione dei comportamenti considerabili ai fini del riciclaggio e, per concludere, forse l'elemento più problematico del sistema antiriciclaggio italiano dal punto di vista penale, a differenza dell'art. 648 *bis*, l'art. 2

prevede l'autoriciclaggio, in quanto le condotte previste alle lett. a), b) e c) sono legate alla conoscenza della provenienza delittuosa dei beni o dalla partecipazione ad un'attività criminosa. Con quest'ultima precisazione, quindi, il legislatore ha voluto includere l'autoriciclaggio, tuttavia questo è solo un presupposto per l'applicazione della normativa e non un reato perseguibile penalmente, poiché non previsto nel codice penale italiano. Dal confronto appena svolto è possibile notare come gli artt. 1, comma 1, n. 4, lett. b) e 3 della l. n. CLXVI/12 e l'art 2 del d.lgs. n. 231/07 permettano di ricondurre ad attività di riciclaggio atti antecedenti alla conversione, trasferimento, dissimulazione, acquisto di beni ecc., atti tipici della partecipazione al reato e a condotte penalmente irrilevanti, come «consigliare», «istigare» o compiere azioni volte a facilitare la realizzazione del riciclaggio di denaro sporco^{6 7}.

3.3. I profili organizzativi del contrasto al riciclaggio.

Come già detto nel capitolo precedente, con l'introduzione della legge antiriciclaggio, il Vaticano è stato chiamato ad apportare cambiamenti al proprio interno, non solo dal punto di vista legislativo, bensì anche sotto il profilo organizzativo.

⁶ Per ulteriori informazioni sull'aspetto penale del reato di riciclaggio, ex art. 648 bis c.p., rimando a ANGELINI M., *Il reato di riciclaggio: (Art. 648 bis c.p.): aspetti dogmatici e problemi applicativi*, in *Collana del Dipartimento di Diritto Pubblico*, n. 19, Torino, 2008.

⁷ Sul confronto tra la nozione di reato di riciclaggio vaticano e italiano, soprattutto dal punto di vista penale, si veda SGUBBI F. - FONDAROLI D. - ASTROLOGO A. - SILVESTRI G., *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, 2013, n. 9, pag. 1 ss.

Bisogna ricordare che, proprio in forza delle caratteristiche proprie del sistema economico e finanziario di questo piccolo stato, alcune attività o alcuni organi non erano contemplate dall'ordinamento. Il Vaticano, quindi, è andato a istituire *ex novo* figure e ad imporre determinati tipi di obblighi e di attività prima non considerate.

Si è già detto al secondo capitolo che con le modifiche alla legge del 2010 le funzioni e competenze delle varie autorità sono state riviste, cercando di distribuire i vari poteri tra queste più uniformemente. Non entrando troppo nel merito delle funzioni delle autorità previste dal Capo I *bis*, in quanto già precedentemente illustrate, ora ci limitiamo a fare un confronto tra le scelte organizzative italiane e quelle vaticane.

Sia la legge vaticana che quella italiana dedicano un intero capo alle autorità competenti, definendone funzioni e compiti. Seppure il Vaticano con le modifiche del 2012 abbia apportato notevoli migliorie al riguardo, le sue disposizioni presentano ancora dei problemi, soprattutto con riferimento all'Autorità di Informazione Finanziaria, organo nato a seguito della legge.

Con riferimento al contesto nazionale, il legislatore disciplina le autorità agli artt. 5 e 6, d.lgs. 231/07, dedicando l'art. 5 al Ministero dell'Economia e delle Finanze e introducendo all'art. 6 l'Unità di Informazione Finanziaria, tuttavia richiamando all'interno degli stessi articoli altre figure⁸. Un esempio è proprio l'art. 5 in cui, oltre a stabilire compiti e funzioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il legislatore richiama le autorità di vigilanza

⁸ Per ulteriori informazioni sulle scelte organizzative italiane per il contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo internazionale si veda URBANI A., *Disciplina antiriciclaggio e ordinamento del credito*, Padova, 2005, pag. 140 ss.

dei vari settori (quindi Banca d'Italia, CONSOB, COVIP E ISVAP); gli ordini professionali; la DIA; la Guardia di Finanza, la stessa UIF e il Comitato di sicurezza finanziaria.

Come per la legge vaticana, anche in quella italiana emerge subito il bisogno di una collaborazione da parte delle diverse autorità e il soggetto incaricato a promuoverla è il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Esso non solo si limita a essere promotore di tale collaborazione, ma altresì è preposto alle politiche di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo. Possiamo quindi considerarlo come il soggetto speculare della Segreteria di Stato Vaticana che, ai sensi dell'art. 2 *quinquies*, l. n. CLXVI/12, spettano le medesime funzioni nonché è il ruolo di essere l'ente referente per quanto riguarda i sospetti di finanziamento al terrorismo.

Ai nostri fini di particolare importanza sono le scelte fatte dai due legislatori in merito alle *Units* preposte al riciclaggio e quindi all'Unità d'Informazione Finanziaria (UIF) per l'Italia e l'Autorità d'Informazione Finanziaria (AIF) per il Vaticano.

Per quanto riguarda l'AIF, si è già detto che la sua istituzione ai sensi della legge del 2010 aveva dato adito a diverse polemiche e perplessità, tali da portare ad una sua completa riorganizzazione nel 2012.

Ad essa fanno capo non solo le mere attività previste per tali *Units*, quali la ricezione di segnalazioni per operazioni sospette, analisi dei dati e rilascio di *feedback* di quanto ricevuto, ma le compete altresì la funzione di legislatore secondario. Infatti, come stabilito dall'art. 2 *septies*, comma 2, lett. c), l'AIF, oltre a svolgere le mansioni tipiche delle *Finance Units*, è chiamata ad

emanare anche linee guida concernenti eventuali politiche e assetti organizzativi da adottare ai fini del contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo; nonché relative all'espletamento degli obblighi di adeguata verifica, registrazione, conservazione e segnalazioni di operazioni sospette, come pure disposizioni concernenti il trasferimento dei fondi. In aggiunta a queste sue funzioni, l'AIF assume le vesti di organo preposto alla vigilanza nei confronti dei soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio e di lotta al finanziamento al terrorismo internazionale.

Il sistema italiano, invece, distribuisce tali funzioni tra diversi organi. Per quanto riguarda le attività di ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette e tutto ciò che tipicamente ricade in capo alle *Finance Intelligence Units* è attribuito all'Unità di Informazione Finanziaria, mentre l'attività di vigilanza e il ruolo di legislatore secondario ricadono principalmente in capo a Banca d'Italia.

Per poter analizzare l'organizzazione e il funzionamento delle due *Units*, oltre ai due testi normativi sono fondamentali lo «Statuto dell'Autorità di Informazione Finanziaria» e il «Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dell'Unità di Informazione Finanziaria».

La legge n. CLXVI/12 illustra solo le funzioni dell'Autorità di Informazione Finanziaria, mentre per l'organizzazione è necessario rimandare allo Statuto.

L'AIF è composta dal Presidente, Consiglio direttivo, Direttore e personale addetto. Il suo Presidente è nominato dal Sommo pontefice, mentre il Di-

rettore dell'UIF dal Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del Governatore della stessa.

È interessante notare una prima differenza al riguardo. Infatti, a nominare queste due figure non sono soggetti che hanno speculari competenze: per quanto riguarda il Presidente dell'AIF, è lo stesso Sommo Pontefice a nominarlo e pertanto colui che è responsabile della redazione e delle modifiche della stessa legge antiriciclaggio, mentre in Italia a nominarlo è un organo sì con potere normativo ma solo di carattere secondario e non il legislatore primario. Inoltre, il Sommo Pontefice non è chiamato a nominare solo il Presidente, ma anche i membri del Consiglio direttivo (del quale non si fa alcun accenno alla sua durata), mentre nel caso italiano, i membri del Comitato di esperti sono nominati con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentito il Governatore della Banca d'Italia, e restano in carica per tre anni, con la possibilità di rinnovo per altri tre.

Altra questione rilevante riguarda le caratteristiche necessarie alle figure apicali delle due *units*. Per quanto riguarda il Direttore dell'UIF, sia il decreto lgs. 231/2007 e sia il regolamento dell'unità richiedono in capo ad esso requisiti di onorabilità, professionalità e conoscenza del sistema. In merito al Presidente dell'AIF, invece, lo Statuto non dice nulla al riguardo. Altra peculiarità è rappresentata dalla ripetibilità dell'incarico del Presidente. Come per il Direttore italiano, lo Statuto dell'AIF prevede che il Presidente resti in carica cinque anni, salva la possibilità di rinnovo del mandato, ma non specificando per quante volte è concessa la ripetibilità dell'incarico, a differenza di quanto avviene in Italia, ove il Direttore può essere rinominato una sola volta. Non

indicando alcun limite, appare quindi che la rinnovabilità sia illimitata. Ovviamente questo porta possibili problemi di indipendenza dell'organo, giacché l'attività svolta dallo stesso potrebbe essere influenzata dalle scelte gestorie del presidente, che rischia di rivestire tale ruolo a vita.

Lasciando il problema della composizione dei due organi, si affronta ora la questione delle funzioni⁹. Come già detto più volte, la differenza fondamentale tra le due *agencies* consta nel fatto che all'AIF competono le funzioni di vigilanza e di emanazioni di linee guida, diversamente da quanto avviene in Italia che spettano a Banca d'Italia.

Con riferimento alle attività tipiche delle *Units* finanziarie, tra le due non vi sono significative differenze, specialmente a seguito degli interventi del 2012. È da notare però una mancanza nella norma vaticana. Ai sensi dell'art. 6, comma 6, lett. a), d.lgs. n. 231/07, l'UIF è chiamata ad analizzare i flussi finanziari allo scopo di individuare e prevenire fenomeni di riciclaggio di denaro o di finanziamento al terrorismo. L'unità, dunque, non solo analizza le operazioni a seguito di eventuali segnalazioni, ma svolge un controllo preventivo, a se stante, dei vari flussi. Per quanto riguarda la legge vaticana, invece, questo non è previsto: infatti, andando a disciplinare le funzioni dell'AIF, il legislatore si occupa della sua attività *post* segnalazione, non prevedendo nulla su una sua attività di monitoraggio indipendente dalla segnalazione stessa. Nonostante la normativa internazionale si limiti a disporre che alle *Financial*

⁹ Sul tema delle funzioni dell'Autorità di Informazione Finanziaria si veda anche il paragrafo dedicato all'Autorità di Informazione Finanziaria del Capitolo Secondo, ove si è cercato di illustrare il percorso evolutivo dell'AIF e si sono evidenziate le principali differenze tra le scelte della l. n. CXXVII/10 e le scelte della l. n. CLXVI/12.

Units debbano far capo tutte le segnalazione e a seguito di queste intraprendere l'attività di analisi e le dovute misure, la previsione di un controllo indipendente, che prescinde dalla segnalazione, sarebbe auspicabile. Così facendo, lo Stato della Città del Vaticano dimostrerebbe una partecipazione ancora più attiva e un maggior coinvolgimento nella normativa, che andrebbe a prevenire maggiormente fenomeni di riciclaggio e finanziamento al terrorismo.

Altra peculiarità dell'Autorità di Informazione Finanziaria è rappresentata dal fatto che ad essa fanno capo sia il potere sanzionatorio sia il potere di curare i rapporti con gli organismi comunitari ed internazionali, stipulando Protocolli d'intesa, al fine di favorire la cooperazione e lo scambio di informazioni tra autorità di diversi Stati¹⁰, poteri che in Italia sono riconosciuti al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

È evidente, quindi, che all'Autorità di Informazione Finanziaria è assegnato un eccessivo potere. Basti pensare che è competente di funzioni che in Italia sono ripartite tra più organi. Ovviamente questa situazione, per i motivi illustrati, può portare a problemi di indipendenza nell'operato e quindi compromettere l'efficacia della normativa stessa. Seppure con la modifica del 2012 si sia cercato di rendere tale situazione più tollerabile, assegnando ad al-

¹⁰ Come detto anche al precedente capitolo, ai fini della cooperazione internazionale, l'Autorità di Informazione Finanziaria stipula *Memorandum* d'intesa con le sue controparti di Stati stranieri. Gli ultimi due sono stati quello siglato con l'Italia il 26 luglio 2013 e quello con gli Stati Uniti, il 7 maggio 2013. Questo è stato un passo importante per lo Stato della Città del Vaticano in quanto, proprio nel maggio 2012, era stato inserito nella lista statunitense dei Paesi ad elevato livello di rischio di riciclaggio e finanziamento al terrorismo a causa della sua poca trasparenza e per quanto riguarda l'Italia, si è già visto come i trascorsi tra Vaticano e Banca d'Italia non siano stati dei più pacifici. Oltre a questi, il Vaticano ha già firmato altri tre *Memorandum* d'intesa, rispettivamente con Belgio, Slovenia e Spagna.

tre figure alcune funzioni e stabilendo per iscritto all'art. 2 *septies*, comma 1, come pure nello Statuto, che l'AIF svolge le sue funzioni in modo autonomo e indipendente, risulta forse un po' azzardato, ad avviso di chi scrive, ritenere che autonomia e garanzia siano garantite. Inoltre, è necessario ricordare che la nomina dei membri dell'AIF spetta al Sommo Pontefice, soggetto che oltre ad aver emanato la norma è responsabile direttamente delle sue modifiche e potrebbero quindi crearsi situazioni conflittuali, come pure il problema della rinnovabilità, apparentemente senza limiti, del mandato del Presidente dell'AIF.

3.4. I destinatari della normativa.

Per quanto riguarda i soggetti destinatari della norma, questi non si differenziano molto da quelli italiani, tuttavia come già spiegato al precedente capitolo, è necessario considerare la situazione di monopolio presente all'interno dello Stato della Città del Vaticano e le conseguenze di questa realtà, essendo tutto gestito dallo Stato.

Ai fini dell'antiriciclaggio si considerano come intermediari finanziari lo IOR e l'APSA (con tutte le esclusioni del caso perchè Autorità pubblica). Per quanto riguarda i soggetti operanti in settori diversi da quelli prettamente di natura finanziaria, i c.d. *Designate Non-Financial Businesses and Profession*, sono elencati all'art. 2, comma 1, lett. *b*) e *c*), l. n. CLXVI/12 come pure le attività da questi svolte oggetto di attenzione della normativa.

È importante notare che alcune delle figure professionali contemplate non operano all'interno dello Stato della Città del Vaticano, tuttavia il legisla-

tore ha preferito includerle ugualmente al fine di conformarsi maggiormente alla Direttiva comunitaria e per essere già in linea nel caso prendessero avvio attività di tal tipo in territorio vaticano. Un esempio sono gli agenti immobiliari, i quali sono tenuti a rispettare gli obblighi antiriciclaggio nel caso di transazioni per la compravendita di immobili, nonostante non vi siano attività immobiliari all'interno dello Stato della Città Vaticano. Per tutte le operazioni di compravendita immobiliare il Vaticano si affida ad agenzie straniere, collocate per esempio in Italia, quindi assoggettate alla normativa del proprio paese. Sono inoltre chiamati a rispettare le norme antiriciclaggio i commercianti di metalli e pietre preziose, nonostante all'interno dello Stato della Città del Vaticano non vi siano esercenti attivi in tale settore.

Per quanto riguarda i casinò o le offerte di gioco, scommesse e attività simili svolte anche in via telematica, diversamente da quanto stabilito nella direttiva comunitaria e riportato nella legge italiana, questi non sono contemplate dalla legge.

Come si diceva nel precedente capitolo, la mancanza di questo settore è giustificata dal divieto imposto dall'ordinamento vaticano di svolgere le suddette attività all'interno dello Stato.

Sicuramente in Vaticano un ruolo fondamentale è giocato dalle associazioni *no profit*, enti la cui attività è strettamente collegata a quella della Chiesa. Infatti, costoro si impegnano alla raccolta e alla distribuzione di fondi per fini caritatevoli, religiosi, culturali, educativi sociali o fraterni o comunque per compiere altri tipi di buone azioni. Sicché, proprio per la loro natura, questi soggetti controllano e gestiscono ingenti somme di denaro destinate a sup-

portare l'attività della Chiesa. Tuttavia, gli enti *no profit* non sono stati coinvolti dalla normativa antiriciclaggio vaticana, lasciando quindi escluso un settore che, proprio per le sue caratteristiche e finalità, potrebbe essere utilizzato per il riciclo di denaro sporco e per finalità terroristiche¹¹.

3.5. I pilastri fondamentali.

Fulcro delle due normative è senz'altro la parte dedicata agli obblighi in capo ai soggetti destinatari, perciò tutta la parte relativa agli obblighi di adeguata verifica della clientela, di registrazione e di segnalazione delle operazioni sospette. Sono, infatti, queste tre attività unite alla c.d. «canalizzazione delle operazioni», che permettono di controllare e monitorare il sistema finanziario ed economico, al fine di evitare un suo uso improprio per scopi di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo, costituendo i «pilastri fondamentali» delle normative.

3.5.1. La canalizzazione delle operazioni.

Imprescindibile strumento per un incisivo sistema antiriciclaggio è la limitazione dell'uso del contante (e di tutti gli strumenti assimilati che non consentono di ricostruire il loro percorso) e la c.d. «canalizzazione delle operazioni». Infatti, imponendo delle restrizioni quantitative all'utilizzo del contante è necessario rivolgersi a vie alternative per il suo trasferimento, quali il sistema bancario o postale, avvenendo quindi la canalizzazione delle operazioni e consentendo la tracciabilità dei pagamenti.

¹¹ Il problema dell'esclusione delle organizzazioni *no profit* dalla legge antiriciclaggio del Vaticano sarà affrontato più dettagliatamente nel successivo capitolo.

Per quanto riguarda la limitazione all'uso del contante, in Italia la soglia è stata oggetto di svariate modifiche nel corso degli anni, di cui l'ultima a seguito della manovra Monti con l'art. 10 del d.l. n. 201/11. Ad oggi, infatti, ai sensi dell'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 231/07 è possibile compiere trasferimenti di denaro contante (o strumenti assimilati) per un importo non superiore a euro 999,99, a differenza degli euro 5.000 previsti dal precedente art. 49¹². Il nuovo comma 1 dell'art.49, infatti, vieta «il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore oggetto di trasferimento è complessivamente pari o superiore a euro 1.000». È importante ricordare che il tetto degli euro 1.000 non riguarda solo le operazioni unitarie ma, coerentemente a tutta la normativa, anche per le operazioni c.d. frazionate, quindi per tutti i pagamenti inferiori alla soglia fissata, ma che hanno come scopo quello di andare a trasferire una somma pari o superiore a euro 1.000.

L'art. 49 si presenta molto lungo e articolato. Infatti, non si limita solo a stabilire la soglia di contante utilizzabile liberamente, ma va a disciplinare l'utilizzo di altri strumenti che, per la loro natura, potrebbero compromettere

¹² L'ammontare massimo di contante utilizzabile è sempre stato oggetto di modifiche, in quanto non ostacola solo il riciclaggio di denaro sporco e il finanziamento al terrorismo, ma permette altresì di contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale. Originariamente la soglia era stata fissata a 20 milioni di lire, successivamente, con il d.lgs. n. 231/07 era stata ridotta a euro 5.000, poi elevata a euro 12.500 con l'art. 32 del d.l. n. 112/08, per poi essere riportata a euro 5.000 nel 2010 a seguito dell'art. 20 del d.l. n. 78/10 ed, infine, ridotta ulteriormente a euro 1.000 con il d.l. n. 201/11. Con riferimento alle modifiche apportate dal d.l. n. 78/10 si veda PARISOTTO R. - RENELLA G., *Modificate le disposizioni antifrode e antiriciclaggio*, in *Corr. tribut*, 2010, pag. 2087 ss.

la ricerca della reale origine del denaro. I primi commi dell'articolo sono di carattere generale, il primo appunto vieta l'utilizzo del contante e altri strumenti simili per un importo pari o superiore a euro 1.000, al comma 1 *bis* si introduce invece un'eccezione, prevedendo che in determinate situazioni la soglia sia elevata a euro 2.500¹³ e ai successivi commi 2 e 3 si definiscono le regole operative da rispettare. Nei successivi commi il legislatore contempla una serie di obblighi e di misure riguardanti l'utilizzo di assegni (bancari, postali e circolari) e di libretti di deposito al portatore (sia bancari che postali). Questi due strumenti, proprio per le loro caratteristiche intrinseche, possono essere considerati sostituti del denaro contante, sicché potenzialmente utilizzabili a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Innanzitutto si stabilisce che gli assegni, sia bancari che postali, di importo pari o superiore a euro 1.000 oltre ad indicare il nome o la ragione sociale del beneficiario, debbano contenere la clausola di non trasferibilità. Inoltre, nel caso siano emessi all'ordine del traente, è consentita unicamente la girata per l'incasso a una banca o all'ufficio postale. Disposizioni analoghe sono previste per gli assegni circolari, i vagli postali e cambiari. Con riferimento alla clausola di non trasferibilità che tutti tali titoli devono contenere nel caso di importo pari o

¹³ Il comma 1 *bis* prevede l'innalzamento della soglia a euro 2.500 in caso di negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta da parte dei soggetti disciplinati dall' art. 17 *bis* del d.lgs. n. 141/10, con il quale si è data attuazione alla direttiva 2008/48/CE concernente i contratti di credito al consumo. Nel 2012 tale decreto ha subito modifiche a seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 230/12, attraverso il quale, oltre a modificare e integrare il d.lgs. n. 141/10, sono state altresì apportate modifiche al Titolo V del t.u.b. in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziarie e dei mediatori creditizi. L'art. 17 *bis*, aggiunto con il correttivo al d.lgs. n. 141/10, disciplina l'attività di cambiavalute, prevedendo per i cambiavalute l'obbligo di iscrizione in un apposito registro tenuto dall'organismo previsto all'art. 128 *undecies* del t.u.b.

superiore a euro 1.000, è concesso il loro rilascio in forma libera qualora venga richiesto dal richiedente, previo pagamento di euro 1,50 come imposta di bollo.

I commi 12, 13 e 14, invece, si occupano dei libretti di deposito (sia bancari che postali) al portatore. Rispetto al passato non sono state apportate notevoli modifiche, riducendo solo l'ammontare massimo del saldo a euro 1.000 prevedendo l'estinzione del libretto qualora questo sia superiore.

Novità importate del d.l. n. 201/11 è l'abrogazione dei commi 18 e 19 dell'art. 49, i quali prevedevano limiti diversi per il trasferimento del contante tramite esercenti attività di servizi di pagamento con riferimento alle operazioni poste in essere con agenti in attività finanziarie. Il vecchio testo dell'art. 49, commi 18 e 19, stabiliva che se per le altre operazioni la soglia era di euro 5.000, con riferimento a questi trasferimenti, la soglia si abbassava a euro 2.000 ed elevabile a 5.000 se il soggetto ordinante l'operazione forniva all'intermediario tutta la documentazione idonea a dimostrare l'inerenza dell'operazione rispetto al profilo economico dell'ordinante stesso. A seguito del decreto «Salva Italia», quindi all'abrogazione di questi due commi, ora sono chiamati a rispettare i limiti generali anche i *money transfer*, senza dover più rispondere agli obblighi di documentazione¹⁴.

La lettura dell'art. 49 deve essere accompagnata a quella dei successivi due articoli, l'art. 50 e l'art. 51. Con il primo il legislatore italiano ha voluto vietare l'apertura, in qualunque forma, di conti o libretti di risparmio anonimi

¹⁴ In merito alle modifiche introdotte dal decreto Salva Italia all'art. 49 della legge anti-riciclaggio si veda ALBANESE S., *Limiti al contante per combattere l'antiriciclaggio e l'evasione fiscale*, in *Mondo banc.*, 2011, n. 6, pag. 3 ss.

o con intestazione fittizia, mentre con il secondo, dopo aver precisato che i soggetti obbligati sono tenuti ad adempiere a quanto stabilito in materia di antiriciclaggio nel rispetto dei loro compiti e nei limiti delle loro attribuzioni e attività, il legislatore stabilisce che questi avvisino il Ministero dell'Economia e delle Finanze entro trenta giorni dal momento della venuta conoscenza di eventuali infrazioni a quanto stabilito agli artt. 49 e 50, al fine delle contestazioni e degli altri adempimenti sanciti all'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, riguardante le procedure sanzionatorie. Tuttavia, anche questo articolo è stato oggetto d'attenzione da parte del decreto «Salva Italia». Infatti, all'art. 51, comma 1, si precisa ora che le segnalazioni arrivate al Ministero dell'Economia e delle Finanze devono essere immediatamente inoltrate anche alla Guardia di Finanza che, qualora consideri utilizzabili gli elementi ottenuti ai fini di un accertamento, provvederà a sua volta a darne tempestiva comunicazione all'Agenzia delle Entrate¹⁵.

¹⁵ Al momento dell'approvazione del decreto sorsero dubbi interpretativi in merito all'ambito di applicazione di questo ulteriore adempimento. Infatti, non appariva chiaro se gli intermediari e i professionisti fossero chiamati a effettuare, come in precedenza, un'unica segnalazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze, oppure dovevano provvedere ad una duplice segnalazione, sia al Ministero dell'Economia e delle Finanze e sia all'Agenzia delle Entrate. Teoria quest'ultima che sembrava confermata dall'originaria formulazione del d.l. n. 201/11, il quale rimandava ad uno specifico provvedimento delineante le modalità da seguire ai fini della nuova segnalazione. Tuttavia, con la conversione in legge del decreto, è stato eliminato tale riferimento, la novità è entrata in vigore immediatamente favorendo un'interpretazione letterale, quindi stabilendo che a dare comunicazione all'Agenzia delle Entrate è tenuto il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Agli intermediari e ai professionisti, di conseguenza, non viene chiesto un adempimento ulteriore e la loro comunicazione resta unica nei confronti del solo Ministero dell'Economia e delle Finanze. Per ulteriori informazioni al riguardo si veda FORTE N., *Semplificazioni sull'antiriciclaggio e liste selettive di contribuenti che non emettono scontrino o ricevuta*, in *Corr. tribut.*, 2012, pag. 961 ss.

La normativa vaticana, al riguardo, è molto meno esauriente e soddisfacente e altrettanto si può dire della normativa secondaria. Ad occuparsi dell'utilizzo del denaro contante è il Capo IX, «Denaro contante», che ha subito sostanziali modifiche a seguito della legge del 2012, dovute principalmente all'esiguità del suo contenuto.

Andando ad esaminare il nuovo Capo IX della legge n. CXLVI/12, questo oggi è composto da due articoli, l'art. 39 e l'art. 39 *bis* (aggiunto con la modifica del 2012).

Il primo, rubricato «Dichiarazione di trasferimento di denaro contante» si occupa di regolare l'entrata e l'uscita fisica in Vaticano del denaro contante, così com'è definito all'art. 1, comma 1, n. 10¹⁶. In virtù di quanto stabilito dall'art. 39, chiunque entra o esce dallo Stato della Città del Vaticano trasportando denaro di un importo pari o superiore a quello fissato dalla Pontificia Commissione è tenuto a dichiararlo all'Autorità di Informazione Finanziaria. Il contenuto di tale dichiarazione è indicato dallo stesso art. 39, comma 2, ove si dispone che devono essere indicate le generalità del dichiarante, del proprietario e del destinatario del denaro contante, l'importo e l'origine del denaro, nonché il percorso seguito e, a differenza del testo del 2010, anche l'utilizzo previsto. Grazie a quest'ultima precisazione si consente ora di ese-

¹⁶ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, n. 10, l. n. CXLVI/12, per «denaro contante» si intende il denaro contante tipicamente inteso, quindi banconote e monete in circolazione utilizzate come mezzo di scambio e tutti quegli strumenti assimilabili al contante, quali «titoli emessi o negoziabili al portatore, inclusi gli assegni turistici, gli assegni, i titoli all'ordine e i mandati di pagamento emessi o girati senza restrizioni a favore di un beneficiario fittizio o emessi o girati in maniera tale che il relativo titolo si trasmetta alla consegna, nonché i titoli incompleti, firmati ma privi del nome del beneficiario».

guire un controllo completo delle somme di denaro entranti e uscenti dal Vaticano, in quanto si potrà verificare se effettivamente queste sono state impiegate per i fini indicati e, se così non fosse, si potrà contestare un utilizzo non coerente con quanto dichiarato, avviare le dovute indagini ed, eventualmente, prendere le adeguate misure sanzionatorie nei confronti dei trasgressori. Tutte le informazioni ricevute devono poi essere registrate e conservate dall'Autorità d'Informazione Finanziaria per un periodo di cinque anni, mentre il Corpo della Gendarmeria è incaricato di effettuare verifiche e ispezioni sul rispetto degli obblighi di dichiarazione¹⁷, nei limiti delle competenze attribuitegli dalla norma.

Un problema sorto con la revisione del 2012 è quello dell'ammontare trasferibile. Prima delle modifiche del 2012, la decisione spettava all'AIF che, con regolamento, aveva fissato tale soglia a euro 10.000. Come detto poc'anzi, il nuovo art. 39 prevede che la materia sia ora di competenza della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, la quale non si è ancora pronunciata al riguardo. Tuttavia, la stessa legge CLXVI/12, nell'approvare le modifiche intervenute con decreto n. CLIX/12, dichiara che sono fatte salve le disposizioni previste nei regolamenti e nelle istruzioni emanate dall'AIF prima del 26 gennaio 2012, in quanto compatibili con la legge n. CXXVII/10, come modificata ed integrata dal decreto modificativo n. CLIX/12. Questa situazione si presenta quindi controversa, proprio in virtù del fatto che il nuovo testo attribuisce tale potere in capo alla Pontificia Commissione, tuttavia la soglia resta quella stabilita in un regolamento

¹⁷ Prima della modifica del 2012 tale compito spettava all'Autorità di Informazione Finanziaria.

dell'AIF, soggetto non autorizzato a decidere sulla questione e che resta in vigore nonostante la palese incompatibilità con la nuova norma.

La stessa linea interpretativa, ad avviso di chi scrive, potrebbe seguire l'art. 39 *bis*. Come accennato poco fa, questo articolo è stato introdotto nel 2012 ed è focalizzato proprio sull'utilizzo del denaro contante all'interno dello Stato Vaticano. Nelle poche righe che lo compongono si dichiara solamente che è la Pontificia Commissione, con proprio regolamento, a determinare il limite di denaro contante utilizzabile, anche sulla base di quanto stabilito dalla normativa comunitaria. Così dicendo nella norma non viene fissato alcun importo, rilasciando il tutto alla discrezionalità della Commissione. Ma come detto per il trasferimento di denaro, anche in questo caso, la Commissione non ha ancora emanato alcun regolamento, quindi si potrebbe considerare come limite quello degli euro 10.000 fissato dal regolamento dell'Autorità di Informazione Finanziaria con riferimento all'entrata e all'uscita di denaro dalle porte vaticane. Tuttavia, la Terza direttiva come la stessa legge n. CLXVI/12 prevedono che siano sottoposti alle misure antiriciclaggio anche i commercianti di metalli e pietre preziose, in caso di transazioni di importo pari o superiore a euro 15.000. L'art. 1, comma 1, n. 27, l. n. CLXVI/12 definisce come «transazione» la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento, ove per mezzi di pagamento si intende anche il denaro contante. Non è chiaro, quindi, se la soglia a cui fare riferimento sia quella degli euro 10.000, relativa all'entrata e uscita dal Vaticano, o se possa essere mutuata quella degli euro 15.000 per le operazioni intrattenute dai commercianti di

metalli e pietre preziose, dato appunto che sull'argomento la Pontificia Commissione non ha ancora espresso alcun parere.

3.5.2. L'adeguata verifica della clientela.

Uno dei pilastri fondamentali della lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo internazionale è l'attività di adeguata verifica della clientela.

Scopo di questa fase è di ottenere, da parte dell'intermediario, il maggior numero di informazioni sulla controparte. Infatti, i soggetti obbligati sono chiamati ad acquisire tutte le informazioni possibili sul cliente e/o sul titolare effettivo dell'operazione, identificandolo e controllando la veridicità dei dati e delle informazioni ottenute, anche attraverso fonti esterne affidabili.

Oltre alle informazioni circa le generalità della controparte, l'intermediario è tenuto a chiedere e ricevere informazioni sul motivo e sulla natura del rapporto, nonché a svolgere un controllo costante e un monitoraggio continuo per tutta la durata del rapporto e della prestazione. Nel caso sia impossibile per il soggetto in questione raccogliere tali informazioni e quindi non sia in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela, la normativa prevede che non possa essere instaurato il rapporto né eseguire operazioni o prestazioni professionali, ovvero porre fine al rapporto preesistente, valutando se effettuare una segnalazione sospetta alla rispettiva *Financial Intelligence Unit*.

Sia la normativa italiana che quella vaticana al riguardo sono molto ricche. Come previsto dalla stessa Direttiva europea e dalle Raccomandazioni GAFI, vi sono vari livelli e gradi di svolgimento di tale attività, a seconda

dell'operazione e della controparte. Fondamentale per questa fase, infatti, è il rispetto del c.d. *risk-based approach*. Il soggetto obbligato, infatti, dovrà svolgere il proprio compito sulla base del rischio identificato sia in funzione del tipo di operazione che in funzione delle caratteristiche della controparte¹⁸.

Per quanto riguarda le previsioni italiane, gli obblighi di adeguata verifica della clientela sono contemplati al Titolo II, «Degli obblighi», Capo I «Obblighi di adeguata verifica della clientela» e si articolano in quattro sezioni, la prima di carattere generale, la seconda e la terza contemplano e disciplinano rispettivamente gli obblighi di adeguata verifica della clientela semplificati e rafforzati e, infine, la quarta sezione che, concedendo la possibilità agli intermediari di affidarsi a terzi per svolgere quanto stabilito dal Capo I, fissa obblighi comportamentali nei confronti di questi terzi soggetti.

Con riferimento alla normativa vaticana, la linea seguita è molto simile a quella italiana.

Esaminando le disposizioni di carattere generale, il legislatore italiano dedica l'art. 15 agli obblighi in capo agli intermediari finanziari (e gli esercenti attività finanziaria), e gli artt. 16 e 17 agli obblighi nei confronti dei professionisti e revisori contabili e altri soggetti. Seppur le condizioni per avviare il controllo della clientela siano sempre le stesse, per gli intermediari finanziari il legislatore è più incisivo, proprio in virtù delle caratteristiche proprie dell'attività svolta da costoro. Il comma 1 dell'art. 15 stabilisce che gli intermediari finanziari e gli altri soggetti esercenti attività finanziaria, adempiano agli obblighi di adeguata verifica della clientela «in relazione ai rappor-

¹⁸ Per quanto riguarda l'approccio basato sul rischio, rimando a quanto già detto al Capitolo Primo in tema di Raccomandazioni GAFI.

ti e alle operazioni inerenti allo svolgimento dell'attività istituzionale o professionale degli stessi» e prosegue elencando una serie di situazioni in cui il soggetto è obbligato a rispettare tali previsioni. Grazie a questa precisazione, gli intermediari finanziari sono chiamati a svolgere i controlli nei limiti della propria attività, contenendo così la loro responsabilità. Infatti, in assenza di una previsione simile si creerebbero in capo ad essi responsabilità, compiti e doveri che vanno ben oltre le loro reali possibilità di adempimento, con possibili conseguenze dal punto di vista sanzionatorio per mancato rispetto degli obblighi stabiliti dalla legge.

Per quanto riguarda le situazioni particolari cui sono chiamati ad adempiere a quanto stabilito dal legislatore, queste sono quattro, elencate dettagliatamente dallo stesso art.15, comma 1. Un intermediario, ma altresì un professionista e revisore dei conti, è chiamato ad informarsi sul conto della propria clientela nel momento in cui instaura un rapporto continuativo, nonché nel caso di prestazioni occasionali richieste dal cliente di importo pari o superiore a euro 15.000, a prescindere che siano effettuate con un'unica operazione o tramite più operazioni, che appaiono tra loro collegate e danno vita ad un'operazione frazionata, dove per operazione frazionata si intende, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. *m*) un'operazione unitaria dal punto di vista economico, di valore uguale o superiore al limite fissato dalla normativa, realizzata tramite più operazioni, di valore unitario inferiore al limite stabilito, attuate in momenti diversi e in un intervallo temporale di sette giorni, «ferma restando la sussistenza dell'operazione frazionata quando ricorrano elementi per ritenerla tale». Chiudendo così la definizione, il legislatore non rende as-

soluta il limite dei sette giorni. Infatti, superato tale limite, l'intermediario non deve escludere il rischio che l'operazione possa essere considerata frazionata, di conseguenza sospetta, perchè compiuta dopo i sette giorni. Al contrario, anche se posta in essere in un intervallo di tempo più lungo, i trasferimenti possono ugualmente essere considerati collegati tra loro sempreché vi siano elementi tali da dimostrare la sussistenza del fatto. Come rende il limite temporale relativo, il legislatore all'art. 15, comma 2, concede la possibilità agli intermediari di individuare tipologie di operazione e di importo tale da non essere considerate significative ai fini dell'individuazione di operazioni apparentemente frazionate. Così facendo si escludono quelle operazioni che, pur apparentemente simili al meccanismo delle frazionate, in realtà non hanno fini elusivi. È il caso, ad esempio, di trasferimenti di denaro dovuti a contratti che prevedono pagamenti rateali.

Gli ultimi due presupposti per l'applicazione degli obblighi di adeguata verifica sono legati alla nascita di dubbi sulla completezza, sulla veridicità o sull'adeguatezza delle informazioni ottenute in precedenza¹⁹, oppure al sorgere di sospetti di riciclaggio o finanziamento al terrorismo. È importante ricordare che, in questo secondo caso, i soggetti obbligati sono chiamati a procedere a prescindere da qualsiasi deroga, esenzione o soglia applicabile. Ciò significa che l'intermediario indipendentemente dall'importo dell'operazione,

¹⁹ Si procede all'adeguata verifica, quindi, non solo nei confronti dei nuovi clienti, ma anche nei confronti dei vecchi in caso di dubbi sorti durante il rapporto. Si pensi all'eventualità in cui le informazioni rilasciate dal soggetto non corrispondano con quanto acquisito dall'intermediario; in caso di mancato recapito della corrispondenza all'indirizzo dichiarato, oppure si riscontri che la controparte risulta iscritta nelle liste di soggetti a cui devono essere applicate sanzioni.

da previsioni normative e quant'altro, sarà obbligato a procedere a tutti i controlli.

Ai destinatari degli obblighi, dunque, è richiesta una partecipazione attiva in questa fase, perchè non si potranno limitare a reperire le informazioni necessarie in quanto imposto dalla legge, bensì dovranno svolgere un'attenta analisi che richiede l'espressione di un parere e saranno essi stessi a valutare se sia in corso, ad esempio un'operazione frazionata oppure di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo e capire se tutti i dati raccolti difettino di veridicità e correttezza.

Per quanto riguarda i professionisti e i revisori contabili, come per gli intermediari, il legislatore elenca le situazioni in cui questi soggetti sono chiamati ad adempiere agli obblighi di adeguata verifica, che dovranno essere implementati al momento dell'accettazione dell'incarico. Ai sensi dell'art. 16, comma 1, questi sono tenuti ad osservare gli obblighi, sia nel caso di esercizio della propria attività in forma individuale, associata o societaria, quando la prestazione ha ad oggetto beni, mezzi di pagamento o altre utilità di valore pari o superiore a euro 15.000, oppure si eseguono prestazioni che comportano il trasferimento o la movimentazione di mezzi di pagamento di importo pari o superiore al precedente, sia che siano effettuato con un'unica operazione o con operazioni frazionate²⁰. Inoltre il professionista è chiamato a svolg-

²⁰ Per quanto riguarda le operazioni frazionate, il provvedimento del 24 febbraio 2006 dell'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC) recante «Istruzioni applicative in materia di obblighi di identificazione, registrazione e conservazione delle informazioni nonché di segnalazione delle operazioni sospette per finalità di prevenzione e contrasto del riciclaggio sul piano finanziario a carico di avvocati, notai, dottori commercialisti, revisori contabili, società di revisione, consulenti del lavoro, ragionieri e periti commerciali» stabilisce che per essere con-

re un'adeguata verifica tutte le volte in cui l'operazione è di valore indeterminato o non determinato, rientrando tra queste anche la costituzione, gestione o amministrazione di società, enti e soggetti giuridici analoghi²¹.

Come per gli intermediari, anche per i professionisti e revisori dei conti il legislatore prevede che questi debbano procedere, sempre e comunque, all'adeguata verifica della clientela qualora sorgano dubbi in merito alla correttezza e veridicità delle informazioni ottenute e in caso di sospetto di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, indipendentemente dal tipo di operazione e dall'ammontare della stessa.

Per quanto riguarda le previsioni vaticane, queste corrispondono abbastanza a quelle italiane, presentano tuttavia alcune differenze.

A delineare le situazioni in cui scatta l'obbligo di adeguata verifica della clientela è l'art. 28 della legge n. CLXVI/12, composto da quattro commi, di cui il primo destinato a definire gli ambiti d'applicazione per gli intermediari finanziari, il secondo si occupa dei professionisti e revisori dei conti e gli ultimi due forniscono precisazioni in merito alle modalità con cui questa deve avvenire. Come si è già detto al capitolo precedente, il decreto modificativo del 2012 ha ristretto il gruppo dei soggetti tenuti al rispetto di tali obblighi.

siderate frazionate tali operazioni devono essere realizzate «nel tempo necessario per portare a termine l'incarico».

²¹ Il provvedimento dell'UIC del 24 febbraio 2006 chiarisce che, oltre a quanto stabilito all'art. 16, comma 1, lett. c), rientrano tra le operazioni di valore indeterminato o non determinabile anche «gli incarichi di revisione contabile, di tenuta della contabilità, paghe e contributi nonché l'esecuzione di adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza». Inoltre, si precisa che nella determinazione del valore della prestazione professionale o dell'operazione si esclude il compenso del professionista o della società di revisione, in quanto di per sé non rappresenta una prestazione per la quale sorge l'obbligo di identificazione.

Infatti, l'art. 28, comma 1, richiamando i soggetti di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) contempla solo le persone fisiche e giuridiche secondo la definizione fornita dall'art. 1, comma 3, della stessa l. n. CLXVI/12, il quale esclude dalle persone giuridiche le Autorità pubbliche, sottraendo queste ultime da alcuni adempimenti antiriciclaggio²². Tuttavia, l'art. 2 non esclude completamente le Autorità pubbliche dal suo ambito d'applicazione. Infatti, al comma 2 si prevede l'obbligo in capo ad esse di inviare una segnalazione quando vi sia il sospetto, o abbiano ragionevoli motivi di sospettare, di essere dinanzi ad un'operazione di riciclaggio o finanziamento al terrorismo, oppure che il denaro contante, i beni o altre risorse economiche sia il frutto di un reato. Sepur vi sia questa previsione, non ricomprendere tali enti dagli obblighi di adeguata verifica non è opportuno, poiché la legge non ha carattere meramente repressivo del riciclaggio di denaro sporco e del finanziamento al terrorismo, ma tra i suoi scopi rientra anche quello della prevenzione, evitare che possano verificarsi scenari simili. Ammettere quindi le Autorità pubbliche tra i soggetti tenuti ad adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela sarebbe più coerente con gli obiettivi enunciati ad inizio norma.

Altra particolarità riguarda le operazioni frazionate, che la legge vaticana chiama «transazioni collegate». Ai sensi dell'art. 1, comma 28, per transazio-

²² Del problema si è già parlato al paragrafo 2.5 del capitolo precedente. Si ricorda, infatti, che il nocciolo della questione è dato dal fatto che l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA), che rappresenta il secondo ente, in ordine di importanza, a svolgere attività finanziaria in Vaticano e che lo stesso Moneyval nel «*Mutual Evaluation Report of anti-money laundering and combating the financing of terrorism regime of the Holy See (including Vatican City State)*», considera come un intermediario finanziario, è considerata un'Autorità pubblica.

ne collegata si deve intendere «una transazione, ancorché autonoma, che unitamente ad un'altra o ad altre costituisca una transazione unitaria sotto il profilo economico, di valore pari o superiore ad euro 15.000, effettuate in momenti diversi ed in un circoscritto periodo di tempo fissato in sette giorni lavorativi». Con questa definizione non si dà la possibilità al soggetto obbligato di rilevare un'operazione frazionata anche se decorsi i sette giorni lavorativi, diversamente da quanto avviene in Italia ove, come si è visto, il fattore tempo è relativo. Infatti, qualora l'intermediario ritenga di essere in presenza di operazioni frazionate, il limite dei sette giorni è superabile. Inoltre, questa definizione di operazione collegata non è in linea con le disposizioni internazionali, le quali non fanno alcun riferimento a giorni trascorsi tra un'operazione e l'altra, in quanto si andrebbe a favorire la possibilità per i criminali di evitare gli obblighi di adeguata verifica della clientela, andando a effettuare transazioni di importo inferiore ai 15.000, ma in un lasso di tempo non superiore ai sette giorni lavorativi²³.

A conclusione dell'art. 28 vi è il comma 4, ove si puntualizza che gli obblighi di adeguata verifica della clientela devono essere eseguiti non solo nei confronti dei rapporti sorti dopo il 1° aprile 2011, ma anche con riguardo a quelli già in essere prima dell'entrata in vigore della legge. I soggetti obbligati, di conseguenza, dovranno adempiere a quanto stabilito agli articoli successivi e a quanto disposto dai regolamenti dell'Autorità d'Informazione Finan-

²³ Per quanto riguarda le operazioni frazionate rilevate dai professionisti, la legge vaticana, come pure le disposizioni dell'Autorità di Informazione Finanziaria, non dicono nulla al riguardo, a differenza di quanto avviene in Italia. Questo porta a ritenere che valga la regola tassativa dei sette giorni lavorativi da quando avviene l'operazione anche per i professionisti e revisori contabili.

ziaria anche per tutti i contratti, i rapporti e le relazioni preesistenti al 1° aprile 2011.

Sia la normativa vaticana che quella italiana prevedono la possibilità di svolgere un'adeguata verifica della clientela semplificata o rafforzata, specificando quando ciò è possibile o doveroso. Sono concessi obblighi semplificati principalmente quando il rischio di riciclaggio o finanziamento al terrorismo risulta essere inferiore, ad esempio se la controparte è un soggetto finanziario situato in un Paese considerato equivalente. Invece, si dovrà procedere ad un controllo rafforzato tutte quelle volte in cui la situazione presenta un rischio maggiore e comunque quando il cliente non è fisicamente presente, in caso di persone politicamente esposte come controparti e, infine, per i conti di corrispondenza con enti corrispondenti di un altro Stato, nel caso del Vaticano, o di uno Stato extracomunitario, nel caso dell'Italia. Il motivo di questa differenza è data dal fatto che il Vaticano, diversamente dall'Italia, non fa parte dell'Unione europea. Per quanto riguarda l'Italia si prevedono obblighi rafforzati per i rapporti con gli stati extracomunitari per il semplice motivo che la base delle normative antiriciclaggio degli Stati membri dell'UE sono le direttive europee, quindi tutti come minimo rispondo a tali obblighi e di conseguenza sono paesi considerati senz'ombra di dubbio equivalenti²⁴.

²⁴ Sul tema dell'adeguata verifica della clientela, in questa sede si è fatto riferimento alle disposizioni contenute nei due testi normativi. Tuttavia, tale argomento è altresì oggetto di legislazione secondaria, ove le rispettive autorità competenti emanano le proprie linee guida al riguardo. Per quanto riguarda l'Italia rimando al «Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231» emanata da Banca d'Italia il 3 aprile 2013, mentre per quanto riguarda lo Stato della Città del Vaticano rimando al «Regolamento n. 2

3.5.3. La registrazione delle operazioni.

Dopo aver acquisito tutte le informazioni e i documenti necessari per adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela, l'intermediario dovrà provvedere a registrare e conservare quanto raccolto per un determinato periodo di tempo, affinché possano essere utilizzate dalle autorità competenti per la ricostruzione del rapporto, delle operazioni e delle transazioni nel caso vi sia il sospetto di riciclaggio o finanziamento al terrorismo internazionale.

Sia la normativa vaticana che quella italiana sono molto accorte al riguardo. Entrambe, infatti, dettano precisi obblighi circa le modalità di registrazione e il periodo di tenuta delle informazione e della documentazione relativa al rapporto o alla prestazione.

Per quanto riguarda gli obblighi di registrazione e conservazione dei dati vaticani, sono stati anch'essi oggetto della modifica del 2012. Infatti, la legge del 2010 al riguardo dedicava un esiguo art. 33, il quale fissava in capo ai soggetti destinatari della normativa l'obbligo di registrare e conservare tutti i dati per un periodo di cinque anni dalla cessazione del rapporto o dall'esecuzione dell'operazione adottando adeguati sistemi di registrazione tali da poter rispondere «pienamente e rapidamente» alle richieste di informazioni da parte dell'AIF. Oltre a ciò, l'originario l'art. 33 della legge CXXVII/10 non diceva nulla di più.

A seguito del decreto modificativo n. CLIX/12, ora all'argomento sono dedicati due articoli esaurienti, molto simili a quanto dettato dal d.lgs. n. 231/07.

in materia di valutazione dei fattori di rischio e di adeguata verifica della clientela» emanato dall'Autorità di Informazione Finanziaria il 14 novembre 2011.

Nonostante la maggiore somiglianza alle disposizioni italiane, quelle vaticane presentano ancora delle limitazioni tali da indebolire l'efficacia delle misure antiriciclaggio.

Con riferimento alle informazioni, ai dati e ai documenti²⁵ ottenuti in sede di adeguata verifica della clientela, l'art. 32, l. n. CLXVI/12, prevede l'obbligo di registrazione e conservazione di tutto il materiale raccolto per cinque anni²⁶ dalla fine del rapporto o dall'esecuzione della prestazione allo scopo di permettere all'Autorità giudiziaria di ricostruire l'operazione, ma limitatamente al caso di un procedimento penale. Pertanto non a seguito del mero sospetto, ma solo nella circostanza in cui vi sia un procedimento penale in corso, qualsiasi sia la sua natura. Al riguardo è intervenuta anche l'Autorità di Informazione Finanziaria con proprio regolamento, disponendo che i soggetti obbligati siano tenuti agli obblighi di registrazione e conservazione al fine illustrare all'AIF le procedure seguite e le misure adottate al fine di adempiere agli obblighi stabiliti dalla legge, permettere all'AIF di effettuare analisi approfondite e, in ultimo, per poter essere utilizzate su richiesta da parte della stessa AIF, dall'autorità giudiziaria e dal Corpo della Gendarmeria.

La legge, come pure il regolamento dell'AIF, stabilisce che tutte le informazioni devono essere registrate tempestivamente e, comunque, non oltre le quarantotto ore successive all'esecuzione della prestazione o

²⁵ Sono incluse la corrispondenza, le scritture e le registrazioni eseguite.

²⁶ Tale termine può essere esteso su richiesta dell'Autorità giudiziaria. Per quanto riguarda l'Italia, il legislatore ha previsto un periodo di conservazione dei dati pari a dieci anni. Tuttavia, il Vaticano risulta essere conforme alla Terza direttiva, poiché questa prevede che il periodo di tenuta dei documenti, dei dati e delle registrazioni sia non inferiore di cinque anni.

dell'operazione, nonché dall'apertura o dalla chiusura del rapporto²⁷. Inoltre, l'art. 33, comma 6, puntualizza che i soggetti obbligati adottino sistemi di registrazione e conservazione tali da permettere il costante aggiornamento delle informazioni raccolte in fase di adeguata verifica della clientela, evidenziando quelle che sono le categorie di controparti e di operazioni a più alto rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Nonostante il richiamo a sistemi di registrazione e conservazione con determinate caratteristiche, la legge n. CLXVI non dispone altro e l'Autorità di Informazione Finanziaria non si è ancora pronunciata al riguardo, lasciando scoperto questo problema, non adeguatamente disciplinato dalla norma primaria.

Il contesto italiano si presenta sotto questo punto di vista ben diverso. Infatti, al sistema di registrazione e conservazione è dedicato l'intero art. 37, d.lgs. 231/07, il quale introduce il c.d. «Archivio unico informatico», fissandone principi generali e rimandando poi alla normativa secondaria per il profilo operativo e organizzativo. Ai sensi dell'art. 37, comma 1, tutti i soggetti obbligati al fine di adempiere agli obblighi di registrazione devono istituire al proprio interno questo sistema informatico di registrazione e conservazione dati.

Scopo dell'archivio è quello di poter ottenere facilmente e tempestivamente tutte le informazioni desiderate, ordinate cronologicamente. E questo è sancito dallo stesso art. 37, ove al comma 2 si stabilisce che tale Archivio de-

²⁷ L'intervallo temporale entro cui i soggetti devono provvedere a registrare i vari dati è notevolmente inferiore a quello concesso in Italia ove, ai sensi dell'art. 36, comma 3, agli intermediari e ai professionisti è concesso un periodo non superiore ai trenta giorni.

ve essere realizzato e gestito in modo tale da assicurare «la chiarezza, la completezza e l'immediatezza delle informazioni, la loro conservazione secondo criteri uniformi, il mantenimento della storicità delle informazioni, la possibilità di desumere evidenze integrate, la facilità di consultazione».

L'utilizzo di questo strumento da parte dei soggetti obbligati inevitabilmente è elevato e può comportare considerevoli costi gestori a carico degli utilizzatori. Al fine di rendere meno dispendiosa quest'operazione, il legislatore al comma 2 stabilisce che la struttura dell'archivio sia tale da contenere gli oneri gravanti sugli stessi soggetti tenuti alla sua adozione. È indispensabile, quindi, che tale strumento sia non solo efficace, ma altresì efficiente.²⁸

Sotto questo profilo, la normativa vaticana necessita sicuramente di essere rivista. Infatti, seppur le disposizioni del 2012 siano meno vaghe delle precedenti, non possono ritenersi del tutto soddisfacenti.

3.5.4. La segnalazione delle operazioni sospette.

Gli intermediari finanziari e comunque tutti i soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, possono essere considerati come il "mezzo" utilizzato dalle rispettive autorità competenti per il controllo e la rilevazioni di eventuali operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Di-

²⁸ Per ulteriori informazioni sulla tenuta dell'Archivio si veda quanto disposto da Banca d'Italia nel «Provvedimento recante disposizioni attuative per la tenuta dell'archivio unico informatico e per le modalità semplificate di registrazione di cui all'articolo 37 commi 7 e 8, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (in vigore fino al 31 dicembre 2013)» emanato il 31 dicembre 2012, nonché il «Provvedimento recante disposizioni attuative per la tenuta dell'archivio unico informatico e per le modalità semplificate di registrazione di cui all'articolo 37 commi 7 e 8, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (in vigore dal 1° gennaio 2014)» dell'11 aprile 2013.

fatti, costoro sono chiamati a garantire una collaborazione attiva con le autorità, non solo rispettando rigorosamente quanto da queste stabilito, ma cercando di svolgere in modo autonomo una sorta di monitoraggio al fine di prevenire e contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo internazionale.

A conferma di quanto detto, tutta la parte riguardante la segnalazione di operazioni sospette, sia nella normativa vaticana sia in quella italiana, promuove una partecipazione attiva in capo ai soggetti obbligati.

Entrambe le normative, in linea con quanto stabilito dalle Raccomandazioni GAFI e dalla Terza direttiva, stabiliscono che i soggetti inviino una segnalazione alla rispettiva *Financial Intelligence Unit*, qualora siano a conoscenza, sospettino o abbiano ragionevoli motivi di sospettare che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo.

Per quanto riguarda la legge vaticana, l'art. 34, relativo appunto alle segnalazioni, non si limita ad obbligare i soggetti a riferire all'AIF eventuali operazioni di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, ma prevede per gli stessi l'obbligo di inviare una segnalazione anche nel caso in cui vi sia il sospetto o la conoscenza che i beni, il denaro contante o altre utilità, provengano da attività criminose, senza che siano poste in essere operazioni di riciclaggio o finanziamento al terrorismo, pertanto attribuendo loro una responsabilità più ampia.

È importante rilevare che ai destinatari degli obblighi non è richiesto di svolgere un'attività investigativa o qualsiasi altra attività che va oltre alle loro mere funzioni. Anzi, proprio le stesse normative prevedono che il sospetto sia

rilevato sulla base delle «caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta del soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico», proprio come previsto in fase di adeguata verifica della clientela. L'intermediario o qualsiasi altra persona che si trova nella situazione richiamata dalla norma, dunque, è tenuto ad adempiere ai propri doveri sulla base dell'attività svolta e del ruolo ricoperto e per venire loro incontro sia legge vaticana che quella italiana prevedono che le rispettive autorità competenti pubblichino periodicamente degli «Indici di anomalia»²⁹ che dovrebbero aiutare i soggetti ad individuare eventuali operazioni sospette. Tuttavia, questi indicatori non hanno valore assoluto, giacché l'intermediario o il professionista, di fronte ad un'operazione dovrà comunque svolgere una propria valutazione sulla transazione, indipendentemente dal fatto che rientri o meno tra le

²⁹ Per quanto riguarda l'Italia, Banca d'Italia in passato aveva emanato delle «Istruzioni operative per l'individuazione delle operazioni sospette», il c.d. Decalogo, ove erano previste una serie di regole di carattere operativo e uniformi a tutti gli intermediari, volte a ridurre l'incertezza derivante da valutazioni soggettive, a contribuire al contenimento delle spese e a garantire la piena collaborazione con le autorità competenti. Nel 2008 Banca d'Italia ha emanato il «Provvedimento recante gli indicatori di anomalia per gli intermediari», sostitutivo del Decalogo, ove sono elencate una serie di situazioni, per l'appunto anomale, cui i soggetti devono fare riferimento. A questo documento, in continuo aggiornamento, si aggiungono le comunicazioni periodiche dell'Unità di Informazione Finanziarie, contenenti anch'esse «schemi rappresentativi di comportamenti anomali» volti ad agevolare l'attività e promuovere la collaborazione attiva dei soggetti destinatari di tali obblighi. Per quanto riguarda lo Stato della Città del Vaticano a occuparsi della questione è l'Autorità di Informazione Finanziaria, la quale ha provveduto ad emanare delle istruzioni contenenti indicatori di anomalia al fine di assistere i soggetti obbligati nel loro operato.

operazioni anomale. Infatti, nel caso in cui questa risultasse sospetta per l'intermediario ma non rientrasse tra quelle individuate negli indici di anomalia, egli sarebbe chiamato ugualmente ad effettuare senza ritardo una segnalazione³⁰.

Destinatario della segnalazione è l'Unità/Autorità di Informazione Finanziaria. Ricevuta la segnalazione, l'Unità svolgerà i dovuti controlli sotto il profilo finanziario e, se lo riterrà opportuno, potrà chiedere ulteriori informazioni ai soggetti segnalanti sul segnalato. A questo punto, sulla base della propria analisi e sulle altre informazioni ricevute, l'Unità potrà archiviare il caso, qualora ritenga infondate le segnalazioni (mantenendole comunque monitorate per dieci anni), comunicando all'ente segnalante dell'avvenuta archiviazione, oppure trasmettere a chi di competenza le segnalazioni, comprensive di tutte le informazioni necessarie e che integrino possibili casi di riciclaggio o finanziamento al terrorismo.

Per quanto riguarda il contenuto delle segnalazioni, questo è deciso dalle autorità competenti mediante regolamenti, quindi nel caso dell'Italia saranno

³⁰ Il tema delle segnalazioni di operazioni sospette è in questo periodo oggetto di attenzione da parte delle varie autorità per l'attesa della IV Direttiva europea antiriciclaggio. Il problema principale è quello della maggiore omogeneità e collaborazioni tra intermediari e professionisti. Inoltre, proprio questi ultimi, chiedono una delimitazione del perimetro delle segnalazioni, in quanto il mero sospetto potrebbe portare a segnalare un soggetto ingiustamente. Al riguardo si veda GALIMBERTI A., *Restyling per le segnalazioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 maggio 2013, pag. 26 e BUSANI A., *Antiriciclaggio, segnalazioni solo se « motivate »*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 maggio 2013, pag. 21.

Banca d'Italia e l'Ufficio di Informazione Finanziaria mentre per quanto riguarda il Vaticano sarà compito dell'Autorità d'Informazione Finanziaria³¹.

È importante ricordare che i soggetti tenuti all'obbligo della segnalazione non possono compiere l'operazione richiesta dalla controparte fino a quando non è stata compiuta la segnalazione, a condizione che l'astensione sia possibile considerata la normale operatività e che non ostacoli le indagini.

Come già si era accennato al primo capitolo con riferimento al segreto bancario, la segnalazione non costituisce alcuna violazione degli obblighi di segretezza tipici dell'attività svolta e se effettuata in buona fede non comporta alcuna forma di responsabilità, concetti ribaditi da entrambe le normative e che sanciscono espressamente il divieto di comunicazione a terzi e allo stesso soggetto interessato dell'avvenuta segnalazione. La legge italiana, al riguardo, si presenta molto più consistente. Se quella vaticana si consuma in poche righe, quella nazionale entra molto di più nel dettaglio individuando, tra l'altro, alcune eccezioni. Innanzitutto l'art. 46, comma 2, d.lgs. 231/07 precisa che il divieto non si applica alle comunicazioni effettuate ai fini

³¹ Con riferimento al contenuto delle segnalazioni di operazioni sospette rimando al Regolamento n. 5 dell'Autorità di Informazione Finanziaria per quanto riguarda lo Stato della Città del Vaticano. Per l'Italia, invece, si vedano le «Istruzioni sui dati e le informazioni da inserire nelle segnalazioni di operazioni sospette» emanate dall'Unità di Informazione Finanziaria nel 2011. Per un'analisi maggiormente operativa sul tema della segnalazioni sospette rimando a CASOTTI A. - GHEIDO M.R., *Misure antiriciclaggio: identificazione, conservazione e segnalazione delle operazioni sospette D.M. 3 febbraio 2006, n. 141*, Milano, 2006, nel quale gli autori illustrano gli schemi di compilazione e il contenuto delle segnalazioni, nonché a CONFORTI G. - LAURIA C. - MENGALI A., *Guida all'antiriciclaggio in banca: gli adempimenti e gli obblighi di segnalazione per gli intermediari finanziari, con l'analisi di casi concreti*, Roma, 2003, il quale, come il precedente, evidenzia i punti salienti di questa fase e gli obblighi che gli intermediari sono chiamati a rispettare.

dell'accertamento investigativo, alle comunicazioni diffuse alle autorità di vigilanza di settore nel corso delle verifiche e negli altri casi di comunicazioni previste dalla legge. Lo stesso articolo, al comma 4, prevede che il divieto non impedisca la comunicazione tra intermediari dello stesso gruppo, tra professionisti che svolgono la propria attività in forma associata, in qualità di dipendenti o collaboratori e, infine, nei casi relativi allo stesso cliente o alle stesse operazioni che coinvolgono intermediari o professionisti diversi.

In questo momento delicato dell'attività degli intermediari finanziari e tutti coloro chiamati ad effettuare segnalazioni di operazione sospette, essenziale è la garanzia della riservatezza sull'identità del segnalante. Infatti, se così non fosse, si rischierebbe di disincentivare la collaborazione attiva da parte del personale, in quanto sarebbe nota la sua identità e quindi potrebbe avere ripercussioni anche sul piano personale. Le normative, allo scopo, stabiliscono espressamente che gli enti devono adottare al proprio interno misure tali da garantire il massimo riserbo sull'identità del segnalante, che potrà essere rilevata solo su richiesta delle rispettive autorità giudiziarie, con decreto motivato, qualora lo ritengano «indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede». Perciò non nel caso in cui si svolgano i controlli di *routine*, ma solamente quando questo risulta imprescindibile per la prosecuzione dell'accertamento.

3.6. Le disposizioni sanzionatorie.

A chiusura di entrambe le leggi vi sono le disposizioni sanzionatorie in caso di violazione degli obblighi previsti dalla legge da parte dei soggetti destinatari della stessa.

Per quanto riguarda la legge vaticana, le misure sanzionatorie sono raccolte al Capo XI, composto dagli articoli 42 e 42 *bis*, quest'ultimo introdotto con la modifica del 2012.

L'art. 42 contempla una serie di sanzioni pecuniarie irrogate dall'Autorità d'Informazione Finanziaria in caso di trasgressione degli obblighi previsti dalla normativa, tuttavia prevedendo misure diverse a seconda che il trasgressore sia una persona fisica o una persona giuridica. Nel primo caso la sanzione amministrativa pecuniaria va da euro 10.000 a euro 250.000, mentre in caso di persona giuridica da euro 10.000 a euro 1.000.000, con la possibilità per questa di «esercitare il regresso nei confronti della persona fisica responsabile della violazione» ai sensi dello stesso art. 42, comma 4. Al soggetto sanzionato, indipendentemente dalla sua natura, è riconosciuta la possibilità di opporsi alla decisione dell'AIF davanti al Giudice Unico, il quale valuterà il caso di accogliere o meno l'opposizione sulla base delle informazioni ottenute.

Per quanto riguarda la legge italiana, il Titolo V «Disposizioni sanzionatorie» del d.lgs. 231/07 prevede in capo ai trasgressori sanzioni di carattere amministrativo pecuniario³², ma altresì sanzioni penali, a seconda della gravi-

³² Banca d'Italia ha emanato il 18 dicembre 2012 «Sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa (in vigore dal 1° febbraio 2013)» disciplinante tutto il processo sanzionatorio per le violazioni accertate dalla Banca d'Italia nell'esercizio delle proprie funzioni in ambito di vigilanza sulla sana e prudente gestione dell'attività bancaria e finanziaria, sulla correttez-

tà e del tipo di violazione. Diversamente dalla legge vaticana, costituiscono reato, dando luogo così a sanzioni penali, la violazione degli obblighi di identificazione; l'omessa o la falsa indicazione dei dati identificativi del soggetto per conto del quale eventualmente si esegue l'operazione; la mancata o falsa informazione sullo scopo e sulla natura del rapporto o della prestazione; l'omessa, la tardiva o l'incompleta registrazione delle informazioni ottenute a seguito dell'adeguata verifica della clientela; la violazione del divieto di dare comunicazione al cliente e a terzi dell'avvenuta segnalazione³³ e, infine, l'assolvimento degli obblighi di identificazione e registrazione in modo fraudolento³⁴.

Con la riforma del 2012, come si è detto, è stato inserito l'art. 42 *bis*, introducendo così nell'ordinamento vaticano la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche³⁵. Con questo articolo si prevedono, al verificarsi di determinate condizioni, sanzioni amministrative pecuniarie, nonché la possibilità di un'interdizione temporanea, alle persone giuridiche collegate a soggetti condannati per i reati stabiliti agli articoli 421 *bis* e 138 *ter*, rispettivamente per i reati di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo. In questo ca-

za e trasparenza dei comportamenti e di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini di riciclaggio di denaro sporco e di finanziamento al terrorismo.

³³ Ovviamente tale divieto non si applica laddove i professionisti operino in forma associata, in quanto in tal caso tra gli stessi associati e collaboratori lo scambio di informazioni può avvenire, sempreché rimanga all'interno della stessa struttura organizzativa.

³⁴ Al riguardo si veda GAMBONI G., *Le violazioni di rilevanza penale dei nuovi obblighi antiriciclaggio*, in *Corr. tribut.*, 2008, pag. 940 ss e CAPOLUPO S., *I controlli e le ispezioni antiriciclaggio*, in *Corr. tribut.*, 2012, pag. 1708 ss.

³⁵ In generale quando si parla di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ci riferisce alla responsabilità in capo, per l'appunto, alle persone giuridiche per i reati compiuti da soggetti che operano all'interno delle stesse.

so l'ente chiamato a procedere all'irrogazione delle sanzioni, a differenza della fattispecie dell'art. 42, è l'Autorità giudiziaria e vanno da un ammontare di euro 20.000 ad euro 2.000.000. Tuttavia, per l'applicazione della sanzione è necessario che sia soddisfatta una delle condizioni stabilite all'art. 42 *bis*, comma 1, lett. *a*), *b*) e *c*). Secondo quanto disposto dalla lett. *a*), al fine di sanzionare la persona giuridica, si presuppone la condanna per i reati di cui agli artt. 421 *bis* e 138 *ter* da parte di soggetti che ricoprono funzioni di «rappresentanza legale, amministrazione, dirigenza o funzioni simili», pertanto soggetti che ricoprono una posizione apicale, mentre la lett. *b*) prevede l'ipotesi in cui ad essere condannato per i reati di riciclaggio e/o finanziamento al terrorismo internazionale sia un soggetto «sotto la responsabilità diretta, la vigilanza o il controllo di uno dei soggetti di cui alla lettera *a*)», quindi un subordinato dei primi. Come già osservato per le pene attribuite in caso di reato di riciclaggio³⁶, anche in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, il legislatore tratta alla stessa stregua la circostanza in cui a compiere il reato presupposto sia un soggetto apicale e quella in cui a compierlo sia un subordinato, non seguendo un criterio proporzionale e omogeneo nell'irrogare le sanzioni, diversamente da quanto avviene in Italia, ove nelle «Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa», Banca d'Italia premette che nel valutare i vari comportamenti adotta criteri di «proporzionalità, della natura e della gravità della vio-

³⁶ Al riguardo rimando al paragrafo 3.2, relativo al reato di riciclaggio e autoriciclaggio. Parlando delle varie modalità con cui può avvenire il compimento di reati di tal specie, sottolineavo come il legislatore non abbia provveduto ad attribuire pene proporzionali e omogenee all'atto effettivamente compiuto, trattando alla stessa stregua certi tipi di reati, indipendentemente dalla gravità del fatto posto in essere.

lazione accertata, nonché degli effetti che questa determina sulla complessiva situazione dell'intermediario o sull'esposizione ai diversi profili di rischio»³⁷.

Per quanto riguarda la lett. c) questa vincola l'irrogazione della sanzione in capo alla persona giuridica al caso in cui il reato sia stato commesso nell'interesse della persona giuridica stessa, fissando quindi l'interesse quale legame tra il delitto e la persona giuridica. Tuttavia, se le fattispecie contemplate alle lett. a) e b) non lasciano spazio a dubbi interpretativi in merito alla loro alternabilità, per quanto riguarda la lett. c), per come è formulato l'intero comma 1 dell'art. 42 *bis*, non è chiaro se sia considerabile anch'essa come alternativa delle precedenti, oppure sia una condizione necessaria affinché si proceda con la sanzione, lasciando così spazio a diverse interpretazioni³⁸.

Proprio quanto stabilito dalla lett. c) differenzia la normativa vaticana da quella italiana. In Italia la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche è stata introdotta con il d.lgs. n. 231/01³⁹, ove all'art. 5, comma 1, si sta-

³⁷ Sempre in tale documento, Banca d'Italia dichiara come l'intero sistema sanzionatorio sia ispirato ad un approccio «dissuasivo», volto a scoraggiare la violazione delle regole e il replicarsi del comportamento anomalo; «proporzionale», allo scopo di «graduare l'intervento sanzionatorio in relazione alla gravità delle violazioni»; «oggettivo», al fine di garantire omogeneità di giudizio nella concreta valutazione delle diverse fattispecie; e «trasparente» verso l'intermediario e gli esponenti aziendali.

³⁸ Sulla questione si veda SGUBBI F. - FONDAROLI D. - ASTROLOGO A. - SILVESTRI G., *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, 2013, n. 9, pag. 36 ss. Gli autori, infatti, nell'analizzare l'art. 42 bis della legge n. CLXVI/12, rilevano questo dubbio interpretativo, evidenziando le difficoltà nel giungere ad una conclusione, proprio per il fatto che sull'argomento sia la stessa legge che la normativa secondaria nulla dice al riguardo.

³⁹ Per ulteriori informazione sul tema della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, sulla sua introduzione e le conseguenze che ne sono derivate in capo alle stesse

bilisce che la persona giuridica è responsabile per i reati commessi «nel suo interesse e vantaggio», mentre non è chiamata a rispondere se le persone che lavorano al suo interno hanno agito solo nel proprio interesse o di terzi. Di conseguenza, il legislatore oltre al mero interesse richiede che l'atto abbia procurato vantaggio all'ente, diversamente da quanto previsto in Vaticano dove, ai fini dell'attribuzione della responsabilità amministrativa della persona giuridica, è sufficiente il solo l'interesse. Inoltre, l'art. 8 chiarisce che l'ente è responsabile anche nel caso in cui l'autore del reato non sia ancora noto o non sia imputabile, ovvero quando il reato si estingue per una causa diversa dall'amnistia⁴⁰. Il legislatore ha voluto pertanto attribuire una responsabilità degli enti indipendente a quella delle persone fisiche colpevoli del reato presupposto.

Per quanto riguarda le sanzioni previste in caso di responsabilità, l'art. 9 del d.lgs. n. 231/01 offre una vasta gamma di strumenti, che a seconda dei casi si realizzano nella sanzione pecuniaria, in quella interdittiva, nella confisca e nella pubblicazione della sentenza.

persone giuridiche si vedano MAIELLO V., *La natura (formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale) della responsabilità degli enti nel d.lgs. 231/2001: una «truffa delle etichette» davvero innocua?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, pag. 879 ss MANNA A., *La c.d. responsabilità amministrativa delle persone giuridiche: un primo sguardo d'insieme*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, pag. 501 ss.; MARINUCCI G., *La responsabilità penale delle persone giuridiche: uno schizzo storico-dogmatico*, in *Riv. dir. proc. pen.*, pag. 445 ss.; e ZOPPINI A., *Imputazione dell'illecito penale e «responsabilità amministrativa» nella teoria della persona giuridica*, in *Dir. e Soc.*, 2005, pag. 1314 ss.

⁴⁰ Per un'analisi dell'art. 8 del d.lgs. 231/2001 si vedano DE SIMONE G., *Il "fatto di connessione" tra responsabilità individuale e responsabilità corporativa*, in *Riv. dir. pen. econ.*, 2011, pag. 90 ss. e DI GIOVINE O., *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, in *Reati e responsabilità ai degli enti. Guida al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2010, pag. 138 ss.

Le sanzioni pecuniarie, nel caso si verifichi la condanna dell'ente, trovano sempre applicazione secondo il sistema per quote⁴¹. Compito del giudice è di determinare il numero di quote considerata la gravità del fatto, del grado di responsabilità dell'ente e di quanto compiuto per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire il compimento di altri illeciti. Per quanto riguarda le sanzioni interdittive⁴², oggetto della sanzione è la specifica attività alla quale si riferisce l'illecito dell'ente e hanno una durata minima di tre mesi ad una massima di due anni e sono irrogate nei casi di compimento di reati per i quali sono espressamente previste e al realizzarsi di almeno una delle condizioni indicate dall'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 231/01. Ai fini dell'interdizione, il legislatore prevede che l'ente abbia ottenuto un profitto di entità rilevante dal reato e che chi ha commesso il reato sia in una posizione apicale o sia un soggetto sottoposto all'altrui direzione se il compimento del reato è stato determinato o agevolato da carenze organizzative, oppure si prevede l'interdizione in caso di reiterazione degli illeciti. In tutti gli altri casi non rientranti in queste fattispecie l'interdizione non è prevista come misura sanzionatoria.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 10, comma 2, d.lgs. n. 231/01, le quote possono variare da un minimo di 100 ad un massimo di 1.000 e l'importo di ogni quota (determinato dal giudice sulla base di quanto disposto dall'art. 11) va da un minimo di euro 250,23 ad un massimo di euro 1.549,37.

⁴² Ai sensi dell'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 231/01, per sanzioni interdittive si intendono «l'interdizione dall'esercizio dell'attività; la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; e il divieto di pubblicizzare beni o servizi».

Anche l'art. 42 *bis*, comma 3, della legge n. CVXII/12, prevede l'interdizione temporanea, in aggiunta alla sanzione pecuniaria, al verificarsi di almeno una delle condizioni elencate e che in parte richiamano quanto disposto dal legislatore italiano. Ai fini dell'interdizione in territorio vaticano è necessario che la persona giuridica abbia tratto un profitto di entità notevole dal reato, o che il reato si sia realizzato per carenze organizzative o comunque che ne abbiano agevolato il suo compimento oppure la persona giuridica, nei cinque anni precedenti, abbia già ricevuto una sanzione pecuniaria per uno dei reati previsti dall'art. 421 *bis* e 138 *bis* c.p. vaticano.

Le condizioni sono molto simili, ma emerge una differenza importante. Sia l'art. 42 *bis*, comma 3, l. n. CVXII/12 che l'art. 13, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 231/01, prevedono l'interdizione nel caso in cui la commissione del reato sia stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative. Tuttavia, l'art. 13, d.lgs. n. 231/01 limita la colpa ad inefficienze organizzative ai soli casi in cui a commettere il reato sia un subordinato, mentre sulla base di quanto disposto dall'art. 42 *bis*, l. n. CLXII/12 sembra che la determinante organizzazione valga sempre e comunque, a prescindere che a commettere il reato sia stato un soggetto apicale o un subordinato.

Se la legge vaticana si limita a sanzioni pecuniarie e interdittive, quella italiana, come si è detto, prevede altri strumenti. Infatti, oltre a quanto già illustrato, ai sensi dell'art. 19, comma 1, d.lgs. 231/01, nei confronti del soggetto collettivo con la sentenza di condanna è «sempre disposta la confisca del prezzo o del profitto del reato, anche per equivalente e, nel caso di san-

zione interdittiva, si prevede che possa essere ordinata anche la pubblicazione della sentenza di condanna»⁴³.

Per quanto riguarda invece i casi di esclusione da responsabilità, le due leggi appaiono molto simili. Fondamentale affinché si possa considerare l'esclusione da responsabilità, è che il soggetto collettivo sia dotato di una struttura organizzativa tale da prevenire effettivamente il compimento di reati⁴⁴. Sia l'art. 42 *bis*, comma 2, l. n. CLXVI/12, che l'art. 6 comma 1, d.lgs. 231/01, prevedono che tali strutture siano monitorate da un organo di vigilanza, il cui compito è quello di verificare sull'effettiva adozione di questi modelli e sul loro funzionamento. Tuttavia, se la legge italiana al riguardo prevede che l'organo di controllo sia interno all'azienda, la legge vaticana dispone che tali funzioni siano attribuite ad un soggetto terzo rispetto alla stessa persona giuridica. Seppure anche l'art. 6, comma 1, lett. *b*), d.lgs. n. 231/01 attribuisca autonomia d'iniziativa e di controllo all'organo, prevedendo che

⁴³ Sul tema della confisca si veda BOTTALICO F., *Confisca del profitto e responsabilità degli enti tra diritto ed economia: paradigma a confronto*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 2009, pag. 1726 ss. e FORNARI L., *La confisca del profitto nei confronti dell'ente responsabile di corruzione: profili problematici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2005, pag. 63 ss.

⁴⁴ Banca d'Italia sul tema ha emanato in data 10 marzo 2011 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 al terrorismo, ai sensi del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231» contenente una serie di regole che i soggetti destinatari sono chiamati a rispettare al fine di conformarsi alle disposizioni normative ed evitare di incorrere in sanzioni dovute ad inefficienze organizzative. Per quanto riguarda il Vaticano, sia lo IOR che l'APSA hanno sviluppato al proprio interno procedure volte a prevenire e combattere il riciclaggio di denaro. Al riguardo si vedano gli *annexes XXVII e XXIX* del «*Mutual Evaluation Report of anti-money laundering and combating the financing of terrorism regime of the Holy See (including Vatican City State)*» redatto dal Moneyval in occasione della visita in loco in Vaticano il 4 luglio 2012.

questo compito sia riservato a soggetti terzi la persona giuridica, indiscutibilmente la norma vaticana garantisce in capo al terzo un'indipendenza assoluta, in quanto esterno ed estraneo al soggetto monitorato⁴⁵.

È importante osservare che sia l'art. 42 sia il 42 *bis* della legge vaticana non si applicano alle Autorità pubbliche. L'art. 42, sancisce solamente che le sanzioni previste si applicano alle persone fisiche e persone giuridiche, ma come già precedentemente detto, l'essere persona giuridica, ai fini della presente normativa, esclude la possibilità di essere Autorità pubblica e viceversa. Si potrebbe pensare, quindi, che l'art. 42 possa essere applicato alle persone fisiche operanti nell'Autorità pubblica, non essendo indicato nulla al riguardo. Diversa, invece, è la questione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Già la rubrica dell'articolo dovrebbe portare ad escludere a priori le autorità pubbliche dal suo ambito di applicazione del 42 *bis* e per evitare fraintendimenti al comma 5 si precisa che le autorità pubbliche, sia interne che di altri Stati o internazionali, non sono interessate da quanto disposto all'articolo. Tale questione non sarebbe così rilevante se, come già detto più volte, tra le Autorità pubbliche non rientrasse anche l'APSA. Così facen-

⁴⁵ Per un'analisi più dettagliata sull'argomento rimando alla circolare n. 83607 del 19 marzo 2012 emanata dalla Guardia di Finanza. In tale documento sono affrontati e disciplinati i temi del riciclaggio di proventi illeciti, della tutela dei mercati finanziari e il contrasto all'illegalità d'impresa, soprattutto per quanto riguarda la questione della responsabilità amministrativa degli enti. Infatti, l'attività ispettiva della Guardia di Finanza si svolge come tipica attività amministrativa e ha duplice scopo. Innanzitutto, ha uno scopo di carattere preventivo, poiché volta ad incentivare il rispetto di quanto stabilito dalla normativa antiriciclaggio ed evitare che il sistema economico finanziario possa essere sfruttato per attività e scopi illeciti. In secondo luogo, ha carattere repressivo, poiché cerca di individuare e reprimere le violazioni sia di carattere amministrativo che penale con la successiva formalizzazione degli illeciti accertati per poi trasmettere tutti gli atti alle autorità competenti.

do quest'autorità viene esclusa ulteriormente dall'ambito di applicazione di determinate norme, recando indubbi vantaggi alla stessa organizzazione e compromettendo l'efficacia dell'intero complesso normativo.

CAPITOLO QUARTO

NUOVE MODIFICHE E CONSIDERAZIONI FINALI

SOMMARIO: 4.1. Premessa. - 4.2. 11 luglio 2013: nuovi cambiamenti per il Codice Penale. - 4.3. 8 agosto 2013: altre modifiche alla Legge CLXVI/12. - 4.4. Altri possibili cambiamenti nel sistema antiriciclaggio vaticano.

4.1. Premessa.

Nei precedenti capitoli, dopo aver brevemente delineato la normativa antiriciclaggio a livello internazionale, abbiamo rivolto la nostra attenzione sullo Stato della Città del Vaticano e nel processo normativo lì avvenuto negli ultimi anni in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

L'elemento propulsore del nuovo orientamento, come osservato, è sicuramente la Convenzione monetaria siglata nel 2009 tra il Vaticano e l'Unione Europea. Infatti, condizione essenziale al fine di poter utilizzare l'euro come moneta ufficiale è il rispetto di una serie di provvedimenti comunitari, tra i quali figura la Direttiva 2005/60/CE, c.d. «Terza direttiva antiriciclaggio».

Il Sommo Pontefice si è quindi adeguato alle volontà comunitarie, emanando con *Motu Proprio* la prima legge antiriciclaggio vaticana, la legge n. CXXVII/10, che tuttavia si è rilevata essere inadatta ai dettati internazionali e comunitari, con la conseguente emanazione di una seconda legge il 24 aprile 2012, n. CLXVI/12, sostitutiva della precedente.

Dopo un breve esame delle due leggi, si è proceduto ad un confronto, per quanto possibile, tra la normativa vaticana e quelle italiana, cercando di coglierne le principali differenze e capire i motivi che hanno spinto ad una scelta piuttosto di un'altra.

Tuttavia, l'estate 2013 ha portato altre novità in Vaticano, stagione che sotto certi aspetti può definirsi "rivoluzionaria". Infatti, sono avvenuti una serie di cambiamenti tali da potersi considerare indice di una netta trasformazione dello Stato, di una chiara volontà di cambiare condotta nei confronti del resto del mondo.

Ai nostri fini, fondamentali sono due date, l'11 luglio e l'8 agosto, nelle quali Papa Francesco ha emanato due *Motu Proprio*: il primo, contenente modifiche al codice penale e di procedura penale con l'obiettivo dichiarato di proseguire il lavoro iniziato da Papa Benedetto XVI in tema di prevenzione e repressione del riciclaggio, e il secondo, specificatamente dedicato alla normativa antiriciclaggio.

È possibile immaginare, quindi, la portata di questi *Motu Proprio* e conseguenza che hanno portato la loro emanazione.

È necessario perciò prendere visione dei recenti cambiamenti intervenuti e andare a capire i risvolti su quanto esposto sinora.

4.2. 11 luglio 2013: nuovi cambiamenti per il Codice Penale.

Il lavoro fin qui svolto ha avuto piena validità fino al 1° settembre 2013, data in cui sono entrate in vigore le nuove norme pubblicate nel *Motu Proprio* dell'11 luglio 2013 di Papa Francesco con le quali, come si diceva, sono stati modificati sia il codice penale che il codice di procedura penale vaticano.

I testi normativi in questione sono la legge n. VIII/13, concernente «Norme complementari in materia penale» e la legge n. IX/13 «Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale», finalizzate, tra l'altro, al proseguimento delle modifiche iniziate dal precedente Pontefice per l'adozione delle disposizioni comunitarie e internazionali in materia di contrasto e prevenzione del riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

A seguito di queste due nuove leggi alcuni aspetti della normativa antiriciclaggio prima analizzata ha inevitabilmente subito modifiche, ma principalmente sotto il profilo penale. Infatti, per quanto riguarda gli obblighi nonché i destinatari degli stessi, gli organi competenti e le disposizioni ai fini del riciclaggio sono argomento del *Motu Proprio* dell'8 agosto 2013.

Oggetto del cambiamento non è stato tanto il profilo penale dal punto di vista sanzionatorio del reato di riciclaggio, bensì le ipotesi di reato presupposto del riciclaggio stesso.

Nelle pagine precedenti è stato illustrato il processo evolutivo della normativa antiriciclaggio iniziato nel 2010 e conclusosi nel 2012. Si è osservato come originariamente a costituire reato presupposto fossero i c.d. «reati gravi», indicati all'art. 1, comma 1, n. 6, l. n. CXXVII/10, ove era elencata una

serie di fattispecie alle quali bisognava attenersi rigorosamente. Con la modifica del 2012, questo elenco è stato ampliato, indicando espressamente nuove ipotesi di reato presupposto e, in generale, considerando tali tutti quei reati per i quali è prevista nel codice penale una pena «nel minimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore ai sei mesi, o nel massimo, con l'arresto o la reclusione pari o superiore ad un anno». Sicuramente questa modifica è stata rivoluzionaria rispetto al testo originario della legge, rivoluzione che, come si vedrà, è in parte continuata con la legge n. IX/13. Si è poi osservato come la legge antiriciclaggio vaticana al suo interno abbia contenuto delle modifiche ed integrazioni al codice penale. In particolare, nel Capitolo Secondo, sono stati esaminati questi interventi soffermandoci soprattutto sulla scelta del legislatore di trasporre dalla legge antiriciclaggio al codice penale il reato di riciclaggio (art. 421 *bis* c.p.) attraverso l'art. 3, l. n. CLXVI/12 e altre ipotesi di reato (ad esempio il terrorismo e il suo rispettivo finanziamento), prima di allora inesistenti.

L'art. 3, l. n. CLXVI/12 contempla l'ipotesi del reato di riciclaggio, specificando poi che per reato presupposto si deve intendere quanto stabilito all'art. 1, comma 1, n. 5, l. n. CLXVI/12.

La legge n. IX/13 è intervenuta sulla questione, andando a modificare direttamente l'art. 421 *bis*, e abrogando l'art. 1, comma 1, n. 5, l. n. CLXVI/12, concernente i reati presupposto. L'art. 30, l. n. IX/13, infatti, aggiunge il comma 1 *bis* all'art. 421 *bis* c.p., stabilendo che per reato presupposto si intende «ogni fattispecie di reato punita dalla legge penale, nel minimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore a sei mesi, o nel massimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore ai sei mesi, o nel massimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore ad un anno».

sione o l'arresto pari o superiore ad un anno», fissando così la definizione direttamente nel codice penale e cancellando definitivamente l'art. 1, comma 1, n. 5, l. n. CLXVI/12 con l'art. 47, l. n. IX/13.

Come si può osservare, ora viene meno l'elenco tassativo di reati e si considerano tutti quelli che soddisfano almeno uno dei limiti edittali indicati nel comma 1 *bis* dell'art. 421 *bis* c.p., la cui previsione, comunque, era stata aggiunta alla lista già dalla legge n. CLXVI/12.

Con riferimento alle specifiche fattispecie di reato presupposto previste dalla legge n. CLXVI/12, la legge n. IX/13 è andata a modificarne in parte il contenuto, ma ad oggi interessa sapere solo che oggetto d'attenzione è quanto stabilito dall'art. 421 *bis*, comma 1 *bis*, c.p, quindi tutte le ipotesi di reato che soddisfano almeno uno dei limiti edittali richiesti dallo stesso comma 1 *bis*.

Interessante ai nostri fini è anche la questione del finanziamento del terrorismo. Si ricorda, infatti, che la legge antiriciclaggio non mira solo a contrastare il fenomeno del lavaggio di denaro sporco, ma altresì quello del finanziamento del terrorismo.

Le leggi del 2010 e del 2012, sotto questo aspetto, presentavano diverse lacune, di cui qualcosa è stato accennato nei precedenti capitoli, e che il *Motu Proprio* del luglio scorso ha cercato di colmare. È importante quindi richiamare brevemente la situazione ante *Motu Proprio* al fine di capire la portata delle modifiche compiute.

Le fonti normative alla base dell'esame sono, innanzitutto, le IX Raccomandazioni Speciali emanate dal GAFI a seguito dell'attentato terroristico

delle *Twin Towers* nonché le varie convenzioni e trattati internazionali emanati al riguardo, prima fra tutte la Convenzione di New York del 1999.

Non tornando troppo sull'argomento poiché già illustrato al Capitolo Secondo, la legge del 2010 per quanto riguarda l'aspetto del finanziamento del terrorismo risultava incompleta sotto svariati aspetti, ma soprattutto dal punto di vista penale, poiché tale fattispecie era compresa tra le definizioni di cui all'art. 1, l. n. CXXVII/10, ma non vi era stata la successiva trasposizione nel codice penale, avvenuta solo con la modifica del 2012. A seguito della legge n. CLXVI/12 il codice penale era stato integrato dell'art. 138 *ter* c.p., ove si perseguiva il finanziamento del terrorismo, ma solo in modo parzialmente conforme con quanto stabilito dall'art. 2, comma 1, dalla Convenzione ONU del 1999 sulla «Prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale», il cui contenuto ne descrive la fattispecie incriminata.

L'art. 2, comma 1 della Convenzione è composto dalle lett. *a*) e *b*). Per quanto riguarda la lett. *b*), questa descrive una serie di atteggiamenti qualificabili come «atto terroristico», mentre la lett. *a*) rimanda ad alcuni trattati e convenzioni internazionali concernenti attività di carattere terroristico e che gli Stati firmatari della Convenzione sono chiamati a ratificare¹.

¹ Gli atti a cui i Paesi firmatari della Convenzione dovrebbe aderire sono elencati in allegato al testo della Convenzione e sono: la «Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili» (L'Aja, 16 dicembre 1970); la «Convenzione per la repressione d'atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile internazionale» (Montreal, 23 settembre 1971); la «Convenzione sulla prevenzione e sulla repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale, ivi compresi gli agenti diplomatici», adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1973; la «Convenzione internazionale contro la presa d'ostaggi», adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979; la «Convenzione internazionale sulla protezione fisica delle materie nucleari» (Vienna, 3 mar-

Con riferimento alla realtà vaticana, il legislatore del 2012 aveva replicato quanto disposto dalla lett. *b*), omettendo però le ipotesi previste dagli atti di cui alla lett. *a*), che non risultavano pertanto perseguibili penalmente con un conseguente allontanamento della normativa vaticana dai dettati internazionali.

Tuttavia una scelta di questo tipo rischiava di svilire l'aspetto internazionale della prevenzione e lotta del terrorismo e comprometteva l'efficacia del sistema, in quanto si tralasciavano alcuni importanti reati contenuti nei trattati allegati alla Convenzione e ratificati, invece, dagli altri Stati aderenti alla Convenzione di New York del 1999.

Sotto questo aspetto era intervenuto anche il Moneyval. Nella sua seconda visita *in loco*, infatti, aveva evidenziato questa "falla nel sistema", esprimendo il timore di un contrasto del terrorismo più locale che internazionale, rilevando l'assenza di un'adeguata attenzione anche agli aspetti extraterritoriali del finanziamento al terrorismo². In tale occasione le autorità vaticane

zo 1980); il «Protocollo per la repressione degli illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile internazionale» (Montreal, 24 febbraio 1988); il «Protocollo per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza delle piattaforme fisse, situate sulla piattaforma continentale» (Roma, 10 marzo 1988) e la «Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo», adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 1997. Scorrendo velocemente tale elenco è possibile rilevarne il carattere prettamente internazionale e si può meglio comprendere il motivo per cui la mancata trasposizione di tali fattispecie nel codice penale può portare la lotta al terrorismo più ad un livello nazionale che internazionale.

² Con riferimento a tutte le perplessità manifestate dagli osservatori nella loro seconda visita *in loco*, rimando al « *Mutual Evaluation Report of anti-money laundering and combating the financing of terrorism regime of the Holy See (including Vatican City State)* redatto dal Moneyval, 4 luglio 2012, pag. 58 ss.

avevano dichiarato che avrebbero avviato un processo di ratifica, con conseguente aggiornamento del codice penale, lavoro terminato nel luglio 2013 con le sopracitate leggi n. VIII/13 e n. IX/13. Ad oggi, infatti, sfogliando il codice penale vaticano è possibile notare come tutti gli articoli relativi ad ipotesi di reato per attività terroristiche previste dalla legge n. CLXVI/12 siano stati abrogati a seguito dell'art. 54, l. n. VIII/13 e siano stati riscritti nel pieno rispetto di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. *a*) e *b*) della Convenzioni di New York del 1999³.

Così facendo il Vaticano ha risposto a quanto richiesto dalle autorità competenti e permesso una maggiore prevenzione e repressione del finanziamento del terrorismo a livello internazionale.

Al riguardo è importante sottolineare l'aspetto della cooperazione giudiziaria, oggetto anch'essa della modifica del luglio 2013, con cui è stata riconosciuta la prevalenza delle convenzioni e del diritto internazionale in generale su quello nazionale. Infatti l'art. 635 c.p.p., relativo appunto alla cooperazione giudiziaria, è stato completamente sostituito dall'art. 37, l. n. IX/13, ove si impone, con riferimento alle rogatorie, all'estrazione, agli effetti di condanne pronunciate da Stati esteri, e ad altri rapporti riguardanti l'amministrazione della giustizia in materia penale, con le autorità degli altri Stati, l'osservanza delle convenzioni internazionali ratificate, degli usi internazionali e delle leggi e a quanto non sia disposto, si applicano le norme vaticane, così come modificate dalla stessa legge n. IX/13. Gli articoli che seguono

³ In particolare sono stati abrogati gli artt. 138 *bis*; 138 *ter*; 138 *quater*; 138 *quinqües*; 138 *sexies*; 138 *septies*; 145 *bis*; 311 *bis*; 326 *ter*; 326 *quater* e 326 *quinqües* del codice penale nonché gli artt. 1, n. 6, 7 e 9; 4 *bis*; 5; 6; 7; 8; 14; 20; 21; 22; 23 e 23 *bis* l. n. CLXVI/12.

no sono, appunto, destinati ad a delineare le modalità da seguire nel caso in cui venga richiesta assistenza giudiziaria da parte di uno Stato estero per questioni prive di riferimenti di diritto internazionale.

Grazie al *Motu Proprio* di Papa Francesco il Vaticano è così andato a migliorare ulteriormente la sua posizione in termini di contrasto del riciclaggio e del terrorismo. Come si può leggere già alle prime righe dell'atto, Papa Francesco sottolinea come il bene comune sia sempre più «minacciato dalla criminalità organizzata, dall'uso improprio del mercato e dal terrorismo ed è per questo che è necessario che la comunità internazionale adotti adeguati strumenti giuridici che permettano di prevenire e contrastare la criminalità favorendo la cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale» e difatti le leggi n. VIII/13 e n. IX/13 sono andate in questa direzione, ma è fondamentale che lo Stato della Città del Vaticano prosegua con questi propositi.

4.3. 8 agosto 2013: altre modifiche alla Legge n. CLXVI/12.

Dopo aver visto gli effetti delle modifiche al codice penale e al codice di procedura penale nella normativa antiriciclaggio, andiamo ora ad analizzare il significato del *Motu Proprio* dell'8 agosto 2013, «Per la prevenzione de il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa».

Risulta immediata una prima importante novità, ove tra i fini dell'atto figurano anche il contrasto e la repressione del finanziamento della proliferazione di armi di distruzioni di massa, rendendo pertanto la normativa antirici-

claggio destinata anche a tal fine e eseguendo così con quanto richiesto dalle Raccomandazioni GAFI del 2012.

Il *Motu Proprio* ora in esame è interamente destinato alla normativa anti-riciclaggio, intervenendo specificatamente su tre aspetti: i soggetti destinatari della normativa, la funzione di vigilanza e, infine, la costituzione di un ente volto a coordinare le autorità competenti in materia di lotta e contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa.

Partendo dal primo aspetto, i destinatari degli obblighi, con l'art. 1 del *Motu Proprio*, il Sommo Pontefice ha allargato il gruppo facendovi rientrare i Dicasteri della Curia Romana e gli altri organismi ed enti dipendenti della Santa Sede nonché le organizzazioni senza scopo di lucro dotate di personalità giuridica canonica e aventi sede nello Stato della Città del Vaticano. Come stabilito dall'art. 1, comma 1, *Motu Proprio* dell'8 agosto 2013, questi soggetti sono ora sottoposti alle misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, nonché a quelle contro coloro che minacciano la pace e la sicurezza internazionale e alla vigilanza prudenziale degli enti operanti in attività di natura finanziaria.

È di immediata percezione il significato che assume questa scelta nel contesto vaticano. Nei precedenti capitoli è stata richiamata più volte la scelta del legislatore di escludere dal novero dei soggetti obbligati le organizzazioni *no profit* e di esonerare alcuni soggetti, come le Autorità Pubbliche, dal rispetto di determinati obblighi. Grazie a questo articolo, invece, a partire dal 10 agosto 2013 (data in cui è entrato in vigore il *Motu Proprio*, con conse-

guente abrogazione delle norme incompatibili con il suo contenuto) anche costoro rientrano tra i soggetti di cui all'art. 2, l. n. CLXVI/12.

Per quanto riguarda l'inclusione delle Autorità Pubbliche, l'importanza risiede nell'APSA, banca centrale dello Stato della Città del Vaticano ma in virtù della sua qualifica di Dicastero della Curia Romana, quindi Autorità Pubblica, fino all'8 agosto 2013 era tenuta al rispetto degli obblighi solo al verificarsi di determinate circostanze. Il Moneyval nella sua visita *in loco* nel luglio 2012, come anche altre autorità competenti internazionali, aveva manifestato una certa preoccupazione per l'assenza dell'APSA tra i destinatari degli obblighi, visti anche i recenti scandali che l'hanno vista come protagonista. Il fatto che ora questo istituto debba adempiere in tutto e per tutto a quanto stabilito dalla normativa antiriciclaggio, sia sottoposta ad una vigilanza prudenziale e sia inoltre assoggettata alle rispettive sanzioni in caso di mancata osservanza degli obblighi, è sicuramente un passo verso il pieno rispetto dei canoni internazionali in materia antiriciclaggio.

Con riferimento alle organizzazioni *no profit*, queste, come ricorda la stessa Raccomandazione Speciale GAFI, n. VIII, per le loro caratteristiche sono più vulnerabili e maggiormente esposte rispetto ad altri a utilizzi per finalità terroristiche o di riciclaggio e richiede espressamente agli Stati di adottare misure tali da evitare che ciò si verifichi.

Per quanto riguarda la realtà vaticana, gli enti *no profit* hanno un ruolo fondamentale e svolgono un'attività tale da non poter essere considerati marginali. Come stabilisce lo stesso art. 1, comma 1, l. n. CLXXXVII/92 disciplinante le organizzazioni senza scopo di lucro, esse si impegnano alla raccol-

ta e alla distribuzione di fondi per fini caritatevoli, religiosi, culturali, educativi sociali o fraterni o comunque per compiere altri tipi di buone azioni, sicché, proprio per la loro natura, controllano e gestiscono ingenti somme di denaro destinate a supportare l'attività della Chiesa.

Non figurando tra i soggetti obbligati al rispetto della legge, restava così scoperto un importante settore dell'attività della Chiesa, ritenuto tra quelli ad alto rischio secondo la comunità internazionale, compromettendo l'efficacia della normativa stessa, la quale risultava inevitabilmente non conforme alle regole internazionali che, invece, richiedono espressamente il loro inserimento tra i destinatari degli obblighi. Inoltre, la Raccomandazione Speciale GAFI, n. VIII, rimarcando la vulnerabilità del settore *no profit*, richiede esplicitamente agli Stati di disciplinare tali enti proprio allo scopo di evitare che questi siano utilizzati per fini terroristici. La legge n. CLXXXVII/92, riguardante le organizzazioni *no profit*, è volta a definirne gli scopi, le modalità di costituzione e di funzionamento e non, invece, a contrastare un loro utilizzo improprio. È quindi evidente il grave problema che si presentava in Vaticano e che, grazie al *Motu Proprio* dell'8 agosto 2013 di Papa Francesco è stato risolto⁴.

Conclusasi la questione dei soggetti obbligati al rispetto delle norme, gli artt. 1, lett. c) e 2 del *Motu Proprio* contengono un concetto conosciuto nelle varie legislazioni internazionali ma mai contemplato prima in Vaticano: quel-

⁴ È importante ricordare che anche le nuove Raccomandazioni del 2012 il GAFI ribadiscono la necessità di rivolgere particolare attenzione a questi organismi, ove all'attuale Raccomandazione n. 8 è riportato il testo della precedente Raccomandazione Speciale n. VIII. La questione era, dunque, della massima importanza e il Vaticano ha provveduto a risolvere il problema.

lo di vigilanza prudenziale, ossia tutta l'attività volta a garantire un rischio controllato dei soggetti operanti in attività finanziarie.

Per quanto riguarda il contesto italiano, ad esempio, la vigilanza prudenziale si è ormai consolidata già da anni ed è competenza di Banca d'Italia monitorare sugli istituti bancari e finanziari affinché vi sia il rispetto di tutte le misure volte a prevenire i rischi derivanti dalle caratteristiche dell'attività da essi svolta⁵.

⁵ Non entrando troppo nel merito dell'argomento, si ricorda che il concetto di «vigilanza prudenziale» entra nel linguaggio comune negli anni Ottanta in occasione del primo accordo di Basilea grazie al quale vennero introdotte misure uniformi a livello internazionale volte ad arginare, per quanto possibile, i rischi tipici dell'attività bancaria (il rischio di credito, di controparte, di mercato e il rischio operativo, aggiunto con il secondo accordo di Basilea) attraverso criteri che prevedono una patrimonializzazione minima in rapporto all'operatività. Per quanto riguarda il contesto italiano, la legge bancaria del 1936 prevedeva una vigilanza di tipo strutturale in cui le autorità fissavano divieti operativi e adottavano misure di tipo strutturali, come il controllo all'entrata degli istituti bancari, sia per la costituzione sia per l'espansione territoriale. Il primo cambiamento è avvenuto a seguito del recepimento della prima direttiva banche, 77/780/CEE, nella quale si proibiva alle autorità creditizie di tenere conto delle necessità economiche del mercato nel permettere la costituzione di nuovi istituti. Negli anni successivi sono stati eliminati altri vincoli contemplati nella legge del 1936 quale, ad esempio, la specializzazione temporale, sino ad arrivare a metà degli anni Ottanta, periodo in cui il governo italiano introdusse misure di vigilanza volte controllare il rischio delle banche in modo tale da assicurare la loro solvibilità. Oggetto di attenzione della nuova vigilanza non è più, quindi, il soggetto di per sé, ma l'attività bancaria stessa. Il diverso orientamento dell'attività di vigilanza ha preso definitivamente forma con il t.u. bancario del 1993, ove all'art. 5 si enunciano i fini della vigilanza stessa: la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, la stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario e l'osservanza delle disposizioni in materia creditizia, i quali rappresentano il nuovo concetto di vigilanza sopra descritto. Per ulteriori approfondimenti sul processo evolutivo della vigilanza rimando a BRESCIA MORRA C., *Le forme di vigilanza*, in CAPRIGLIONE F. (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Padova, 2010, pag. 301 ss; COMANA M., «Direttiva CEE: dalla vigilanza strutturale a quella prudenziale?», in *Il risparmio*, 1984, pag 741 ss; CINQUE A. - SERATA E. - TRENTAQUATTRINI G., *La vigilanza sul sistema creditizio e finanziario*, in CONTESSA A.M. - FINOCCHIARO A. (a cura di), *La Banca d'Italia: organizzazione e funzioni: governo*

Con il *Motu Proprio* dell'8 agosto 2013, il Sommo Pontefice ha introdotto anche in Vaticano quest'approccio nei confronti di tutti coloro che svolgono attività finanziarie, incaricando la stessa Autorità di Informazione Finanziaria di vigilare sui su di essi, controllando, ad esempio, che i vari assetti organizzativi o i sistemi di controllo siano adeguatamente predisposti e tali da ridurre qualsiasi rischio tipico dell'attività da essi svolta. Così facendo, il Vaticano ha risposto alle richieste degli esperti del Moneyval che, ai tempi della seconda visita *in loco* in Vaticano, avevano ritenuto la normativa scarna sotto il profilo della vigilanza e di prendere di conseguenza i dovuti provvedimenti.

L'ultimo importante contenuto del *Motu Proprio* dell'8 luglio 2013 è il Comitato di Sicurezza Finanziaria, volto, come indicato dall'art. 4, comma 1, dello stesso *Motu Proprio*, a «coordinare le Autorità competenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa».

Il *Motu Proprio* introduce quindi nell'ordinamento questo organismo, proprio come avvenne per l'AIF con il *Motu Proprio* del 30 dicembre 2010 di Papa Benedetto XVI, indicandone lo scopo della sua creazione e rimandando

*della moneta, vigilanza supervisione sui mercati e sul sistema dei pagamenti*⁵, Roma, 2003, pag. 305 ss; DESARIO V., *Il controllo pubblico sull'ordinamento finanziario*, Bari, 1995 e GUARINO G., *L'armonizzazione della legislazione bancaria: la revisione dell'ordinamento bancario del 1936*, in MEZZACAPO V. (a cura di), *Studi sulla nuova legge bancaria*, Roma, 1994, pag. 1 ss; per quanto riguarda gli adempimenti delle banche si veda CIRILLO A., *Le nuove norme di vigilanza prudenziale: aggiornamento della Introduzione allo studio della tecnica bancaria*, Padova, 1995; CUCURACHI P.A., *I profili organizzativi dei sistemi di vigilanza bancaria*, Milano 1997 e PESIC V., *Il sistema dei controlli interni nella banca: obiettivi manageriali ed esigenze di vigilanza per il governo dei rischi*, Roma, 2009.

poi allo Statuto, allegato all'atto, per le indicazioni circa l'organizzazione e le funzioni.

Per quanto riguarda la composizione, il Comitato è costituito dai vertici dei principali uffici del Vaticano. Scorrendo velocemente l'elenco dell'art. 1, comma 1, dello Statuto, vi troviamo l'Assessore per gli Affari Generali della Segreteria di Stato, che lo presiede, vi partecipano poi il Sotto-Segretario per i Rapporti con gli Stati, il Segretario della Prefettura per gli Affari Economici, il Vice-Segretario Generale del Governatorato; il Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano; il Direttore dell'AIF e, in ultimo, il Direttore dei Servizi di Sicurezza e di Protezione Civile del Governatorato.

Il successivo art. 2, invece, è dedicato alle funzioni spettanti al Comitato che dovrà, innanzitutto, stabilire i criteri e le modalità per l'elaborazione della valutazione generale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, e approverà tale valutazione nonché i suoi successivi aggiornamenti, emanati regolarmente. Il Comitato, inoltre, è chiamato ad individuare le misure necessarie per la gestione ed il contenimento dei rischi e coordinare l'adozione e il costante aggiornamento di politiche e procedure volte alla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa.

Oltre a queste funzioni, al nuovo istituto, come anticipato dall'art. 4, comma 1, *Motu Proprio* 8 agosto 2013, compete la promozione di una collaborazione attiva e dello scambio di informazioni tra le Autorità Competenti

della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano e chiede loro informazioni, garantendo agli interessati un'appropriate informazione sui rischi rilevati e interpella esperti, anche esterni al Vaticano, al fine di poter svolgere al meglio le proprie funzioni.

4.4. Altri possibili cambiamenti nel sistema antiriciclaggio vaticano.

Come già accennato in precedenza, la normativa antiriciclaggio del Vaticano si basa sulla direttiva 2005/60/CE, sulle Raccomandazioni GAFI del 2003 e le IX Raccomandazioni Speciali in tema di finanziamento del terrorismo internazionale.

Tuttavia, dal momento della pubblicazione della legge n. CXXVII/10, comprese le sue modifiche, sino ad arrivare ad oggi il GAFI ha aggiornato le sue Raccomandazioni, è in corso la revisione della Terza direttiva europea a fronte delle modifiche delle disposizioni internazionali ed è in previsione un'altra visita *in loco* da parte degli ispettori del Moneyval.

Il Vaticano, molto probabilmente, sarà tenuto ad intervenire nuovamente nel testo della legge al fine di allinearsi ai nuovi dettati comunitari e internazionali, nonché soddisfare eventuali richieste e suggerimenti da parte degli esperti del Moneyval.

Non soffermandoci troppo sulle modifiche apportate alle Raccomandazioni GAFI, per le quali si rimanda al Capitolo Primo, ci limitiamo ora a vedere i possibili cambiamenti nella legge n. CLXVI/12.

Due sono le grandi novità della revisione del 2012, l'aggiunta della lotta del finanziamento dei programmi e della proliferazioni di armi di distruzione

di massa tra gli scopi delle raccomandazioni e l'inserimento dei reati di natura fiscale tra quelli presupposto al riciclaggio di denaro sporco.

Per quanto riguarda i reati di natura fiscale, l'unica soluzione è l'inevitabile inserimento di questi o nel codice penale o comunque nella normativa antiriciclaggio.

Diversa è la questione, invece, per quanto riguarda le armi di distruzione di massa.

Con l'art. 8, l. n. CLXVI/12, il legislatore aveva inserito nel codice penale il compimento di atti terroristici o di eversione con armi o dispositivi esplosivi o letali, non entrando però nello specifico. L'aggettivo «letali», ad avviso di chi scrive, poteva essere interpretato come qualcosa in grado di generare distruzioni a livelli tali da poter corrispondere con la nozione di armi di distruzione di massa. Tuttavia, il codice penale perseguiva sì il compimento di atti con siffatte armi, ma non il finanziamento per la produzione delle stesse, diversamente da quanto previsto dalle Raccomandazioni GAFI del 2012⁶.

Con le modifiche del codice penale a seguito del *Motu Proprio* dell'11 luglio 2013, l'art. 18, comma 1, lett. c), i., l. n. VIII/13 ha introdotto nel codice penale i concetti di «ordigno esplosivo o altro ordigno letale» dandone una

⁶ È importante rammentare che la normativa antiriciclaggio del Vaticano discende dalle 40 Raccomandazioni GAFI del 2003 e dalle IX Raccomandazioni Speciali in materia di terrorismo, le quali al tempo non erano finalizzate al contrasto e alla repressione del finanziamento dei programmi e della proliferazioni di armi di distruzione di massa. Il Vaticano, quindi, poteva sotto questo aspetto risultare idoneo, tuttavia la revisione delle Raccomandazioni del 2012 ha aggiunto questo fine alle disposizioni e ciò ha portato ad un inevitabile aggiornamento anche alle relative norme vaticane, conformandole quindi ai dettati internazionali.

descrizione tale da poterli considerare senza dubbio alcuni armi di distruzione di massa mentre all'art. 23, l. n. VIII/13 viene perseguito non più solo il compimento dell'atto terroristico (con qualsiasi mezzo), ma altresì il rispettivo finanziamento, risolvendo così i problemi sorti nelle leggi n. CXXVII/10 e CLXVI/12. Inoltre, come stabilito dallo stesso *Motu Proprio* dell'8 agosto 2013, ora la normativa antiriciclaggio è espressamente finalizzata anche alla prevenzione e il contrasto del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, adeguandosi così, anche sotto questo profilo, alle nuove Raccomandazioni GAFI.

Il riesame delle Raccomandazioni del 2012 ha cercato poi di ampliare il potere delle autorità competenti in materia antiriciclaggio, rendere più stringenti alcuni obblighi e a rafforzare alcuni principi.

Con riferimento a questi ultimi, l'intero complesso normativo ribadisce due concetti fondamentali: trasparenza e cooperazione internazionale, elementi che, sicuramente, toccano il Vaticano più di altri Paesi.

Sulla cooperazione internazionale, si è già avuto modo di osservare che ad oggi i *Memorandum* d'intesa stipulati dall'AIF sono cinque, ultimo dei quali siglato con l'Italia, e che il Vaticano si sta muovendo verso un apertura all'esterno.

Segno di forte cambiamento è stato l'art. 37, l. n IX/13, ove, in tema di cooperazione giudiziaria, si riconosce la supremazia del diritto internazionale su quello nazionale e i successivi articoli riorganizzano l'intera procedura di richiesta di assistenza giudiziaria nel caso in cui non vi siano trattati o convenzioni a disciplinarne il caso.

Con riferimento alla trasparenza, le disposizioni internazionali stabiliscono che affinché vi sia un'efficace lotta del riciclaggio e del terrorismo è fondamentale che gli stati godano di un sistema bancario e finanziario trasparente, in modo tale da ostacolare l'occultamento di beni di provenienza illecita. È necessario che i soggetti obbligati raccolgano tutte le informazioni possibili, le ricerche dei titolari effettivi delle operazioni siano più intense, in caso di rapporti con paesi considerati non equivalenti l'attenzione aumenti ecc.

Per quanto riguarda il Vaticano, con la legge n. CLXVI/12 la trasparenza è stata elevata a principio dell'ordinamento, facendo sì che lo Stato e i destinatari della normativa cambino completamente il proprio *modus operandi* e procedano in questa direzione. Solo nel mese di luglio 2013 il Vaticano ha creato un sito *internet* sia per lo IOR che per l'AIF, mettendo finalmente a disposizione tutte le informazioni di cui si necessita per giungere ad una valutazione o ad un paragone con altri istituti, ha incluso tra i soggetti destinatari degli obblighi sia le organizzazioni *no profit* che i Dicasteri della Curia Romana, con la conseguente immediata l'applicazioni di tutte le misure antiriciclaggio anche nei confronti dell'APSA, ha creato una nuova unità, il Comitato per la Sicurezza Finanziaria, volta principalmente al coordinamento delle autorità competenti nella lotta e prevenzione al contrasto di riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa, per non parlare poi della riforma del codice penale e del codice di procedura penale. È evidente che la determinazione del Vaticano a raggiungere il proprio obiettivo, essere conforme alla normativa internazionale in mate-

ria di riciclaggio e poter ambire ad essere considerato a tutti gli effetti un Paese a regime equivalente.

Altra novità delle Raccomandazioni GAFI del 2012 riguarda le Persone Politicamente Esposte (PEPs), sulle quali ora i soggetti obbligati sono tenuti ad una *costumer due diligence* rafforzata indipendentemente dalla residenza della controparte.

Sul tema la legge n. CLXVI/12 ha cercato di perfezionare il testo originario, ampliando lievemente la definizione di PEPs, ma la novità importante, come per le Raccomandazioni GAFI, è stata l'eliminazione del vincolo della residenza. Infatti, ai sensi dell'art. 31, comma 5, l. n. CXXVII/10, i soggetti obbligati erano chiamati a rafforzare gli obblighi di adeguata verifica della clientela in caso di rapporti, di qualsiasi tipo, con Persone Politicamente Esposte residenti in Stato estero, restando quindi scoperte quelle nazionali. A seguito della modifica del 2012, questo vincolo è venuto meno, allargando così gli obblighi rafforzati anche nei confronti delle PEPs nazionali.

Tuttavia, nonostante la nozione di Persona Politicamente Esposta sia ora compatibile con la Raccomandazione GAFI n. VIII, permane un problema relativo alla rispettiva normativa secondaria. L'Autorità di Informazione Finanziaria ha emanato le proprie istruzioni concernenti le misure da adottare per un'adeguata verifica della clientela rafforzata, ma tale documento risale al 14 novembre 2011, quindi anteriore alla modifica del 2012. Ciò significa che richiama quanto disposto dalla versione originaria dell'art. 31, comma 5, l. n. CXXVII/10 e non come modificata dalla legge del 2012, escludendo di conseguenza le PEPs nazionali. Sarebbe quindi opportuno che l'AIF apportasse i

dovuti cambiamenti al riguardo per meglio conformarsi sia alla normativa domestica sia quella internazionale.

Gli ultimi due importanti fini della revisione alle Raccomandazioni GAFI sono stati aumentare, nonché migliorare, le funzioni delle *Financial Intelligence Units* e cercare di perfezionare il *risk-based approach*.

Si è ripetuto più volte come l'approccio basato sul rischio sia un elemento di primaria importanza nella lotta del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo poiché è proprio sulla base del rischio rilevato che gli intermediari dovranno poi intraprendere tutte le dovute misure nei confronti della controparte. È fondamentale, quindi, che la fase iniziale di rilevazione del rischio avvenga al meglio, cercando di ottimizzare il futuro lavoro dei soggetti obbligati. Proprio in virtù di ciò le nuove Raccomandazioni GAFI, ma altresì la proposta della Quarta direttiva europea in materia di antiriciclaggio, cercano di migliorare e uniformare questa fase tra i diversi Paesi.

Per quanto riguarda la realtà vaticana, con la legge n. CLXVI/12, l'approccio basato sul rischio ha ottenuto un ruolo di primaria importanza, richiamandolo allo stesso art. 1 *ter* in tema di ordinamento generale, ove il comma 1, lett. c) sancisce che tutte le politiche, le misure e le procedure sono adottate sulla base del rischio connesso alla controparte, al tipo di rapporto, di prestazione o transazione, rilasciando poi all'art. 28 *bis* e alle istruzioni dell'AIF le dovute spiegazioni.

La nuova legge, quindi, ha completamente modificato la precedente, facendo sì che l'intera normativa, anche sotto tale aspetto, risulti più in armonia con quanto fissato a livello internazionale ed europeo. La legge del 2010, in-

fatti, diceva poco al riguardo, rimandando tutto alle istruzioni dell'Autorità di Informazione Finanziaria. L'istruzione interessata è la n. 2 del 14 novembre 2011, «Per la valutazione del fattore di rischio e degli obblighi di adeguata verifica», la stessa richiamata precedentemente per le Persone Politicamente Esposte. Analizzando velocemente il documento è possibile trovarvi svariate incoerenze e contrasti con le disposizioni GAFI, incongruenze che non sono ancora state eliminate. Un esempio è proprio la tempistica in cui deve avvenire l'adeguata verifica della clientela. La regola generale del GAFI prevede che questa debba avvenire prima di effettuare l'operazione, tuttavia sono concesse delle eccezioni legate al soddisfacimento congiunto di tre condizioni: la verifica avvenga non appena sia possibile, sia posticipata solo se essenziale al fine di non interrompere il corso della normale attività ed, infine, che il rischio di riciclaggio sia effettivamente sotto controllo⁷. Per quanto riguarda le disposizioni dell'AIF, invece, queste consentono l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica in un momento successivo all'inizio del rapporto solo qualora questo sia necessario per non pregiudicare il corso dell'attività oppure il rischio di riciclaggio sia adeguatamente controllato, tralasciando del tutto la prima condizione. È da notare poi che, affinché la verifica della clientela avvenga in un momento successivo, è sufficiente la realizzazione di una sola delle altre due condizioni e il soddisfacimento congiunto. Ovviamente tali disposizioni non sono assolutamente accettabili dal punto di vista del GAFI e,

⁷ Al riguardo si veda «*Methodology for assessing compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations*» emanate dal GAFI il 27 febbraio 2004 e successivamente aggiornate nel febbraio 2009.

pertanto, il Vaticano dovrebbe prendere i dovuti provvedimenti necessari per risolvere tale incompatibilità.

Il fatto che la legge n. CLXVI/12, abbia completamente riformato il sistema di adeguata verifica della clientela e dell'approccio basato sul rischio, come si diceva, ha reso il Vaticano maggiormente conforme sia alle Raccomandazioni GAFI che alla Terza direttiva antiriciclaggio, tuttavia il problema, come per le PEPs, è rappresentato dal fatto che la regolamentazione secondaria a cui i destinatari devono basarsi per sviluppare le proprie politiche interne è quella dell'AIF datata 2011 e che si ispira, come osservato, al dettato normativo del 2010, con tutti i problemi che ne derivano.

Alla luce di tutto ciò l'AIF dovrebbe apportare le dovute modifiche ai propri regolamenti e alle proprie istruzioni. Si ricorda, infatti, che la legge n. CLXVI/12, sottolinea come i regolamenti e le linee guida dell'AIF emanati prima del 25 gennaio 2012, restino sì in vigore, ma in quanto compatibili con il nuovo testo della normativa, così modificato. Il problema ora consta nel fatto che gli articoli dedicati all'adeguata verifica della clientela e all'approccio basato sul rischio sono stati completamente rivisti, rendendo quindi talvolta incompatibili i regolamenti o le istruzioni dell'AIF.

Ultimo importante aspetto da esaminare riguarda le *Financial Intelligence Units*. Le nuove Raccomandazioni hanno cercato di attribuire massima autonomia a tali unità, richiedendo agli Stati di concedere loro un maggiore potere decisionale, ampliarne la gamma di poteri, permettere loro di richiedere tutte le informazioni di cui necessitano al fine di svolgere al meglio

la loro attività e di promuovere la cooperazione internazionale tra *Units* di Paesi esteri.

Per quanto riguarda il contesto vaticano, in merito all'Autorità di Informazione Finanziaria si è già detto molto. È stata evidenziata più volte la sua forte presenza nel sistema antiriciclaggio ma altresì il fatto che essa rappresenta uno dei punti deboli dell'intera normativa. Le norme che la riguardano risultano talvolta sia inadeguate rispetto a quanto chiesto dalle autorità internazionali che poco chiare nel fissare i limiti e i poteri operativi. Anche l'aspetto organizzativo dell'unità non è privo di problematiche. Abbiamo avuto modo di esaminare, per quanto possibile, sia il suo statuto sia quanto stabilito dalla legge n. CLXVI/12 e sono state sollevate alcune perplessità legate specialmente alle figure apicali, portando ad uno scetticismo su un suo funzionamento efficace e, soprattutto, indipendente. Ad esempio, uno degli aspetti più problematici rilevato dallo stesso Moneyval è il sistema di sorveglianza e monitoraggio. Gli osservatori rilevano soprattutto la mancanza di disposizioni concernenti i poteri dell'AIF nei confronti dei soggetti diversi dagli intermediari finanziari, i c.d. DNFBP. Oppure, in generale, la questione delle ispezioni e dei documenti, informazioni, libri contabile e tutta la documentazione che può richiedere la fase di controllo.

Seppure l'AIF, dalla sua costituzione ad oggi, sia stata oggetto di una moltitudine di cambiamenti, che l'hanno resa sempre più autonoma e allineata con le sue controparti estere e le hanno permesso l'ammissione al Gruppo

Egmont⁸, in virtù di quanto analizzato nel lavoro sin qui svolto, sarebbe opportuno che il Vaticano continuasse l'opera di perfezionamento dell'unità e che quest'ultima procedesse con i dovuti aggiornamenti. Si pensi solo al ruolo di legislatore secondario che riveste. Nonostante rientri tra le sue funzioni, l'AIF non si è ancora adoperata per apportare le dovute modifiche ai regolamenti emanati ai sensi della legge del 2010, prima del decreto modificativo del 25 gennaio 2012, e ora incompatibili a seguito delle modifiche ed integrazioni da questo apportate.

Sicuramente il potere di attribuito dal *Motu Proprio* dell'8 agosto, di svolgere una vigilanza prudenziale nei confronti dei soggetti operanti attività di natura finanziaria, porta l'AIF nella giusta direzione, ma è fondamentali che continui in questa direzione e che sia in continua evoluzione per poter sempre più equipararsi alle sue controparti straniere.

⁸ Si ricorda che determinante per l'ammissione al Gruppo Egmont è stata la legge del 14 dicembre 2012, n. CLXXXV, «Recante modifiche al Decreto del Presidente del Governatorato del 25 gennaio 2012, n. CLIX, confermato in Legge del 24 aprile 2012, n. CLXVI» la quale ha attribuito all'AIF il potere di stipulare Protocolli d'Intesa con le controparti estere liberamente, senza l'approvazione della Segreteria di Stato, la quale ora ne è solo informata. Così facendo il legislatore vaticano ha reso autonoma l'AIF, permettendo così un operato completamente indipendente e svincolato da volontà esterne.

BIBLIOGRAFIA

- ALBANESE S., *Limiti al contante per combattere l'antiriciclaggio e l'evasione fiscale*, in *Mondo banc.*, 2011, n. 6, pag. 3 ss.
- ALBERTINI F. V., *Considerazioni sulla diretta impugnabilità degli atti autorizzativi della deroga al segreto bancario*, in *Riv. dir. fin.*, 1991, I, pag. 711 ss.
- AMMIRATI D., *Il delitto di riciclaggio nel sistema bancario e finanziario interno ed internazionale*, Padova, 1994.
- ANGELINI M., *Il reato di riciclaggio: (Art. 648 bis c.p.): aspetti dogmatici e problemi applicativi*, in *Collana del Dipartimento di Diritto Pubblico*, n. 19, Torino, 2008.
- BELLAVITE PELLEGRINI C., *Storia del Banco Ambrosiano: fondazione, ascesa e dissesto 1896-1982*, Roma, 2001.
- BELLI F. – MACCARONE S. (a cura di), *Le crisi bancarie: il caso del Banco Ambrosiano*, Milano, 1985.
- BONZANINI L., *La Convenzione di Strasburgo e la legge 328/1993; nuove fasi nella lotta al riciclaggio di denaro "sporco" ed effetti sul sistema bancario*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1994, I, pag. 720 ss.

BIBLIOGRAFIA

- BOTTALICO F., *Confisca del profitto e responsabilità degli enti tra diritto ed economia: paradigma a confronto*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 2009, pag. 1726 ss.
- BRESCIA MORRA C., *Le forme di vigilanza*, in CAPRIGLIONE F. (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Padova, 2010, pag. 301 ss.
- BRUMMER CHRIS, *Soft law and the global financial system : rule making in the 21. Century*, Cambridge, 2012.
- BUSANI A., *Antiriciclaggio, segnalazioni solo se « motivate »*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 maggio 2013, pag. 21.
- CAMMEO F., *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Città del Vaticano, 2005.
- CARBONE M. - TOLLA M., *Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di antiriciclaggio*, Bari, 2010.
- CARBONE M., *Lo scudo fiscale*, in CARBONE M. - TOLLA M., *Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di antiriciclaggio*, Bari, 2010, pag. 376 ss.
- CARBONE M. (a cura di), *Misure di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo internazionale*, in CAPOLUPO S. - CARBONE M. - STURZO G., *Antiriciclaggio: obblighi per professionisti, intermediari ed altri soggetti²*, Milanofiori, 2011, pag. 73 ss;
- CAPOLUPO S., *I controlli e le ispezioni antiriciclaggio*, in *Corriere tributario*, 2012, pag. 1708 ss.
- CAPRIGLIONE F., *Segreto della banca, segreto delle banche, segreto bancario*, in *Bancaria*, 1983, n. 3, pag. 249 ss.

BIBLIOGRAFIA

- CAPRIGLIONE F., *La responsabilità penale del banchiere: evoluzione giurisprudenziale e prospettive di riforma*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, n. 21, Roma, 1989.
- CASOTTI A. - GHEIDO M.R., *Misure antiriciclaggio: identificazione, conservazione e segnalazione delle operazioni sospette D.M. 3 febbraio 2006, n.141*, Milano, 2006.
- CHESSA C., *Il segreto bancario*, in URBANI A. (a cura di), *L'attività delle banche*, Padova, 2010, pag. 50 ss.
- CINQUE A. - SERATA E. - TRENTAQUATTRINI G., *La vigilanza sul sistema creditizio e finanziario*, in CONTESSA A.M. - FINOCCHIARO A. (a cura di), *La Banca d'Italia: organizzazione e funzioni: governo della moneta, vigilanza supervisione sui mercati e sul sistema dei pagamenti*⁵, Roma, 2003, pag. 305 ss.
- CIRILLO A., *Le nuove norme di vigilanza prudenziale: aggiornamento della Introduzione allo studio della tecnica bancaria*, Padova, 1995.
- COMANA M., «*Direttiva CEE: dalla vigilanza strutturale a quella prudenziale?*», in *Il risparmio*, 1984, pag 741 ss.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento al terrorismo*, Bruxelles, 11 aprile 2012.
- CONDEMI M., *Usò illecito del sistema finanziario a scopo di riciclaggio ed effetti monetari dell'attività criminale*, in *Bancaria*, 1999, n.3, pag. 42 ss.

CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *Profili internazionali dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio di capitali illeciti: fonti, organismi e forme di collaborazione*, Roma, 2004:

- BALDASSARRE A., *Il gruppo Egmont*, ivi, pag. 157 ss;
- BALDASSARE A. - CRISCUOLO L., *La prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale*, ivi, pag. 277 ss;
- COSTANZO P., *La disciplina comunitaria: dalla direttiva 91/308/CEE alla direttiva 2001/97/CE*, ivi, pag. 63 ss;
- DE PASQUALE F., *Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale*, ivi, pag. 148 ss;
- GARA M. - PAVESI A., *Le nuove 40 Raccomandazioni del GA-FI*, ivi, pag. 441 ss;
- SALAZAR L. - GUARNACCIA G. - BARTOLONI B., *La collaborazione internazionale*, ivi, pag. 373 ss.

CONDEMI M. - DE PASQUALE F. (a cura di), *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, n. 60, Roma, 2008:

- GARA M. - PAVESI A., *Il principio della trasparenza*, ivi, pag. 98 ss;
- GARA M. - PAVESI A., *L'esame delle nuove 40 Raccomandazioni*, ivi, pag. 109 ss.

BIBLIOGRAFIA

- CONFORTI G. - LAURIA C. - MENGALI A., *Guida all'antiriciclaggio in banca: gli adempimenti e gli obblighi di segnalazione per gli intermediari finanziari, con l'analisi di casi concreti*, Roma, 2003.
- CORBELLINI G. (a cura di), *Leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*, Roma, 2007
- CUCURACHI P.A., *I profili organizzativi dei sistemi di vigilanza bancaria*, Milano 1997.
- CUCUZZA O., *Segreto bancario, criminalità organizzata, riciclaggio, evasione fiscale in Italia²*, Padova, 2007.
- CUZZOCREA A., *Rimpatrio di capitali attraverso lo scudo fiscale e presidi antiriciclaggio*, in *Mondo banc.*, 2011, n. 5, pag. 35 ss.
- D'AVACK, P.A., *Il rapporto giuridico fra lo Stato della Città del Vaticano, Santa Sede e Chiesa cattolica*, Milano, 1939.
- DE GUTTRY A. - PAGANI F., *La cooperazione tra gli stati in materia di confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio: raccolta commentata della normativa internazionale e delle misure di attuazione*, Padova, 1995.
- DE SIMONE G., *Il "fatto di connessione" tra responsabilità individuale e responsabilità corporativa*, in *Riv. dir. pen. econ.*, 2011, pag. 90 ss.
- DEL GIUDICE V., *La questione romana e i rapporti tra Stato e Chiesa fino alla conciliazione*, Roma, 1947.
- DELLAROSA E. - RAZZANTE R., *La normativa antiriciclaggio e il nuovo Sistema dei controlli interni*, in *Bancaria*, 2010, n. 1, pag. 56 ss.

- DELOITTE, *Final study on the application of the Anti-Money Laundering Directive*, dicembre 2010, pag. 86 ss.
- DENEAULT A., *Offshore: paradisi fiscali e sovranità criminale*, Verona, 2011.
- DESARIO V., *Il controllo pubblico sull'ordinamento finanziario*, Bari, 1995.
- DI GIOVINE O., *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, in *Reati e responsabilità degli enti. Guida al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2010, pag. 138 ss.
- DI NOLFO E. - MUGNAINI M. (a cura di), *Stato, Chiesa e relazioni internazionali*, Milano, 2003.
- DIPACE G., *L'estensione degli obblighi antiriciclaggio ai professionisti legali*, in *Mondo banc.*, 2006, n. 2/3, pag. 102 ss.
- FAVA U., *Riflessioni sull'opportunità di mantenere il segreto bancario*, in *Bancaria*, 1991, n. 5, pag. 59 ss.
- FEROLA L., *Il riciclaggio di proventi illeciti nel diritto internazionale*, Milano, 2005.
- FONDAROLI D., *Splendori e miseria della confisca obbligatoria del profitto*, in FONDAROLI D. (a cura di), *Principi costituzionali in materia penale e fonti sovranazionali*, Padova, 2008, pag. 117 ss.
- FORTE N., *Semplificazioni sull'antiriciclaggio e liste selettive di contribuenti che non emettono scontrino o ricevuta*, in *Corriere tributario*, 2012, pag. 961 ss.

- FORNARI L., *La confisca del profitto nei confronti dell'ente responsabile di corruzione: profili problematici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2005, pag. 63 ss.
- FRANTANGELO P., *L'approccio basato sul rischio nella normativa antiriciclaggio*, in *Bancaria*, 2009, n. 2, pag. 70 ss.
- GAMBOGI G., *Le violazioni di rilevanza penale dei nuovi obblighi antiriciclaggio*, in *Corriere tributario*, 2008, pag. 940 ss.
- GALIMBERTI A., *Restyling per le segnalazioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 maggio 2013, pag. 26.
- GIACOMELLI S. - RODANO G., *Denaro sporco: economie criminali, politiche di contrasto e ruolo dell'informazione*, Roma, 2001.
- GIANFELICI E., *Il segreto bancario: i rapporti fisico-banca-cliente-magistrato attraverso l'evoluzione normativa e giurisprudenziale²*, Roma, 1984.
- GIANFELICI E., *Il segreto bancario: norme civili, penali e fiscali. Gli obblighi delle banche, limiti al dovere della riservatezza, gli illeciti tributari, antiriciclaggio, normativa vigente, orientamenti giurisprudenziali, formulario*, Milano, 1996.
- GUARINO G., *L'armonizzazione della legislazione bancaria: la revisione dell'ordinamento bancario del 1936*, in MEZZACAPO V. (a cura di), *Studi sulla nuova legge bancaria*, Roma, 1994, pag. 1 ss.
- JEMOLO, A. C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni⁴*, Torino, 1971.

BIBLIOGRAFIA

- LONGHI M., *Paesi a rischio e «black-list» antiriciclaggio*, in *Corriere tributario*, 2010, pag. 3390 ss.
- LONGHI M., *Antiriciclaggio e contrasto all'evasione fiscale: scambio di informazioni*, in *Fiscalità e commercio internazionale*, 2011, n. 1, pag. 36 ss.
- LUISE T., *Il patrimonio informativo delle banche e degli intermediari finanziari. Gestione ottimale nella lotta al riciclaggio*, in *Banche e banchieri*, 1997, pag. 214 ss.
- LUPI G., *Terza direttiva "antiriciclaggio" dell'Unione Europea: cosa cambierà nel sistema italiano?*, in *Mondo banc.*, 2004, n. 6, pag. 51 ss.
- LUPI G., *Obblighi in materia di antiriciclaggio per i professionisti*, in *Mondo banc.*, 2007, n. 2, pag. 71 ss.
- MAIELLO V., *La natura (formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale) della responsabilità degli enti nel d.lgs. 231/2001: una «truffa delle etichette» davvero innocua?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, pag. 879 ss.
- MANGANO P., *La tutela penale del segreto bancario*, Milano, 1983.
- MANNA A., *La c.d. responsabilità amministrativa delle persone giuridiche: un primo sguardo d'insieme*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, pag. 501 ss.
- MARINUCCI G., *La responsabilità penale delle persone giuridiche: uno schizzo storico-dogmatico*, in *Riv. dir. proc. pen.*, pag. 445 ss.
- MARRONI C., *Scontro in Vaticano: Gotti Tedeschi lascia la presidenza dello IOR*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 maggio 2012, pag. 19.

BIBLIOGRAFIA

- MARRONI C., *L'addio di Gotti Tedeschi: «Mai tradito il Pontefice»*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 maggio 2012, pag. 8.
- MARRONI C., *Lo IOR a Gotti Tedeschi: «Non hai fatto il tuo dovere»*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 maggio 2012, pag. 7.
- MARRONI C., *La legge vaticana rispetta le regole sulla trasparenza*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 giugno 2012, pag. 27.
- MARRONI C., *Allo Ior non ci sono conti cifrati né operano offshore*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 giugno 2012, pag. 39.
- MARRONI C., *Vaticano, i bancomat bloccati dalla procura*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 gennaio 2013.
- MARRONI C., *Antiriciclaggio: i pm vaticani indagano su due operazioni sospette*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 maggio 2013, pag. 23.
- MARRONI C., *Il Vaticano avvia l'inchiesta sui conti attivi presso lo IOR*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 maggio 2013, pag. 24.
- MARRONI C., *Il Papa e la strategia «gesuitica» per la riforma*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 maggio 2013, pag. 9.
- MARRONI C., *IOR, il Papa nomina una commissione*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 giugno 2013, pag. 31
- MARRONI C., *Caso IOR, si dimettono i vertici*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 luglio 2013, pag. 7.
- MASCIANDARO D. (a cura di), *Antiriciclaggio: la legalità come valore del mercato: riforma delle regole e impatto sui rapporti tra banche, clienti e autorità*, Roma, 2000.

BIBLIOGRAFIA

- MCCORMICK R. - NEATE F. (a cura di), *Il segreto bancario: sedici paesi a confronto*, Milano, 1992.
- MERZ S., *I capitali: segreto bancario, tutela dei depositi, disciplina fiscale e valutari in Italia e all'estero: paradisi fiscali, paradisi bancari, doppia imposizione, trasferimento di capitali*, Padova, 1995.
- MOLINARO G., *Gli adempimenti antiriciclaggio nello scudo fiscale*, in *Corriere tributario*, 2009, pag. 3502 ss.
- MOLINARO G., *Stretta sugli obblighi antiriciclaggio per lo scudo fiscale*, in *Corriere tributario*, 2010, pag. 1052 ss.
- MONEYVAL, *Mutual Evaluation Report of anti-money laundering and combating the financing of terrorism regime of the Holy See (including Vatican City State)*, Strasbourg, 4 July 2012.
- MORERA U., *Sul sospetto di riciclaggio e sull'obbligo di segnalazione: un cambio di prospettiva significativo*, in *Bancaria*, 2009, n. 1, pag. 67 ss.
- MOSTACCI E., *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008.
- PARISOTTO R. – RENELLA G., *Modificate le disposizioni antifrode e anti-riciclaggio*, in *Corriere tributario*, 2010, pag. 2087 ss.
- PESIC V., *Il sistema dei controlli interni nella banca: obiettivi manageriali ed esigenze di vigilanza per il governo dei rischi*, Roma, 2009.
- PETRILLO T., *La prevenzione e il contrasto al riciclaggio: da una gestione passiva a una gestione attiva degli adempimenti*, in *Bancaria*, 2009, n. 5, pag. 73 ss.

BIBLIOGRAFIA

- PETRONCELLI M., *La Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano*, Milano, 1932.
- PUNZI C., *Segreto bancario e processo civile*, in *Bancaria*, 1980, n. 2, pag. 132 ss.
- RICHARDS J. R., *Organizations, Cybercrime, and Money Laundering. A handbook for law enforcement officers, auditors, and financial investigators*, Boca Raton, FL, 1999.
- RIZZI F., *Vaticano e Ambrosiano*, Napoli, 1988.
- ROMANO M., *La responsabilità penale degli operatori bancari*, Bologna, 1980.
- RONBINSON J., *The laundryman - Inside money laundering: the world's third largest business*, UK, 1998.
- SARZANINI F., *Ior, Gotti Tedeschi voleva inviare il dossier al Papa*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 giugno 2012, pag. 15.
- SCAMACCI P., *Evoluzione e prospettive della vigilanza prudenziale internazionale*, in *Bancaria*, 1993, pag. 67 ss
- SCHWIZER P., *La disciplina del segreto bancario in Europa*, in *Banca e banchieri*, 1996, pag. 335 ss.
- SGUBBI F. - FONDAROLI D. - ASTROLOGO A. - SILVESTRI G., *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, 2013, n. 9, pag. 1 ss.
- STAROLA L., *Le modifiche per i professionisti al decreto antiriciclaggio*, in *Corriere tributario*, 2009, pag. 2602 ss.

- STAROLA L., *Riordino del sistema di prevenzione antiriciclaggio*, in *Corr. trib.*, 2010, pag. 3769 ss.
- STASIO D., «*Cliente a rischio*». *JP Morgan chiude il conto dello IOR*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 marzo 2012, pag. 15
- SEAGRAVE S., *Lords of the rim, the invisible empire of the overseas Chinese*, 1995.
- TARALLETTO B., *Il libro dei paradisi fiscali: come orientarsi nell'epoca della finanza globale*, Roma, 1998.
- TARTAGLIA E., *Non sempre equilibrate le deroghe al principio del segreto bancario*, in *Bancaria*, 1985, n. 10, pag. 1059 ss.
- TOSCANO F. – RAZZANTE R., *Il segreto bancario nelle indagini tributaria ed antiriciclaggio*, Milano, 2002.
- TIRMARCHI A., *Limiti di operatività nel segreto bancario*, in *Bancaria*, 1987, n. 7/8, pag. 62 ss.
- URBANI A. *Disciplina antiriciclaggio e ordinamento del credito*, Padova, 2005.
- URBANI A. (a cura di), *L'attività delle banche*, Padova, 2010.
- VASIL C. - SMID M. (a cura di), *Relazioni internazionali giuridiche bilaterali tra la Santa Sede e gli Stati: esperienze e prospettive*, Città del Vaticano, 2003.
- VECCHI G., *Lo IOR e l'antiriciclaggio. L'intervento di Bertone*, in *Corriere della Sera*, 16 febbraio 2012, pag. 27.
- VELO L., *Segreto bancario e paradisi fiscali: la grande metamorfosi*, Milano, 1994.

BIBLIOGRAFIA

VINCIGUERRA S. (a cura di), *I Codici preunitari e il Codice Zanardelli: diritto penale dell'Ottocento*, Padova, 1999.

THE WASHINGTON POST, *The original Watergate stories*, Washington, 2012.

WOODWARD B. – BERNSTEIN C., *L'affare Watergate*, Milano, 1973.

ZOPPINI A., *Imputazione dell'illecito penale e «responsabilità amministrativa» nella teoria della persona giuridica*, in *Dir. e Soc.*, 2005, pag. 1314 ss.

ATTI EMANATI DALLE AUTORITÀ COMPETENTI

AUTORITÀ COMPETENTI VATICANE

AUTORITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA (AIF), *«Istruzione n. 1 in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli enti vigilati a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo»*, 14 novembre 2011.

AIF, *«Istruzione n. 2 per la valutazione del fattore di rischio e degli obblighi di adeguata verifica»*, 14 novembre 2011.

AIF, *«Istruzione n. 3 disciplinante l'individuazione degli Stati il cui regime è ritenuto equivalente»*, 14 novembre 2011.

AIF, *«Istruzione n. 4 disciplinante l'indicazione di indici di anomalia»*, 30 novembre 2011.

AIF, *«Regolamento n. 2 in materia di valutazione dei fattori di rischio e di adeguata verifica della clientela»*, 14 novembre 2011.

AIF, *«Regolamento n. 3 in materia di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazione degli obblighi stabiliti dalla 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»*, 14 novembre 2011.

AIF, «Regolamento n. 4 disciplinante il contenuto degli obblighi in materia di trasferimento di fondi ai sensi dell'articolo 38, comma 4, della legge n. CXXVII del dicembre 2010», 14 novembre 2011.

AIF, «Regolamento n. 5 disciplinante il contenuto, le modalità di individuazione, anche attraverso l'indicazione di indici di anomalia, e di invio di segnalazioni sospette», 14 novembre 2011.

AUTORITÀ COMPETENTI ITALIANE

BANCA D'ITALIA, «Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa», 18 dicembre 2012.

BANCA D'ITALIA, «Provvedimento recante gli indicatori di anomalia per gli intermediari», 24 agosto 2010.

BANCA D'ITALIA, «Provvedimento recante indicazioni operative per l'esercizio di controlli rafforzati contro il finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa» del 5 maggio 2009.

BANCA D'ITALIA, «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 al terrorismo, ai sensi del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231», 10 marzo 2011.

BANCA D'ITALIA, «Provvedimento recante disposizioni attuative per la tenuta dell'archivio unico informatico e per le modalità semplificate di

registrazione di cui all'articolo 37 commi 7 e 8, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (in vigore fino al 31 dicembre 2013)» 31 dicembre 2012.

BANCA D'ITALIA, «*Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231*», 3 aprile 2013.

BANCA D'ITALIA, «*Provvedimento recante disposizioni attuative per la tenuta dell'archivio unico informatico e per le modalità semplificate di registrazione di cui all'articolo 37 commi 7 e 8, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (in vigore dal 1° gennaio 2014)*», 11 aprile 2013.

GUARDIA DI FINANZA, circolare n. 83607 relativa all'«*Attività della Guardia di Finanza a tutela del mercato dei capitali*», 19 marzo 2012.

UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI (UIC), «*Istruzioni applicative in materia di obblighi di identificazione, registrazione e conservazione delle informazioni nonché di segnalazione delle operazioni sospette per finalità di prevenzione e contrasto del riciclaggio sul piano finanziario a carico di avvocati, notai, dottori commercialisti, revisori contabili, società di revisione, consulenti del lavoro, ragionieri e periti commerciali*», 24 febbraio 2006.

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA (UIF), «*Istruzioni sui dati e le informazioni da inserire nelle segnalazioni di operazioni sospette*», 2011.

AUTORITÀ COMPETENTI INTERNAZIONALI

COMITATO DI BASILEA, «*Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*», ottobre 2006.

EGMOUNT GROUP, «*Principles for Information Exchange Between Financial Intelligence Units for Money Laundering Cases*», 24 June 1997.

EGMONT GRUOP, «*Statement of Purpose and its Principles for Information Exchange Between Financial Intelligence Units for Money Laundering and Terrorism Financing Cases*», 13 June 2001.

FAINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF), «*Special recommendation on terrorist financing*», October 2004.

FATF, «*Guidance regarding the implementation of financial provisions of united nations security council resolutions to counter the proliferation of weapons of mass destruction*», 29 June 2007.

FATF, «*Guidance on the RBA to combating money laundering and terrorist financing - High level principles and procedures*», June 2007.

FATF «*Guidance on the RBA for accountants*», June 2008.

FATF, «*Guidance on the RBA for real estate agents*», June 2008.

FAFT, «*Guidance on the RBA for trust and Company service providers (TCSPs)*», June 2008.

FATF, «*Guidance on the RBA for dealers in precious and stones*», June 2008.

FATF, «*RBA guidance for legal professionals*», October 2008.

FATF, «*Methodology for assessing compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations*», February 2009.

FATF, «*Guidance on the RBA for money services business*», July 2009.

FATF, «*Guidance on the RBA for the life insurance sector*», October 2009.

FAFT, «*International standards on combating money laundering and financing terrorism and proliferation*», February 2012.

FAFT, «*Press handout FAFT Recommendations 2012*», February 2012.

FAFT, «*High-risk and non-cooperative jurisdictions*», October 2012.

FATF, «*Guidance: International Best Practices: Managing the AML-CFT policy implications of voluntary tax compliance programs*», October 2012.

ATTI RATIFICATI DALLO
STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO
DAL 2009 AD OGGI

A SEGUITO DELLA CONVENZIONE MONETARIA
SIGLATA CON L'UNIONE EUROPEA IL 17 DICEMBRE 2009

In materia di prevenzione del riciclaggio di denaro

Decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, *«concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato»*.

Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo del Consiglio, del 26 ottobre 2005, *«relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo»*.

Direttiva 2008/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, *«che modifica la direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, per quanto riguarda le competenze di esecuzione conferite alla Commissione»*.

Direttiva 2006/70/CE della Commissione del 1° agosto 2006, *«recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, per quanto riguarda la definizione di persone politicamente esposte e i criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela e per l'esecuzione nel caso di un'attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata»*.

Regolamento (CE) n. 17871/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, *«riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi»*.

Regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, *«relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa»*.

In materia di frode e di falsificazione

Regolamento (CE) n. 1338/2001 del Consiglio, del 28 giugno 2001, *«che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione»*.

Regolamento (CE) n. 44/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, *«recante modifica del regolamento (CE) n. 1338/2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione»*.

Regolamento (CE) n. 2182/2004 del Consiglio, del 6 dicembre 2004, *«relativo a medaglie e gettoni simili alle monete metalliche in euro»*.

Regolamento (CE) n. 46/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, *«che modifica il Regolamento (CE) n. 2182/2004 del Consiglio, del 6 dicembre 2004, relativo a medaglie e gettoni simili alle monete metalliche in euro»*.

Decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, *«relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro»*.

Decisione quadro 2001/888/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2001, *«che modifica la decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro»*.

Decisione 1999/C 149/02 del Consiglio, del 29 aprile 1999, *«che estende il mandato dell'Europol alla lotta contro la contraffazione di monete e di altri mezzi di pagamento»*.

Decisione 2001/923/CE del Consiglio, del 17 dicembre 2001, *«che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (programma «Pericle»)»*.

Decisione 2006/75/CE del Consiglio, del 30 gennaio 2006, *«di modifica e proroga della decisione 2001/923/CE del Consiglio, del 17 dicembre 2001, che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (programma «Pericle»)»*.

Decisione 2006/849/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006, *«di modifica e proroga della decisione 2001/923/CE che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (programma «Pericle»)»*.

Decisione quadro 2001/888/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2001, *«che modifica la decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro»*.

Decisione 2001/887/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2001, *«relativa alla protezione dell'euro dalla falsificazione»*.

Decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio, del 28 maggio 2001, *«relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti»*.

Disposizioni in materia di banconote e monete

Regolamento (CE) n. 975/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998, *«riguardante i valori unitari e le specificazioni tecniche delle monete metalliche in euro destinate alla circolazione»*.

Regolamento (CE) n. 423/1999 del Consiglio, del 22 febbraio 1999.

Conclusioni del Consiglio, del 10 maggio 1999, *«sul sistema di gestione della qualità per le monete in euro»*.

Conclusioni del Consiglio, del 23 novembre 1998 e del 5 novembre 2002 *«sulle monete da collezione»*.

Raccomandazione 2009/23/CE della Commissione, del 19 dicembre 2008, *«su orientamenti comuni per l'emissione di monete in euro destinate alla circolazione e alla loro relativa faccia nazionale»*.

Comunicazione 2001/C 318/03 della Commissione, del 22 ottobre 2001, *«concernente la tutela dei diritti d'autore relativi ai disegni della faccia comune delle monete in euro [COM (2001) 600 def.]»*.

Indirizzo BCE/2003/5 della Banca centrale europea, del 20 marzo 2003, *«relativo all'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro»*.

Decisione BCE/2003/4 della Banca centrale europea, del 20 marzo 2003, *«relativa a tagli, specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro»*.

PER LA CONFORMITÀ AGLI STANDARDS INTERNAZIONALI IN MATERIA DI CONTRASTO E PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO DI DENARO SPORCO E DEL IL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E DELLA PROLIFERAZIONI DI ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA

Convenzione delle Nazioni Unite *«per la repressione della cattura illecita di aeromobili»*, l'Aja, 16 dicembre 1970.

Convenzione delle Nazioni Unite *«per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile»*, Montreal, 23 settembre 1971.

Convenzione delle Nazioni Unite *«sulla prevenzione e la repressione delle violazioni contro le persone che godono di una protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici»*, New York, 14 dicembre 1973.

Convenzione delle Nazioni Unite *«contro la presa di ostaggi»*, New York, 17 dicembre 1979.

Convenzione delle Nazioni Unite *«per la protezione fisica dei mercati nucleari»*, Vienna, 3 marzo 1980.

Convenzione delle Nazioni Unite *«contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope»*, Vienna, 20 dicembre 1988.

Convenzione del Consiglio europeo *«sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato»*, Strasburgo, 8 novembre 1990.

Convenzione delle Nazioni Unite *«per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo»*, New York, 15 dicembre 1997.

Convenzione delle Nazioni Unite *«per la repressione del finanziamento del terrorismo»*, New York, 9 dicembre 1999.

Convenzione delle Nazioni Unite *«contro la criminalità organizzata transnazionale»*, Palermo, 15 dicembre 2000.

Protocollo delle Nazioni Unite *«per la repressione degli illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile internazionale»*, Montreal, 24 febbraio 1988.

Protocollo delle Nazioni Unite *«per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza delle piattaforme fisse, situate sulla piattaforma continentale»*, Roma, 10 marzo 1988.