

Convegno

LA LOTTA AL DENARO SPORCO

*Riflessioni sulle norme antiriciclaggio
alla luce delle esperienze di vigilanza, investigative e giudiziarie*

Giovanni Castaldi

**La disciplina italiana sulla segnalazione
delle ipotesi di riciclaggio:
principali novità e problematiche**

Rimini, 29 gennaio 2010

1. Le finalità della disciplina antiriciclaggio

Il riciclaggio dei proventi di attività criminose genera gravi distorsioni nell'economia legale penalizzando ingiustamente gli operatori onesti; minaccia l'integrità del sistema economico e finanziario; altera il regolare funzionamento dei meccanismi concorrenziali.

Per questi motivi, la comunità internazionale è da tempo impegnata a individuare misure sempre più incisive di prevenzione e contrasto. Le Raccomandazioni del GAFI e le direttive comunitarie emanate tra il 1991 e il 2005 hanno promosso l'armonizzazione delle normative nazionali. Con il tradizionale obiettivo di tutelare l'ordine pubblico concorre quello di preservare il corretto funzionamento della concorrenza nei mercati e di impedire che il sistema finanziario venga, sia pure inconsapevolmente, contaminato da attività criminali. Inoltre, l'attitudine del riciclaggio a svolgersi in contesti internazionali, sfruttando le possibilità di arbitraggio tra regolamentazioni, richiede una costante ed efficace collaborazione tra i Paesi, per limitare le disomogeneità tra ordinamenti.

Il complesso apparato di principi e norme antiriciclaggio elaborato nelle sedi sovranazionali e recepito nei singoli ordinamenti si è incentrato in un primo tempo sul sistema bancario e finanziario, più esposto a rischi di illecite strumentalizzazioni.

Negli ultimi anni, anche altre categorie di soggetti e operatori hanno progressivamente richiamato l'attenzione delle autorità. L'attività dei professionisti ha formato oggetto di specifica considerazione per due ordini di motivi: da una parte, il crescente coinvolgimento anche inconsapevole di professionisti e consulenti in operazioni di riciclaggio internazionali caratterizzate dall'impiego di tecniche e strumenti sofisticati; dall'altra, la consapevolezza che il consolidamento degli strumenti di contrasto al riciclaggio in ambito finanziario possa indirizzare l'interesse delle organizzazioni criminali verso settori dell'economia meno presidiati.

2. Il nuovo apparato antiriciclaggio

2.1. La componente privata

Gli intermediari, i professionisti e gli altri operatori destinatari degli obblighi di collaborazione rappresentano la componente privata del sistema antiriciclaggio

In Italia, il d.lgs. n. 231/2007, che ha recepito la cd. "Terza direttiva antiriciclaggio" (2005/60/CE), ha confermato i tradizionali strumenti dell'azione di prevenzione e contrasto

del riciclaggio, fondati sull'imposizione di obblighi di a) collaborazione passiva, volti a garantire una sempre più approfondita conoscenza della clientela e la tracciabilità delle transazioni, e b) di collaborazione attiva, basati sull'individuazione e segnalazione delle operazioni sospette.

Gli obblighi di adeguata verifica della clientela costituiscono il nucleo più innovativo del d.lgs. n. 231. Essi rafforzano l'identificazione della clientela, già prevista nel previgente quadro normativo quale presupposto della registrazione: i relativi oneri, prima concentrati esclusivamente sulla fase genetica del rapporto, vengono estesi a tutta la vita della relazione; aumentano i dati da acquisire, tra cui anche quelli relativi al titolare effettivo del rapporto o dell'operazione.

Al fine di ridurre gli impatti operativi e di concentrare l'attenzione degli operatori sulle ipotesi di effettiva rilevanza, le innovazioni introdotte vengono temperate con il principio comunitario dell'approccio basato sul rischio: i destinatari delle norme sono chiamati a graduare il rigore degli adempimenti a seconda del livello di rischio.

La collaborazione attiva si sostanzia nella conferma del tradizionale obbligo di segnalazione delle operazioni sospette. La segnalazione non costituisce una denuncia di reato ma una forma di collaborazione doverosa, richiesta a soggetti dotati di conoscenze in grado di agevolare l'accertamento di eventuali illeciti penali. Essa costituisce uno spunto per le indagini, un'informativa meritevole di approfondimento da parte degli organi inquirenti, in seguito alla quale un atto pre-investigativo può trasformarsi, eventualmente, in una *notitia criminis*.

2.2. La componente pubblica

Il d.lgs. 231/2007 ha ridefinito l'apparato di vigilanza e controllo antiriciclaggio, assegnando la responsabilità delle politiche in materia al Ministro dell'Economia che si avvale, a tal fine, del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), in cui sono rappresentate tutte le istituzioni impegnate nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo¹.

Tra le autorità di carattere tecnico, emerge la centralità dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), che funge da "filtro" tra i soggetti privati, sui quali grava l'obbligo delle segnalazioni, e le autorità incaricate delle verifiche investigative.

¹ Il Comitato di Sicurezza Finanziaria è stato istituito con il d.l. 12 ottobre 2001, n. 369, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, n. 431, e successivamente disciplinato dall'art. 3 del d.lgs. n. 109/2007.

La UIF esercita ampi e delicati compiti di controllo cartolare e ispettivo, normativi, statistici. Essa coopera, anche attraverso lo scambio di informazioni, con le autorità di vigilanza nazionali, con gli altri soggetti coinvolti a vario titolo nell'attività di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (per esempio, gli organi investigativi, gli ordini professionali, ecc.), con le omologhe strutture di informazione finanziaria di altri Stati.

Sul piano dei controlli, la ricezione e analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette rappresenta l'attività centrale e tipica di ogni unità di *intelligence* finanziaria.

Nell'ambito dell'approfondimento finanziario delle segnalazioni ricevute, la UIF acquisisce ulteriori informazioni presso i soggetti obbligati; utilizza le notizie e i dati in suo possesso; si avvale degli ulteriori archivi ai quali può accedere; scambia informazioni con omologhe autorità antiriciclaggio estere.

Terminata l'analisi dei singoli casi, la UIF archivia le segnalazioni infondate, trasmette quelle ritenute degne di approfondimento investigativo al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e alla DIA (che ne informano il Procuratore nazionale antimafia, qualora siano attinenti alla criminalità organizzata), comunica all'Autorità Giudiziaria quelle per le quali ravvisa specifiche circostanze di reato.

Nel 2009 il flusso di SOS inviate dai soggetti obbligati è stato sostenuto: sono pervenute più di 21.000 segnalazioni, con un incremento di oltre il 44 cento rispetto all'anno precedente.

Tra i soggetti obbligati, banche e Poste Italiane SpA si sono confermati gli attori principali del sistema. Si è peraltro registrata una flessione della quota di segnalazioni provenienti dalle banche (65 per cento del totale), mentre la quota delle Poste e quella delle società finanziarie sono salite, rispettivamente, al 18,1 e all'14,9 per cento del totale. Trascurabile continua a essere il contributo delle altre categorie di segnalanti e, in particolare, quello dei professionisti.

Sotto il profilo territoriale, trova conferma nelle rilevazioni per il 2009 il dato che vede nella Lombardia e nel Lazio le regioni da cui perviene il maggior numero di segnalazioni.

Particolarmente incisivo è il potere della UIF di sospendere l'operazione per un massimo di cinque giorni lavorativi, su richiesta del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, della DIA, dell'Autorità Giudiziaria, ovvero d'iniziativa - sempre che, in

quest'ultimo caso, ciò non pregiudichi il corso delle indagini. Dell'adozione del provvedimento di sospensione va data immediata notizia agli organi delle indagini.

L'esercizio del potere di sospensione implica l'utilizzo di canali di comunicazione anche informali con i segnalanti, per garantire la necessaria tempestività dell'intervento. Al contempo rende essenziale lo sviluppo di uno stretto ed efficace coordinamento con le autorità inquirenti, con le quali in questi anni si è sviluppata una continua ed efficace collaborazione.

La UIF è infine chiamata a verificare l'osservanza delle norme da parte dei soggetti obbligati, con specifico riguardo ai casi di omessa segnalazione (art. 53), per i quali provvede a contestare le infrazioni.

Sul piano normativo, spicca innanzitutto il potere, attribuito in occasione delle recenti modifiche al d.lgs. 231 (apportate con il d.lgs. 151/2009), di determinare con proprie istruzioni il contenuto delle segnalazioni. Si tratta di una modifica che consente di migliorare il livello qualitativo e l'omogeneità delle segnalazioni.

Ancora, la UIF ha il compito di proporre gli indicatori di anomalia che la Banca d'Italia e i Ministeri dell'Interno e della Giustizia emanano e aggiornano periodicamente, per i soggetti da ciascuno controllati, al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette.

A queste attribuzioni, preordinate a favorire la collaborazione attiva, si aggiunge il compito di elaborare e diffondere modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario.

Segnalo la recente pubblicazione di tre schemi operativi: 1) il primo sulle imprese in crisi e le pratiche d'usura, volto ad agevolare gli operatori nei rapporti con soggetti in difficoltà economica o finanziaria, maggiormente esposti a infiltrazioni criminali ovvero a pratiche usuarie; 2) il secondo sui conti correnti dedicati alla gestione di appalti pubblici; su tali conti deve transitare la movimentazione finanziaria connessa all'esecuzione di opere pubbliche, al fine di garantire la tracciabilità dei relativi flussi finanziari; i3) il terzo sulle operazioni di conversione lira/euro, al fine di consentire agli operatori di valutare con attenzione e tempestività i profili di sospetto insiti in operazioni in lire di importo significativo, non adeguatamente giustificate. Sono in corso di elaborazione nuovi schemi e modelli di comportamento anomali concernenti, in particolare, il rischio di frode all'IVA intracomunitaria e con ipotesi di abuso di finanziamenti pubblici.

Sul piano statistico, la UIF utilizza principalmente i dati rivenienti dalle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate ("flussi S.AR.A.") trasmesse mensilmente dagli intermediari e risultanti dall'aggregazione di informazioni elementari contenute nell'Archivio unico informatico (AUI). Sulla base delle fonti informative di cui dispone, la UIF conduce studi su

singole anomalie, su settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su specifiche realtà economiche territoriali.

* * *

La scelta della natura istituzionale della FIU è rimessa al legislatore nazionale. 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 indipendenza funzionale. Si tratta di una soluzione analoga a quella spagnola, senz'altro conforme agli standard internazionali che, nel prescrivere l'istituzione di una FIU in ogni ordinamento, ne individuano le caratteristiche essenziali:

- l'unicità, finalizzata ad accentrare le segnalazioni in un unico punto nazionale;
- l'autonomia e l'indipendenza sul piano operativo, gestionale e organizzativo;
- l'adeguatezza delle risorse, per garantire l'efficacia dell'azione;
- la specializzazione delle funzioni, che implica la rigorosa distinzione dei compiti connessi con l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette rispetto a quelli attinenti all'accertamento investigativo e giudiziario sui medesimi fatti cui si riferiscono le segnalazioni;
- la multidisciplinarietà, che implica l'accesso all'intera gamma delle informazioni finanziarie, amministrative e investigative disponibili, necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato, nonché, sul piano internazionale, per scambiare informazioni con le controparti estere;
- la capacità di collaborazione tra FIU mediante reciproco scambio di informazioni, da esercitare con modalità dirette e autonome, senza necessità della cornice di trattati internazionali o di relazioni inter-governative;
- la capacità di stipulare accordi (MoU), per regolare la collaborazione internazionale della FIU su base pattizia e bilaterale.

Nella salvaguardia delle indispensabili caratteristiche di autonomia e indipendenza, il d.lgs. 231 prevede adeguate forme di *accountability* della UIF, consistenti nell'obbligo di trasmettere annualmente al Parlamento, per il tramite del Ministro dell'Economia, un rapporto sull'attività svolta.

3. Il valore della collaborazione

Il d.lgs. 231/2007 valorizza la collaborazione della UIF con le Autorità di vigilanza di settore, con gli Organi investigativi e con l'Autorità Giudiziaria.

Tra Vigilanza bancaria e controlli antiriciclaggio sugli intermediari si sviluppano proficui rapporti di complementarità e di integrazione: sia pure a diversi fini, entrambi concorrono a promuovere una adeguata valutazione dell'affidabilità e della correttezza della clientela.

I rapporti sempre più stretti con la Guardia di Finanza e con la DIA sono improntati alla ricerca di modalità di collaborazione e di integrazione informativa sempre più efficienti e avanzate. Anche con queste Autorità - come già avvenuto con la Vigilanza della Banca d'Italia - saranno definiti protocolli d'intesa per affinare e formalizzare le procedure di cooperazione, anche per ovviare ai ritardi addebitabili ad asimmetrie informative.

Forme di efficace collaborazione con l'Autorità Giudiziaria sono disciplinate direttamente dal d.lgs. 231 (art. 9, commi 7 e 10). Questo prescrive che l'A.G., quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio sia avvenuto attraverso intermediari vigilati, ne dia comunicazione all'Autorità di vigilanza competente e alla UIF, per gli atti di rispettiva spettanza; è inoltre previsto che l'A.G. possa rivolgersi alla UIF per una collaborazione di tipo istituzionale anziché occasionale e affidata a singoli consulenti. Sono sempre più numerose le Procure con le quali vanno instaurandosi proficui rapporti di collaborazione.

Un'ulteriore caratteristica qualificante dell'attività della UIF è costituita dalla proiezione internazionale. Essa si sviluppa sia attraverso la partecipazione attiva ai lavori degli organismi comunitari e delle organizzazioni internazionali (GAFI, MoneyVal, Gruppo Egmont) sia attraverso un intenso scambio di informazioni, specie con le 116 FIU estere facenti parte del Gruppo Egmont.

4. Altre innovazioni introdotte dal d.lgs. 231/2007

Come ho ricordato, l'attività centrale e tipica della UIF consiste nella ricezione e analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, che pervengono dai soggetti obbligati. Il d.lgs. 231 ha introdotto rilevanti innovazioni in questa materia con riguardo ai soggetti obbligati, alla fattispecie di riciclaggio oggetto di segnalazione, alla nozione di operazione sospetta da segnalare.

4.1. Ampliamento dei soggetti tenuti a segnalare operazioni sospette

Rispetto alle originarie categorie degli operatori bancari e finanziari, la platea dei soggetti tenuti alla collaborazione attiva è stata ulteriormente ampliata.

Già la normativa previgente (direttiva 2001/97/CE e d.lgs. 56/2004 di recepimento) aveva progressivamente incluso tra i destinatari della disciplina le società di revisione, nonché alcune categorie di liberi professionisti (notai ed avvocati, commercialisti ed esperti contabili, revisori, consulenti del lavoro, ecc.).

Il d.lgs. 231/2007 ha ampliato ulteriormente l'elenco dei soggetti obbligati e ha contribuito a inquadrare in maniera razionale e organica le diverse categorie secondo criteri di affinità operativa.

L'elenco unico varato nel 2004 dal d.lgs. 56 è stato superato raggruppando in cinque differenti articoli (artt. 10-14), in relazione all'attività svolta, soggetti di varie categorie, cui corrispondono specifici e diversi obblighi di collaborazione attiva.

In particolare, l'art. 10, co. 2, individua alcuni soggetti nei confronti dei quali trovano applicazione solo gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, ma non quelli di adeguata verifica e registrazione (titolo II, capi I e II del d.lgs. n. 231/2007)².

L'art. 11, invece, individua l'intera categoria degli intermediari finanziari che, rispetto alla precedente normativa, include anche la Cassa Depositi e Prestiti. Da rilevare è l'estensione della disciplina applicabile anche a figure di collaboratori esterni (promotori finanziari, intermediari assicurativi, mediatori creditizi) inserite nella categoria dei "soggetti esercenti attività finanziaria" (co. 3).

Per quanto riguarda in particolare i professionisti, sui quali questa relazione intende soffermarsi, l'art. 12 conferma le categorie già previste nella previgente disciplina, alle quali tuttavia si aggiunge anche quella dei prestatori di servizi relativi a società o *trust*. Viene confermata la non operatività degli obblighi di segnalazione per le informazioni ricevute nel corso dell'esame della posizione giuridica dei clienti o nell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza in giudizio. Pertanto, per gli avvocati e i notai gli obblighi antiriciclaggio continueranno a trovare applicazione solo con riguardo a operazioni finanziarie o immobiliari, di compravendita, di gestione di denaro, di apertura di conti correnti bancari, di costituzioni di società, *trust* o strutture analoghe.

Quanto alla categoria dei revisori contabili, l'art. 13 distingue le società di revisione iscritte nell'albo speciale previsto dall'art. 161 TUF (soggette a vigilanza della Consob) dai revisori contabili iscritti nell'apposito registro e soggetti alla vigilanza del Ministero della giustizia.

Infine, l'art. 14 ribadisce la disciplina preesistente relativa ad attività suscettibili di essere utilizzate a fine di riciclaggio, quali il recupero di crediti per conto terzi; la custodia e il trasporto di denaro contante, titoli e valori; l'agenzia d'affari in mediazione immobiliare; la gestione di case da gioco; aggiunge inoltre le attività di promozione di giochi, scommesse e concorsi pronostici attraverso internet e altre reti telematiche.

² Rientrano in questa categoria varie tipologie di società che hanno per oggetto la gestione degli strumenti finanziari, dei mercati regolamentati, dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari, dei sistemi di compensazione e garanzia delle operazioni in strumenti finanziari, gli uffici della pubblica amministrazione e alcune attività commerciali potenzialmente idonee a trasferire beni di ingente valore.

Riguardo all'inquadramento giuridico dei soggetti obbligati, vi è da osservare che essi non sono qualificabili come incaricati di pubblico servizio³. Essi non possono nemmeno configurarsi come pubblici ufficiali, tranne i casi in cui sia loro affidato l'esercizio di poteri autoritativi e certificativi, come accade, ad esempio, per i notai (cfr. art. 357 c.p.).

Di regola, dunque, si tratta di soggetti privati vincolati dall'obbligo di effettuare una segnalazione-denuncia alla UIF, cioè ad un'autorità amministrativa.

Una situazione giuridica analoga è prevista dal codice di procedura penale in relazione a quei casi in cui su qualsiasi cittadino grava l'obbligo - configurabile come un vero e proprio dovere civico di solidarietà con lo Stato - di denunciare all'autorità giudiziaria i più gravi delitti contro la personalità dello Stato di cui venga comunque a conoscenza⁴.

L'ordinamento conosce anche altre fattispecie caratterizzate dall'obbligo, posto in capo a soggetti privati, di segnalazione o di denuncia ad autorità amministrative. Varie figure sono previste, ad esempio, nella legislazione in materia ambientale⁵, nel cui ambito

³ Infatti, ad eccezione di quanto avviene, ad esempio, nel caso delle Poste italiane S.p.A., non sussiste l'erogazione di prestazioni continuative e non discriminatorie a categorie di utenti che contraddistinguono il servizio pubblico

⁴ Ai sensi dell'art. 333 c.p.p., "ogni persona che ha notizia di un reato perseguibile di ufficio può farne denuncia". In via eccezionale, tuttavia, "la legge determina i casi in cui la denuncia è obbligatoria". La violazione di tale dovere integra la fattispecie criminosa di cui all'art. 364 c.p., che punisce il cittadino, che, avendo avuto notizia di un delitto contro la personalità dello Stato per il quale la legge stabilisce l'ergastolo (ad esempio attentato, terrorismo, spionaggio politico-militare, strage), non ne fa immediatamente denuncia all'Autorità. Ulteriori ipotesi in cui si viene a configurare un vero e proprio obbligo di denuncia per i privati cittadini (diversi dai soggetti dotati di particolari qualificazioni, quali ad esempio pubblici ufficiali o operatori sanitari) risultano essere, fra l'altro, quelle in cui: a) si venga a conoscenza di determinati atti o fatti concernenti un delitto, anche tentato, di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 3 d.l. 15 gennaio 1991 n. 8 conv. in l. 15 marzo 1991, n. 82); b) ci si accorga di essere in possesso di denaro o cose provenienti da delitto, qualora al momento della ricezione si ignorasse la provenienza delittuosa dei beni (art. 709 cod. pen.); c) si venga a conoscenza di depositi di materie esplodenti, armi o munizioni (artt. 679 e 697 cod. pen.).

⁵ Così, il d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che "al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito" il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e "deve far precedere gli interventi... da apposita comunicazione al Comune, alla Provincia, alla Regione, o alla Provincia autonoma, ... nonché al Prefetto che nelle ventiquattro ore successive informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio" (artt. 242, co. 1, e 304, co. 2). Lo stesso responsabile dell'inquinamento, attuate le misure di prevenzione, svolge un'indagine sui parametri oggetto dell'inquinamento e, qualora accerti l'avvenuto superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione, "ne dà immediata notizia al Comune e alle Province competenti per territorio" (art. 242, co. 3). Obblighi di intervento e di notifica sono posti a carico anche di altri soggetti non responsabili della potenziale contaminazione (il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della soglia di contaminazione). Più in generale, l'art. 301, co. 1-3, pone un generale dovere di informare immediatamente l'ente locale e il Prefetto competenti (e, attraverso il secondo, anche il Ministro dell'ambiente), in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente.

si rinviene in capo a soggetti privati, coinvolti o meno nella diretta responsabilità per danno ambientale, l'obbligo di segnalare alle autorità pubbliche danni ambientali attuali o potenziali. Siamo di fronte a un dovere civico di solidarietà e di collaborazione attiva con i poteri pubblici.

La segnalazione alla UIF presenta profili comuni tanto alle denunce penali quanto a quelle cd. "amministrative". In particolare, si tratta di meri atti giuridici, dichiarazioni di scienza, i cui effetti si verificano indipendentemente dalla volontà del dichiarante; i destinatari (pubblico ministero o competenti organi amministrativi) non sono obbligati a darvi seguito, ma hanno il potere-dovere di provvedere anche ex officio al perseguimento dell'interesse collettivo generale o al ripristino dell'ordine giuridico violato, indipendentemente dalla denuncia del privato.

Le suddette ipotesi, seppur afferenti alla protezione di valori e beni della vita assai diversi tra loro, appaiono accomunate dalla medesima *ratio*, rinvenibile in quel particolare dovere di fedeltà e di lealtà che incombe sul cittadino nei confronti dello Stato e che si traduce in un comportamento di cooperazione ai fini della repressione di delitti che compromettono valori irrinunciabili della comunità statale ovvero della prevenzione di fatti pericolosi per il pubblico interesse.

4.2. Dilatazione della fattispecie di riciclaggio oggetto di segnalazione, con scostamento da quella penalistica

Il d.lgs. 231/2007 ha ampliato, con riguardo agli obblighi di segnalazione, la nozione di condotta sospetta di riciclaggio, comprendendovi anche la fattispecie - attualmente non rilevante sotto il profilo penale - del cd. autoriciclaggio, che si concretizza quando il riciclaggio è posto in essere dal medesimo autore del reato presupposto.

E' stata così anticipata - seppure in relazione al diverso ambito degli obblighi di segnalazione - una possibile modifica del nostro codice penale raccomandata dalla comunità internazionale⁶.

La nuova nozione di auto-riciclaggio accolta nel decreto rende particolarmente delicata la posizione del professionista nei casi in cui il reato presupposto compiuto dal

⁶ Già nel 2005, infatti, i valutatori del Fondo Monetario Internazionale, constatando l'esiguo numero di condanne per riciclaggio in rapporto alla notevole mole di attività investigativa, avevano raccomandato - sulla scorta di quanto già avvenuto in altri Paesi - l'introduzione nel nostro ordinamento della fattispecie del reato di auto-riciclaggio.

cliente sia un reato fiscale che si risolva, per esempio, nella mera detenzione dell'illegittimo risparmio derivante dall'evasione. Il rispetto della legge non si discute. Ma occorre considerare attentamente le possibili conseguenze di una eccessiva estensione delle violazioni tributarie di rilevanza penale. Due potrebbero essere le reazioni possibili: da un lato, un incremento controproducente di segnalazioni poco significative; dall'altro, più verosimilmente, una minore propensione a segnalare. Occorrerebbe, invece, che il perimetro dei reati fiscali presupposto del riciclaggio fosse circoscritto alle violazioni tributarie effettivamente riconducibili ai delitti più gravi.

Specie nel caso dei professionisti, il sistema ha chiamato soggetti privati a svolgere una funzione di rilevanza pubblica difficilmente conciliabile con gli interessi economici affidati alla loro cura professionale. Non meraviglia lo scarso entusiasmo di molte categorie per il *munus publicum* di cui sono state investite. Ogni possibile ragionevole composizione delle contrapposte esigenze va esplorata, considerato che lo stesso d.lgs. 231 stabilisce all'art. 3 (co. 4) che *“l'applicazione delle misure (...) deve essere proporzionata alla peculiarità delle varie professioni e alle dimensioni dei destinatari della normativa”*.

Le autorità sono pronte a vagliare insieme i problemi perché, da una parte, la legge sia applicata correttamente, dall'altra, ciò avvenga con il minor costo possibile.

4.3. Estensione della nozione di operazione sospetta ai fini della segnalazione

Il d.lgs. 231/2007 ha introdotto un principio di collaborazione responsabile, basata sulla valutazione discrezionale del rischio di riciclaggio, al quale vanno commisurate l'entità e l'incisività delle misure di prevenzione e contrasto.

L'ottemperanza agli obblighi di segnalazione presuppone sensibilità, ponderazione, tempestività; è impensabile che essa possa esaurirsi nell'attivazione di meccanismi automatici di rilevazione. La capacità di discernere consapevolmente gli elementi di anomalia, valutandone la rilevanza ai fini della segnalazione, è essenziale per accrescere l'efficienza complessiva del sistema. Ogni tentativo di declassare la valutazione del tasso di rischio insito nei singoli rapporti di clientela a un mero adempimento burocratico è contrario allo spirito e alla lettera delle disposizioni. In tal senso si è espresso nei giorni scorsi anche il Ministero della Giustizia in sede di esame degli indicatori di anomalia per i professionisti.

L'art. 41 prevede che l'obbligo di segnalazione di “operazioni sospette” sorge quando i soggetti obbligati *“sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano*

in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo”.

A differenza delle disposizioni previgenti, con la normativa introdotta dal d.lgs. 231 l'obbligo di segnalazione sorge anche in una fase di dubbio o di non sufficiente sicurezza circa l'effettiva esistenza della fattispecie di riciclaggio. Anzi, il legislatore afferma che anche la mera ricorrenza di “*motivi ragionevoli per sospettare*”⁷ determina la sussistenza dell'obbligo di segnalazione per l'operatore.

Tale fattispecie appare differenziarsi dal sospetto *tout court* o dalla piena conoscenza, poiché si fonda su elementi e presupposti di carattere oggettivo: si tratta in sostanza di quelle ipotesi in cui l'operatore obbligato è a conoscenza di motivi o elementi oggettivi per sospettare o per sapere che la persona che sta compiendo l'operazione è coinvolta in una fattispecie di riciclaggio⁸.

Per quel che concerne la rilevazione delle operazioni sospette da parte dei professionisti, il d.lgs. 231 prescrive che anche essi debbono valutare complessivamente, nel tempo, i rapporti intrattenuti con i clienti, avendo riguardo alle operazioni compiute o richieste nel corso dello svolgimento dell'incarico e individuando eventuali incongruenze rispetto alla capacità economica e alle attività svolte.

Gli elementi su cui la valutazione deve essere effettuata sono quelli derivanti non solo dall'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela in relazione all'esecuzione di una determinata prestazione professionale, ma - in un'accezione più vasta - “*quelli acquisiti nell'ambito dell'attività svolta*”. E' peraltro evidente che al professionista non si chiede di svolgere una specifica attività “investigativa” per acquisirli.

Se la conoscenza del cliente e del suo profilo di rischio rappresentano l'elemento fondante per l'individuazione di eventuali anomalie, ne consegue che la valutazione dell'esposizione al rischio va ripetuta nel tempo, sia pure secondo criteri di ragionevolezza.

⁷ Tale fattispecie è di derivazione anglosassone ed è stata prevista dal legislatore britannico nel 2002, proprio in relazione all'attivazione dell'obbligo di denuncia di operazioni sospette di *money laundering*. In particolare, ai sensi dell'art. 329 (*Failure to disclose: regulated sector*) del *Proceeds of Crime Act* (2000), l'obbligo di segnalazione si configura anche nel caso in cui vi siano “*reasonable grounds for knowing or suspecting*”, oltre che nell'ipotesi di piena conoscenza o sospetto.

⁸ A riprova di ciò, è esclusa la violazione dell'obbligo di denuncia qualora l'operatore riesca a dimostrare una “*reasonable excuse*” per non aver denunciato.

Per facilitare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati, il d.lgs. 231 prevede che, su proposta della UIF, siano emanati - e periodicamente aggiornati - indicatori di anomalia privi peraltro di valenza tassativa.

Gli indicatori costituiscono un ausilio per gli operatori tenuti a segnalare; servono, cioè, a orientare, a guidare il segnalante. Non esiste alcun rapporto di consequenzialità tra il configurarsi di una fattispecie presente tra gli indicatori e l'attivazione dell'obbligo di segnalazione. Quest'ultimo sorge solo a seguito dell'attenta valutazione dell'operatore. Gli indicatori rivestono comunque una importanza fondamentale nell'individuazione di quei profili, oggettivi e soggettivi, che contribuiscono a selezionare le operazioni da segnalare come sospette.

La UIF ha già esercitato i propri compiti di proposta degli indicatori di anomalia nei confronti della Banca d'Italia (per gli intermediari), del Ministero dell'Interno (per gli operatori non finanziari), del Ministero della Giustizia (per i professionisti). I provvedimenti di queste autorità sono in fase di emanazione. Con specifico riguardo ai professionisti, tanto la UIF quanto il Ministero della Giustizia hanno sviluppato un confronto molto costruttivo con i Consigli Nazionali degli Ordini. L'auspicio è che gli indicatori possano agevolare l'attività dei professionisti, consentendo loro di valutare il sospetto con cura e dovizia di dettagli e, pertanto, di supportare la segnalazione con informazioni rilevanti e adeguata motivazione.

La qualità delle segnalazioni costituisce un elemento fondamentale dell'impianto normativo sulla lotta al riciclaggio. Sono in corso specifiche riflessioni per promuovere il miglioramento qualitativo delle segnalazioni e per meglio definire le ipotesi di omessa o tardiva segnalazione. Per quanto di competenza, la UIF si impegna a tutelare chi abbia posto in essere comportamenti improntati a diligenza e buona fede, evitando sommari giudizi di responsabilità formulati *a posteriori*.

Lo strumento del decreto ministeriale, introdotto dal d.lgs. 231 per l'emanazione degli indicatori di anomalia, mal si concilia con il loro carattere esemplificativo e con le esigenze di continuo aggiornamento. L'elasticità con cui le fattispecie devono essere delineate e prospettate agli operatori, il rapido evolversi delle condotte criminali e dei meccanismi utilizzati per il riciclaggio suggerirebbero di affidare a strumenti giuridici flessibili il compito di dettare quanto meno disposizioni di dettaglio, inquadrabili nell'ambito di più ampi principi stabiliti a livello governativo.

5. Il ruolo degli ordini professionali

Rispetto al passato il d.lgs. 231 valorizza il ruolo antiriciclaggio degli ordini, chiamandoli a:

- a) promuovere e controllare l'osservanza degli obblighi da parte degli iscritti, provvedendo inoltre alla loro formazione;
- b) veicolare dati e informazioni dagli iscritti alle autorità di controllo e viceversa;
- c) portare a conoscenza della UIF eventuali ipotesi di omissione di segnalazioni di operazioni sospette.

Sono previsti momenti di coordinamento con le altre autorità competenti in materia. A tal fine è previsto che, su invito del Presidente, rappresentanti dei consigli nazionali degli ordini professionali possono partecipare alle riunioni del Comitato di Sicurezza Finanziaria (art. 5, comma 2).

Il ruolo degli ordini diviene cruciale anche in relazione alla trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette da parte dei professionisti, secondo modalità che tengano conto delle peculiarità organizzative e operative delle professioni coinvolte⁹. Al riguardo, il d.lgs. 231 propone una soluzione articolata del problema: la segnalazione può essere inoltrata direttamente alla UIF o, in alternativa, agli ordini professionali, i quali, a loro volta, la trasmetteranno alla UIF priva dell'indicazione del soggetto segnalante (art. 43).

Coerentemente con il dettato legislativo, nel febbraio 2009 due decreti dei Ministeri dell'Economia e della Giustizia hanno individuato nel Consiglio Nazionale del Notariato e nel Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro gli ordini abilitati a interporre tra i rispettivi iscritti e la UIF nella segnalazione. Con tali organismi di categoria la UIF ha successivamente stipulato appositi protocolli d'intesa per l'efficiente e tempestiva canalizzazione dei flussi informativi connessi alle segnalazioni e per la tutela della riservatezza dei professionisti.

La tutela della riservatezza del segnalante rileva anche nelle fasi di approfondimento finanziario e investigativo delle operazioni: il d.lgs. 231 conferma (art. 45) che l'identità delle persone fisiche che hanno effettuato le segnalazioni non è menzionata in caso di denuncia o rapporto (ex artt. 331 e 347 del codice di procedura penale) e non può essere rivelata, a meno che ciò sia indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede e sia intervenuto un decreto motivato dell'A.G.; la stessa procedura si applica per il sequestro di atti o documenti.

⁹ La rigorosa tutela della riservatezza del segnalante, fondamentale presupposto di una efficace collaborazione, presenta profili di particolare delicatezza con riferimento ai professionisti, considerato che - mancando uno schermo societario - chi individua l'operazione sospetta coincide con il soggetto segnalante.

La questione della riservatezza e confidenzialità dell'informazione investe non solo l'identità del soggetto segnalante, ma anche il contenuto della segnalazione.

Tutti i soggetti tenuti alle segnalazioni - e chiunque ne sia comunque a conoscenza - hanno l'obbligo di non dare comunicazione dell'avvenuta segnalazione al di fuori dei casi previsti dal decreto; non possono comunicare al segnalato o a terzi l'avvenuta segnalazione ovvero l'esistenza di indagini in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (art. 46, commi 1 e 3). L'importanza attribuita dal legislatore alla tutela della riservatezza quale fondamentale presidio per un corretto dispiegamento della collaborazione attiva è confermata dalla severità delle sanzioni: arresto da sei mesi a un anno o ammenda da 5.000 a 50.000 euro (art. 55, comma 8).

6. Le esigenze di ulteriore razionalizzazione del quadro normativo

Un'azione di prevenzione e contrasto efficace non può prescindere da basi normative esaustive, chiare e razionali. A tal fine, si rende necessario un ulteriore sforzo di sistematizzazione a livello legislativo, per superare diverse criticità emerse dall'esperienza. Occorre, come già si è ricordato, allineare la nozione penale e quella amministrativa di riciclaggio, introducendo il reato di autoriciclaggio; nel contempo, avviare una riflessione sull'eccessiva ampiezza dei reati presupposto attualmente previsti, che comprendono tutti i delitti non colposi, ivi compresi quelli fiscali; risolvere le rilevanti discrasie presenti nel sistema sanzionatorio.

Sarebbe auspicabile una nuova delega al Governo per la redazione di un testo unico con possibilità di intervenire anche sull'apparato sanzionatorio che, alla luce dell'esperienza maturata nei primi due anni di attività, risulta per diversi aspetti incoerente e inefficace.

Incoerente, in quanto per diverse violazioni sussiste una significativa sproporzione tra limitata pericolosità sociale dei comportamenti e assoggettamento degli stessi a sanzioni di natura penale.

Si pensi agli obblighi di adeguata verifica dei clienti, di registrazione delle operazioni nell'Archivio unico informatico e di denuncia delle irregolarità da parte degli organi di controllo interno. Ove tali violazioni non concretizzino ipotesi di concorso nel reato (delitto di riciclaggio o reati presupposti dello stesso) ovvero di favoreggiamento, sembrerebbe più razionale prevedere una semplice, quanto efficace, sanzione amministrativa piuttosto che sanzioni penali lievi, destinate a rapida prescrizione e che finiscono, in genere, per colpire solo dipendenti sprovvisti di significativi poteri decisionali.

Sotto il profilo sanzionatorio amministrativo è poi asistemica la coesistenza, nell'ambito di uno stesso provvedimento, di forme di responsabilità a carico di persone fisiche (previste dagli artt. 57 e 58), e di persone giuridiche (introdotte dall'art. 56).

Evidentemente incongruo risulta il meccanismo di quantificazione delle sanzioni pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette. Esso, infatti, parametrando

l'entità delle stesse all'importo delle operazioni, comporta spesso sanzioni del tutto sproporzionate rispetto alla capacità patrimoniale dei responsabili (persone fisiche e giuridiche).

In talune circostanze, poi, il sistema mostra limiti applicativi: si pensi, ad esempio, alle ipotesi di rilascio di garanzie e alle violazioni riferibili non a singole operazioni, bensì all'intera operatività di un soggetto. Né va trascurato che le sanzioni dirette alle persone fisiche si prestano a essere eluse attraverso artate frammentazioni dei compiti, che rendono problematica l'attribuzione della responsabilità delle omissioni.

* * *

Nella mia relazione ho cercato di evidenziare il ruolo centrale della UIF nel sistema antiriciclaggio, nella complessa rete di relazioni che, partendo dalle categorie di destinatari degli obblighi di collaborazione, si snoda in rapporti con le altre istituzioni impegnate nella tutela dell'integrità del sistema finanziario, nella garanzia della sana e ordinata crescita dell'economia del Paese.

La disciplina antiriciclaggio coinvolge direttamente e attivamente gli ordini professionali e i singoli professionisti. Ne definisce obblighi. Ne amplia i compiti, rendendoli più incisivi, oltre che più delicati e complessi.

Offre, tuttavia, anche la straordinaria opportunità di affermare, ancora una volta, il ruolo fondamentale delle professioni nel favorire la corretta e sana evoluzione del sistema economico del nostro Paese.

La UIF, da parte sua, manifesta piena disponibilità a sviluppare ogni proficua forma di collaborazione e a sostenere ogni utile iniziativa di dialogo a beneficio della corretta applicazione della legge e della serenità di coloro che, con equilibrio e buona fede, si apprestano ad osservarla.