

Osservatorio Permanente sulla Criminalità Organizzata
Organo di Consulenza della Regione Siciliana

Giornata di studio

su

**Antiriciclaggio, società off shore e
globalizzazione**

Giovanni Castaldi
Direttore dell'Unità di informazione finanziaria (UIF)

Il contrasto del riciclaggio: criticità normative e incertezze applicative
nell'esperienza dell'Unità di informazione finanziaria (UIF).

Palermo, 31 marzo 2011

La connotazione prevalentemente finanziaria del riciclaggio, lo sviluppo di tecniche sempre più sofisticate, l'ambientazione transnazionale dei casi più rilevanti, richiedono un adeguamento costante degli standard internazionali e delle norme dell'ordinamento interno su cui si fonda l'apparato di prevenzione e contrasto del fenomeno.

Mi sembra pertanto utile prospettare alcuni interventi che, sulla base dell'esperienza di questi primi tre anni di attività dell'Unità di informazione finanziaria (UIF), andrebbero promossi tanto sul piano regolamentare - a livello sia internazionale sia domestico - quanto sul piano dei comportamenti dei singoli operatori.

Come dirò, le riflessioni condotte inducono a confermare tre fondamentali esigenze:

- che si prosegua nella emanazione di regole tendenzialmente uniformi, atte a ostacolare arbitraggi regolamentari conseguenti all'esistenza di regimi societari, finanziari e fiscali privilegiati;
- che, nell'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva, gli operatori applichino correttamente le valutazioni discrezionali ad essi demandate;
- che i meccanismi di determinazione e irrogazione delle sanzioni vengano modificati per rimuovere alcune criticità e incoerenze del vigente sistema, suscettibili di provocare effetti paradossali ed iniqui.

1. Carattere sovranazionale del riciclaggio.

La crescente integrazione delle economie e dei mercati finanziari agevola attività di riciclaggio a cavallo di più ordinamenti nazionali.

Accorti consulenti finanziari pianificano e sviluppano canali di riciclaggio che consentono di operare a distanza in piazze diverse, di utilizzare strumenti finanziari innovativi e complessi, di ricorrere a tecniche in grado di dissimulare l'identità dei soggetti effettivamente coinvolti nelle operazioni.

La presenza di Stati confinanti o di *enclave* dediti alla cattura del risparmio estero agevola anche il persistere di forme meno sofisticate, ma egualmente efficaci, di riciclaggio, quali il trasferimento fisico di denaro contante, di titoli al portatore o di altri valori che garantiscono l'anonimato.

La possibilità di dislocare tra diverse giurisdizioni le distinte fasi nelle quali si articola l'attività di riciclaggio¹ pone, a livello internazionale, rilevanti problemi di determinazione e rispetto delle regole, nonché di collaborazione tra le autorità dei diversi Paesi interessati.

Anche gli operatori onesti, in presenza di regole e regimi di controllo amministrativo differenti, sono fatalmente indotti a prediligere gli ordinamenti più permissivi per contenere i costi - tutt'altro che trascurabili - connessi all'applicazione delle misure antiriciclaggio. Ne consegue talora una deplorabile concorrenza al ribasso della disciplina antiriciclaggio da parte di Stati disponibili a non interrogarsi sull'origine dei fondi.

In questo contesto si colloca il fenomeno dei Paesi "*off-shore*", caratterizzati da disinvolti regimi societari, fiscali o finanziari e da "*carenze strategiche*" nei sistemi di prevenzione e contrasto del riciclaggio. Si tratta di Paesi o territori che assicurano ai capitali esteri condizioni di sostanziale opacità (anonimato nei mercati finanziari e

¹ Collocamento" (placement), "stratificazione" (layering) e "integrazione" (integration).

negli assetti proprietari delle imprese, costituzione di veicoli societari con modalità snelle e poco costose, ecc.) e non prestano sufficiente collaborazione sul piano internazionale per l'accertamento di attività criminose o sospette, opponendo il segreto bancario e altri limiti allo scambio di informazioni o all'assistenza giudiziaria (esecuzione di rogatorie, estradizioni).

La molteplicità e la variabilità delle strategie di “non cooperazione” impongono a livello mondiale la continua ricerca di contromisure attraverso l'attività degli organismi internazionali a ciò deputati e la collaborazione bilaterale tra le singole autorità specializzate nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio.

A livello internazionale, la principale misura adottata per contrastare i regimi non cooperativi consiste nella predisposizione di liste di Stati, alle quali sono collegati effetti penalizzanti.

A tal fine assume particolare rilevanza l'attività del Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio (GAFI), che accerta le “**carenze strategiche**” degli ordinamenti, individua i Paesi non virtuosi e distingue, nel loro ambito, quelli che si siano quanto meno dotati di programmi volti a realizzare nel tempo un percorso di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

Sulla base delle valutazioni effettuate, il GAFI emette comunicati per richiamare l'attenzione sui Paesi con carenze particolarmente gravi; l'ultimo comunicato di ottobre 2010 riguarda l'Iran e la Corea del Nord. Separata evidenza è riservata agli Stati che si impegnano a superare le criticità individuate. L'ultimo comunicato GAFI individua ben 31 Stati (tra cui anche alcuni paesi occidentali²) in tale condizione.

La compilazione di liste si propone di indurre i legislatori nazionali a discriminare negativamente i Paesi connotati da opacità informativa, specie se utilizzano veicoli societari e schermi fiduciari che

² Si tratta, in particolare, di Grecia, Turchia e Ucraina.

ostacolano l'individuazione dei titolari effettivi di operazioni e rapporti nonché la tracciabilità dei flussi finanziari.

Per quanto riguarda l'Italia, una lista di Paesi extracomunitari e di territori stranieri virtuosi *a regime antiriciclaggio equivalente* (cd. "white list"), è stata emanata dal Ministro dell'Economia il 12 agosto 2008, sulla scorta delle valutazioni effettuate dal GAFI, dai gruppi regionali che allo stesso fanno capo (*MoneyVal* per l'Europa), dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale.

In base al decreto legge n. 78, che ha modificato lo scorso anno le norme del decreto legislativo 231/2007³ in materia di adeguata verifica rafforzata della clientela, il Ministro è tenuto a compilare anche una lista nera di Paesi a rischio di riciclaggio, di finanziamento del terrorismo ovvero fiscalmente opachi. L'emanazione della lista comporterà per i destinatari delle norme antiriciclaggio, l'obbligo di astenersi dall'instaurare rapporti o eseguire operazioni con società fiduciarie, trust o società con azionariato anonimo ubicati nei Paesi "listati".

Lo stesso d.l. 78/2010 (art. 37, co. 1) sottopone a particolari vincoli la partecipazione ad appalti pubblici da parte degli operatori economici aventi sede, residenza o domicilio nei Paesi a fiscalità privilegiata "listati" dai decreti ministeriali 4 maggio 1999 e 21 novembre 2001⁴.

La compilazione di liste, pur favorendo uniformità di comportamento e consentendo un'opportuna pressione politica nei confronti degli Stati meno virtuosi, presenta diverse criticità. In particolare, le rigidità insite nella misura possono determinare eccessivi automatismi. Ne consegue che, quando siano previsti divieti,

³ L'art. 36 del d.l. 78/2010 (convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) ha modificato l'art. 28, commi da 7-bis a 7-quater, del d. lgs. 231/2007.

⁴ Tali operatori sono ammessi a partecipare alle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, previa autorizzazione rilasciata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo modalità stabilite con decreto dello stesso Ministero, subordinata all'individuazione e comunicazione dei dati identificativi degli effettivi titolari delle partecipazioni societarie, anche per il tramite di società controllanti e di società fiduciarie.

autorizzazioni ovvero embarghi, le misure di prevenzione possono ostacolare anche i traffici leciti, incoraggiando forme di aggiramento.

Gli *indicatori di anomalia* emanati dalla Banca d'Italia il 24 agosto 2010 per agevolare l'individuazione di operazioni sospette da parte degli intermediari contengono un'autonoma più ampia e rigorosa definizione di "Paesi e territori a rischio". Essa, oltre ai Paesi e territori non inclusi tra quelli "a regime antiriciclaggio equivalente", indicati nella lista bianca del Ministro dell'Economia, comprende anche quelli che i competenti organismi internazionali (es. GAFI, OCSE) indicano come "*esposti a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo*" ovvero come "*non cooperativi nello scambio di informazioni anche in materia fiscale*". L'impostazione degli indicatori, in coerenza con il criterio basato sulla valutazione discrezionale del rischio, lascia inoltre ciascun intermediario libero di considerare negativamente anche Paesi o territori che, pur risultando ufficialmente "cooperativi", esso non ritenga in concreto tali sulla base degli elementi in suo possesso.

2. L'attività delle Financial Intelligence Units (cd. FIU).

La collaborazione su base bilaterale tra autorità dei diversi Paesi, anche se insufficiente a superare gli inconvenienti prodotti dall'opportunismo degli Stati che antepongono il profitto all'etica, contribuisce a limitarne gli effetti.

Lo scambio di informazioni su casi specifici, infatti, è essenziale per l'accertamento di singoli reati di riciclaggio transnazionale. E' pertanto indispensabile che le autorità competenti per gli approfondimenti e gli accertamenti abbiano libero accesso alle informazioni loro necessarie, possano scambiarle correntemente con i

corrispondenti organismi esteri, siano in grado di assicurare reciprocità e opportuno seguito agli approfondimenti condotti in collaborazione.

In tale contesto riveste fondamentale importanza l'attività svolta dalle 120 *Financial Intelligence Units (FIU)* che, aderendo al Gruppo Egmont, danno vita a una rete capillare, predisposta per lo scambio a livello globale di informazioni sui casi di sospetto riciclaggio.

Negli ordinamenti nazionali le FIU sono chiamate a svolgere un ruolo centrale per la prevenzione del riciclaggio. Ciò giustifica il consenso diffuso, nella comunità internazionale, circa la necessità di introdurre *standard* di collaborazione sempre più avanzati e regole più stringenti sulle loro caratteristiche per accrescerne l'omogeneità istituzionale e operativa. I requisiti di autonomia e indipendenza che contraddistinguono le FIU dovrebbero consentire livelli ottimali di collaborazione, immuni da condizionamenti di tipo politico, e attenuare gli effetti negativi derivanti dalle difformità regolamentari tra Paesi⁵).

Il modello di FIU istituito dal legislatore italiano con il d.lgs. 231/2007 non solo è coerente con i caratteri fondamentali stabiliti in ambito internazionale, ma è anche predisposto per evolvere secondo le linee che ho appena richiamate.

Si tratta di un modello che fa leva sulla cd. *collaborazione attiva*; funge da filtro tra i soggetti obbligati alle segnalazioni (intermediari, professionisti e altri operatori non finanziari) e gli organi inquirenti; distingue e valorizza l'analisi finanziaria rispetto all'attività investigativa, separando il momento della prevenzione da quello della repressione del reato; promuove la correttezza dei comportamenti, tutelando

⁵ Appare utile, in particolare, l'ulteriore precisazione dei requisiti di autonomia e indipendenza operativa, con indicazioni sull'organizzazione e la *governance*; la convergenza verso pratiche e metodi uniformi a fronte dei diversi modelli organizzativi adottati a livello nazionale; l'ulteriore specificazione dei contenuti della funzione di "approfondimento" delle operazioni sospette; l'affinamento delle categorie di informazioni e delle basi dati accessibili, ferma restando la regola della "multidisciplinarietà", in base alla quale ogni FIU deve poter disporre dell'intera gamma delle informazioni finanziarie, amministrative e investigative attinenti alle operazioni segnalate; la maggiore attenzione agli aspetti di protezione delle informazioni e alle relative misure di riservatezza; l'inclusione negli standard internazionali dei poteri di sospensione delle operazioni sospette segnalate.

l'integrità del sistema finanziario ed economico. Non a caso l'UIF – che si configura come un organismo di tipo amministrativo, con esclusione di profili investigativi o giudiziari - è costituita nell'ambito della Banca d'Italia e l'apparato antiriciclaggio comprende anche le Autorità di vigilanza di settore (oltre alla Banca d'Italia, la Consob e l'Isvap).

La collaborazione della UIF con omologhe autorità estere, financo ubicate in Paesi con regimi societari e fiscali privilegiati, ha più volte fornito un valido contributo agli approfondimenti e alle analisi finanziarie.

Nel rispetto dei vincoli volti a garantire l'utilizzo appropriato e la riservatezza delle informazioni, la fluidità dei rapporti tra le FIU accresce notevolmente anche l'efficacia dell'azione dell'Autorità Giudiziaria. Questa, grazie alla collaborazione con l'UIF, può disporre di ulteriori informazioni utili per un più efficace e celere utilizzo dei tradizionali canali rogatoriali.

3. L'individuazione delle operazioni sospette.

Avvalendomi dell'esperienza degli ultimi tre anni, che ho trascorso alla guida dell'UIF, vorrei soffermarmi ora su alcuni aspetti del sistema italiano.

Il d.lgs. 231/2007 ha confermato, potenziandoli, i tradizionali strumenti dell'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio. Questi prevedono in particolare, a carico di una platea sempre più ampia di soggetti, obblighi di *collaborazione passiva* – volti a garantire un'approfondita conoscenza della clientela (c.d. "adeguata verifica") e la tracciabilità delle transazioni (registrazione) – e di *collaborazione attiva*, attraverso l'individuazione e segnalazione delle operazioni sospette.

La disciplina italiana antiriciclaggio si caratterizza per l'approccio cd. "*all crimes*" (tutti i delitti non colposi costituiscono presupposto di riciclaggio) e per l'ampiezza della nozione di operazione sospetta.

Ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. 231/2007, l'obbligo di segnalazione 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**".

La previgente normativa (d.l. 143/1991, convertito nella l. 197/1991), faceva riferimento alle sole operazioni che per caratteristiche, entità, natura "*induc[essero] a ritenere*" che il denaro, i beni o le utilità potessero provenire dai delitti di cui agli art. 648 bis e 648 ter c.p. (art. 3, co. 1). L'obbligo di segnalazione era pertanto ancorato non a un semplice sospetto insito nell'operazione, ma al fatto che il segnalante fosse "**indotto a ritenere**" la provenienza illecita dei beni sulla base di alcune caratteristiche degli stessi.

Con il d.lgs. 231/2007, invece, l'obbligo di segnalazione sembra ricomprendere anche il semplice dubbio – sia pure ragionevolmente fondato - circa l'effettiva esistenza della fattispecie di riciclaggio. Il legislatore afferma, infatti, che anche la ricorrenza di "**motivi ragionevoli per sospettare**" (fattispecie di derivazione anglosassone) comporta l'obbligo di segnalazione.

Questo approccio può aver contribuito non poco all'incremento delle segnalazioni registrato in questi anni: 12.500 nel 2007, 14.600 nel 2008, 21.000 nel 2009, 37.300 nel 2010.

Va peraltro considerato che il legislatore, lungi dal prevedere obblighi di segnalazione automatica in presenza di mere anomalie oggettive, ha costruito un sistema fondato su un processo valutativo

soggettivo, discrezionale e continuo, basato sulla conoscenza del cliente e della sua operatività.

In questo quadro, il sospetto deve scaturire da motivazioni elaborate secondo principi di ragionevolezza. La legge individua il presupposto di contestazione delle omesse segnalazioni nella presenza di elementi che, valutati secondo le competenze di un operatore professionale mediamente diligente, avrebbero dovuto indurlo a sospettare.

Il decreto 231 (combinato disposto degli artt. 2 e 41) riferisce il sospetto alla possibile provenienza dei beni da una generica attività criminosa. All'intermediario, pertanto, non si chiede di effettuare indagini sulla natura dell'eventuale reato presupposto.

La collaborazione attiva, dunque, non può essere frutto di automatismi, ma dev'essere il portato di un'attività di acquisizione e valutazione di informazioni sul cliente, del tutto fisiologica rispetto alla normale attività professionale del soggetto tenuto alla segnalazione.

Lo stesso legislatore chiarisce che il sospetto è desunto *“dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico”*. Il richiamo a tali elementi non deve indurre a ritenere che il sospetto coincida con l'oggettiva anomalia dell'operazione; esso sussiste in presenza di un'anomalia non spiegabile alla luce delle informazioni che il segnalante deve aver acquisito sul profilo economico del cliente.

Richiamandosi a questi principi, le Autorità hanno chiarito, con Circolare del Ministero dell'Economia, i dubbi interpretativi posti dall'art. 36 del già citato d.l. 78/2010, nella parte in cui individuava, quali specifici elementi da valutare ai fini della segnalazione, il *“ricorso frequente o ingiustificato a operazioni in contante, anche se non in violazione dei limiti di cui all'articolo 49 (tra l'altro riportati da 12.500 euro alla soglia di 5.000 euro), e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante con intermediari finanziari di importo pari o superiore a 15.000 euro”*. Opportunamente, è stato confermato che la segnalazione non può essere mai frutto di automatismi.

Per facilitare l'individuazione delle operazioni sospette il d.lgs. 231/2007 attribuisce all'UIF il compito di proporre "indicatori di anomalia" destinati agli intermediari, ai professionisti e agli operatori non finanziari. Tali indicatori, formalizzati a seconda delle categorie di obbligati in provvedimenti della Banca d'Italia o dei Ministri della Giustizia e dell'Interno⁶, costituiscono un ausilio per gli operatori. Essi vanno pertanto considerati uno strumento non esaustivo né tassativo, da leggere ed integrare alla luce dell'intero patrimonio informativo a disposizione del segnalante⁷. Gli indicatori rivestono comunque un'importanza fondamentale nell'individuazione di quei profili, oggettivi e soggettivi, che contribuiscono a selezionare le operazioni da segnalare come sospette.

Anche gli indicatori di anomalia chiariscono che non esiste alcun automatismo tra il configurarsi di una fattispecie espressamente descritta e l'effettuazione della segnalazione.

L'UIF elabora e diffonde direttamente anche *modelli e schemi* rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario, che, integrando gli indicatori, mettono in correlazione particolari sequenze logico-temporali di fatti e comportamenti, ai quali l'esperienza porta a ricondurre determinati fenomeni criminali.

A partire dal settembre 2009, l'UIF ha diffuso una serie di comunicazioni contenenti modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali relativi, tra l'altro, all'usura, ai conti dedicati, alle frodi informatiche, alle frodi sull'IVA intracomunitaria, all'abuso di finanziamenti pubblici, alle frodi nel *leasing*.

Dal prossimo maggio dovrebbe divenire operativo un nuovo sistema di raccolta dati e gestione delle segnalazioni, che si propone come principale obiettivo di migliorarne la qualità.

⁶ Il Ministero della Giustizia ha emanato gli indici di anomalia per i professionisti con decreto del 16 aprile 2010. Il provvedimento della Banca d'Italia del 24 agosto 2010 ha aggiornato gli indicatori di anomalia per gli intermediari finanziari, in precedenza contenuti nel cd. "decalogo" pubblicato nel 2001. E' alla firma del Ministro dell'Interno il decreto contenente gli indicatori di anomalia per gli operatori non finanziari.

⁷ Va detto che lo strumento previsto dal d.lgs. 231/2007 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 affidarne la diffusione a strumenti giuridici più flessibili.

Il ricorso al canale telematico favorirà la tempestività, la completezza e la riservatezza dei flussi informativi. Il nuovo schema di segnalazione sarà uguale per tutte le categorie di segnalanti. L'arricchimento delle informazioni contenute nelle segnalazioni attraverso l'incrocio automatico con un numero crescente di archivi, sia interni che esterni, consentirà, tramite l'attribuzione di un *rating* di rischio a ciascuna segnalazione, di selezionare e di approfondire in via prioritaria quelle a più alto rischio di riciclaggio.

4. Criticità dell'apparato sanzionatorio.

Un particolare profilo di criticità del sistema italiano antiriciclaggio riguarda l'apparato sanzionatorio, che presenta incoerenze e discrasie che occorre quanto prima rimuovere.

Le sanzioni penali, per lo più, colpiscono con pene edittali di scarsa rilevanza, soggette a rapida prescrizione, condotte di modesta potenzialità lesiva, spesso addebitabili a disattenzione o a mere disfunzioni organizzative (es. mancata, tardiva o incompleta registrazione). La formulazione dei precetti risulta in genere lacunosa: ne conseguono incertezze applicative e scarsa coerenza con l'impianto complessivo di prevenzione.

Alle sanzioni penali dovrebbe essere invece attribuita la connotazione di "*extrema ratio*". Andrebbero previste poche fattispecie di reato, adeguatamente punite e concretamente applicabili.

Le violazioni meno rilevanti dovrebbero essere punite con sanzioni amministrative pecuniarie appropriate ed efficaci. Per talune violazioni strumentali alla commissione di più gravi reati è peraltro opportuno confermare l'attuale tutela penale quando assumano

carattere sistematico o riguardino operazioni talmente rilevanti da rendere improbabile l'assenza di dolo o colpa grave.

Nell'individuazione i comportamenti penalmente rilevanti occorre tener conto anche dell'esistenza delle norme penali generali, che consentono di ricondurre taluni comportamenti nell'ambito del *concorso* o del *favoreggiamento* nel reato di riciclaggio o nei reati presupposto. Nella disciplina speciale in materia di riciclaggio, le sanzioni penali servono nei casi in cui sia opportuno "*anticipare la soglia di tutela penale*" rispetto alle anzidette fattispecie di carattere generale.

A fronte dell'auspicata depenalizzazione delle violazioni meno rilevanti, va ribadita l'esigenza di configurare quale reato punito con autonoma sanzione penale l'autoriciclaggio, vale a dire l'attività di riciclaggio posta in essere dal medesimo autore del reato presupposto, da cui derivano i beni frutto della condotta illecita. La pena andrebbe peraltro opportunamente graduata tenendo conto della natura del reato presupposto e dell'opportunità di evitare il rischio di eccessi punitivi derivanti dal concorso di più reati. La penalizzazione dell'autoriciclaggio consentirebbe di allineare la disciplina penale nazionale a quella di molti Paesi esteri e alla nozione di riciclaggio cd. "*amministrativa*", in quanto introdotta dal d.lgs. n. 231 del 2007 ai soli fini della segnalazione delle operazioni sospette.

Per quel che concerne le *sanzioni amministrative*, le principali criticità riguardano quelle per omessa segnalazione di operazioni sospette, di particolare interesse per l'UIF.

Il d.lgs. 231 punisce le omesse segnalazioni con una sanzione pecuniaria dall'1 al 40% dell'importo delle operazioni (art. 57, comma 4). A carico dell'ente di appartenenza della persona fisica sanzionata è prevista poi una responsabilità solidale, con diritto di regresso nei confronti dell'autore della violazione (art. 6 L. 689 del 1981).

La responsabilità della persona giuridica sussiste anche quando l'autore della violazione non è stato identificato ovvero quando esso non è più perseguibile (cfr. art. 59, d.lgs. 231/2007).

Questo regime determina non pochi problemi applicativi ascrivibili, da un lato, all'*imputazione della responsabilità ai dipendenti*; dall'altro, all'entità della sanzione.

Quanto all'individuazione del dipendente responsabile, essa può costituire un esercizio tutt'altro che agevole nelle organizzazioni complesse come quelle bancarie. Sono, infatti, necessarie una ricognizione accurata delle regole interne, l'individuazione delle competenze e la valutazione critica della condotta dei dipendenti interessati.

L'imputazione di singole frazioni della condotta omissiva a più soggetti, in caso di concorso di competenze o di avvicendamenti temporali, rende ancor più arduo il compito di chi - estraneo all'organizzazione - è chiamato ad accertare le responsabilità.

Spesso può inoltre non risultare equo imputare la condotta omissiva al solo responsabile di primo livello, il cui comportamento può essere stato condizionato da pressioni più o meno palesi, riconducibili al perseguimento di obiettivi aziendali o a modalità di remunerazione ispirate a logiche di *budget*.

Considerate queste difficoltà, la responsabilità solidale può risultare inapplicabile: ove non sia possibile imputare specifiche responsabilità alle persone fisiche, non sarà, infatti, sanzionabile nemmeno la persona giuridica.

Ciò può risultare paradossale nei casi in cui, ad esempio, il dipendente dimostri di non essere stato in grado di adempiere gli obblighi di segnalazione perché l'ente di appartenenza non ha assolto correttamente gli obblighi previsti in materia di formazione, organizzazione e procedure interne per la prevenzione del riciclaggio (cfr. art. 42 del d.lgs. 231/2007).

La formulazione dell'art. 59 del d.lgs. 231/2007, che estende la responsabilità solidale della persona giuridica anche ai casi di mancata identificazione o di non perseguibilità dell'autore della violazione, pure apprezzabile, risulta confusa e ispirata più a ragioni di "cassa" che a valutazioni

circa l'effettiva responsabilità dell'ente per non aver consentito il corretto adempimento degli obblighi da parte del proprio personale. Inoltre, la responsabilità dell'ente è prevista in via del tutto residuale, quale eccezione alla regola di carattere generale.

Occorre ricordare che, per la violazione delle istruzioni emanate dalla Banca d'Italia in materia di organizzazione, ai sensi dell'art. 7 comma 2, del d.lgs. 231, sono previste sanzioni amministrative di importo prefissato a carico dell'intermediario vigilato.

Ulteriori difficoltà attengono, come detto, alla *quantificazione della sanzione* in rapporto percentuale rispetto all'importo dell'operazione (o della complessiva attività) non segnalata.

Ne deriva, in primo luogo, l'esigenza di definire con precisione, fin dalla contestazione, l'ammontare dell'operatività alla quale l'omissione si riferisce; si tratta di un esercizio molto difficoltoso in presenza di più operazioni che si succedono nel tempo e addirittura impossibile in caso di operazioni prive di importo (quali il rilascio di garanzie o l'utilizzo di cassette di sicurezza).

In secondo luogo, può determinarsi l'applicazione di sanzioni del tutto sproporzionate rispetto alla capacità patrimoniale, specie delle persone fisiche.

Un intervento di razionalizzazione della materia dovrebbe farsi carico di risolvere le situazioni critiche che ho richiamato alla vostra attenzione.

Quanto alle omesse segnalazioni, ritengo che una complessiva rivisitazione del sistema sanzionatorio dovrebbe incentrare la relativa responsabilità - per "*culpa in eligendo o in vigilando*" - sulla persona giuridica. Questa, attraverso le strutture aziendali, sarebbe senz'altro in grado di meglio accertare e misurare le singole responsabilità individuali, con diritto di regresso solo nei confronti dei soggetti dei quali venga dimostrata un'effettiva responsabilità personale.

Quanto all'entità delle pene pecuniarie, sarebbe preferibile predeterminarne gli importi minimi e massimi, introducendo sanzioni edittali in misura fissa, eventualmente differenziate in relazione alla natura del soggetto obbligato.

* * *

In conclusione, mi preme ricordare che la UIF - in virtù del ruolo di "filtro" che è chiamata a svolgere tra i soggetti obbligati alla collaborazione attiva e gli organi inquirenti e investigativi – si considera investita anche del compito di promuovere ogni utile iniziativa che abbia di mira il continuo affinamento delle norme e delle prassi. A tal fine è ben accolta – da chiunque provenga - ogni forma di stimolo e di collaborazione rivolta non solo alla tutela dell'ordine pubblico, ma anche a garantire l'integrità dei mercati e dell'economia col minore aggravio possibile sull'attività degli operatori economici.

ALLEGATO

Le segnalazioni di operazioni sospette in Sicilia: raffronto con la situazione nazionale.

Nel **complesso del Paese**, le segnalazioni di operazioni sospette si sono triplicate fra il 2007 il 2010, passando da 12.500 ad oltre 37.000. In particolare, nel 2008 – primo anno di operatività della UIF – sono state ca. 14.600 (+16%), nel 2009 ca. 21.000 (+44,3%), nel 2010 ca 37.300 (+77%).

I segnalanti sono pressoché esclusivamente banche, Poste e intermediari finanziari; assolutamente marginali le segnalazioni dei professionisti e degli operatori non finanziari (nel 2008: 173; nel 2009: 136; nel 2010: 223).

Le segnalazioni provengono (anno 2010) per il 32% dall'Italia Nord Occidentale, per il 16% dall'area Nord Orientale, per il 27% dal Centro, per il restante 25% dal Mezzogiorno.

Un numero significativo di segnalazioni (circa 1600 a livello nazionale, nel 2010) ha per oggetto flussi finanziari scambiati con paesi "off shore" (in più della metà dei casi i flussi risultano scambiati con San Marino).

Sono pervenute finora 769 segnalazioni di scudo.

Per fronteggiare la vertiginosa crescita del numero complessivo di segnalazioni, i processi di analisi dell'UIF vengono costantemente adeguati per aumentarne l'efficienza e la capacità di selezionare con priorità le segnalazioni più rischiose. In tre anni l'Unità ha più che raddoppiato – a parità d'organico – il proprio potenziale di analisi.

A fronte delle 11.500 segnalazioni analizzate nel 2007, nel 2010 ne sono state esaminate quasi 28.000.

In **Sicilia** le segnalazioni di operazioni sospette si sono quasi triplicate fra il 2008 e il 2010, passando da circa 550 a circa 1450. Rispetto al complesso del Paese, la dinamica delle segnalazioni siciliane evidenzia una crescita molto più contenuta fra il 2008 e il 2009 (16% a fronte del 44% nazionale) e più accelerata nel 2010 (125% a fronte di 77%).

Segnalazioni di operazioni sospette

Regione	Provincia	Anno			
		2008	2009	2010	2011 *
SICILIA	Palermo	187	175	472	203
	Catania	149	178	382	148
	Messina	60	89	144	36
	Trapani	31	34	98	26
	Ragusa	18	31	95	38
	Agrigento	38	39	89	27
	Siracusa	23	59	83	23
	Caltanissetta	26	26	59	18
	Enna	14	7	16	4
		546	638	1438	523

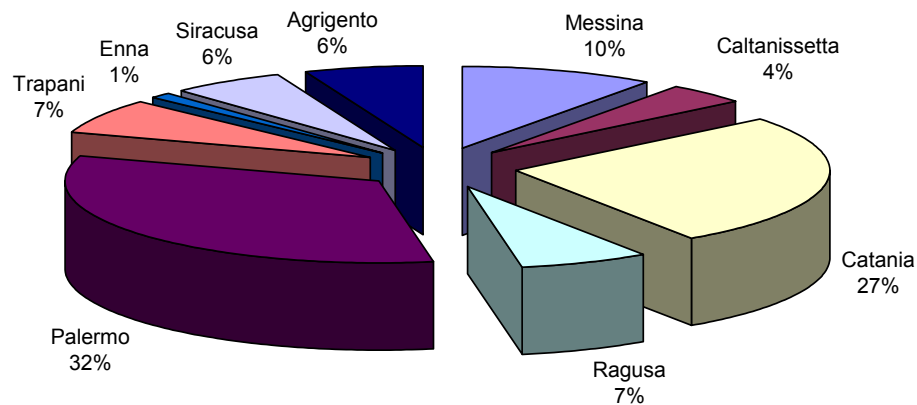
* SOS ricevute alla data del 20 marzo 2011.

Le SOS siciliane rappresentano poco meno del 4%, del dato nazionale (3,7% nel 2008). Alla luce della stretta correlazione che, in Italia, si rileva fra PIL regionali e segnalazioni, il dato siciliano appare contenuto, atteso che il PIL regionale rappresenta il 5,6% del prodotto nazionale.

Le segnalazioni provengono pressoché unicamente da intermediari finanziari e Poste: nell'intero 2010, professionisti e operatori non finanziari hanno inviato solo 3 segnalazioni (tutte trasmesse da dottori commercialisti); dal 2008 ad oggi professionisti e operatori finanziari siciliani hanno trasmesso 18 SOS.

La distribuzione provinciale delle segnalazioni evidenzia una netta preminenza del capoluogo regionale (32%) e della provincia di Catania (27%), seguite da Messina (10%), e poi da Trapani, Ragusa, Siracusa e Agrigento (ciascuna con circa il 6%), ed infine da Caltanissetta (4%) ed Enna (1%).

Distribuzione provinciale



Sotto il profilo provinciale, spicca la dinamica di Ragusa (passata dalle 18 SOS del 2008 alle 95 del 2010) e di Siracusa (da 23 a 83).

Solo 6 operazioni di “*scudo fiscale*” sono state segnalate come sospette di riciclaggio da dipendenze siciliane (su un totale nazionale, ad oggi, di 769). Risultano inoltre altre 9 segnalazioni relative ad operazioni scudate effettuate da residenti in Sicilia presso dipendenze di altre regioni (3 a Napoli, 2 a Roma e 4 a Milano).

Fra le segnalazioni pervenute nel 2010, una quarantina riguardavano flussi intercorsi con “paradisi fiscali”.