

Febbraio 2014

**Le iniziative degli organismi internazionali più importanti attivi nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Focus sugli sviluppi della normativa AML nell'area MENA. Case study: Giordania**

*Barbara Bandiera, Avvocato presso lo Studio Legale Riolo Calderaro Crisostomo e Associati (Milano, Italia), e Arianna Barilaro, Legal Advisor presso M.T. Dabit and Associates - International Law Firm (Amman, Giordania)*

**Sommario\***: 1. I fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa – 2. Il GAFI – 3. L'Unione europea – 4. Il Gruppo Egmont – 5. Il Consiglio d'Europa – 6. La Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale – 7. L'Organizzazione delle Nazioni Unite – 8. Le liste di soggetti collegati al terrorismo internazionale – 9. L'evoluzione della normativa AML nell'area MENA – 10. Case Study: AML in Giordania

**1. I fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa**

La connotazione globale e le dimensioni assunte dai fenomeni di riciclaggio<sup>1</sup> e di finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa

---

\* I paragrafi nn. 1-8 sono stati redatti da Barbara Bandiera. I paragrafi nn. 9 e 10 sono stati predisposti da Arianna Barilaro.

<sup>1</sup> In merito alla dimensione transnazionale del fenomeno di riciclaggio, si vedano: (i) la “Premessa” del Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto “Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo”, a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); (ii) A. M. A. Carriero, “La prevenzione e il contrasto del riciclaggio”, in “Diritto delle banche e degli intermediari finanziari”, a cura di E. Galanti, Cedam, Padova, 2008, pp. 1267 e seguenti; (iii) l'intervento di G. Castaldi, “L'attività della UIF. Risultati e prospettive”, del 18 febbraio 2011, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 9; (iv) l'intervento di G. Castaldi, “Controlli & segreti - la lotta al denaro sporco - Le operazioni sospette di riciclaggio: un bilancio triennale”, del 18 marzo 2011, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 11; (v) G. Campana, “I profili internazionali della lotta al riciclaggio: gli strumenti di cooperazione in ambito amministrativo e penale” in “Il riciclaggio del denaro” a cura di E. Cappa e L. D. Cerqua, Giuffrè Editore, Milano, 2012, pp. 313-314, in cui si legge che “il riciclaggio ha quindi assunto una dimensione transnazionale non solo in quanto il delitto presupposto viene commesso in un Paese diverso da quello in cui vengono reimpiegati i profitti, ma anche in considerazione del fatto che il processo di ripulitura dei capitali viene sempre con maggiore

rendono significativo illustrare l'attività di prevenzione e di contrasto dei menzionati fenomeni svolta efficacemente da importanti organismi internazionali, quali il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), l'Unione europea (UE), il Gruppo *Egmont*, il Consiglio d'Europa, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)<sup>2</sup>.

Il riciclaggio di denaro di provenienza illecita (ossia, la riutilizzazione di denaro frutto di attività illecite in attività legali) viene qualificato come un'attività criminosa. Esso è stato, conseguentemente, formalizzato come reato nella maggior parte degli ordinamenti penali nazionali<sup>3</sup>.

---

*frequenza realizzato in più giurisdizioni. La consapevolezza della dimensione transnazionale dei crimini finanziari e del riciclaggio ha determinato l'esigenza di adottare misure di contrasto di analoga estensione, non essendo a tal fine più sufficienti misure preventive e repressive che esplicano la loro efficacia esclusivamente a livello nazionale, tenuto conto che proprio la connotazione globale e le dimensioni assunte dal fenomeno sono idonee ad alterare l'ordinato assetto economico-finanziario e monetario di un Paese e, talvolta, di intere aree regionali, amplificando gli effetti distorsivi dell'economia reale e della corretta allocazione delle risorse".*

<sup>2</sup> Si veda la "Premessa" del Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), in cui si legge che "la sempre più marcata dimensione transnazionale del fenomeno ha accresciuto, negli anni, il coinvolgimento, soprattutto sul fronte della prevenzione, di organismi internazionali, di varia natura e dimensione, titolari di funzioni differenziate, segnatamente di standard-setter, di coordinamento delle autorità nazionali competenti, di emanazione di strumenti regolamentari, di valutazione dell'adeguatezza degli ordinamenti antiriciclaggio nazionali".

Si veda altresì l'intervento di C. Barbagallo, "La tutela dell'integrità del sistema finanziario nel quadro delle finalità e dei controlli di vigilanza", tenuto, in data 11 dicembre 2013, al Convegno dal titolo "Economia illegale e antiriciclaggio. La collaborazione nell'azione di contrasto" svoltosi presso il Palazzo Reale di Caserta, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), pp. 4 e 5, in cui si legge che "il riciclaggio è favorito dalla globalizzazione dell'economia e della finanza e tende a svolgersi sempre più in un contesto internazionale, facendo leva sulle giurisdizioni caratterizzate da normative fiscali e prudenziali meno rigorose. Per questo, le politiche di prevenzione e contrasto del riciclaggio devono collocarsi in una prospettiva sovranazionale; ciò consente da un lato di rafforzare la complessiva azione di contrasto e dall'altro di "livellare il terreno di gioco", adottando standard il più possibile uniformi a livello globale. In una materia così delicata l'armonizzazione deve tendere a essere massima. Differenze nelle regole consentono arbitraggi normativi e creano spazi per l'infiltrazione delle attività illegali e di riciclaggio. (...) In tale direzione, fondamentale è il ruolo di guida assunto dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), l'organismo internazionale che definisce e promuove standard e best practice per la lotta al riciclaggio, contribuendo in modo determinante al coordinamento tra gli Stati. Del pari fondamentale è l'attenzione dedicata dall'Unione europea alla salvaguardia dell'integrità del sistema finanziario. Con la direttiva 2005/60/CE l'Unione si è dotata di presidi avanzati nelle politiche di prevenzione e contrasto del money laundering, introducendo l'obbligo di realizzare procedure di customer due diligence, da articolare secondo un approccio risk based".

<sup>3</sup> Si vedano la "Premessa" e la p. 35 del Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

Ciò non impedisce tuttavia di ritenere il riciclaggio anche un fenomeno economico-finanziario<sup>4</sup>, in considerazione innanzitutto degli effetti distorsivi che esso è in grado di produrre:

- sulle principali variabili economiche;
- sui meccanismi di allocazione delle risorse;
- sull'efficiente impiego di tali risorse;
- sulle dinamiche della ricchezza di un Paese<sup>5</sup>.

Il finanziamento del terrorismo, invece, rappresenta un processo attraverso il quale risorse, di origine lecita o illecita, sono destinate ad attività illegali, altamente destabilizzanti per la società e per l'economia e si caratterizza per una palese intima connessione con il sistema finanziario.

Va rilevato che, a seguito dei tragici attentati statunitensi dell'11 settembre 2001, si è rafforzata l'esigenza di contrastare, in un'ottica di ampliamento del fronte della prevenzione e del contrasto, anche il finanziamento del terrorismo internazionale, reputandosi di dovere perseguire tale scopo, consistente essenzialmente nel congelamento dei capitali delle organizzazioni terroristiche, mediante lo sforzo congiunto di autorità finanziarie, giudiziarie ed investigative. La drammaticità di tali attentati ha palesato l'esistenza di una complessa rete terroristica internazionale, le cui ramificazioni territoriali provvedono sia al reclutamento degli affiliati sia alla raccolta dei mezzi finanziari finalizzati al perseguimento degli obiettivi criminali. Le conoscenze acquisite nel settore permettono di affermare che le risorse economiche necessarie al compimento delle azioni terroristiche provengono sia da attività lecite che da attività illecite e spesso sono raccolte in Stati diversi da quelli scelti come obiettivi degli attentati. Il *network* terrorista sfrutta abilmente le potenzialità offerte dall'integrazione a livello globale dei mercati allo scopo di veicolare, da un Paese all'altro, i fondi necessari per la propria attività. Al tempo stesso, i tragici eventi statunitensi in esame hanno posto

---

<sup>4</sup> Si veda l'intervento di G. Castaldi, "La segnalazione delle operazioni sospette all'Unità di informazione finanziaria (UIF). Obblighi e responsabilità", del 31 gennaio 2012, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 1, in cui il relatore afferma che "l'ordinato sviluppo dell'economia è gravemente minacciato dal riciclaggio. Il reimpiego dei proventi del crimine inquina gli assetti proprietari e decisionali delle imprese; distorce la concorrenza; privilegia obiettivi che prescindono dalla qualità dei prodotti e dei servizi offerti; quando riesce a insinuarsi nel sistema bancario e finanziario, può minarne l'efficienza e la stabilità".

<sup>5</sup> Relativamente alla qualifica del riciclaggio come fenomeno economico-finanziario, si veda la "Premessa" del Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

in luce la permeabilità dei sistemi finanziari internazionali alla minaccia terroristica e l'esistenza di serie lacune a livello regolamentare<sup>6</sup>.

Pare interessante, poi, sottolineare che esistono somiglianze e differenze tra i menzionati fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Quanto alle somiglianze è certo che poiché le attività effettuate dai terroristi che operano sullo scenario internazionale necessitano, per la loro realizzazione, dell'utilizzo di risorse economiche che vengono trasferite anche per i consueti canali bancari e finanziari soggetti a "vigilanza antiriciclaggio", si possono sfruttare le sinergie in termini di conoscenze, funzioni e poteri già utilizzati per lo svolgimento di tale "vigilanza".

Relativamente alle differenze, invece, la principale concerne il fatto che mentre nel *money laundering* si tenta la reimmersione dei proventi illeciti nell'economia legale, il finanziamento del terrorismo il più delle volte è effettuato con capitali "puliti" e rappresenta pertanto una forma di *money-dirtying*, in cui il percorso è logicamente inverso (non dall'illecito al legale ma il suo contrario). Inoltre, mentre la strategia di contrasto finanziario è – per così dire – "fisiologica" per il riciclaggio (ossia, in quanto reato finanziario lo si contrasta pure mediante controlli finanziari), tale strategia costituisce una novità per il terrorismo, in cui invece il carattere di "finanziarietà" è asservito al compimento di altri scopi<sup>7</sup>.

La proliferazione di armi di distruzione di massa, infine, riguarda le attività legate all'ideazione e alla realizzazione di programmi volti a sviluppare strumenti bellici di natura nucleare, chimica o batteriologica. Questi programmi, 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 lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa ha fatto emergere la necessità di dedicare una particolare attenzione ai flussi finanziari che ne sostengono lo sviluppo. Le Nazioni Unite e l'UE considerano il finanziamento dei programmi di proliferazione un'attività illegale al pari della stessa proliferazione e hanno formulato divieti di assistenza o supporto finanziario a soggetti implicati nei menzionati programmi<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Si veda il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 25 e la nota n. 147 a p. 167.

<sup>7</sup> Con riferimento alle somiglianze e alle differenze tra riciclaggio e finanziamento del terrorismo, si veda il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 41.

<sup>8</sup> Sulla proliferazione di armi di distruzione di massa, Cfr. il Provvedimento della Banca d'Italia recante ad oggetto "Indicazioni operative per l'esercizio di controlli rafforzati contro il finanziamento dei

## 2. II GAFI

Il GAFI<sup>9</sup>, che è un organismo intergovernativo avente lo scopo di ideare e promuovere strategie di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, a livello nazionale e internazionale, è stato istituito nel luglio del 1989 in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'allora G7<sup>10</sup> tenutosi a Parigi. Allo stato, fanno parte del GAFI 36 Stati, tra cui l'Italia.

Il GAFI elabora *standard* riconosciuti a livello internazionale per il contrasto delle attività finanziarie illecite, analizza le tecniche e l'evoluzione di questi fenomeni, valuta e monitora i sistemi nazionali. Individua inoltre i Paesi con problemi strategici nei loro sistemi di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, così da fornire al settore finanziario elementi utili per le loro analisi di rischio.

---

*programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa*" del 27 maggio 2009, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), con cui l'Autorità di Vigilanza ha fornito agli intermediari delle linee guida riguardo ai comportamenti da tenere e ai controlli da effettuare nei rapporti e nelle operazioni eventualmente intrattenuti con controparti coinvolte, direttamente o indirettamente, in programmi di sviluppo di armi di distruzione di massa, ai fini della salvaguardia dell'integrità e stabilità degli intermediari, nonché della fiducia del sistema finanziario nel suo complesso.

Al fine di fornire sostegno all'azione degli Stati membri nella lotta al finanziamento dei programmi di proliferazione, il GAFI ha pubblicato sul sito *internet*: [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org), tra l'altro, i seguenti documenti: (i) "*Proliferation Financing Report*" (18 giugno 2008); (ii) "*Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation*" (19 aprile 2010); (iii) "*Best Practices Paper – Sharing among domestic competent authorities information related to the financing of proliferation*" (7 marzo 2012); (iv) "*FATF Guidance: The Implementation of Financial Provisions of United Nations Security Council Resolutions to Counter the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*" (26 giugno 2013).

<sup>9</sup> Si veda l'intervento di G. Castaldi, "*La segnalazione delle operazioni sospette all'Unità di informazione finanziaria (UIF). Obblighi e responsabilità*", del 31 gennaio 2012, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), pp. 1-2, in cui il relatore dichiara che "*una meritoria attività antiriciclaggio è quella svolta dal GAFI, il Gruppo di azione finanziaria internazionale, costituito nel 1989 per iniziativa del G7 e composto dai rappresentanti dei governi cui fanno capo le più importanti piazze economiche e finanziarie. Tramite proprie "Raccomandazioni" recanti adeguate misure di prevenzione e contrasto del riciclaggio, il Gruppo promuove e orienta l'evoluzione virtuosa delle normative nazionali*".

<sup>10</sup> G7/G8: nel quadro dei vertici tra Capi di Stato e di Governo dei sette maggiori Paesi industrializzati (Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia, Italia, Regno Unito e Canada), allargati dal 1998 anche alla Russia, si svolgono regolarmente altresì riunioni tra i Ministri economici e finanziari e i Governatori delle banche centrali. Tali riunioni continuano tuttavia a tenersi nella composizione G7 (G7 finanziario). In rappresentanza dell'area dell'euro vi partecipano anche il Presidente dell'Eurogruppo e il Presidente della Banca Centrale Europea. Per l'Italia vi prendono parte il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Governatore della Banca d'Italia. Sul punto, si veda quanto indicato al seguente *link*: [http://www.bancaditalia.it/studiricerche/coop\\_intern/participa\\_org\\_int/G7\\_G8](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/coop_intern/participa_org_int/G7_G8).

L'iniziale mandato assegnato a tale organismo aveva ad oggetto lo svolgimento a livello globale di un'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio nell'arco del decennio successivo<sup>11</sup>.

Il 28 aprile 1998, le autorità ministeriali dei Paesi membri hanno assegnato al GAFI un nuovo mandato quinquennale dal 1999 al 2004, avente l'obiettivo di:

- diffondere l'azione di contrasto del riciclaggio in tutti i continenti e territori del mondo;
- rafforzare il grado di adeguamento degli Stati membri alle 40 Raccomandazioni (ossia, regole, presentate per la prima volta il 7 febbraio 1990 e, successivamente, aggiornate nel 1996, nel 2003 e nel 2012, che, pur non avendo forza di vere e proprie norme giuridicamente vincolanti, hanno fondamentale rilevanza sulla strategia dei controlli ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa);
- intensificare l'attività di monitoraggio delle tecniche di riciclaggio e delle eventuali contromisure da adottare<sup>12</sup>.

A seguito degli attentati terroristici avvenuti tra il 2001 e il 2005 e a partire dalla riunione del G7 del 6 ottobre 2001, è stato chiesto al GAFI di ampliare le proprie competenze per includervi la prevenzione e il contrasto del finanziamento del terrorismo. In seguito, il GAFI ha formalmente deliberato di estendere la propria attività altresì al finanziamento del terrorismo, approvando un gruppo di 9 nuove Raccomandazioni, rappresentanti la base per la rilevazione, la prevenzione e la repressione degli atti terroristici e dei loro finanziamenti<sup>13</sup>.

Nella riunione ministeriale, tenutasi a Parigi il 14 maggio 2004, è stato approvato un ulteriore mandato del GAFI per un periodo di otto anni (2004-2012).

Infine, nell'adunanza ministeriale svoltasi a *Washington D.C.* il 20 aprile 2012, il mandato del GAFI è stato rinnovato per il periodo 2012-2020.

---

<sup>11</sup> Si veda il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "*Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*", a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 51.

<sup>12</sup> Si veda il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "*Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*", a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 51.

<sup>13</sup> Si veda il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "*Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*", a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 42.

Pertanto, nel tempo, quella che doveva essere una *task force* temporanea è divenuta, invece, una sorta di conferenza internazionale permanente, avente sede presso l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)<sup>14</sup>.

Nel 2008, inoltre, il mandato del GAFI è stato esteso anche al contrasto del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa.

Per assolvere la sua funzione, il GAFI, tra l'altro, oltre ad aver elaborato le Raccomandazioni di cui sopra sulla base delle quali verifica periodicamente i sistemi di controllo e i progressi dei Paesi membri:

- approfondisce annualmente le nuove tendenze e tipologie di riciclaggio;
- individua le tecniche impiegate per il riciclaggio di denaro sporco e per l'utilizzo di quest'ultimo per finanziare il terrorismo, ne definisce i caratteri tipologici, con lo scopo, infine, di suggerire le appropriate misure per contrastarle;
- promuove la diffusione delle misure antiriciclaggio al di fuori dell'ambito dei Paesi membri collaborando con altri organismi internazionali e favorendo la costituzione di gruppi regionali, tra i quali si segnala, per l'area del Sud Est asiatico, l'*Asia/Pacific Group on Money Laundering* – APG costituito nel 1997<sup>15</sup>.

Il GAFI coopera con altri organismi internazionali (tra i quali si annoverano la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale) impegnati anch'essi sul fronte della lotta alla criminalità economica.

Con specifico riferimento alle nuove 40 Raccomandazioni del GAFI (*“International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation”*)<sup>16</sup>, approvate, il 16 febbraio 2012, a Parigi, nell'anno di Presidenza italiana<sup>17</sup>, va precisato, come già sopra visto, che esse sono state presentate per la prima volta il 7 febbraio 1990 e, successivamente, aggiornate nel 1996 e nel 2003. Nonostante

---

<sup>14</sup> L'OCSE, costituita nel 1961 con lo scopo di promuovere politiche volte a realizzare una sana crescita economica e un'espansione del commercio su base multilaterale, comprende attualmente 34 Paesi membri. Si veda il sito *internet*: [www.oecd.org](http://www.oecd.org), e quanto indicato al seguente *link*: [http://www.bancaditalia.it/studiricerche/coop\\_intern/partecipa\\_org\\_int/OCSE](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/coop_intern/partecipa_org_int/OCSE).

<sup>15</sup> Si veda il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto *“Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo”*, a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), pp. 53 e 70.

<sup>16</sup> Le Raccomandazioni del GAFI del 16 febbraio 2012 sono pubblicate sul sito *internet*: [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

<sup>17</sup> L'italiano Giancarlo Del Bufalo, è succeduto al messicano uscente *Luis Urrutia Corral*, nella presidenza del GAFI per l'anno 2011-2012. Del Bufalo aveva già ricoperto il ruolo di vice-presidente del GAFI nell'anno 2010-2011. È stato un *ex* dirigente generale con diversi ruoli chiave nell'amministrazione pubblica italiana e, nello specifico, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

non abbiano forza di vere e proprie norme giuridicamente vincolanti, tali Raccomandazioni hanno rilievo sulla strategia dei controlli ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa.

Le nuove Raccomandazioni del GAFI, come evidenziato nel “*Rapporto Annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012*”, pubblicato dall’Unità di Informazione Finanziaria italiana (UIF) in data 25 ottobre 2013<sup>18</sup>:

- hanno ridefinito un quadro globale e coerente di misure per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa;
- corredate da note interpretative, costituiscono *standard* di riferimento che i Paesi sono chiamati a recepire nel contesto dei rispettivi ordinamenti giuridici, amministrativi e finanziari;
- realizzano un sistema più completo ed efficace per il contrasto della criminalità economica, introducendo, tra l’altro, rilevanti innovazioni nelle materie di specifico interesse per le *Financial Intelligence Units* (FIU), al fine di accrescere l’efficacia della loro azione, a livello sia domestico sia internazionale, in un quadro di più ampia collaborazione reciproca.

“*L’approccio basato sul rischio, esteso e razionalizzato nel nuovo quadro regolamentare*”, specifica la UIF italiana nel citato Rapporto Annuale<sup>19</sup>, “*dovrà informare con maggiore chiarezza gli assetti nazionali, l’azione delle autorità competenti, quella dei soggetti obbligati, e renderà necessario, in ciascun paese, lo svolgimento di un accurato risk assessment delle normative, strutture e istituzioni di contrasto al riciclaggio, aggiornato su base periodica*”.

G. Del Bufalo, Presidente del GAFI al momento dell’emanazione delle nuove Raccomandazioni, dichiarò che “*il nuovo testo delle Raccomandazioni delinea sul piano normativo strumenti più incisivi per contrastare l’uso illecito del sistema finanziario, promuove una maggiore trasparenza delle persone giuridiche e indica nella*

---

<sup>18</sup> Il “*Rapporto Annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012*” è pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it). Esso illustra l’attività svolta nel 2012 dall’UIF italiana nell’ambito dell’apparato preposto alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale. L’art. 6, comma 5, del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, come modificato dal D.Lgs. 25 settembre 2009, n. 151, prevede che il rapporto sia trasmesso al Parlamento per il tramite del Ministro dell’Economia e delle Finanze, accompagnato da una relazione della Banca d’Italia sui mezzi finanziari e sulle risorse conferiti all’UIF italiana e da un parere sull’azione dell’Unità redatto dal Comitato di esperti costituito ai sensi del comma 4 del medesimo articolo. In merito al GAFI, Cfr. pp. 11-14 del rapporto di cui si tratta.

<sup>19</sup> Cfr. il “*Rapporto Annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012*”, che è pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)., p. 12.

*cooperazione internazionale attraverso lo scambio di informazioni tra le autorità la via maestra per la lotta alla criminalità finanziaria. Inoltre per la prima volta le Raccomandazioni includono i reati fiscali, compresa l'evasione, come reati presupposto del riciclaggio”.*

Si segnala altresì che le Raccomandazioni così revisionate:

- contengono linee guida molto più stringenti in materia di trasparenza delle società<sup>20</sup> e dei *trust*<sup>21</sup>, al fine di identificarne i soggetti che ne esercitano il controllo (cc.dd. titolari effettivi) e contrastare l'utilizzo illecito dei veicoli societari per finanziare il terrorismo o riciclare denaro sporco;
- estendono, come sopra indicato, il loro campo d'azione anche al contrasto del finanziamento illecito destinato alla proliferazione delle armi di distruzione di massa in Paesi ad alto rischio.

Il GAFI valuterà come gli Stati daranno esecuzione alle contromisure richieste dalle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Cfr., in particolare, le Raccomandazioni nn. 6 “*Targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing*” e 7 “*Targeted financial sanctions related to proliferation*”)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. la Raccomandazione n. 24 “*Transparency and beneficial ownership of legal persons*”, la quale dispone che gli Stati dovrebbero adottare misure per prevenire l'abuso dell'utilizzo delle persone giuridiche per il riciclaggio di denaro o il finanziamento del terrorismo e assicurare alle autorità competenti l'accesso alle informazioni in tempi brevi. Inoltre, nei Paesi dove la normativa consente alle persone giuridiche di emettere azioni o *warrant* al portatore, andrebbero adottate misure efficaci al fine di scongiurare un uso sconsiderato per il riciclaggio di denaro o il finanziamento del terrorismo.

<sup>21</sup> Cfr. la Raccomandazione n. 25 “*Transparency and beneficial ownership of legal arrangements*”, la quale stabilisce che gli Stati dovrebbero garantire informazioni adeguate, accurate e tempestive sui *trust* espliciti, comprese le informazioni sul disponente, sul *trustee* e sui beneficiari, a cui possano accedere in maniera tempestiva le autorità competenti.

<sup>22</sup> Si veda il comunicato stampa diffuso dal GAFI in data 18 novembre 2013 recante ad oggetto “*FATF Recommendations support United Nations instruments*” e pubblicato sul sito *internet*: [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org), il cui contenuto si riporta nel prosieguo: “*The FATF has collaborated closely with the United Nations since 2001 to fight terrorist financing. The connection between FATF and the UN was further strengthened when the fight against the financing of the proliferation of weapons of mass destruction was added to the FATF’s mandate. FATF President Vladimir Nechaev elaborated on this connection between the FATF and the UN at an open briefing by the UN Security Council Sanctions Committees and the FATF. The FATF Recommendations and its Best Practices and Guidance assist countries to effectively implement targeted financial sanctions measures against terrorist financing and proliferation financing, as required by the UN Security Council Resolutions. The FATF Recommendations also complement the UN instruments by covering additional technical issues that are not covered by the UN instruments. The FATF aims to ensure that the requirements of the FATF Recommendation are aligned with UN obligations. Thus, countries are able to implement both sets of measures with one legal or regulatory system – despite the differences that exist between both sets of requirements. The FATF Recommendations that support countries in the implementation of the Security Council Resolutions are the following:*

Le nuove Raccomandazioni poi:

- obbligano gli Stati a uno scambio maggiore d'informazioni fra le autorità competenti, incoraggiando azioni investigative comuni sui temi attualissimi della cooperazione internazionale<sup>23</sup> per il contrasto all'evasione fiscale, la tracciabilità delle transazioni finanziarie, la confisca e il congelamento dei beni<sup>24</sup>;
- approfondiscono il concetto di analisi del rischio, collegandolo ad aree geografiche specifiche, prodotti finanziari e tipologia della clientela, così da permettere una più efficiente allocazione delle risorse<sup>25</sup>. Esse stabiliscono che gli Stati prestino specifica attenzione all'approccio basato sul rischio con l'intento di comprendere pienamente i rischi legati al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che concernono i propri sistemi economici. Ciò per adeguare le disposizioni nazionali al fine di renderle

- 
- (a) *Recommendation 6 (Targeted financial sanctions related to terrorism & terrorist financing) UNSCR 1267 (1999) and its successor resolutions on the situation in Afghanistan UNSCR 1373 (2001) on threats to international peace and security caused by terrorist acts*
- (b) *Recommendation 7 (Targeted financial sanctions related to proliferation) UNSCR 1718 (2006) on Non-proliferation and the Democratic People's Republic of Korea UNSCR 1737 (2006) on Non-proliferation and their respective successor resolutions*
- *The Recommendations provide guidance on the financial provisions of these resolutions, and on designations, the funds and assets that need to be frozen or immobilised, delisting, access to frozen funds and due process measures.*
  - *The available guidance is practical, and includes references to the relevant Security Council Resolutions.*
  - *Further guidance for both Recommendations is provided in best practices papers, which are intended for governments, but can equally be of assistance to the private sector.*
- (c) *Recommendation 2 (National cooperation and coordination) UNSCR 1540 (2004) on the Non-proliferation of weapons of mass destruction*
- *This Recommendation addresses the non-proliferation requirements embedded in UNSCR 1540 (2004) by setting a standard for countries to ensure domestic coordination to combat proliferation financing in Recommendation 2.*
  - *The main added value that the FATF brings in this area is the issuing of the non-binding guidance for countries on sharing of information related to the financing of proliferation among domestic competent authorities.*
  - *The guidance assists countries when implementing the financial provision of Security Council resolution 1540 (2004)*".

<sup>23</sup> Cfr. le Raccomandazioni nn. 36-40 ("International instruments", "Mutual legal assistance", "Mutual legal assistance: freezing and confiscation", "Extradition", "Other forms of international cooperation") dettate in materia di cooperazione internazionale.

<sup>24</sup> Cfr. la Raccomandazione n. 38 "Mutual legal assistance: freezing and confiscation", la quale stabilisce che è necessario che gli Stati adottino provvedimenti d'urgenza in risposta alle richieste di Paesi stranieri per identificare, congelare, sequestrare e confiscare i beni oggetto di riciclaggio o finalizzati al finanziamento del terrorismo. Gli Stati dovrebbero altresì prevedere meccanismi per la gestione dei beni confiscati.

<sup>25</sup> Sulle finalità/sul contenuto delle Raccomandazioni del GAFI del 16 febbraio 2012, si veda il comunicato stampa "Lotta al riciclaggio e finanziamento al terrorismo: nuovi standard internazionali GAFI-FATF" pubblicato al seguente link: [http://www.dt.tesoro.it/it/news/lotta\\_riiciclaggio.html](http://www.dt.tesoro.it/it/news/lotta_riiciclaggio.html).

efficaci e indirizzate specialmente alle situazioni ad alto rischio (Cfr. la Raccomandazione n. 1 “*Assessing risks & applying a risk-based approach*”);

- stabiliscono adempimenti più stringenti per l’individuazione e il monitoraggio delle operazioni effettuate da persone politicamente esposte, ossia, ai sensi del D.Lgs. n. 231/2007, da persone fisiche (residenti in altri Stati) che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche, dai loro familiari o da coloro con cui le persone in commento intrattengono stretti legami (Cfr. la Raccomandazione n. 12 “*Politically exposed persons*”)<sup>26</sup>;
- prevedono che:
  - il reato di riciclaggio di denaro sia applicato dagli Stati a tutti i reati gravi (Cfr. la Raccomandazione n. 3 “*Money Laundering offence*”);
  - gli istituti finanziari (anche a livello di gruppo) implementino programmi contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e assicurino che le proprie filiali estere e le controllate di cui detengono la maggioranza delle quote applichino misure di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo coerenti con quelle del Paese d’origine (Cfr. la Raccomandazione n. 18 “*Internal controls and foreign branches and subsidiaries*”);
  - le istituzioni finanziarie applichino misure rafforzate di *due diligence* a tutte le relazioni d’affari e le transazioni con persone fisiche, giuridiche e istituzioni finanziarie provenienti da Stati per i quali ciò è richiesto dal GAFI (Cfr. la Raccomandazione n. 19 “*Higher-risk countries*”);
  - siano attribuiti maggiori poteri e strumenti operativi alle *Financial Intelligence Units* e alle forze dell’ordine, in quanto il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo dipende anche dall’ottimizzazione e dall’efficacia delle indagini (Cfr. le Raccomandazioni nn. 29 “*Financial intelligence units*” e 31 “*Powers of law enforcement and investigative authorities*”);
  - gli Stati mettano in atto misure per individuare i corrieri internazionali di denaro, altresì mediante un sistema di dichiarazione obbligatoria, e adottino sanzioni

---

<sup>26</sup> Cfr. il “*Rapporto Annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012*”, pubblicato sul sito internet: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 13, in cui si legge quanto segue: “*Dopo aver ricevuto uno specifico mandato in tal senso dal G20, il GAFI ha posto il contrasto del riciclaggio dei proventi della corruzione tra le proprie priorità. Le nuove Raccomandazioni hanno rafforzato i presidi relativi alle Politically Exposed Persons (PEP), nei cui confronti i destinatari degli obblighi antiriciclaggio devono applicare misure di adeguata verifica rafforzata. La relativa nozione, originariamente limitata a persone estere che rivestono o hanno rivestito importanti cariche pubbliche, è stata estesa ai soggetti che occupano o hanno occupato preminenti cariche pubbliche in ambito nazionale o all’interno di organizzazioni internazionali. Alla più attenta considerazione del profilo soggettivo del cliente il GAFI ha inoltre affiancato l’elaborazione di indicatori, strumenti e metodi ricorrenti nonché fattori di rischio, volti ad agevolare l’individuazione delle operazioni sospette riconducibili a possibili fenomeni di corruzione*”.

efficaci, proporzionate e dissuasive nei confronti di coloro che rendono false dichiarazioni (Cfr. la Raccomandazione n. 32 “Cash couriers”).

Sembra di interesse evidenziare che il Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro, con una nota tecnica del 27 novembre 2013 recante ad oggetto “*L’allineamento della normativa nazionale agli standard internazionali in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo: le soluzioni allo studio del Ministero*”, ha dichiarato di stare “*ora lavorando per allineare la normativa interna agli standard (rappresentati dalle nuove Raccomandazioni del GAFI del 16 febbraio 2012) richiesti dalla comunità internazionale, avendo come obiettivi la semplificazione, la razionalizzazione e l’aumentata efficacia del sistema nazionale di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo. Sono attualmente allo studio due tipologie di interventi:*

- *Normativa di rango primario: l’obiettivo è quello di superare le difficoltà riscontrate per la corretta applicazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela, anche attraverso la semplificazione e integrazione delle banche dati pubbliche contenenti le informazioni necessarie all’identificazione e verifica dell’identità del cliente; migliorare la qualità, il dettaglio e l’accessibilità delle informazioni necessarie all’assolvimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela.*
- *Normativa di rango secondario: l’obiettivo è quello di coordinare e promuovere, in collaborazione con le categorie di professionisti non finanziari, destinatarie degli obblighi antiriciclaggio, linee guida per l’adeguata verifica della clientela”.*

Il *Basel Committee on Banking Supervision* (Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria), invece, in data 15 gennaio 2014, ha pubblicato il documento “*Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*”, contenente una serie di linee guida finalizzate ad illustrare come incorporare nella gestione complessiva dei rischi delle banche la gestione dei rischi di riciclaggio del denaro di provenienza illecita e di finanziamento del terrorismo.

La gestione prudente di questi rischi, unitamente a un’efficace sorveglianza da parte delle autorità, è fondamentale per preservare la sicurezza e la solidità delle banche e l’integrità del sistema finanziario. Al contrario, una loro gestione carente espone le banche a gravi rischi, specie di reputazione, operativi, di *compliance* e di concentrazione.

Le linee guida in esame si conformano alle nuove Raccomandazioni del GAFI del 16 febbraio 2012 e ne integrano le finalità e gli obiettivi. Esse fanno riferimento alle

menzionate Raccomandazioni al fine di assistere le banche nell'adempiere ai requisiti nazionali basati su quest'ultime<sup>27</sup>.

Relativamente al GAFI, va altresì ricordato che quest'ultimo, in data 22 febbraio 2013, ha pubblicato il documento “*Methodology for assessing technical compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT systems*”, che contiene criteri di dettaglio per la valutazione sia della conformità degli assetti dei singoli Paesi agli *standard* fissati in ambito internazionale, sia dell'efficacia delle misure adottate da ciascun Paese. La Metodologia di cui si tratta è articolata nelle seguenti tre sezioni: (i) una prima sezione introduttiva sulla natura e sulle caratteristiche dei criteri elaborati e sulla loro applicazione; (ii) una seconda sezione recante criteri per la valutazione della “conformità tecnica” (“*technical compliance*”); (iii) una terza sezione dedicata a obiettivi e indicatori per la valutazione dell'efficacia (“*effectiveness*”).

### 3. L'Unione europea

L'UE, risultato del processo di integrazione europea avviato nel 1957 con il Trattato di Roma:

- è un partenariato economico e politico, unico nel suo genere, tra 28 Paesi<sup>28</sup> che coprono buona parte del continente;
- è un fattore di pace, stabilità e prosperità da mezzo secolo;
- ha contribuito ad innalzare il tenore di vita;
- ha introdotto una moneta unica europea (l'euro);
- si fonda sul principio dello stato di diritto. Ciò significa che tutti i suoi poteri riposano sui trattati europei, sottoscritti volontariamente e democraticamente dai Paesi membri. Tali accordi vincolanti fissano anche gli obiettivi dell'UE nei suoi numerosi settori di attività;

---

<sup>27</sup> Cfr. il comunicato del *Basel Committee on Banking Supervision* del 15 gennaio 2014 recante ad oggetto “*Il Comitato di Basilea diffonde delle linee guida sulla prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*”, che è pubblicato al seguente *link*: [http://www.bis.org/press/p140115\\_it.htm](http://www.bis.org/press/p140115_it.htm). Il documento “*Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*” è disponibile al *link* indicato nel prosieguo: <http://www.bis.org/publ/bcbs275.pdf>.

<sup>28</sup> Gli Stati membri dell'UE sono quelli qui di seguito indicati (tra parentesi è indicato l'anno di adesione): Austria (1995), Belgio (1952), Bulgaria (2007), Cipro (2004), Croazia (2013), Danimarca (1973), Estonia (2004), Finlandia (1995), Francia (1952), Germania (1952), Grecia (1981), Irlanda (1973), Italia (1952), Lettonia (2004), Lituania (2004), Lussemburgo (1952), Malta (2004), Paesi Bassi (1952), Polonia (2004), Portogallo (1986), Regno Unito (1973), Repubblica ceca (2004), Romania (2007), Slovacchia (2004), Slovenia (2004), Spagna (1986), Svezia (1995) e Ungheria (2004).

- persegue i seguenti valori fondamentali: dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto e rispetto dei diritti umani;
- ha creato un mercato unico nel quale persone, beni, servizi e capitali possono circolare liberamente come all'interno di uno stesso Paese. Il mercato unico, che costituisce il principale motore economico dell'UE, continua a svilupparsi per realizzare appieno le sue potenzialità;
- continua ad accogliere nuovi Paesi;
- è impegnata a rendere le sue istituzioni più trasparenti e democratiche.

L'UE è altresì annoverata tra gli organismi internazionali più importanti attivi nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. A tal proposito, essa emana/ha emanato direttive, regolamenti ed altri atti aventi forza giuridica più o meno vincolante (non sono vincolanti, infatti, le raccomandazioni).

Per quanto concerne le direttive, a livello comunitario, vanno considerate le tre seguenti direttive che si sono succedute nel tempo:

- la direttiva 1991/308/CEE, che ha previsto specifici obblighi di identificazione della clientela, di conservazione dei dati e di segnalazione di ogni fatto che possa costituire indizio di riciclaggio;
- la direttiva 2001/97/CE, che ha esteso i medesimi obblighi a soggetti che svolgono attività non finanziarie suscettibili di essere coinvolti in fatti di riciclaggio, ivi compresi i professionisti contabili e i legali (avvocati e notai);
- la direttiva 2005/60/CE (c.d. terza direttiva antiriciclaggio)<sup>29</sup>, approvata in data 26 ottobre 2005, che recepisce nella legislazione comunitaria il testo rivisitato nel 2003 delle Raccomandazioni GAFI sull'antiriciclaggio, estende le principali misure di prevenzione anche al finanziamento del terrorismo e consolida nel nuovo testo normativo le previsioni delle precedenti direttive, abrogandole.

Tale direttiva prende le mosse dall'assunto che l'ingresso di ingenti flussi di denaro provenienti da attività criminose possa insidiare la stabilità e la reputazione del sistema finanziario e che si rendono, dunque, necessarie misure di coordinamento a livello comunitario che evitino che il mercato finanziario integrato si traduca in

---

<sup>29</sup> Si segnala anche la direttiva 2006/70/CE della Commissione che reca 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'esenzione nel caso di un'attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata.

nuove opportunità per i riciclatori (Cfr. il primo e il terzo considerando). Dalla lettura del quinto considerando emerge con chiarezza come il proposito essenziale del legislatore comunitario - vista la dimensione internazionale della criminalità - sia stato quello di rendere coerenti le misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo vigenti all'interno dell'UE con le Raccomandazioni emanate dal GAFI (nella versione del testo rivisitato nel 2003).

La terza direttiva antiriciclaggio, all'art. 2, indica gli enti e i soggetti rientranti nell'ambito di applicazione della stessa. Oltre alle banche e agli enti finanziari, per tradizione destinatari delle prescrizioni antiriciclaggio, nell'ambito di applicazione figurano revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari, notai e altri liberi professionisti legali, prestatori di servizi relativi a società o *trust*, agenti immobiliari, altri soggetti che effettuano operazioni di importo pari o superiore a 15.000 euro e case da gioco.

Il nucleo centrale e innovativo della direttiva in esame, così si evince leggendo il nono considerando, è costituito dalle disposizioni dettate in materia di ampliamento e razionalizzazione delle regole e delle procedure che devono presiedere all'identificazione della clientela (*customer due diligence procedures*).

La terza direttiva antiriciclaggio, poi, tra l'altro:

- pone a carico dei soggetti inclusi nel proprio ambito di applicazione, i tradizionali obblighi di collaborazione attiva che si concretizzano nella segnalazione alla *Financial Intelligence Unit* istituita a livello nazionale delle operazioni sospette di connessione con i reati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Essa conferisce particolare enfasi al profilo della riservatezza delle segnalazioni e alla necessità che gli Stati membri adottino misure atte a tutelare da minacce o atti ostili i dipendenti degli enti che procedono alla segnalazione;
- contempla obblighi di conservazione delle informazioni, dei documenti e delle registrazioni che possono essere utili per le indagini sui casi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;
- stabilisce l'adozione di appropriate politiche e procedure tese ad adempiere gli obblighi antiriciclaggio e di una funzione volta ad assicurare la continua osservanza della normativa (*compliance*);
- dà grande importanza alla formazione del personale, mediante specifici programmi di ausilio nell'individuazione di attività collegate al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo;

- prevede sanzioni, penali o amministrative, effettive, proporzionate e dissuasive a carico di persone fisiche e giuridiche<sup>30</sup>.

La direttiva 2005/60/CE è stata recepita in Italia con il D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 recante ad oggetto *“Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione”*<sup>31</sup>.

In attuazione della direttiva 2005/60/CE è stato altresì emanato il D.Lgs. 22 giugno 2007, n. 109 avente ad oggetto *“Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l’attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale”*<sup>32</sup>.

Prendendo in considerazione i regolamenti comunitari, emanati per dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, invece, va evidenziato che essi prevedono misure di embargo e di congelamento dei capitali e delle altre risorse

---

<sup>30</sup> In relazione alle direttive 1991/308/CEE, 2001/97/CE e 2005/60/CE, si veda A. M. A. Carriero, *“La prevenzione e il contrasto del riciclaggio”*, in *“Diritto delle banche e degli intermediari finanziari”*, a cura di E. Galanti, Cedam, Padova, 2008, pp. 1267 e seguenti.

<sup>31</sup> Si veda l’intervento di G. Castaldi, *“L’Unità di informazione finanziaria (UIF) funzioni e organizzazione”* del 17 aprile 2009, pubblicato sul sito internet: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), pp. 1-2, in cui il relatore dichiara che *“in Italia, il d.lgs. n. 231 del 2007, che ha recepito la cd. “Terza direttiva antiriciclaggio” (n. 2005/60/CE), ha razionalizzato e innovato la normativa previgente. Esso: (i) conferma il ruolo fondamentale assegnato ai soggetti obbligati a collaborare, il cui ambito viene esteso ad altre categorie estranee al settore bancario e finanziario; (ii) applica le misure antiriciclaggio anche alla prevenzione e al contrasto del finanziamento del terrorismo; (iii) introduce un principio di collaborazione responsabile, sostituendo a meri adempimenti burocratici una valutazione discrezionale del rischio di riciclaggio, cui vanno commisurate l’entità e l’incisività delle misure di prevenzione e contrasto; in particolare, anticipa l’individuazione di eventuali anomalie, sostituendo la semplice identificazione iniziale del cliente con una procedura di adeguata verifica, che si protrae per l’intera durata del rapporto con intensità proporzionata al rischio; (iv) amplia l’indicazione delle condotte sospette comprendendovi - anche se solo a fini segnaletici - le ipotesi di autoriciclaggio, vale a dire le operazioni compiute dal medesimo autore del reato presupposto; (v) ribadisce l’esigenza che in ogni ordinamento vi sia una Financial Intelligence Unit (FIU)”*.

<sup>32</sup> Il D.Lgs. n. 109 del 2007 detta, tra l’altro, disposizioni in tema di: (i) congelamento dei fondi e delle risorse economiche di soggetti designati nei regolamenti comunitari; (ii) comunicazioni relative alle misure di congelamento applicate all’Unità di Informazione Finanziaria e anche al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza nel caso di risorse economiche; (iii) segnalazione all’Unità di Informazione Finanziaria come sospette/i/a di operazioni, rapporti e ogni altra informazione disponibile, riconducibile ai soggetti contenuti nelle liste diffuse dall’Unità di Informazione Finanziaria stessa (quest’ultima agevola la diffusione di liste di soggetti designati dagli organi dell’UE, ai fini del congelamento, ovvero da altre istituzioni ed enti coinvolti nel contrasto del terrorismo internazionale – come, ad esempio, l’autorità giudiziaria o l’*Office of Foreign Asset Control* – OFAC del Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti – ai fini dell’obbligo di segnalazione); (iv) segnalazione di operazioni sospette che, in base alle informazioni disponibili, siano direttamente o indirettamente riconducibili ad attività di finanziamento del terrorismo. Si veda quanto indicato sul D.Lgs. n. 109 del 2007 sul sito internet: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

finanziarie posseduti o controllati, direttamente o indirettamente, presso banche e altre istituzioni presenti nel territorio degli Stati membri dell'UE.

L'uso dello strumento regolamentare è significativo della rilevanza attribuita alla tematica e dell'esigenza di ottenere con immediatezza gli obiettivi prefissati e di evitare distorsioni concorrenziali, posto che i regolamenti comunitari sono obbligatori e direttamente applicabili negli Stati membri, non necessitando di provvedimenti nazionali di recepimento o attuazione.

Tra i suddetti regolamenti si segnalano:

- il Regolamento (CE) n. 2580 del 27 dicembre 2001 recante ad oggetto “*Misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo*”;
- il Regolamento (CE) n. 881 del 27 maggio 2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate [a *Osama bin Laden*,]<sup>33</sup> alla rete *Al-Qaeda* [e ai *Talibani* e abroga il Regolamento (CE) n. 467 del 6 marzo 2001 (e, quindi, anche tutti i successivi regolamenti che modificano lo stesso) che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in *Afghanistan*, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei *Talibani* dell'*Afghanistan*]<sup>34</sup>.

Tra i regolamenti comunitari si rammentano altresì:

- il Regolamento (CE) n. 1889 del 26 ottobre 2005 inerente ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita da essa;
- il Regolamento (CE) n. 1781 del 15 novembre 2006 riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> L'art. 1 del Regolamento del Consiglio n. 754 del 1 agosto 2011 ha modificato il titolo del Regolamento (CE) n. 881/2002. Il titolo precedente era: “*Regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio del 27 maggio 2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan*”. L'attuale titolo è: “*Regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio del 27 maggio 2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate alla rete Al-Qaeda*”.

<sup>34</sup> Cfr. la nota precedente.

<sup>35</sup> Sui regolamenti comunitari, si veda il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto “*Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*”, a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 233.

Sul presupposto che i rischi associati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo sono in costante evoluzione, e quindi sono necessari adeguamenti periodici delle norme, il 5 febbraio 2013, la Commissione europea, al fine, tra l'altro, di tenere conto delle recenti modifiche alle norme internazionali volte a impedire a chi ricicla il denaro sporco e finanzia il terrorismo di sfruttare il sistema finanziario, ha adottato:

- una proposta di direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (COM(2013) 45 final)<sup>36</sup>, e

---

<sup>36</sup> Con riguardo alla proposta di direttiva, si veda il “Rapporto Annuale dell’Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012”, pp. 15-16, pubblicato dall’UIF italiana in data 25 ottobre 2013, in cui si legge quanto segue: “La proposta di quarta direttiva, sebbene sia destinata a sostituire integralmente la precedente, mira a introdurre modifiche e integrazioni senza mutare l’impianto della disciplina vigente. Tra le finalità perseguite figura la trasposizione armonizzata nel contesto comunitario della nuova versione delle Raccomandazioni del GAFI, approvata lo scorso anno. Tuttavia, la disciplina proposta non assicura un livello di armonizzazione più elevato di quello minimo che caratterizza il regime attuale, continuando a rendere possibili rilevanti differenze nelle normative nazionali di recepimento.

Tra i soggetti tenuti ad applicare le misure “preventive” verrebbero inserite le imprese che prestano servizi di gioco d’azzardo, e non i soli “casinò”, come è attualmente. Verrebbe abbassata (da 15.000 a 7.000 euro) la soglia che determina l’applicazione degli obblighi preventivi ai commercianti di beni di elevato valore per le operazioni in contanti.

La proposta di quarta direttiva contiene maggiori dettagli sull’approccio basato sul rischio che già informava la previgente disciplina. In particolare, gli Stati membri sarebbero tenuti a svolgere la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui sono esposti (risk assessment) quale presupposto per la configurazione di appropriate “politiche” di mitigazione e di adeguate misure preventive. Anche i soggetti obbligati sarebbero chiamati a realizzare e documentare procedure di risk assessment, per determinare le misure necessarie (specie in tema di verifica adeguata) e per agevolare i relativi controlli da parte delle autorità competenti.

La Direttiva (2005/60/CE) conferma sostanzialmente il criterio “territoriale”, in base al quale i destinatari degli obblighi antiriciclaggio sono tenuti a segnalare le operazioni sospette alla FIU del paese nel quale essi sono insediati. In aggiunta a tale criterio, la proposta di quarta direttiva recepisce talune recenti riflessioni maturate in Europa a proposito di istituti di pagamento, prevedendo che gli intermediari che operano all’estero in regime di libera prestazione di servizi e che si avvalgono di una rete di agenti effettuino la segnalazione di operazioni sospette alla FIU del paese ospitante.

Il tema della segnalazione delle operazioni sospette con collegamenti in più paesi forma tuttora oggetto di approfondimenti. Sono anche attesi sviluppi della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia.

L’articolato introduce disposizioni innovative in tema di definizione, caratteristiche, poteri delle FIU e collaborazione internazionale tra le stesse. Verrebbe in particolare confermata e ampliata la facoltà per le FIU di acquisire informazioni da qualsiasi soggetto obbligato (anche al di là, dunque, di quelli che hanno effettuato la segnalazione eventualmente oggetto di approfondimento). Inoltre, verrebbe meglio definito l’ambito del potere di sospensione delle operazioni sospette, ora più chiaramente attribuito alle FIU (e non anche ad altre autorità), e verrebbe previsto, accanto alla tradizionale disseminazione “spontanea”, l’obbligo (non la facoltà, come invece indicato negli standard del GAFI) per le FIU di fornire informazioni su operazioni sospette su richiesta di autorità investigative domestiche”.

Si veda altresì l’intervento di C. Barbagallo, “La tutela dell’integrità del sistema finanziario nel quadro delle finalità e dei controlli di vigilanza”, tenuto, in data 11 dicembre 2013, al Convegno dal titolo “Economia illegale e antiriciclaggio. La collaborazione nell’azione di contrasto” svoltosi presso il Palazzo Reale di Caserta, pubblicato sul sito internet: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 6, in cui si legge che “per

- un regolamento riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi, al fine di garantire la “dovuta tracciabilità” (COM(2013) 44 *final*).

Tali proposte, che mirano a rafforzare le vigenti norme UE in materia di riciclaggio di denaro e di trasferimenti di fondi, tengono pienamente conto delle ultime Raccomandazioni del GAFI (versione del 16 febbraio 2012), ma si spingono oltre su alcuni aspetti, per promuovere i massimi *standard* nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Entrambe le proposte, poi, prevedono un approccio più mirato basato sui rischi e il rafforzamento dei poteri sanzionatori delle autorità competenti, ad esempio, mediante la previsione di un insieme minimo di norme basate su principi per inasprire le sanzioni amministrative, e dell’obbligo a loro carico di coordinamento delle azioni nei casi transfrontalieri.

Si precisa altresì che:

- la proposta di direttiva persegue i seguenti obiettivi principali: (i) il rafforzamento del mercato interno mediante la riduzione della complessità transfrontaliera; (ii) la tutela degli interessi della società dalla criminalità e dagli atti terroristici; (iii) la salvaguardia della prosperità economica dell’UE assicurando un efficiente contesto imprenditoriale; (iv) il contributo alla stabilità finanziaria tutelando la solidità, il funzionamento regolare e l’integrità del sistema finanziario. Essa integra e abroga la direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 1° agosto 2006, recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE, in modo da rendere il quadro legislativo antiriciclaggio più comprensibile e accessibile a tutte le parti interessate;
- la proposta di regolamento ha ad oggetto la revisione del regolamento (CE) n. 1781/2006, riguardante i dati informativi relativi all’ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi, al fine di migliorare la tracciabilità dei pagamenti e garantire che il quadro normativo dell’UE continui a essere in linea con gli *standard* internazionali.

---

*affinare lo strumentario, il 5 febbraio 2013 la Commissione europea ha adottato una proposta di nuova direttiva (la c.d. quarta direttiva antiriciclaggio) che si innesta sull’impianto della disciplina previgente. La proposta tiene conto delle più recenti Raccomandazioni del GAFI, adottate il 16 febbraio 2012, e mira ad armonizzare ulteriormente le norme adottate dagli Stati membri. Essa prevede: i) la formulazione, da parte degli Stati membri, di politiche di prevenzione e contrasto sulla base di un’analisi dei rischi di riciclaggio che incombono sull’ordinamento al fine di concentrare le risorse e le attività di prevenzione nei settori più esposti; ii) l’istituzione di meccanismi che promuovano una maggiore trasparenza dei veicoli societari, dei trust e delle fiduciarie, al fine di facilitare l’individuazione dei beneficiari effettivi di tali strutture; iii) l’estensione, in materia di adeguata verifica, delle disposizioni sulle persone politicamente esposte (PEP) ai cittadini residenti in ciascuno degli Stati membri; iv) l’inclusione tra i “reati presupposto” del riciclaggio di quelli fiscali, annoverati tra le violazioni gravi dell’ordinamento”.*

Va sottolineato, poi, che l'azione di contrasto al riciclaggio non muterà, anzi risulterà rafforzata, con l'accentramento della vigilanza prudenziale a livello europeo. Nel 2014 prenderà avvio il Sistema unico di vigilanza europeo (*Single Supervisory Mechanism – SSM*), costituito dalla Banca Centrale Europea e dalle autorità di vigilanza nazionali dei Paesi dell'eurozona. Nella nuova architettura istituzionale della supervisione bancaria la responsabilità esclusiva in materia di antiriciclaggio e protezione della clientela resterà in capo alle autorità di vigilanza nazionali<sup>37</sup>.

#### 4. Il Gruppo Egmont

Il Gruppo *Egmont* è un organismo internazionale che riunisce le autorità appartenenti a Stati diversi specializzate nella ricezione e nell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni potenzialmente riconducibili al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo, le cc.dd. Unità di Informazione Finanziaria – UIF<sup>38</sup> o, in inglese, *Financial Intelligence Units - FIU*<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Così C. Barbagallo nel suo intervento “*La tutela dell'integrità del sistema finanziario nel quadro delle finalità e dei controlli di vigilanza*” tenuto, in data 11 dicembre 2013, al Convegno dal titolo “*Economia illegale e antiriciclaggio. La collaborazione nell'azione di contrasto*” svoltosi presso il Palazzo Reale di Caserta, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>38</sup> La UIF italiana è stata istituita presso la Banca d'Italia il 1° gennaio 2008, ai sensi del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, il quale, emanato in attuazione della direttiva 2005/60/CE (c.d. terza direttiva antiriciclaggio), ha soppresso l'Ufficio Italiano dei Cambi che svolgeva precedentemente le funzioni di *Financial Intelligence Unit*. Essa esercita le proprie funzioni in autonomia e indipendenza, avvalendosi di mezzi finanziari, risorse umane e tecniche attribuiti dalla Banca d'Italia. Per prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, l'UIF italiana analizza le operazioni sospette segnalate dagli intermediari finanziari e dagli altri soggetti a ciò obbligati dalla legge, e approfondisce ogni fatto che potrebbe essere correlato a riciclaggio o a finanziamento del terrorismo. A tal fine, essa: a) acquisisce ulteriori dati dai citati soggetti, anche attraverso accertamenti ispettivi; b) collabora con FIU estere; c) in ambito nazionale, scambia informazioni e collabora con le autorità di vigilanza di settore, con l'autorità giudiziaria, con altre autorità e forze di polizia competenti. Inoltre, l'UIF italiana: (i) analizza i flussi finanziari al fine di individuare e prevenire fenomeni di riciclaggio o finanziamento del terrorismo; (ii) effettua analisi e studi su singole anomalie, riferibili a ipotesi di attività criminali della specie, su specifici settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su specifiche realtà economiche territoriali; (iii) effettua analisi statistiche dei dati aggregati trasmessi - con cadenza mensile - da banche e altri intermediari, al fine di far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo nell'ambito di determinate zone territoriali; (iv) collabora con le competenti autorità per l'emanazione della normativa secondaria; predispone indicatori di anomalia, successivamente emanati dalle diverse autorità competenti; elabora e diffonde modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali inerenti specifici settori di operatività o fenomeni riferibili a possibili attività di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; emana istruzioni sui dati e le informazioni che devono essere contenuti nelle segnalazioni di operazioni sospette; (v) svolge funzioni di controllo, anche ispettivo, e procede all'avvio dei procedimenti sanzionatori nelle materie di propria competenza; (vi) partecipa ai lavori di vari organismi europei e internazionali impegnati nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa (GAFI, Gruppo *Egmont*, “Piattaforma” delle FIU dell'Unione Europea, Comitato per la Prevenzione del Riciclaggio e del Finanziamento del Terrorismo). L'UIF italiana svolge anche altre funzioni, le quali, in particolare, sono relative: a) all'effettuazione di dichiarazioni di operazioni in oro; b) al contrasto finanziario alla

In particolare, le autorità aderenti al suddetto organismo hanno coniato nel 1996 (e successivamente rivisitato nel 2004 al fine di includere le funzioni di prevenzione e contrasto al finanziamento del terrorismo) la seguente definizione di FIU: *“Unità centrale nazionale che, al fine di combattere il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo, è incaricata di ricevere (e, se consentito, di richiedere), analizzare e trasmettere alle competenti autorità le segnalazioni di informazioni finanziarie: (i) relative a presumibili proventi di reato o a ipotesi di finanziamento del terrorismo; (ii) richieste da leggi o regolamenti nazionali”*.

In base alla scelta compiuta dal singolo legislatore nazionale, la FIU può assumere la natura di autorità amministrativa, di struttura specializzata costituita all'interno delle forze di polizia ovvero può essere incardinata nell'ambito dell'Autorità giudiziaria. In alcuni Paesi sono stati adottati modelli misti fra i precedenti<sup>40</sup>.

---

pedopornografia. Si veda su quanto precede ciò che è indicato ai seguenti *link*: <http://www.bancaditalia.it/UIF> e <http://www.bancaditalia.it/UIF/altre-funzioni>.

<sup>39</sup> In merito alle FIU nel sistema antiriciclaggio, si veda quanto indicato da C. Clemente nel suo intervento *“Il ruolo delle financial intelligence units per la tutela della sicurezza economica e finanziaria”* tenuto, in data 4 marzo 2013, alla *“Sesta Conferenza Banca d'Italia – MAE con gli Addetti finanziari accreditati all'estero”* svoltasi presso la Farnesina, Sala Conferenze internazionali, a Roma, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 6, ossia: *“Le FIU rispondono all'esigenza di accentrare le informazioni relative alle segnalazioni di operazioni sospette, al fine di evitare dispersioni e frammentazioni e rendere più efficaci le attività di prevenzione, di investigazione e di successiva eventuale repressione dei reati.*

*Gli standard internazionali richiedono che le FIU siano caratterizzate da autonomia operativa e gestionale, a presidio della loro indipendenza e dell'efficacia della loro azione, dalla specialità delle funzioni di analisi finanziaria, dall'eterogeneità delle informazioni disponibili, che possono avere natura finanziaria, amministrativa e investigativa.*

*Un ruolo fondamentale è assegnato alla cooperazione internazionale tra le FIU, finalizzata allo scambio di informazioni sulle operazioni sospette, che deve potersi svolgere indipendentemente dall'esistenza di trattati internazionali o di relazioni intergovernative, in quanto basata sull'autonomia delle Unità, sulle loro elevate competenze tecniche e sulla specialità delle funzioni ad esse riconosciute.*

*Ostacoli concreti al pieno dispiegarsi di tali principi sono tuttavia presenti in taluni ordinamenti che condizionano la possibilità per la FIU di instaurare relazioni a livello internazionale all'esistenza di accordi tra Stati o alla formale sottoscrizione di specifici protocolli d'intesa. Altre difficoltà derivano dalla presenza in diversi paesi di ambiti tutelati dal segreto bancario, dalla difficoltà ad acquisire informazioni investigative, dall'impossibilità di inoltrare le informazioni alle autorità investigative e giudiziaria (è il caso, ad esempio, di fattispecie riguardanti reati non previsti come presupposto del riciclaggio, quali quelli di natura fiscale)”*.

<sup>40</sup> Si veda quanto indicato da C. Clemente nel suo intervento *“Il ruolo delle financial intelligence units per la tutela della sicurezza economica e finanziaria”* tenuto, in data 4 marzo 2013, alla *“Sesta Conferenza Banca d'Italia – MAE con gli Addetti finanziari accreditati all'estero”* svoltasi presso la Farnesina, Sala Conferenze internazionali, a Roma, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 7, ossia: *“Tra i diversi modelli di FIU presenti nel panorama internazionale (amministrative, di polizia, giudiziarie, miste), l'Italia ha optato per un organismo di tipo amministrativo, dotato di piena autonomia e indipendenza funzionale. Tale modello è particolarmente idoneo a valorizzare e distinguere l'approfondimento finanziario delle segnalazioni rispetto all'analisi investigativa; esso pone l'accento sulla delicata funzione di raccordo e snodo tra i soggetti privati, sui quali grava l'obbligo delle segnalazioni (intermediari finanziari, professionisti e operatori non finanziari), e le autorità investigative e giudiziaria”*.

Hanno aderito al Gruppo *Egmont* le autorità di circa 139 Paesi, tra cui quella italiana.

La nascita del Gruppo *Egmont* si deve all'iniziativa della FIU del Belgio e della FIU degli Stati Uniti che, nel 1995, riunirono i rappresentanti di ventiquattro Paesi, tra cui l'Italia, per studiare forme stabili di collaborazione. In tale occasione, venne deciso di assegnare ad un'organizzazione informale (poiché è stata istituita spontaneamente dalle FIU che ne fanno parte) denominata Gruppo *Egmont* (dal luogo dell'adunanza tenutasi per l'appunto nel Palazzo *Egmont-Arenberg* di *Bruxelles*) il compito di promuovere e favorire la cooperazione tra le varie FIU. Nel 2010 il Gruppo *Egmont* si è trasformato in un'organizzazione internazionale, con Segretariato a Toronto, in Canada<sup>41</sup>.

Il Gruppo *Egmont*, più in dettaglio, si occupa di:

- promuovere e favorire la cooperazione fra le FIU, esortando il reciproco scambio di informazioni<sup>42</sup> e di conoscenze inerenti a possibili casi di riciclaggio di denaro sporco e di finanziamento del terrorismo (il Gruppo *Egmont* ha esteso le proprie finalità istituzionali altresì alla lotta al finanziamento del terrorismo internazionale successivamente ai noti attentati terroristici dell'11 settembre 2001). A ciascuna FIU dovrebbe essere permesso dall'ordinamento nazionale di scambiare liberamente ogni informazione disponibile sulle operazioni finanziarie connesse ai fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Le FIU, inoltre, sono invitate a trattare le informazioni ricevute con la massima riservatezza. Gli Stati, invece, sono chiamati a mettere le FIU nella condizione di ricercare le notizie utili presso altri organismi nazionali, sia investigativi che di vigilanza;
- sostenere la creazione di nuove FIU negli Stati che ne sono privi, fornendo ad essi il necessario supporto dal punto di vista tecnico;
- affinare le qualità professionali delle FIU mediante programmi di formazione del personale, scambi di esperienze sui metodi di analisi e sulle tipologie di riciclaggio prese in considerazione nei singoli Stati. Il Gruppo *Egmont*, poi, organizza con regolarità seminari su determinate tematiche di interesse comune, quali: (i) lo

---

<sup>41</sup> Si veda il "Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012", pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 97.

<sup>42</sup> Con riferimento allo scambio di informazioni tra le FIU, si veda quanto indicato nel "Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012", pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 81, ossia: "Gli scambi informativi tra le FIU si avvalgono delle infrastrutture del Gruppo *Egmont* attraverso una piattaforma di posta elettronica protetta; in Europa, inoltre, il progetto FIU.NET ha sviluppato una rete di comunicazione che consente alle FIU partecipanti l'utilizzo di funzionalità più evolute, alcune delle quali in corso di ulteriore sviluppo, e la possibilità di effettuare scambi informativi su base multilaterale" ("FIU.NET" è un'infrastruttura di comunicazione decentrata tra le *Financial Intelligence Unit* (FIU) dell'UE che consente uno scambio strutturato di informazioni su base multilaterale, garantendo standardizzazione applicativa, immediatezza e sicurezza degli scambi. Per tale definizione, si veda il "Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012", pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 97).

scambio di informazioni tra FIU; (ii) le metodologie di lavoro da utilizzare nell'attività di *intelligence* finanziaria; (iii) le tecniche di riciclaggio riscontrate nella concreta operatività;

- valutare le FIU candidate ad accedere al Gruppo *Egmont* e quelle già aderenti a quest'ultimo, i cui Paesi di appartenenza siano stati interessati da modifiche rilevanti intervenute nella regolamentazione nazionale, al fine di verificarne la rispondenza agli *standard* internazionali<sup>43</sup>.

Lo sviluppo e il crescente incremento delle FIU provano i progressi significativi compiuti da molti Stati nella lotta al crimine di natura economica. I Paesi che hanno già istituito una FIU conforme agli *standard* "Egmont", ed i numerosi altri che si accingono a farlo, sono un segnale tangibile degli sforzi compiuti dal Gruppo *Egmont* per rafforzare la stabilità e l'integrità del sistema finanziario attraverso lo sviluppo degli strumenti di *intelligence* finanziaria<sup>44</sup>.

Va rammentato che l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), che è l'istituzione competente della Santa Sede/Stato della Città del Vaticano per la vigilanza e l'informazione finanziaria per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è membro del Gruppo *Egmont* dal 3 luglio 2013.

Il 26 luglio 2013, l'AIF e l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa che consentirà la collaborazione per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Tale Protocollo impegna le due Autorità a scambiare ampie e complete informazioni per lo svolgimento dei rispettivi compiti di analisi finanziaria di operazioni sospette. A tal fine, ciascuna Autorità fornirà le notizie disponibili o acquisibili attraverso l'esercizio dei propri poteri. Le Autorità, inoltre, si terranno reciprocamente informate circa le modifiche dei rispettivi sistemi normativi, dell'assetto istituzionale o organizzativo, del contesto operativo e di ogni altra circostanza suscettibile di riflettersi sul concreto svolgimento della collaborazione e sulla corretta applicazione del citato Protocollo.

## 5. Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione intergovernativa sorta nel 1949, di cui fanno parte 47 Stati, tra cui l'Italia, avente lo scopo di:

---

<sup>43</sup> Cfr. il "Rapporto annuale 2009" (p. 13) e il "Rapporto annuale 2010" della UIF italiana (p. 15), pubblicati sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>44</sup> Per quanto riguarda il Gruppo *Egmont*, si vedano il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), pp. 279-294 e 338-339, e il sito *internet*: [www.egmontgroup.org](http://www.egmontgroup.org).

- realizzare un'unione più stretta fra Paesi europei;
- incentivarne i progressi in ambito economico e sociale;
- salvaguardare la democrazia e tutelare i diritti umani.

Esso è annoverato tra gli organismi internazionali più rilevanti attivi nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Proprio con riferimento a tali temi, il Consiglio d'Europa ha emanato:

- la Raccomandazione R(80)10 del 27 giugno 1980 recante misure contro il trasferimento e l'occultamento dei capitali di origine criminale, che sollecitava la collaborazione, accanto alle autorità giudiziarie ed investigative, del sistema bancario e invitava gli Stati membri del Consiglio d'Europa ad obbligare gli intermediari bancari a procedere all'identificazione della clientela, nonché a realizzare una stretta cooperazione sia nazionale che internazionale tra le banche e le competenti autorità nazionali nello scambio di informazioni sulla circolazione del denaro di provenienza illecita, al fine di identificarne i movimenti.

Tale Raccomandazione, che costituisce uno dei primi lavori del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, è purtroppo rimasta inattuata per le normative all'epoca vigenti negli Stati membri;

- la Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nonché degli altri Stati che pur non essendo membri hanno contribuito alla sua redazione), avente l'obiettivo di facilitare la cooperazione internazionale e l'assistenza per le indagini, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di ogni tipo di reati. Essa ha creato le basi per l'armonizzazione del diritto e della procedura penale in materia e prevede l'impegno per gli Stati a criminalizzare il riciclaggio dei proventi di reato e a confiscare gli strumenti ed i proventi (o dei beni il cui valore corrisponde a tali proventi).

Ai fini della cooperazione internazionale, tale atto stabilisce:

- forme di assistenza investigativa (aiuto nella raccolta di elementi di prova, trasmissione ad altro Stato di informazioni, anche senza richiesta, adozione di tecniche investigative comuni, eliminazione del segreto bancario);
- misure provvisorie (congelamento di conti bancari, sequestri di beni per impedire la loro fuga);

- misure di confische dei proventi di reato (esecuzione da parte dello Stato richiesto di una decisione di confisca resa all'estero, apertura da parte dello Stato richiesto su domanda di un altro Stato di una procedura di confisca).

L'Italia, con la Legge 9 agosto 1993, n. 328, ha ratificato la convenzione in esame. Nel tempo, tuttavia, il sistema introdotto da quest'ultima si è rivelato inadeguato sotto due aspetti: quello della prevenzione (e non della mera repressione) del riciclaggio e quello dell'assenza della materia del contrasto al finanziamento del terrorismo, ragione per la quale si è avviato un processo di aggiornamento con l'istituzione, a fine 2003, di un Comitato di esperti (PC-RM), a cui è stato affidato il compito di redigere la bozza di una nuova convenzione;

- la Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli altri Stati che pur non essendo membri hanno contribuito alla sua predisposizione, nonché dell'UE), che rappresenta il primo strumento internazionale per la prevenzione e il controllo del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

Il testo mette in evidenza che il rapido accesso alle informazioni sui finanziamenti o sulle risorse delle organizzazioni criminali, compresi i gruppi terroristici, è fondamentale per il successo delle misure preventive e repressive e rappresenta il modo migliore per destabilizzare le attività di queste organizzazioni.

I rapporti tra gli Stati che hanno ratificato la Convenzione del 2005 sono da essa disciplinati; mentre quelli tra un Paese che ha ratificato la Convenzione del 2005 ed un Paese che ha ratificato solo la Convenzione del 1990 sono regolati da quest'ultima.

Nel 2012 particolare attenzione è stata rivolta al possibile adeguamento della Convenzione del 2005 per tenere conto dei nuovi *standard* del GAFI e alla definizione di meccanismi idonei alla valutazione delle misure adottate dai Paesi aderenti alla suddetta Convenzione<sup>45</sup>.

Il Consiglio d'Europa, poi, nel 1997, ha costituito un comitato (*Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism - Moneyval*<sup>46</sup>), di cui attualmente fanno parte 30 Stati (l'Italia non è annoverata tra tali Paesi), il cui scopo è quello di garantire:

---

<sup>45</sup> Si veda il "Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012", pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 16.

<sup>46</sup> Si veda il "Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012", pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 17, in cui si legge quanto segue: "Significativo rilievo assume l'attività di Moneyval, l'organismo regionale creato sul modello GAFI e operante nell'ambito del

- la predisposizione di un sistema efficace di lotta al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo e
- l'osservanza delle norme internazionali concernenti il settore in esame

da parte dei Paesi aderenti.

Inoltre, il *Moneyval*:

- è un sottocomitato dell'*European Committee on Crime Problems* del Consiglio d'Europa (CDPC), a cui sottopone un rapporto annuale sull'attività svolta;
- valuta le misure antiriciclaggio adottate dai Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, ma non membri del GAFI;
- possiede lo *status* di *Associate Member* del GAFI, in qualità di gruppo regionale<sup>47</sup>.

Il *Moneyval* coopera con il GAFI, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, le Nazioni Unite e l'UE<sup>48</sup>.

## 6. La Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale

Il Gruppo della Banca Mondiale è composto da cinque istituzioni distinte, ma tra loro fortemente legate da una comune vocazione istituzionale tesa alle problematiche di sviluppo dei Paesi più poveri, ossia: la Banca Mondiale propriamente detta, l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo, la Società Finanziaria Internazionale, l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti e il Centro Internazionale per la Risoluzione delle Controversie in tema di Investimenti. Tutte e cinque le istituzioni, sebbene specializzate in diversi aspetti del processo di sviluppo, agiscono in collaborazione e verso il comune obiettivo della riduzione della povertà. Il termine Banca Mondiale si riferisce alle sole Banca Mondiale propriamente detta e

---

*Consiglio d'Europa, nel quale vengono discussi i rapporti di valutazione di paesi europei che non sono membri del GAFI. Moneyval ha proseguito il quarto ciclo di valutazioni finalizzate a verificare l'adeguatezza e l'efficacia del quadro normativo dei paesi membri in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il Comitato ha preso in esame le innovazioni normative introdotte in materia di antiriciclaggio dallo Stato della Città del Vaticano, presentando nel giugno 2012 un articolato rapporto di valutazione. Esponenti dell'UIF forniscono supporto ai lavori di Moneyval e della Conferenza delle Parti in qualità di esperti".*

<sup>47</sup> Si veda il "Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012", pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 98.

<sup>48</sup> Per quanto concerne il Consiglio d'Europa e il *Moneyval*, si vedano il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", a cura di M. Condemni e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), pp. 40, 247-250 e 276, e il sito *internet*: [www.coe.int](http://www.coe.int).

Associazione Internazionale per lo Sviluppo, mentre il termine Gruppo Banca Mondiale (GBM) si riferisce a tutte e cinque le istituzioni.

L'organizzazione principale di tale Gruppo, ossia la Banca Mondiale - per esteso, Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo - è stata costituita nel 1945 a *Washington*, mediante un apposito Accordo istitutivo elaborato nell'ambito delle Nazioni Unite, quale strumento di attuazione degli accordi sul sistema monetario e finanziario internazionale delineati dalla Conferenza di *Bretton Woods*. Attualmente ne fanno parte 188 Paesi, tra cui l'Italia.

Scopo primario della Banca Mondiale era originariamente quello di contribuire alla ricostruzione e allo sviluppo delle economie distrutte dal secondo conflitto mondiale. Accanto a questo compito - necessariamente caratterizzato da un orizzonte temporale di medio periodo e quindi destinato in breve ad esaurirsi - l'art. 1 dell'Accordo istitutivo pone altri obiettivi che hanno progressivamente assunto sempre maggiore importanza. L'attività della Banca Mondiale è infatti mirata a:

- incoraggiare lo sviluppo delle capacità produttive e delle risorse dei Paesi meno sviluppati;
- promuovere gli investimenti esteri privati mediante concessione di garanzie o partecipazione a prestiti, integrando, se del caso, tali investimenti con appositi finanziamenti;
- promuovere un'armoniosa espansione del commercio internazionale e il mantenimento dell'equilibrio nella bilancia dei pagamenti;
- coordinare i prestiti da essa concessi o garantiti con quelli erogati da altre fonti, così da assicurare la precedenza ai progetti più utili e urgenti;
- condurre le proprie operazioni tenendo in considerazione l'impatto degli investimenti internazionali sugli affari dei Paesi membri<sup>49</sup>.

Relativamente al Fondo Monetario Internazionale, invece, si sottolinea che esso è un'istituzione finanziaria internazionale creata nel 1944 a seguito degli accordi di *Bretton Woods* con l'obiettivo di:

- promuovere la cooperazione monetaria internazionale, la stabilità negli scambi e un sistema di tassi di cambio ordinato;
- sostenere la crescita economica e l'occupazione;

---

<sup>49</sup> Si vedano *“Il diritto delle organizzazioni internazionali”*, parte speciale, a cura di U. Draetta e M. Fumagalli Meraviglia, Giuffrè Editore, Milano, 2011, pp. 323-324 e seguenti, e il sito *internet*: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

- offrire assistenza finanziaria a Paesi con difficoltà di bilancia dei pagamenti.

Tali obiettivi generali sono perseguiti attraverso tre strumenti principali:

1. la sorveglianza sulle politiche di cambio ed economiche dei Paesi membri;
2. l'erogazione di prestiti di breve e medio termine a Paesi in difficoltà;
3. la fornitura di servizi di assistenza tecnica ai Paesi membri<sup>50</sup>.

Attualmente, fanno parte del Fondo Monetario Internazionale 188 Paesi, tra cui l'Italia<sup>51</sup>.

È crescente l'impegno dispiegato dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale<sup>52</sup>, le cui caratteristiche sono state sopra delineate, per la prevenzione e il contrasto della criminalità finanziaria, in generale, e del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, in particolare, quale parte integrante della propria strategia di interventi volti ad assicurare la stabilità del sistema finanziario internazionale<sup>53</sup>.

## **7. L'Organizzazione delle Nazioni Unite**

L'ONU, nato dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'organizzazione internazionale tenutasi a *San Francisco* il 25 aprile 1945, persegue, ai sensi dell'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite, entrata internazionalmente in vigore il 24 ottobre 1945, i seguenti fini:

- il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali;
- lo sviluppo di relazioni amichevoli tra le nazioni, fondate sul rispetto del principio di eguaglianza;
- il conseguimento della cooperazione internazionale in materia economica, sociale, culturale ed umanitaria;
- la promozione del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

---

<sup>50</sup> Sul Fondo Monetario Internazionale, si veda quanto indicato al seguente *link*: [http://www.bancaditalia.it/studiricerche/coop\\_intern/partecipa\\_org\\_int/fmi](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/coop_intern/partecipa_org_int/fmi).

<sup>51</sup> Si veda il sito *internet*: [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>52</sup> Si veda l'intervento di G. Castaldi, "L'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) a un anno dalla sua istituzione", del 3 febbraio 2009, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 1, in cui il relatore sostiene che "alla convergenza delle normative nazionali hanno contribuito in modo particolare (...) il Fondo Monetario Internazionale, con le sue periodiche valutazioni dei sistemi nazionali antiriciclaggio".

<sup>53</sup> Si veda il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", a cura di M. Condemni e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 306.

Fanno parte dell'ONU 193 Stati, tra cui l'Italia<sup>54</sup>.

Relativamente ai fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, l'ONU ha emanato diversi atti, tra i quali si ricordano:

- la “*Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope*”, adottata a Vienna il 19 dicembre 1988 e ratificata in Italia con la Legge 5 novembre 1990, n. 328, la quale ha avuto l'importante funzione di qualificare per la prima volta il riciclaggio come reato;
- la “*Convenzione delle Nazioni Unite per la repressione del finanziamento del terrorismo*”, adottata a *New York* il 9 dicembre 1999 e ratificata dall'Italia con la Legge 14 gennaio 2003, n. 7, con cui gli Stati firmatari sono invitati a prevedere nei propri ordinamenti il reato di finanziamento del terrorismo internazionale. Essa propone di offrire un quadro giuridico per un'efficace azione di prevenzione e repressione di tale reato e rappresenta un fondamentale elemento di indirizzo e impegno reciproco per l'adeguamento e l'aggiornamento degli ordinamenti nazionali;
- la “*Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata*”, adottata a Palermo il 13 dicembre 2000 e ratificata dall'Italia con la Legge 16 marzo 2006, n. 146, che, con riferimento al contrasto del riciclaggio, oltre a compiere un sostanziale passo avanti rispetto alla Convenzione di Vienna del 1988, estendendo ben al di là dei soli reati di traffico di droga l'ambito dei reati presupposto, introduce anche, per la prima volta in una convenzione internazionale, misure di carattere preventivo, da applicarsi al settore finanziario. Essa disciplina inoltre la responsabilità morale delle persone giuridiche per i fatti connessi al riciclaggio di capitali, e, in generale alle infrazioni gravi stabilite dalla convenzione in esame, ossia: associazione ad un gruppo criminale organizzato, corruzione, ostacolo all'amministrazione della giustizia.

Tra gli atti dell'ONU, vanno altresì menzionate le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (a cui compete l'esercizio, in via principale, della più rilevante funzione assoluta dalle Nazioni Unite: la preservazione della pace e della sicurezza internazionali), e, nello specifico:

- la “*Risoluzione del 15 ottobre 1999, n. 1267*”, con cui gli Stati sono chiamati a dare attuazione al divieto dei voli sull'*Afghanistan* e a misure di congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie direttamente o indirettamente ricollegabili a persone fisiche o giuridiche appartenenti alla fazione dei Talebani. Con l'obiettivo di agevolare l'azione di contrasto, essa istituisce l'attuale “Comitato delle sanzioni

---

<sup>54</sup> Si vedano “*Il diritto delle organizzazioni internazionali*”, parte speciale, a cura di U. Draetta e M. Fumagalli Meraviglia, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 5 e 6, e il sito *internet*: [www.un.org](http://www.un.org).

contro *Al-Qaeda*” avente compiti di raccolta di informazioni, di analisi di eventuali violazioni, di comunicazione al Consiglio di Sicurezza degli impatti umanitari delle misure adottate e, principalmente, di individuazione e censimento dei soggetti a cui devono essere applicati gli obblighi di congelamento. In particolare, il Comitato, sulla base delle indicazioni fornite dai singoli Paesi, compila le liste dei soggetti nei cui confronti deve essere adottato il provvedimento di congelamento. Le designazioni effettuate dal Comitato sono vincolanti ed obbligano gli Stati a procedere al blocco dei beni verso i soggetti inseriti nelle citate liste<sup>55</sup>;

- la “*Risoluzione del 28 settembre 2001, n. 1373*”, che stabilisce un generale obbligo di congelamento dei fondi e degli altri beni delle persone che commettono, o tentano di commettere, atti terroristici o agevolano la loro messa in atto o vi prendono parte, e degli enti controllati direttamente o indirettamente da terroristi, nonché dei soggetti e degli enti che agiscono nel loro interesse o sotto la loro direzione;
- la “*Risoluzione del 17 gennaio 2003, n. 1455*”, che sottolinea la necessità di aumentare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra gli Stati, di rafforzare la cooperazione con l’attuale Comitato delle sanzioni contro *Al-Qaeda* nell’individuazione di nuovi soggetti collegati alle organizzazioni terroristiche e di prevedere l’introduzione di visite di controllo sull’operato degli Stati<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> L’attuale “Comitato delle sanzioni contro *Al-Qaeda*” è stato creato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite al fine, tra l’altro, di monitorare l’attuazione delle sanzioni comminate all’*Afghanistan*, all’epoca controllato dai Talebani, in considerazione del suo appoggio a *Osama bin Laden*. Il Consiglio ha successivamente modificato e rafforzato il regime sanzionatorio attraverso l’emanazione di risoluzioni, tra le quali si annoverano le seguenti: 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) e 1904 (2009). Le sanzioni, allo stato, si applicano alle persone e alle entità associate ad *Al-Qaeda*, dovunque esse si trovino. Si veda sul punto quanto indicato al seguente *link*: <http://www.un.org/sc/committees/1267/information.shtml>. Si precisa, inoltre, che le funzioni di tale comitato sono state modificate dalle seguenti risoluzioni: 1390 (2002) del 16 gennaio 2002, 1526 (2004) del 30 gennaio 2004, 1617 (2005) del 29 luglio 2005, 1730 (2006) del 19 dicembre 2006, 1735 (2006) del 22 dicembre 2006, 1822 (2008) del 30 giugno 2008, 1904 (2009) del 17 dicembre 2009 e 1989 (2011) del 17 giugno 2011 e 2083 (2012) del 17 dicembre 2012. Sul punto, Cfr. le “*Guidelines of the Committee for the conduct of its work*” del 7 novembre 2002 (e successivamente modificate) pubblicate al seguente *link*: [http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf).

Si segnala, poi, che il 17 giugno 2011, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato all’unanimità due Risoluzioni, 1988 (2011) e 1989 (2011), volte a separare il regime sanzionatorio applicabile nei confronti di *Al-Qaeda* e dei Talebani. La Risoluzione 1989 (2011), in particolare, dispone che la lista delle sanzioni, aggiornata dal Comitato del Consiglio di Sicurezza creato dalla Risoluzione 1267 (1999), venga denominata “*Lista delle sanzioni contro Al-Qaeda*” e includa i nominativi di persone, gruppi, imprese ed entità associati ad *Al-Qaeda*. Cfr. quanto indicato al seguente *link*: <http://www.un.org/sc/committees/1267/information.shtml>.

<sup>56</sup> Si veda il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d’Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto “*Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*”, a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), pp. 38, 173-176, 178, 183, 269 e 323-324.

## 8. Le liste di soggetti collegati al terrorismo internazionale

La redazione di liste di nominativi di persone o entità collegate al terrorismo internazionale a cui applicare le misure di carattere finanziario non decise nelle diverse sedi internazionali ha costituito uno dei filoni basilari nell'azione di contrasto al terrorismo internazionale e alle sue fonti di finanziamento, in quanto l'interruzione dell'operatività con tali soggetti impedisce di alimentare ulteriormente il terrorismo.

Fin da subito, gli intermediari bancari e finanziari hanno dovuto effettuare gli opportuni controlli con riferimento ai rapporti eventualmente intrattenuti con soggetti ricompresi negli elenchi acclusi ai regolamenti comunitari, i quali tengono conto delle indicazioni dell'attuale "Comitato delle sanzioni contro *Al-Qaeda*"<sup>57</sup>. La mancata adozione dei provvedimenti di embargo, infatti, viene punita in misura rilevante dai provvedimenti nazionali emanati in attuazione dei citati Regolamenti.

I menzionati elenchi non esauriscono lo spettro dei nominativi su cui gli intermediari devono prestare attenzione. Gli operatori sono stati chiamati a esaminare con sollecitudine i rapporti esistenti e le operazioni poste in essere con altre persone, enti e società ritenuti collegati ad eventi terroristici, ai fini di una tempestiva segnalazione alle diverse FIU. Perfino tali nominativi, per facilitare il compito degli intermediari, sono stati inclusi in varie liste circolate in ambito internazionale e diffuse da autorità amministrative o investigative. In tale contesto, è stato richiesto di segnalare altresì le operazioni e i rapporti ormai definiti per agevolare l'analisi del comportamento tenuto dalle organizzazioni e la ricostruzione del percorso seguito dai fondi.

La trasmissione delle liste consolida, tra l'altro, un sottinteso richiamo indirizzato dalle autorità amministrative ed investigative agli intermediari di tutto il mondo ad analizzare accuratamente e con immediatezza tutte le relazioni in essere e le operazioni di qualsiasi

---

<sup>57</sup> L'attuale "Comitato per le sanzioni contro *Al-Qaeda*" (*Al-Qaida Sanctions Committee*), come precedentemente visto, sulla base delle indicazioni fornite dai singoli Paesi, compila le liste dei soggetti nei cui confronti deve essere adottato il provvedimento di congelamento. Le designazioni effettuate dal Comitato sono vincolanti – in quanto adottate in base al Capitolo VII della Carta ONU – ed obbligano gli Stati a procedere al blocco dei beni nei confronti dei soggetti inseriti nelle citate liste. A livello comunitario, le designazioni effettuate in base alla Risoluzione 1267 (1999) sono state recepite dapprima dal Regolamento (CE) 467/2001 e successivamente dal Regolamento (CE) 881/2002, che ha provveduto ad abrogare il primo. L'aspetto più significativo del Regolamento (CE) 881/2002 è costituito dall'estensione delle misure del congelamento anche ad attività non finanziarie, non considerate nel precedente Regolamento (CE) 467/2001. È previsto, infatti, che siano congelate tutte le "risorse economiche" appartenenti ai terroristi indicate nelle liste allegate al regolamento, dovendo intendersi per "risorse economiche" le disponibilità di qualsiasi tipo, tangibili o intangibili, mobili o immobili, che non siano fondi ma che possono essere utilizzate per ottenere fondi o servizi. Si veda sul punto il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "*Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*", a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), pp. 183 (Cfr., tra l'altro, la nota n. 202) e 236.

natura effettuate con persone, organismi e società collegati a qualunque titolo agli eventi americani, per la tempestiva segnalazione alle diverse autorità competenti.

In tale ambito, emerge la forte differenza tra gli obblighi di congelamento relativi a determinati soggetti, menzionati nelle liste “ufficiali”, e un più generico e generale obbligo di segnalazione delle operazioni sospette che riguarda l’operatività di nominativi censiti in liste diverse da quelle accluse ai Regolamenti comunitari (nonché l’operatività cessata con tali nominativi), per i quali comunque non può più operarsi alcun congelamento.

La normativa antiriciclaggio contempla la possibilità di sospendere l’operazione per il periodo necessario a consentire l’intervento dell’autorità giudiziaria o degli organi investigativi anche con riferimento ai soggetti la cui operatività non deve essere congelata.

Il proliferare di liste o elenchi dotati di diversi livelli di autorevolezza e attendibilità è stato favorito:

- dall’emotività originata dai drammatici eventi terroristici;
- dall’attenzione riposta sulla tematica da organizzazioni di diversa natura;
- dal sovrapporsi di competenze dei vari organismi internazionali.

Risulta quanto mai complesso effettuare un censimento delle liste completo ed aggiornato, poiché:

- alcune di esse sono state pubblicate, altre sono da considerare riservate;
- in parte derivano da autorità investigative e in parte da autorità amministrative di controllo;
- spesso sono state predisposte su impulso diretto di autorità statunitensi, ma in alcune occasioni sono derivate da documenti nei quali sono confluiti diversi elenchi<sup>58</sup>.

Dall’evoluzione delle liste si desume l’esigenza di un allargamento delle frontiere dell’azione di contrasto del terrorismo, che pone comunque delicati problemi di ordine politico; certamente altre liste sono destinate ad essere emanate.

La tendenza all’allargamento verso organizzazioni di origine e matrice diversa che traspare dalle ultime liste diffuse in ambito internazionale denota una rincorsa da parte

---

<sup>58</sup> Per favorire il corretto censimento dei nominativi il Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti ha diffuso sul proprio sito *internet* ([www.treas.gov/ofac](http://www.treas.gov/ofac)) l’elenco integrale di tutti i soggetti sottoposti a misure di congelamento dei capitali.

di differenti Paesi a far inserire organizzazioni, che utilizzano metodi certo non pacifici per la lotta politica, ma sulla base di motivazioni più di politica interna che di esigenze di carattere internazionale.

Ciò potrebbe comportare il rischio che elenchi di dimensioni estremamente notevoli, diffusi sul piano internazionale, possano impedire il raggiungimento degli scopi predeterminati. Inoltre, sul piano finanziario la richiesta di svolgere accertamenti destinati all'insuccesso potrebbe determinare ostacoli e disincentivi ad un'attenta collaborazione; in altri termini, diffondere a tutti gli intermediari indicazioni su soggetti che, spesso, non risultano essersi mai allontanati da un determinato Paese potrebbe rivelarsi una scelta non efficiente<sup>59</sup>.

Si riportano qui di seguito i *link* alle liste recanti nominativi di soggetti connessi al terrorismo internazionale più importanti circolate in ambito internazionale:

- Liste ONU:

[http://www.un.org/sc/committees/1267/aq\\_sanctions\\_list.shtml](http://www.un.org/sc/committees/1267/aq_sanctions_list.shtml);

- Liste comunitarie:

[http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm);

- Lista OFAC<sup>60</sup>:

<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx><sup>61</sup>.

## 9. L'evoluzione della normativa AML<sup>62</sup> nell'area MENA

I Paesi arabi che compongono l'Africa del Nord e il Medio Oriente, indicati nel loro insieme sotto il nome di regione MENA, sono stati protagonisti nell'ultimo decennio di

---

<sup>59</sup> Si veda il Quaderno di Ricerca Giuridica n. 60 della Banca d'Italia del febbraio 2008 recante ad oggetto "Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), pp. 239-240.

<sup>60</sup> "OFAC" è la sigla di *Office of Foreign Assets Control of the US Department of the Treasury*. In particolare, l'OFAC, che è l'Agenzia del Dipartimento del Tesoro statunitense, costituita sotto gli auspici del Sottosegretario del Tesoro per il terrorismo e l'*intelligence* finanziaria, regola e applica le sanzioni economiche e commerciali disposte, nello svolgimento della politica estera e della sicurezza nazionale, nei confronti di altri Stati, organizzazioni e individui stranieri. Per tale definizione, si veda il "Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria n. 5 - Anno 2012", pubblicato sul sito *internet*: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 99.

<sup>61</sup> Alle liste ONU, comunitarie e OFAC, è possibile accedere anche dal *link*: <http://www.bancaditalia.it/UIF/terrorismo/liste>.

<sup>62</sup> La sigla "AML" è l'abbreviazione di "anti-money laundering".

una serie di riforme interne finalizzate alla lotta della corruzione e atte a strutturare un sistema di *good governance*. Gli indici internazionali (dalla *World Bank* al Fondo Monetario Internazionale) rappresentano i Paesi dell'area MENA al di sotto della media mondiale, con un certo grado di variazione da Paese a Paese, rispetto agli elementi di corruzione, trasparenza e *good governance*<sup>63</sup>.

Di stretta relazione con i dati sopra menzionati, infatti, a causa dell'alto livello di corruzione esistente e percepito nell'area MENA, le attività di riciclaggio di denaro hanno continuato a svolgersi in costanza del processo di legittimazione dei proventi derivanti da reati finanziari, guadagni illeciti e transazioni internazionali poco chiare, con la costante di una continua mescolanza tra potere politico e affari.

Benché le riforme avviate abbiano dato segnali positivi per lo sviluppo di una “cultura della conformità”, nel settore pubblico quanto in quello privato, l'ondata di rivoluzioni che ha travolto i Paesi del Nord Africa ha fatto sì che si registrasse un aumento delle attività di riciclaggio di denaro sporco: infatti, le rilevanti somme di denaro guadagnato illegalmente dai regimi corrotti, crollati nel corso delle rivolte, sono state trasferite all'estero, salvaguardando le lussuose rendite di politici, di capi di Stato e di esponenti di forze armate, a dispetto di qualsiasi normativa internazionale relativa alle transazioni di persone politicamente esposte (PEP).

Le organizzazioni criminali operanti nella regione, di sicura matrice internazionale e con evidenti finalità volte anche e non solo al finanziamento del terrorismo, soprattutto in una fase di instabilità politico-istituzionale, perseguono essenzialmente i seguenti tre obiettivi riciclando i proventi delle loro attività illegali:

1. finanziare le spese ed i progetti relativi alla loro attività illecita;
2. investire i proventi della loro attività illegale nel ciclo criminale, rilanciando il *business* dell'attività illecita;
3. avere mezzi e strumenti in grado di rendere la loro attività illegale parte integrante di un sistema di corruzione e di clientelismo in grado di contrattare con le istituzioni.

Letteratura internazionale in materia, nonché il grande lavoro che il GAFI svolge al fine di uniformare le *policies* mondiali in tema di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, provano quanto la lotta al riciclaggio non sia facile per le istituzioni finanziarie: nella regione MENA, questioni in senso lato culturali rendono l'individuazione delle attività di riciclaggio di denaro un compito particolarmente impegnativo, con banche ed altre istituti finanziari che dovrebbero prestare maggiore attenzione al monitoraggio delle attività della clientela, nonché all'adempimento degli obblighi di *know your customer*. In molti Paesi dell'area, l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio è spesso percepito come confliggente con le buone relazioni con il cliente e contrario ai costumi locali della “buona fede”. Infatti, tra i maggiori problemi

---

<sup>63</sup> Si vedano i seguenti siti *internet*: [www.imf.org](http://www.imf.org) e [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

riscontrati per la messa in atto degli obblighi antiriciclaggio rilevano fattori culturali che garantiscono deferenza ed anonimato ai clienti, laddove conti privi di dati identificativi completi o con informazioni ingannevoli non sono insoliti da riscontrare in molti istituti finanziari e bancari della regione.

La mancanza di informazioni adeguate, molto spesso ingannevoli ed incomplete, ha un impatto significativo sul corretto funzionamento dei presidi antiriciclaggio, che di fatto esistono in banche e in altri istituti finanziari: ciò, non permettendo un monitoraggio nel continuo dell'operatività del cliente, non consente alla banca di attuare un approccio basato sul rischio, rendendo del tutto inefficaci i controlli antiriciclaggio previsti.

Quelli che sono i principali punti critici che si riscontrano negli istituti bancari e finanziari della regione MENA per ciò che concerne l'efficace attuazione dei controlli e dei presidi interni finalizzati alla lotta del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, le sfide principali e le prospettive future di crescita e di evoluzione degli strumenti volti alla lotta del fenomeno criminoso nell'area, possono essere individuati prendendo in considerazione i seguenti parametri:

- “questioni culturali”: flusso informativo cliente – banca carente ed incompleto, tendenza a vivere lo scambio di informazioni necessarie per preventivi e successivi controlli come un fattore limitativo per il buon proseguimento del rapporto di affari;
- “mancanza di trasparenza”: gli istituti bancari e finanziari della regione MENA non si sono distinti ad oggi per avere raggiunto un livello accettabile di trasparenza nello scambio di informazioni e nell'offerta dei prodotti al cliente;
- “mancanza di consapevolezza e di formazione”: le istituzioni finanziarie della regione MENA non riescono a diffondere adeguatamente la consapevolezza di una “cultura della conformità”, sia tra il loro personale che fra i clienti. La mancata attuazione di programmi di formazione e di aggiornamento efficaci ed efficienti è dovuta all'incapacità di comprendere l'importanza della formazione *AML* nel proteggere l'istituzione finanziaria contro il riciclaggio e il finanziamento di terrorismo: rischi in primo luogo reputazionali, che però non vengono percepiti come gravi;
- “lento sviluppo di leggi e regolamenti”: la regione MENA soffre, in generale, di problemi nello sviluppo del proprio quadro normativo, che vede lentezza e carenze nell'emanazione di leggi e regolamenti da parte delle autorità competenti;
- “sanzioni regolamentari”: benché il quadro normativo in materia sia nel suo insieme carente, le regolamentazioni hanno iniziato a prevedere al loro interno sanzioni personali e all'azienda nel caso di mancato adempimento dei requisiti di conformità posti a presidio della tutela del sistema finanziario dai fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Le Unità di Informazione Finanziaria hanno iniziato a dotarsi di strumenti investigativi tali da consentire un monitoraggio nel continuo di

banche e di istituti finanziari, applicando loro stesse sanzioni regolamentari in caso di inadempienze;

- “aspetti tecnologici”: carenze nell’aggiornamento dei sistemi operativi, soprattutto nell’integrazione nei sistemi delle informazioni provenienti da diverse liste;
- “mancanza di lotta integrata globale contro il riciclaggio di denaro”: nella regione MENA, la lotta al riciclaggio risente della mancanza di una visione complessiva del fenomeno. Le normative, rivolgendosi limitatamente a banche e a istituti finanziari, non tengono in considerazione la permeabilità del fenomeno nei seguenti settori: immobiliare, assicurativo, metalli preziosi e *money transfer*.

Di contro, è necessario specificare che nei Paesi della regione in cui è presente una maggiore “sostanziazione finanziaria”, come Emirati Arabi, Arabia Saudita, *Qatar*, Libano, Giordania e Marocco, le criticità sopra esposte assumono contorni più sfumati, laddove le loro continue relazioni con l’estero (soprattutto EAU<sup>64</sup>, Arabia Saudita e *Qatar*) richiedono l’adempimento di *standard* minimi di *compliance* con i requisiti internazionali esistenti nell’ambito della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo: ciò non significa che siano esenti da problematiche legate all’*AML*, ma che garantiscono perlomeno procedure formali di controllo.

Complessivamente, i margini di miglioramento e le sfide future che le istituzioni finanziarie dell’area dovranno cogliere, *in primis* a livello di banche centrali, sono sintetizzabili nelle seguenti “raccomandazioni”:

1. implementare, a livello nazionale, le campagne di sensibilizzazione circa il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. L’obiettivo è quello di diffondere una cultura della *compliance* all’interno delle istituzioni finanziarie di ciascun Paese, in modo da renderne più sicuro, stabile ed efficiente l’intero sistema bancario e finanziario;
2. migliorare in termini di efficienza ed indipendenza le Unità di Informazione Finanziaria, incoraggiandole a fornire *feedback* continui e completi alle istituzioni circa i controlli messi in atto e auspicando con esse un maggiore scambio di informazioni, al fine di attuare un controllo del sistema considerato nella sua totalità (controlli di *compliance*, nel settore privato così come in quello pubblico, attraverso il dialogo istituzionale);
3. perfezionare l’applicazione e l’adempimento dei controlli valutari transfrontalieri, incoraggiando i sequestri immediati dei movimenti sospetti soprattutto se provenienti da Paesi non in linea con gli *standard* internazionali dettati in materia;

---

<sup>64</sup> Con la sigla “EAU” si fa riferimento agli “*Emirati Arabi Uniti*”.

4. incoraggiare i Paesi a ratificare la “*Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*”<sup>65</sup>, la “*Convenzione delle Nazioni Unite per la repressione del finanziamento del terrorismo*”<sup>66</sup> e la “*Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*”<sup>67</sup>.

Il 26 novembre 2013 si è tenuta nel Regno del *Bahrain* la diciottesima riunione plenaria del MENAFATF (*Middle East and North Africa Financial Action Task Force*). Il Presidente del GAFI, *Vladimir Nechaev*, nel suo discorso di apertura della sessione plenaria, ha avuto modo di sottolineare ed accogliere i progressi compiuti nell’ultimo quinquennio da parte del MENAFATF nell’applicazione e nell’attuazione di sistemi *follow-up* nazionali volti alla coerente e alla sistemica applicazione delle normative e dei controlli internazionali per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Prendendo atto di quanti progressi sono stati compiuti dal punto di vista regolamentare da governi e da istituzioni finanziarie, le future sfide che la regione MENA deve affrontare e superare riguardano essenzialmente la costituzione di *risk assessment* nazionali, da coordinare a livello regionale, in grado di ottimizzare l’efficacia e l’efficienza dei presidi normativi previsti al riguardo e di favorire l’interscambio informativo fra le istituzioni coinvolte<sup>68</sup>.

#### 10. Case study: AML in Giordania

La percezione del fenomeno del riciclaggio in Giordania, come fattispecie criminosa e grave problema per il corretto sviluppo del sistema finanziario del Paese, è legata ad un’evoluzione normativa in corso da circa un decennio.

Infatti, con una revisione legislativa dell’ottobre 2001 del Codice Penale giordano sono state per la prima volta criminalizzate le attività di riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, prevedendo altresì la confisca immediata dei beni frutto di queste attività criminose<sup>69</sup>. Nel dicembre 2004, la Giordania ha stipulato con gli Stati Uniti un accordo di mutua assistenza tra le rispettive Amministrazioni Doganali al fine di attuare un piano condiviso per la ricerca e la confisca dei beni finalizzati al finanziamento delle

<sup>65</sup> La “*Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*” è disponibile al seguente link: [www.admin.ch/ch/i/ff/2005/6037.pdf](http://www.admin.ch/ch/i/ff/2005/6037.pdf).

<sup>66</sup> La “*Convenzione delle Nazioni Unite per la repressione del finanziamento del terrorismo*” è disponibile al seguente link: [www.admin.ch/ch/i/rs/c0\\_353\\_22.html](http://www.admin.ch/ch/i/rs/c0_353_22.html).

<sup>67</sup> La “*Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*” è disponibile al seguente link: [https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/gesetzgebung/korruption\\_uno/uno-konvention-e.pdf](https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/gesetzgebung/korruption_uno/uno-konvention-e.pdf).

<sup>68</sup> Si vedano il sito *internet* del GAFI: [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org), nonché i seguenti link: <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/speech-menafatf-dec-13.html> (in cui è possibile visionare il discorso del Presidente del GAFI, *Vladimir Nechaev*, recante ad oggetto: “*Commitment to improve AML/CFT in the MENA region*”) e <http://www.menafatf.org/ArticleDetail.asp?rid=1154> (in cui si può leggere il “*Press release on the 18<sup>th</sup> MENAFATF Plenary Meeting*”).

<sup>69</sup> Si noti che la revisione del Codice Penale dell’ottobre 2001 può essere considerata una “normativa di emergenza” in risposta alle pressioni internazionali sui Paesi dell’area MENA a seguito degli attentati terroristici dell’11 settembre 2001.

attività terroristiche. A livello istituzionale, nel 2006 la Banca Centrale di Giordania ha emesso per la prima volta regolamenti relativi alle disposizioni da attuare per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo: i regolamenti prevedevano la predisposizione di presidi di controllo all'interno del sistema bancario e finanziario giordano, atti a prevenire i fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, di cui se ne prescriveva l'obbligo di immediata segnalazione alla Banca Centrale di Giordania<sup>70</sup>.

Con la Legge n. 46 del 2007<sup>71</sup>, la Giordania ha realizzato un quadro normativo completo ed unitario in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo istituendo l'AMLU (*Anti Money Laundering Unit*)<sup>72</sup>, organismo inserito nella Banca Centrale ed operante, in qualità di *Financial Intelligence Unit*, sotto la supervisione del *National Anti Money Laundering and Counter Terrorist Financing Committee*<sup>73</sup>.

L'AMLU, secondo quanto contemplato dagli artt. 10 e seguenti della Legge n. 46 del 2007, ha autonomia finanziaria e di *budget*, riportando le sue attività solo al *National Anti Money Laundering and Counter Terrorist Financing Committee*, che ne garantisce e ne tutela l'indipendenza. L'AMLU ha diritto di accesso alle informazioni e alla

---

<sup>70</sup> Al link: <http://www.cbj.gov.jo/uploads/AML.pdf>, è disponibile il seguente documento: “*Regulations of Anti-Money Laundering and Terrorism Financing Circular No. (29/2006) – Issued by the Central Bank of Jordan Pursuant to Article No. 99(b) of the Banking Law*”.

<sup>71</sup> La Legge n. 46 del 2007 può essere consultata al seguente link: [http://www.sdc.com.jo/english/images/stories/pdf/anti\\_money\\_laundering\\_law.pdf](http://www.sdc.com.jo/english/images/stories/pdf/anti_money_laundering_law.pdf).

<sup>72</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 7 della Legge n. 46 del 2007, “*A - A unit called the Anti Money Laundering and Counter Terrorist Financing Unit, shall be established as a financially and administratively independent unit and shall be associated with the Governor of the Central Bank of Jordan. B - The Unit shall be responsible for receiving the notifications stated in Item (3) of Paragraph (a) of Article (14) of the Law in relation to any transaction suspected to be related to money laundering or terrorist financing and requesting information related thereto, analyzing and investigating such, as well as providing the competent authorities with such information, when necessary, for the purposes of anti money laundering and counter terrorist financing. C - The tasks and authorities of the Unit and all other related matters including personnel affairs shall be determinate by virtue of a regulation to be issued for this purpose*”.

<sup>73</sup> Secondo quanto stabilito dall'art. 5 della Legge n. 46 del 2007, “*a committee called (The National Anti Money Laundering and Counter Terrorist Financing Committee) shall be formed, and shall be chaired by the Governor of the Central Bank and shall consist of the following members:*

- A. Deputy Governor of the Central Bank designed by the Governor as the Deputy Chairman of the Committee.*
- B. Secretary General of the Ministry of Justice.*
- C. Secretary General of the Ministry of Interior.*
- D. Secretary General of the Ministry of Finance.*
- E. Secretary General of the Ministry of Social Development.*
- F. Director General of the Insurance Commission.*
- G. General controller of Companies.*
- H. A commissioner of the Securities Commission Board, designed by the Chairman of the Board of Commissioners.*
- I. Chief of Unit”.*

documentazione raccolta da ciascuna banca o da ciascun istituto finanziario, al fine di verificarne la conformità a quanto stabilito dalla legge nell'applicazione interna dei presidi antiriciclaggio: a tal fine, pubblica istruzioni operative e raccomandazioni volte all'ottimizzazione del sistema.

L'art. 13 della Legge n. 46 del 2007 elenca tutte le entità e gli istituti che sono tenuti ad un *report* diretto delle loro attività all'AMLU e all'osservanza delle disposizioni contenute nella citata legge<sup>74</sup>. Le entità obbligate alla redazione di un *report* diretto all'AMLU e sottoposte ai suoi controlli di conformità sono le stesse che devono adempiere ai requisiti di conformità prescritti dall'art. 14 della Legge n. 46 del 2007, di cui se ne riportano qui di seguito le linee guida:

- adempiere ai requisiti di *know your customer* cercando di utilizzare come parametro un approccio basato sul rischio;

---

<sup>74</sup> L'art. 13 della Legge n. 46 del 2007 prevede quanto segue: “ *The following entities shall comply with the procedures stipulated in this law, regulations, instructions and decisions issued pursuant thereto:*

*A. Financial entities include:*

- 1. Banks operating in the Kingdom.*
- 2. Exchange companies and money transfer companies.*
- 3. Persons or companies exercising any of the activities subject to the supervision and licensing of the Securities Commission.*
- 4. Persons or companies exercising any activities subject to the supervision and licensing of the Insurance Commission.*
- 5. Entities exercising any of the following financial activities:*
  - *Granting all types of credit.*
  - *Providing payment and collection services.*
  - *Issuing and administering instruments payments and credit.*
  - *Trading in stock exchange market and capital market instruments for its own account or for the account of its clients.*
  - *Purchasing and selling debts with or without the right of recourse.*
  - *Financial leasing.*
  - *Managing investments and financial assets on behalf of a third party.*
- 6. Entities offering postal services in accordance with the legislation in force.*

*B. Non financial entities include:*

- 1. Persons or entities trading real estate and its development.*
- 2. Persons or entities trading in precious metals and stone.*
- 3. Persons or entities that, on behalf of third party, perform any of the following business transaction:*
  - *Sale and purchase real estate.*
  - *Management of funds or any other financial assets.*
  - *Management of bank accounts, postal saving accounts or investments accounts in local and international financial markets.*
  - *Legal procedures necessary for establishing or managing any legal person, purchasing or selling commercial stores.*
  - *Organization of contributions related to the establishing or managing companies.*

*C. Entities or professions to which the Council of Ministers decides to apply the provisions of the law upon the recommendation of the National Committee”.*

- registrare le informazioni acquisite ed inserirle nel programma centralizzato ITEM (art. 6 della Legge n. 46 del 2007) in modo da favorire un flusso informativo costante;
- rifiutare di effettuare qualsiasi operazione o transazione in nome o per conto di persone o entità anonime, fittizie o che forniscano documenti non idonei ad una corretta e completa identificazione;
- riportare direttamente e senza indugio all'AMLU le operazioni sospette di essere collegate ai fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, conservando la relativa documentazione per un minimo di cinque anni;
- rispettare i requisiti previsti di volta in volta dalla regolamentazione di secondo livello e dalle istruzioni operative che l'AMLU fornisce alle entità di cui all'art. 13 della Legge n. 46 del 2007;
- dotarsi di strutture organizzative interne aventi la funzione di controllare che vengano adempiute le disposizioni prescritte dalla legge in esame;
- dotarsi di un sistema informatico aggiornato e di un sistema operativo atto alla registrazione delle informazioni raccolte, garantendone l'integrazione con altri sistemi informativi;
- assicurare un'adeguata formazione al proprio personale.

Le sanzioni stabilite in caso di violazione degli obblighi previsti si suddividono in sanzioni amministrative, civili e penali.

Il “*Mutual Evaluation Report Third Follow-Up Report for Jordan*” del MENAFATF datato 30 aprile 2013<sup>75</sup> ha evidenziato la sussistenza nel sistema normativo giordano dei seguenti punti critici e delle seguenti prospettive future di miglioramento nell'attuazione delle *policies* internazionali per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo:

- implementazione dell'attuazione delle misure di confisca e di sequestro dei beni coinvolti in attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo;
- implementazione del monitoraggio e dei controlli all'interno delle entità di cui all'art. 13 della Legge n. 46 del 2007 da parte dell'AMLU, a cui dovrebbero essere assegnati *ex lege* maggiori poteri ispettivi;

---

<sup>75</sup> Il “*Mutual Evaluation Report Third Follow-Up Report for Jordan*” del MENAFATF del 30 aprile 2013 è disponibile al seguente *link*: [http://www.menafatf.org/MER/JordanFUR3\\_E.pdf](http://www.menafatf.org/MER/JordanFUR3_E.pdf).

- implementazione della mutua assistenza legale con le istituzioni giudiziarie estere al fine di favorire un flusso informativo continuo;
- implementazione degli strumenti UN (*United Nations*), colmando le carenze nell'applicazione della Convenzione di Palermo (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) e della Convenzione delle Nazioni Unite per la repressione del finanziamento del terrorismo.

L'evoluzione del sistema economico e finanziario giordano pone particolare attenzione al rispetto dei requisiti di conformità previsti a livello internazionale, con una sempre maggiore esposizione del Paese a flussi finanziari provenienti dai Paesi del Golfo e dagli investimenti esteri nel mercato azionario giordano: i quattro punti di criticità evidenziati dal *report* del MENAFATF di cui sopra dovrebbero essere oggetto di riforma normativa, di primo e secondo livello, entro il 2015.