



## APPROFONDIMENTO

# La legislazione sammarinese in materia di lotta al riciclaggio

di Piergiorgio Valente e Luca Beccari<sup>(\*)</sup>

Con la L. 17 giugno 2008, n. 92, il legislatore sammarinese ha inteso allineare l'ordinamento interno ai parametri internazionali applicati nella lotta alle attività di riciclaggio del danaro di provenienza illecita. San Marino ha infatti introdotto una disciplina anti-riciclaggio che si prefigge di recepire le raccomandazioni FATF in materia, scegliendo tra l'altro, tra i vari modelli nazionali, l'impianto normativo anti-riciclaggio vigente in Italia, rispetto al quale quello sammarinese condivide i principi fondamentali. L'adozione di ulteriori provvedimenti normativi, successivi alla L. n. 92/2008, ha contribuito alla riqualificazione di San Marino sotto il profilo dell'adesione agli standard FATF e Moneyval.

### 1. Premessa

L'importanza delle misure adottate dalle organizzazioni sovranazionali che si sono occupate di contrastare le **attività di riciclaggio di danaro di provenienza illecita** è andata via via crescendo nel tempo, interessando un numero sempre più elevato di Paesi.

Anche la Repubblica di San Marino è stata recentemente chiamata a verificare la conformità del proprio sistema interno agli *standards* internazionali cui i Paesi devono attenersi. L'esito di

<sup>(\*)</sup> Il presente articolo è parte di un lavoro più ampio in corso di pubblicazione, dal titolo "San Marino. Fiscalità degli Accordi internazionali".

questo esame è rappresentato dall'adozione, da parte del Paese, di una serie di disposizioni volte a garantire una maggiore tracciabilità delle movimentazioni di danaro.

### 2. La legislazione anti-riciclaggio nella Repubblica di San Marino: generalità

Per quanto concerne la posizione di San Marino, occorrere prendere le mosse dal rapporto adottato nel corso della 26° Riunione Plenaria del Moneyval, tenutasi a Strasburgo tra il 31 marzo e il 4 aprile 2008, con cui sono state portate alla luce alcune carenze nell'ordinamento sammarinese<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Dopo essere stato adottato nel corso della Riunione Plenaria, il rapporto è stato successivamente pubblicato il 15 settembre 2008 ed è attualmente disponibile sul sito del Consiglio d'Europa, al seguente *web link*: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL\(2008\)4Rep-SMR3\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL(2008)4Rep-SMR3_en.pdf). In particolare, come si evince dal "comunicato stampa - 650(2008)" rilasciato dal Consiglio d'Europa (cfr. in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1344345&Site=COE>), "il rapporto analizza l'applicazione delle norme internazionali ed europee in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, valuta la conformità dell'ordinamento del paese con le 40 + 9 raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria (GAFI) e raccomanda un piano di azione per migliorare il sistema sammarinese di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (AML/CFT). Le principali conclusioni del rapporto di valutazione sono le seguenti:  
- l'articolo 199 bis, emendato nel 2004, che ha inserito nel Codice Penale il reato di riciclaggio di denaro, pare essere conforme alle norme internazionali. Tale disposizione è stata applicata con successo per la prima volta nel 2005. Tuttavia, perché possa essere messa in atto in modo soddisfacente, si invitano le autorità di San Ma-

- rino ad adottare una politica più incisiva per il perseguimento di tale reato e la punizione dei colpevoli;
- il quadro giuridico di lotta al finanziamento del terrorismo non è conforme con le norme internazionali e deve essere riveduto;
  - il sistema vigente in materia di misure provvisorie e di confisca sembra consentire un'azione sufficiente; si raccomandano tuttavia alcuni emendamenti alla legislazione, nonché la revisione dei poteri conferiti alle autorità incaricate di individuare e ricercare l'origine dei proventi del crimine;
  - San Marino ha adottato dei provvedimenti volti a garantire che il suo ordinamento sia conforme con le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; il quadro giuridico per permettere l'applicazione delle sanzioni previste dall'ONU resta tuttavia incompleto;
  - la visita effettuata nel paese ha posto in risalto una serie di preoccupazioni molto serie circa le possibilità di intervento dell'unità di intelligence finanziaria. I membri del gruppo di valutazione hanno raccomandato di rivedere l'attuale organizzazione istituzionale di tale unità incaricata della raccolta di informazioni finanziarie e di adottare una legislazione specifica, che enunci e definisca chiaramente le funzioni, le responsabilità e i poteri di detta unità;
  - una serie di interrogativi e dubbi sono stati sollevati circa l'efficacia e l'efficienza del quadro nel quale sono condotte le indagini e sono avviati i procedimenti giudiziari, in particolare per i reati legati al riciclaggio di denaro; è vivamente consigliato alle autorità preposte alla repressione di cominciare a svolgere un ruolo maggiormente attivo a livello degli sforzi compiuti per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo;
  - il sistema di prevenzione AML/CFT relativo alle misure di identificazione dei clienti non è conforme alle norme internazionali. Sussistono delle lacune in materia di controllo AML/CFT del settore bancario e non è stata ancora pienamente dimostrata l'effettività dei poteri delle autorità di controllo, in considerazione del numero ridotto di controlli effettuati. Le imprese e le professioni non finanziarie designate non sono sorvegliate, né monitorate dalle autorità competenti. È d'altro canto insufficiente il numero di persone preposte ai controlli;
  - il numero totale di dichiarazioni di operazioni sospette o anomale è poco elevato, con pochissime segnalazioni, a parte quelle dei servizi bancari;
  - sono state formulate delle raccomandazioni destinate ad accrescere la trasparenza delle informazioni sugli effettivi beneficiari, nonché il controllo delle società;
  - il quadro normativo consente a San Marino di realizzare una cooperazione internazionale in materia; ciò nonostante, sono state individuate alcune inosservanze. La cooperazione dell'unità incaricata della raccolta di informazioni finanziarie con i suoi omologhi stranieri deve inoltre essere riveduta.

Il rapporto è stato adottato dal *MONEYVAL* nel corso della sua 26a riunione plenaria (Strasburgo, 31 marzo – 4 aprile 2008). È stato pertanto richiesto a San Marino, nell'ambito del rafforzamento delle procedure di verifica, di presentare alla riunione plenaria del *MONEYVAL* un rapporto sui provvedimenti adottati per porre rimedio alle lacune individuate. Questo primo rapporto sulla conformità è stato pubblicato il 24 luglio 2008. Il *MONEYVAL* seguirà l'attuazione delle raccomandazioni, nel quadro della

Questa situazione ha portato il Paese ad emanare la **L. 17 giugno 2008, n. 92**, rubricata "Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", onde dotarsi di un articolato sistema di controlli finalizzati proprio alla prevenzione dei reati al centro dell'azione (congiunta) di FATF e *Moneyval*.

Nella successiva 28° Riunione Plenaria dell'8-12 dicembre 2008, il *Moneyval*, da un canto ha preso atto degli sforzi normativi compiuti da San Marino con la L. n. 92/2008 in questione; dall'altro, ha ritenuto di non poter svolgere alcuna fondata considerazione in ordine alla portata e all'efficacia delle misure adottate, a motivo del fatto che il periodo di tempo trascorso dalla loro adozione (giugno 2008) era troppo limitato per consentire una attività di riscontro dettagliata. Il *Moneyval* ha deciso quindi di tenere il Paese sotto osservazione almeno sino alla 30° Riunione Plenaria tenutasi dal 21 al 24 settembre 2009<sup>2</sup>.

### **3. Spunti di riflessione sulla normativa anti-riciclaggio della Repubblica di San Marino**

Con la L. n. 92/2008, il legislatore sammarinese ha inteso allineare l'ordinamento interno ai parametri internazionali applicati nella lotta ai fenomeni criminosi in questione.

San Marino ha infatti introdotto una **disciplina anti-riciclaggio** che si prefigge di recepire le raccomandazioni FATF in materia, scegliendo tra l'altro tra i vari modelli nazionali l'impianto normativo anti-riciclaggio vigente in **Italia**<sup>3</sup>, rispetto al quale quello sammarinese condivide i principi fondamentali.

La L. n. 92/2008 non esaurisce l'allineamento normativo in materia di antiriciclaggio effettuato dalla Repubblica di San Marino nel corso degli ultimi anni; successivamente infatti all'implementazione della norma e delle disposizioni e-

sua procedura di conformità e tramite la propria procedura di rapporti di verifica".

<sup>2</sup> Sull'esito della 30° Riunione Plenaria del *Moneyval*, con riferimento alla posizione della Repubblica di San Marino, cfr. *infra*.

<sup>3</sup> Per quanto concerne la normativa antiriciclaggio attualmente in vigore in Italia, cfr. il D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, rubricato "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".

manate dall'AIF, l'adozione di ulteriori provvedimenti normativi ha contribuito alla riqualificazione di San Marino sotto il profilo dell'adesione agli *standard* FATF e *Moneyval* fra i quali giova menzionare:

- l'introduzione di una normativa specifica in materia di **trasporto transfrontaliero di denaro contante e strumenti analoghi** (D.L. 4 maggio 2009, n. 62 e D.D. 19 giugno 2009, n. 74)<sup>4</sup>;
- la modifica delle norme relative alla **emissione e circolazione dei Libretti di deposito a risparmio al portatore** con particolare riferimento alle disposizioni introdotte dal D.L. 11 novembre 2009, n. 154 che prevede, a far data dall'entrata in vigore del medesimo decreto, che le banche non possono più dar corso a nuove emissioni di documenti al portatore, diversi dai libretti, rappresentativi di depositi al risparmio, e le operazioni di rimborso a scadenza di quelli eventualmente in circolazione per valori complessivamente superiori a € 15.000 devono essere oggetto di segnalazione al Responsabile incaricato ai sensi dell'art. 4 del D.L. 22 settembre 2009, n. 136<sup>5</sup>;
- la modifica alla normativa in materia di società che prevede l'**abolizione** della forma giuridica della **società anonima** (L. 7 giugno 2010, n. 98)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ogni persona fisica che entra nel territorio sammarinese o ne esce è tenuta a dichiarare il trasporto di denaro in contante o di strumenti analoghi di importo superiore € 10.000,00. La dichiarazione scritta deve essere consegnata presso i Comandi delle Forze di Polizia, altrimenti può essere consegnata presso i soggetti finanziari quali: AIF., soggetti autorizzati ai sensi della LISF. Non vi è obbligo della *sottoscrizione* della dichiarazione nel caso in cui i trasferimenti si riferiscano a vaglia postali, assegni postali, bancari o circolari, in cui sia indicato il nome del beneficiario. Il personale di Polizia può effettuare controlli al fine di verificare l'identità delle persone e può inoltre eseguire ispezioni sui mezzi di trasporto. L'accertamento delle violazioni amministrative e l'applicazione delle sanzioni spetta all'AIF. L'agenzia di informazione, può scambiare informazioni con altre Autorità nazionali nel caso in cui emergano fatti e situazioni da cui si evince che le somme di denaro contante sono connesse ad attività di riciclaggio.

<sup>5</sup> All'atto di rimborso a scadenza delle somme contenute nei documenti al portatore, diversi dai libretti, rappresentativi di depositi al risparmio, il soggetto designato deve adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela di cui agli articoli 21 e 22 della L. 17 giugno 2008, n. 92. La violazione di tale obbligo è punita ai sensi dell'art. 61 della L. 17 giugno 2008, n. 92 così come modificato dalla L. 19 giugno 2009, n. 73.

<sup>6</sup> Nelle more dell'entrata in vigore delle disposizioni della L. 7 giugno 2010, n. 98 il Governo aveva già promosso alcuni interventi per rendere trasparenti i rapporti societari nel-

Ai citati provvedimenti legislativi si sono affiancati altri interventi normativi che, direttamente o indirettamente, assumono particolare rilevanza nell'azione di contrasto al riciclaggio o al finanziamento al terrorismo:

- L. 18 giugno 2008, n. 95 "Riorganizzazione dei servizi di vigilanza sulle attività economiche", con la quale sono stati istituiti l'Ufficio di Controllo e Vigilanza sulle attività economiche e l'Ufficio Centrale di Collegamento;
- L. 21 luglio 2009, n. 98 "Legge sulle intercettazioni" e il relativo regolamento approvato dal Congresso di Stato;
- L. 30 luglio 2009, n. 104 "Legge sulle rogatorie internazionali in materia penale";
- L. 21 gennaio 2010, n. 6 "Responsabilità da misfatto della persona giuridica";
- L. 9 giugno 2010, n. 99, che ha introdotto il reato di falsa fatturazione punendo chiunque emette, utilizza o rilascia fatture o altri documenti per operazioni o servizi inesistenti, ovvero chi, al fine di evadere le imposte, tasse e tributi in genere ovvero al fine di consentire a terzi l'evasione di tali imposte presenta all'Amministrazione finanziaria dichiarazioni infedeli avvalendosi delle fatture e dei documenti.

Inoltre San Marino ha ratificato le seguenti convenzioni internazionali:

- il 26 luglio 2010, la c.d. Convenzione di Varsavia (Convenzione del Consiglio d'Europa sul **riciclaggio**, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005);
- il 22 giugno 2010, la c.d. Convenzione di Palermo (Convenzione delle Nazioni Unite contro la **criminalità organizzata transnazionale**, Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini e il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata trans-

l'ambito delle società anonime; in particolare, la L. 22 luglio 2009, n. 100 ha modificato la disciplina sulla detenzione ed il trasferimento delle azioni al portatore di società anonime prevedendo fra le altre cose l'obbligo in capo ai soci delle SA di deposito dei certificati rappresentativi delle proprie azioni al portatore presso un notaio sammarinese e l'obbligo in capo al notaio di adempiere agli obblighi di adeguata verifica al momento del deposito dei certificati azionari da parte del socio o di chiunque ne sia detentore o possessore in base alla legge.

nazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, firmati a Palermo il 14 dicembre 2000).

### **L'Agenzia di informazione finanziaria**

Ai sensi dell'art. 1 della L. n. 92/2008, "possono costituire riciclaggio, se compiute intenzionalmente, le seguenti condotte:

- a) la conversione o il trasferimento di beni effettuati essendo a conoscenza che essi provengono anche indirettamente da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine criminosa dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;
- b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono anche indirettamente da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
- c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzo di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono anche indirettamente da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività".

La normativa sammarinese è costruita sulle attribuzioni di una serie di obblighi e responsabilità in capo all'"Agenzia di informazione finanziaria" (in prosieguo: l'Agenzia) e a quei soggetti che, per la loro natura, posizione e raggio d'azione, possono essere **anche soltanto indirettamente** coinvolti in operazione di riciclaggio o finanziamento delle attività di matrice terroristica.

L'Agenzia è un organo appositamente istituito presso la Banca Centrale della Repubblica di San Marino, "per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo" (art. 1 della L. n. 92/2008), cui sono attribuite, ai sensi dell'art. 4 della L. n. 92/2008, le seguenti funzioni:

- a) riceve le segnalazioni provenienti dai c.d. "soggetti designati";
- b) svolge le indagini finanziarie sulle segnalazioni ricevute o, anche d'iniziativa, sui dati e le informazioni di cui dispone;
- c) segnala all'Autorità giudiziaria penale i fatti che potrebbero costituire riciclaggio o finanziamento del terrorismo;
- d) emana le istruzioni relative sia alla prevenzio-

ne che al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;

- e) vigila sul rispetto degli obblighi di cui alla L. n. 92/2008 e delle relative istruzioni;
- f) partecipa agli organismi nazionali e internazionali impegnati nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;
- g) promuove e partecipa alla formazione professionale del personale di polizia in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Al fine di dare concreta attuazione a tali compiti, l'Agenzia monitora, analizza e studia costantemente i flussi finanziari, individuando ed esaminando eventuali **indici di anomalia** relativamente a circostanziate attività o settori interi dell'economia.

Con riferimento ai principali strumenti a disposizione dell'Agenzia ai fini dell'indagine ed accertamento<sup>7</sup>, si rileva che, ai sensi dell'art. 5 della L. n. 92/2008, l'Agenzia ha tra l'altro il potere, "con atto scritto e motivato", di:

- ordinare ai "soggetti designati" l'**esibizione** o la **consegna di documenti** (anche in originale) o la comunicazione di dati e informazioni; ovvero chiedere l'esibizione, la consegna o la mera comunicazione dei medesimi dati alla Banca Centrale della RSM e alle Amministrazioni pubbliche;
- eseguire **ispezioni** presso i "soggetti designati";
- disporre il **blocco<sup>8</sup> di beni, fondi o altre risorse economiche** qualora vi sia un fondato motivo di ritenere che gli stessi siano il risultato del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo, ovvero possano essere impiegati

<sup>7</sup> Secondo il dettato di cui alla L. n. 92/2008, si ricava, infatti, che l'Agenzia effettua uno scambio costante di informazioni con l'Autorità giudiziaria penale, cui comunica documenti e notizie attinenti a fatti penalmente rilevanti (artt. 6 e 15); ha accesso anche per via telematica alle banche dati disponibili pubblicamente presso la Banca Centrale della Repubblica di San Marino, le varie Amministrazioni pubbliche, gli Ordini Professionali, l'Autorità di polizia e il Tribunale Unico (art. 7); ha l'obbligo di garantire il segreto d'ufficio sulle informazioni di cui viene in possesso, oltre a quello di presentare ogni anno al Consiglio Grande e Generale, per il tramite della Segreteria di Stato per le Finanze e il Bilancio, una relazione concernente l'attività svolta, e di proporre al Congresso di Stato l'adozione di tutte quelle misure tese a rendere più efficace l'azione di prevenzione e contrasto ai fenomeni criminali in parola (art. 10).

<sup>8</sup> Sulle modalità operative di effettuazione del blocco, cfr. la dettagliata procedura prescritta nell'art. 5 della L. n. 92/2008.

per commettere tali reati<sup>9</sup>.

Per quanto concerne lo **scambio di informazioni** con le autorità estere, è espressamente previsto che l’Agenzia debba assolvere anche tale compito “sulla base di reciprocità”: è infatti ne-

cessario che “le unità estere di informazione finanziaria” siano in grado di garantire “le medesime condizioni di riservatezza delle informazioni assicurate dall’Agenzia” (art. 16)<sup>10</sup>.

La Tavola 1 illustra i “soggetti designati”, destinatari degli **obblighi di “adeguata verifica”**.

**Tavola 1** - Repubblica di San Marino - L. n. 92/2008 - I “soggetti designati” destinatari degli obblighi di “adeguata verifica”

Soggetti designati
<p><b>Soggetti finanziari:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- i soggetti autorizzati ex L. n. 165/1995;</li> <li>- la Banca Centrale;</li> <li>- gli uffici postali;</li> <li>- i promotori finanziari;</li> <li>- gli intermediari assicurativi e riassicurativi;</li> <li>- i soggetti che esercitano professionalmente attività di recupero crediti per conto terzi.</li> </ul>
<p><b>Soggetti non finanziari:</b> ossia soggetti che esercitano professionalmente le attività di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ufficio del <i>co-trustee</i>;</li> <li>- assistenza e consulenza in materia di servizi di investimento;</li> <li>- assistenza e consulenza in materia amministrativa, fiscale, finanziaria e commerciale;</li> <li>- mediazione creditizia;</li> <li>- mediazione immobiliare;</li> <li>- gestione di case da gioco e di giochi della sorte;</li> <li>- custodia e trasporto di danaro contante, titoli e valori;</li> <li>- esercizio di case d’asta o gallerie d’arte;</li> <li>- commercio di cose antiche;</li> <li>- acquisto di oro greggio;</li> <li>- fabbricazione, mediazione e commercio (compresi <i>import</i> ed <i>export</i>) di pietre e metalli preziosi;</li> <li>- offerta, attraverso reti telematiche o di telecomunicazioni, di giochi, scommesse, ecc. con vincite in denaro;</li> <li>- rivendita e noleggio di beni mobili registrati.</li> </ul>
<p><b>Professionisti:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gli iscritti all’Albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili;</li> <li>- gli iscritti nei registri di revisore contabile, società di revisione e attuari;</li> <li>- gli iscritti all’Albo degli Avvocati e dei Notai, quando compiono in nome o per conto del cliente un’operazione finanziaria o immobiliare, ovvero quando assistono il cliente nella progettazione o realizzazione di operazioni relative:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. al trasferimento di diritti reali su beni immobili o imprese;</li> <li>2. alla gestione del denaro, di strumenti finanziari o di altri beni;</li> <li>3. all’apertura o alla gestione di conti bancari, libretti di deposito al risparmio e conti di titoli;</li> <li>4. alla costituzione, gestione o amministrazione di società, <i>trust</i>, o enti analoghi (con o senza personalità giuridica);</li> <li>5. all’organizzazione degli apporti necessari a costituire, gestire o amministrare una società.</li> </ol> </li> </ul>

**I destinatari degli obblighi e gli adempimenti a loro carico**

L’art. 17 della L. n. 92/2008 definisce i soggetti destinatari degli obblighi quali “**soggetti designati**”, distinguendoli in tre macro categorie:

- i soggetti finanziari<sup>11</sup>;

<sup>9</sup> Oltre ai poteri indicati nel testo, l’Agenzia è altresì autorizzata a:

- i soggetti non finanziari<sup>12</sup>;
- i professionisti<sup>13</sup>.

- sospendere, anche su richiesta dell'Autorità giudiziaria penale, per un massimo di cinque giorni lavorativi, sempre che ciò non pregiudichi il corso delle indagini, operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; e
- assumere sommarie informazioni dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini relative ai reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, nonché ai reati e alle violazioni amministrative previsti dalla presente legge.

È inoltre prevista la possibilità per l'Autorità giudiziaria di delegare all'Agenzia le indagini nell'ambito di procedimenti relativi a fatti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In casi del genere, l'Agenzia opera come polizia giudiziaria, documentando gli atti compiuti mediante delega.

<sup>10</sup> È richiesto, inoltre, che le informazioni scambiate non siano utilizzate per fini diversi dal contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, essendo coperte tra l'altro dal segreto d'ufficio o professionale. Tanto che le stesse informazioni “non possono essere utilizzate per avviare o proseguire accertamenti amministrativi, di polizia o giudiziari senza il preventivo consenso scritto dell'Agenzia”.

<sup>11</sup> Secondo l'art. 18 della L. n. 92/2008, “per soggetti finanziari si intendono:

- a) i soggetti autorizzati ai sensi della Legge 17 novembre 2005 n. 165 e successive modifiche;
- b) la Banca Centrale, quando nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, instaura rapporti continuativi o esegue operazioni occasionali che comportano l'adempimento degli obblighi previsti dalla presente legge;
- c) gli uffici postali, quando instaurano rapporti continuativi o eseguono operazioni occasionali che comportano l'adempimento degli obblighi previsti dalla presente legge;
- d) i promotori finanziari ai sensi degli articoli 24 e 25 della Legge 17 novembre 2005 n. 165;
- e) gli intermediari assicurativi e riassicurativi ai sensi degli articoli 26 e 27 della Legge 17 novembre 2005 n. 165;
- f) i soggetti che esercitano professionalmente attività di recupero crediti per conto terzi”.

<sup>12</sup> Ai sensi dell'art. 19 della L. n. 92/2008, “Per soggetti non finanziari si intendono i soggetti che esercitano professionalmente le seguenti attività:

- a) ufficio del co-trustee ai sensi della Legge 17 marzo 2005 n. 37;
- b) assistenza e consulenza in materia di servizi di investimento;
- c) assistenza e consulenza in materia fiscale, finanziaria e commerciale;
- d) mediazione creditizia;
- e) mediazione immobiliare;
- f) gestione di case da gioco e di giochi della sorte prevista dalla Legge 25 luglio 2000 n. 67 e successive modifiche;
- g) custodia e trasporto di denaro contante, titoli o valori;
- h) esercizio di casa d'asta o galleria d'arte;
- i) commercio di cose antiche;
- j) acquisto di oro greggio;
- k) fabbricazione, mediazione e commercio, comprese l'esportazione e l'importazione, di pietre e metalli preziosi”.

In capo a tali soggetti la legge in questione prescrive una serie di adempimenti, che possono essere riassunti dall'espressione “*customer due diligence*”, ossia nel costante espletamento di una serie di attività di c.d. “adeguata verifica” della clientela, consistenti, in particolare (i) nell'identificazione del cliente (ii) nella registrazione delle rilevazioni effettuate, (iii) nella conservazione delle stesse e (iv) nella segnalazione delle operazioni che si assumono sospette.

### ***L'ambito di applicazione e gli obblighi di “adeguata verifica”***

Va precisato anzitutto che l’“adeguata verifica” non è prevista per ogni rapporto commerciale e professionale intrattenuto dai “soggetti designati” con la clientela, ma soltanto nelle fattispecie espressamente descritte dall'art. 21 della L. n. 92/2008, ossia quando:

- a) i “soggetti designati” instaurano un **rapporto continuativo**;
- b) i “soggetti designati” eseguono **operazioni occasionali** o prestazioni di importo superiore ad € 15.000, indipendentemente dal fatto che siano effettuate con un'unica operazione o con più operazioni che appaiono collegate;
- c) vi è sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;
- d) vi sono dubbi sulla **veridicità** o sull'**adeguatezza delle informazioni e dei dati** precedentemente ottenuti ai fini dell'identificazione della clientela<sup>14</sup>.

Al ricorrere di tali presupposti, i “soggetti designati” devono quindi attivarsi e porre in essere

<sup>13</sup> Ai sensi dell'art. 20 della L. n. 92/2008, “Per professionisti si intendono:

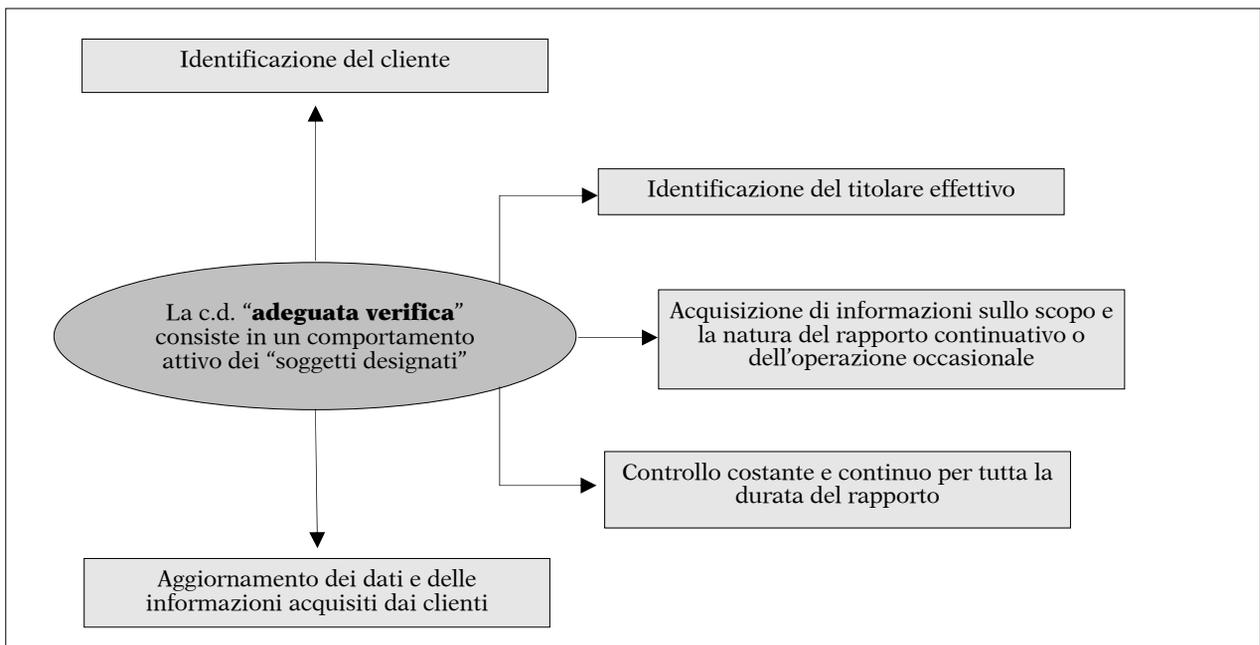
- a) gli iscritti nell'Albo dei Dottori Commercialisti o dei Ragionieri Commercialisti della Repubblica di San Marino;
- b) iscritti nel registro dei revisori contabili e delle società di revisione e nel registro degli attuari della Repubblica di San Marino;
- c) gli iscritti nell'Albo degli Avvocati e Notai della Repubblica di San Marino, quando compiono in nome o per conto del proprio cliente una qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare, o quando assistono il cliente nella progettazione o nelle realizzazioni di operazioni relative:
  - 1) al trasferimento a qualsiasi titolo di diritti reali su beni immobili o imprese;
  - 2) alla gestione di denaro, di strumenti finanziari o di altri beni dei clienti;
  - 3) all'apertura o alla gestione di conti bancari, libretti di deposito al risparmio e conti di titoli;
  - 4) alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società, trust, o di enti analoghi con o senza personalità giuridica;
  - 5) alla organizzazione degli apporti necessari a costituire, gestire, o amministrare una società”.

prontamente una serie di attività che l'art. 22 della L. n. 92/2008 sintetizza a) nell'identificazione del cliente, b) nell'identificazione del titolare effettivo, c) nell'acquisizione di informazioni sullo scopo e la natura del rapporto continuativo o dell'operazione occasionale, d) nel controllo

costante e continuo per tutta la durata del rapporto, ed e) nell'aggiornamento dei dati e delle informazioni acquisiti dal cliente.

La Tavola 2 illustra gli **obblighi di “adeguata verifica”**.

**Tavola 2** - Repubblica di San Marino - L. n. 92/2008 - Gli obblighi di “adeguata verifica”



### **L'identificazione della clientela**

Per quanto concerne l'identificazione del cliente, tale **onere** deve essere assolto dai **“sogetti designati”** “anche attraverso propri dipendenti o collaboratori, prima dell'instaurazione del rapporto continuativo o dell'esecuzione dell'opera-

zione”<sup>14</sup>.

La disciplina sammarinese prende inoltre in considerazione l'ipotesi in cui il soggetto identificato sia diverso dal c.d. **“titolare effettivo”** dell'operazione. In tal caso i “sogetti designati” devono provvedere all'individuazione ed identificazione del “titolare effettivo” anche “contestualmente all'identificazione del cliente”, adottando “per i clienti che non sono persone fisiche (...) misure adeguate e commisurate alla situazione di rischio per comprendere la struttura di proprietà e di controllo del cliente. Per identificare e verificare l'identità del titolare effettivo i soggetti designati possono fare ricorso a pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque contenenti informazioni sui titolari effettivi, richiedere ai propri clienti i dati e le in-

<sup>14</sup> L'art. 21 precisa inoltre che:

“2. I soggetti finanziari di cui all'articolo 18 adempiono altresì agli obblighi di adeguata verifica della clientela quando agiscono da tramite o sono comunque parte nel trasferimento di denaro contante o di titoli al portatore, in euro o valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, di importo complessivamente superiore a 15.000 euro.

3. I professionisti di cui all'articolo 20 e i soggetti non finanziari di cui all'articolo 19 adempiono altresì agli obblighi di adeguata verifica della clientela quando l'operazione è di valore indeterminato o non determinabile. La costituzione, la gestione o l'amministrazione di società, trust o altri enti con o senza personalità giuridica integra in ogni caso un'operazione di valore non determinabile.

4. Gli iscritti nell'Albo dei Dottori Commercialisti o dei Ragionieri Commercialisti non sono tenuti ad adempiere gli obblighi di adeguata verifica della clientela e di registrazione in relazione allo svolgimento della mera attività di redazione o deposito della dichiarazione dei redditi”.

<sup>15</sup> L'art. 23, comma 2, della L. n. 92/2008 si premura peraltro di considerare il caso in cui il cliente sia soggetto diverso dalle persone fisiche, prescrivendo in tale ipotesi che debba essere verificata “l'effettiva esistenza del potere di rappresentanza” e acquisiti “i dati necessari per identificare e verificare l'identità dei rappresentanti delegati alla firma per l'operazione da svolgere”.

formazioni pertinenti ovvero ottenere informazioni in altro modo”<sup>16</sup>.

Al fine di contemperare l’obiettivo di contrasto ai fenomeni criminosi in esame con le esigenze commerciali e professionali dei “soggetti designati” – che si trovano costretti, già nella fase dei primi contatti, a procedere ad una sorta di “schedatura” dello stesso – la normativa sammarinese ha comunque previsto che l’**identificazione del cliente e del titolare effettivo** possa essere completata anche in un secondo momento, dopo l’instaurazione del rapporto continuativo, “qualora vi sia scarso rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e se ciò sia necessario per non interrompere il normale svolgimento dell’attività” (art. 23, comma 4, della L. n. 92/2008).

### **Il c.d. “approccio basato sul rischio”**

L’aspetto più interessante dell’impianto normativo sammarinese in tema di anti-riciclaggio è rappresentato dal c.d. “approccio basato sul rischio”, onde stimolare i “soggetti designati” a parametrare le attività di “adeguata verifica” alle **caratteristiche del singolo cliente e dell’operazione**.

A tale riguardo, la L. n. 92/2008, dopo avere definito i **presupposti** che fanno scattare l’“adeguata verifica” e le modalità di identificazione del cliente<sup>17</sup>, stabilisce infatti con l’art. 25 che:

<sup>16</sup> Ai sensi dell’art. 1 della L. n. 92/2008, per “titolare effettivo” si deve intendere:

“(I) la persona fisica che, in ultima istanza, possiede o controlla un cliente, quando questo è una persona giuridica o un ente privo di personalità giuridica;  
(II) la persona fisica per conto della quale il cliente agisce. In ogni caso, si considera titolare effettivo:

- 1) la persona fisica o le persone fisiche che, direttamente o indirettamente, sono titolari di più del 25% dei diritti di voto in una società o comunque, per effetto di accordi o in altro modo, sono in grado di esercitare diritti di voto pari a tale percentuale o di avere il controllo sulla direzione della società, purché non si tratti di una società ammessa alla quotazione su un mercato regolamentato sottoposta a obblighi di comunicazione conformi o equivalenti a quelli previsti dalla normativa comunitaria;
- 2) la persona fisica o le persone fisiche beneficiarie di più del 25% del patrimonio di una fondazione, di un trust o di altri enti con o senza personalità giuridica che amministrano fondi, ovvero, qualora i beneficiari non siano ancora determinati, la persona o le persone fisiche nel cui interesse principale è istituito o agisce l’ente;
- 3) la persona fisica o le persone fisiche che sono in grado di esercitare un controllo di più del 25% del patrimonio di un ente con o senza personalità giuridica”.

<sup>17</sup> Invero, con l’art. 24 della L. n. 92/2008 il legislatore sammarinese ha anche disciplinato l’ipotesi in cui i “soggetti designati” non sono in grado, nell’ambito delle attività di

“1. I soggetti designati sono tenuti ad adempiere gli obblighi di adeguata verifica verso tutta la clientela.

2. Gli obblighi sono assolti mediante verifiche commisurate al rischio associato al tipo di clientela, rapporto continuativo, operazione occasionale, prestazione professionale, prodotto o transazione.

3. Per la valutazione del rischio, i soggetti designati devono valutare almeno i seguenti aspetti:

A) con riferimento alla clientela:

- 1) la natura giuridica,
- 2) la prevalente attività svolta,
- 3) il comportamento tenuto al momento dell’instaurazione del rapporto continuativo o del compimento dell’operazione o della prestazione professionale,
- 4) la residenza o la sede della clientela o della controparte con particolare attenzione agli Stati che non impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla presente legge;

B) con riferimento al rapporto continuativo o all’operazione occasionale:

- 1) la tipologia e la concreta modalità di esecuzione,
- 2) l’ammontare,
- 3) la frequenza,
- 4) la coerenza dell’operazione in relazione al complesso delle informazioni di cui il soggetto designato dispone,
- 5) l’area geografica di esecuzione dell’operazione, con particolare attenzione agli Stati che non impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla presente legge”.

È in questa ottica, quindi, che va letta la decisione del legislatore sammarinese di distinguere i diversi **obblighi di “adeguata verifica” della clientela**, gravanti sui “soggetti designati”, tra quelli **ordinari** (artt. 21 e seguenti della L. n. 92/2008), quelli **semplificati** (art. 26 della L. n. 92/2008) e quelli invece **rafforzati** (art. 27 della L. n. 92/2008). Il tutto in ossequio alla visione comunitaria per cui ogni attività successiva all’incontro con il cliente deve essere la mera risposta pratica a un giudizio preventivo sul rischio insito nell’operazione che il cliente intende commissionare.

“adeguata verifica” della clientela, di provvedere alla identificazione della stessa e all’individuazione dello scopo e della natura del rapporto continuativo o dell’operazione occasionale che interessa al cliente. In siffatta ipotesi, è stabilito che i “soggetti designati” si astengano dall’instaurare o continuare il rapporto con tale cliente, valutando altresì se inviare una segnalazione all’Agenzia.

Per garantire uniformità nelle valutazioni della clientela da parte dei “soggetti designati”, è stato però lo stesso legislatore a codificare preventivamente i casi in cui l’“adeguata verifica” debba avvenire in via semplificata ovvero rafforzata (art. 27).

Per quanto concerne i casi di **“adeguata verifica” semplificata**, l’art. 26 stabilisce che i “soggetti designati” non sono tenuti ad assolvere obblighi di “adeguata verifica” della clientela quando questa:

- è essa stessa un soggetto finanziario<sup>18</sup>;
- è un soggetto estero che “svolge in via principale un’attività riconducibile alle attività riservate di cui alle lettere A), B), C), D) ed E) dell’Allegato 1 alla L. 17 novembre 2005 n. 165”, ossia attività bancaria, di concessione di finanziamenti, fiduciaria, servizi di investimento anche collettivo: a condizione che detto soggetto estero sia “inseediato in uno Stato che impone obblighi equivalenti a quelli previsti dalla presente legge e prevede la vigilanza e il controllo del rispetto degli obblighi di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo” (art. 26, comma 1, lettera b);
- è una società quotata in un mercato regolamentato sottoposto a regole di funzionamento conformi o equivalenti a quelle previste dalla normativa comunitaria;
- è una pubblica amministrazione.

L’ultimo comma dell’art. 26 precisa che, anche nei casi di obblighi semplificati di “adeguata verifica”, i “soggetti designati” sono comunque tenuti a raccogliere i dati e le informazioni sufficienti per stabilire se la clientela possa rientrare nei casi esentati.

<sup>18</sup> Per l’esattezza – ai sensi dell’art. 26, comma 1, lettera a) – “un soggetto finanziario di cui all’art. 18, lettere a), b), e c)”. Si noti a tale riguardo che, con il rinvio all’art. 18, la disciplina sammarinese ha incluso nell’elenco dei clienti rispetto ai quali vigono soltanto obblighi semplificati di “adeguata verifica” anche le società fiduciarie, finendo così col discostarsi su questo punto dalla normativa italiana di cui agli artt. 11 e 25 del D.Lgs. n. 231/2007. A San Marino, quindi, i “soggetti designati” non sono tenuti ad adempiere gli obblighi di “adeguata verifica” nei confronti delle società fiduciarie, come avviene invece in Italia. Se ne è dedotto che “la scelta sammarinese di assoggettare le società fiduciarie all’adeguata verifica semplificata nei rapporti intrattenuti con gli altri soggetti designati ha come effetto di garantire e mantenere la riservatezza sull’identità del titolare effettivo dell’operazione, che molto spesso, in questi casi, coincide con il sfiduciante della stessa fiduciaria” (così M. Bodellini, *La nuova disciplina antiriciclaggio della Repubblica di San Marino*, in “Fiscalità Internazionale”, Milano, 2009, pagg. 303 e seguenti).

Per quanto concerne, invece, gli **obblighi rafforzati**, l’art. 27 della L. n. 92/2008 prescrive una serie di misure rafforzate di “adeguata verifica” ogniqualevolta:

- le caratteristiche del cliente e/o dell’operazione presentino un rischio più elevato di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;
- il cliente non è fisicamente presente;
- il cliente è una persona politicamente esposta<sup>19</sup>.

#### **Gli obblighi di registrazione e conservazione**

L’ulteriore pilastro su cui si regge l’impianto normativo sammarinese in esame è costituito dalle attività di registrazione e conservazione.

A tale riguardo l’art. 34 della L. n. 92/2008 prescrive l’**obbligo** per i “soggetti designati” di **registrare i dati e le informazioni acquisiti** in adempimento degli oneri di “adeguata verifica” della clientela.

Una volta registrati, i “soggetti designati” sono altresì obbligati a conservare le registrazioni stesse e le copie dei documenti acquisiti per almeno cinque anni dalla chiusura del rapporto continuativo o dall’esecuzione dell’operazione occasionale. Ciò, al fine di ottemperare all’eventuale richiesta dell’Agenzia, cui tali documenti e

<sup>19</sup> Nel caso in cui il cliente non sia presente, l’art. 27, comma 3, della L. n. 92/2008 dispone che “i soggetti designati devono compensare il maggior rischio applicando almeno una delle seguenti misure:

- a) assicurarsi che il primo trasferimento di fondi relativo all’instaurazione del rapporto continuativo o all’esecuzione dell’operazione occasionale sia effettuato tramite un conto intestato al cliente presso un soggetto finanziario di cui all’articolo 26, comma 1, lettere a) e b);
- b) verificare l’identità del cliente attraverso documenti o informazioni supplementari rispetto a quelli richiesti al cliente fisicamente presente;
- c) adottare misure supplementari per la verifica dei documenti forniti;
- d) acquisire una certificazione relativa alle informazioni o ai documenti forniti;
- e) acquisire un’attestazione di conferma da un soggetto finanziario di cui all’articolo 26, comma 1, lettere a) e b) che abbia già provveduto all’adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela”.

Nel caso in cui il cliente sia una persona politicamente esposta, l’art. 27, comma 4, della L. n. 92/2008, stabilisce che “i soggetti designati devono:

- a) qualora si tratti di soggetti designati organizzati in forma societaria, ottenere l’autorizzazione dal Direttore Generale, o figura equivalente, o da persona da questi delegata, prima di instaurare un rapporto continuativo o di eseguire un’operazione occasionale;
- b) adottare ogni misura adeguata per stabilire l’origine dei fondi impiegati nel rapporto continuativo o nell’esecuzione dell’operazione occasionale;
- c) assicurare un controllo continuo e rafforzato del rapporto con il cliente”.

informazioni devono essere messi a disposizione senza alcun indugio, “per lo svolgimento delle funzioni di prevenzione e di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo” (art. 34, comma 5, della L. n. 92/2008).

#### **La segnalazione delle operazioni sospette**

La disciplina sammarinese di contrasto al riciclaggio si completa con l'**obbligo**, per i “soggetti designati”, **di segnalare all’Agenzia:**

- **ogni operazione**, anche non eseguita, che, per natura, caratteristiche, entità, o in relazione alla capacità economica e all’attività svolta dal soggetto a cui è riferita, ovvero per qualsiasi altra circostanza conosciuta, induca a ritenere che le risorse economiche, il denaro, o i beni oggetto dell’operazione stessa possano provenire dai reati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo ovvero possano essere impiegati per commettere tali illeciti;
- **chiunque o qualsiasi fatto**, per qualsiasi circostanza conosciuta in ragione dell’attività svolta, che possa essere collegato al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo.

Proprio per garantire una piena attuazione di tali previsioni, il successivo art. 39 della L. n. 92/2008 si preoccupa di precisare che “le segnalazioni e le comunicazioni effettuate ai sensi della presente legge non costituiscono violazione di eventuali restrizioni alla comunicazione di dati o informazioni derivanti da contratti o da disposizioni legislative, statutarie, regolamentari o amministrative, e neppure degli obblighi di riservatezza e del segreto professionale o d’ufficio o del segreto bancario”.

Le segnalazioni e le comunicazioni non comportano quindi responsabilità di alcun tipo se effettuate in buona fede.

#### **4. L’esito della 30° Riunione Plenaria del Moneyval**

Dal 24 al 29 settembre 2009 si è tenuta la 30° Riunione Plenaria del *Moneyval*, nel corso della quale è stata valutata l’efficacia delle misure implementate nella Repubblica di San Marino me-

dante la L. n. 92/2008 in questione.

A conclusione delle riflessioni di rito, l’Assemblea Generale del *Moneyval*, su proposta del Bureau, ha ritenuto soddisfacente l’impianto normativo in tema di lotta al riciclaggio adottato dal Paese, deliberando di conseguenza la rimozione della procedura rafforzata cui era assoggettato. Al di là della prevedibile soddisfazione manifestata dal governo sammarinese<sup>20</sup>, giova in questa sede sottolineare che il *Moneyval* è giunto alla conclusione che “*one year and a half after the adoption of the mutual evaluation report, San Marino has demonstrated having taken clear action to reform significantly its anti-money laundering and counter-terrorism regime and to improve its compliance with the FATF Recommendations. This was reflected by San Marino authorities’ continuous commitment to undertake the necessary legislative and institutional reforms in a swift manner to address the deficiencies and areas of concern raised by the MONEYVAL membership and Bureau in this context. The action taken by the key actors, namely the newly established Financial intelligence agency, the judiciary and the law enforcement authorities, has started producing clear results that indicate growing effectiveness. (...) San Marino has made substantial progress on the overall number of the Recommendations rated NC (non compliant) and PC (partially compliant) since the report was adopted. The speed with which San Marino recently responded to the Bureau’s continuing concerns about the bearer passbooks demonstrates their political commitment to reform their system*”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> L’allora Segretario di Stato per le Finanze della Repubblica di San Marino, Gabriele Gatti, ha infatti sottolineato che il risultato conseguito dal Paese dinanzi al *Moneyval* “è una base di partenza dalla quale continuare il nostro cammino verso la trasparenza e la collaborazione internazionali che daranno al nostro Paese certezze sul suo sviluppo futuro” (cfr., [www.esteri.sm](http://www.esteri.sm)).

<sup>21</sup> Cfr. *San Marino 3rd Compliance report* del 24 settembre 2009, reperibile al seguente indirizzo: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluation/s/Compliance/MONEYVAL\(2009\)32-CEPSM03\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluation/s/Compliance/MONEYVAL(2009)32-CEPSM03_en.pdf).