

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONI RIUNITE 2[^] GIUSTIZIA E 6[^] FINANZE

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva
(UE) 2015/849 (A. 389)**

Audizione del Direttore

dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Claudio Clemente

Roma, 27 marzo 2017

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio per l'invito a fornire il contributo dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) sullo schema di decreto legislativo volto a recepire la quarta direttiva antiriciclaggio (UE 2015/849), attraverso la modifica dei vigenti decreti legislativi 231/2007 e 109/2007.

I rischi di utilizzo illecito del sistema economico finanziario e la recrudescenza della minaccia terroristica impongono di rafforzare il quadro normativo vigente e di adeguare i presidi di prevenzione all'evoluzione delle tecniche criminali. L'intervento normativo viene a realizzarsi a distanza di circa dieci anni dalla nascita dell'ordinamento vigente, basato sulla precedente direttiva (2005/60/CE); esso si può avvantaggiare della significativa esperienza maturata e dei positivi risultati fin qui conseguiti.

Si tratta di un importante intervento di revisione, reso più complesso dalla scelta di operare una riscrittura totale di un testo legislativo che ha ben funzionato in questi anni e ha conferito maggiore efficienza e soprattutto efficacia al sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio, che in passato era stato oggetto di critiche non sempre ingiustificate. Sul piano tecnico le previsioni comunitarie e i criteri di delega per il loro recepimento ponevano esigenze di aggiornamento, in alcune materie anche ampie, ma non sembravano richiedere un rifacimento dell'impianto normativo.

Anche in virtù del vigente assetto legislativo il sistema antiriciclaggio italiano ha ottenuto una delle migliori valutazioni accordate dal GAFI nel corrente ciclo di *mutual evaluation*: penso che, come Paese, possiamo esserne legittimamente orgogliosi. Il nostro sistema, nonostante gli elevati rischi criminali che deve fronteggiare, è stato giudicato maturo e sofisticato, consapevole delle minacce, fondato su un robusto quadro giuridico e istituzionale e su un elevato grado di cooperazione e coordinamento tra autorità.

I valutatori, pur richiedendo specifici interventi anche di tipo normativo, hanno riconosciuto la particolare efficacia dell'apparato di segnalazione, analisi e accertamento dei casi sospetti e sottolineato l'elevata e crescente collaborazione di una parte significativa degli operatori. La UIF è stata giudicata un'unità di *intelligence* finanziaria ben funzionante, che produce analisi operative e strategiche di elevata qualità, idonee a fornire valore aggiunto alle segnalazioni delle operazioni sospette e a consentire l'avvio e, di norma, il buon esito delle indagini degli organi investigativi e giudiziari.

Le accresciute capacità del sistema possono essere valutate direttamente sulla base dei dati trasmessi annualmente dalla UIF al Parlamento e dei risultati conseguiti, in parte messi in evidenza anche dagli organi di stampa.

Le segnalazioni di operazioni sospette erano poco più di dodicimila all'avvio della riforma legislativa del 2007. Oggi sono ormai oltre centomila, provengono da circa 5.000 operatori registrati presso l'Unità e portano alla luce, o consentono di circostanziare a beneficio delle indagini, innumerevoli casi non solo di riciclaggio ma anche di corruzione, di appropriazione di risorse pubbliche, di reati finanziari, di crimini delle mafie, di frodi fiscali. Decine di migliaia di segnalazioni all'anno vengono ritenute meritevoli di sviluppo investigativo e innescano indagini più approfondite: sulla base dei dati più recenti disponibili, oltre 40.000 segnalazioni sono state ritenute meritevoli di sviluppo nel corso del 2015 dalla Guardia di Finanza; nello stesso anno la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) ha trasmesso alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA) oltre 18.000 segnalazioni potenzialmente collegate a indagini di criminalità organizzata.

Alla luce di questi risultati, penso che il primo obiettivo della riforma sia quello di consolidare il sistema di prevenzione, senza incertezze e arretramenti, e di rafforzarlo lungo le linee tracciate dalla quarta direttiva, eliminando alcuni ostacoli alla collaborazione fra autorità e carenze nell'utilizzo delle informazioni rilevanti. Si tratta di obiettivi doverosi e attesi, specie se si considerino i risultati del primo *National Risk Assessment* (NRA) condotto in Italia, che ha qualificato come molto

significativi i rischi di riciclaggio, e si tenga conto della recrudescenza della minaccia terroristica.

Il provvedimento in esame presenta non pochi elementi di novità importanti e utili per accrescere le potenzialità del sistema (quali il registro dei titolari effettivi, le comunicazioni oggettive, l'accesso alle informazioni investigative da parte della UIF, le norme relative alle reti dei prestatori dei servizi di pagamento e degli emittenti di moneta elettronica, la tutela della riservatezza del segnalante). Non mi soffermerò sugli aspetti positivi di tali previsioni, ma sulle debolezze delle proposte normative che, se non corrette, potrebbero pregiudicare gli obiettivi di rafforzamento dell'efficacia del sistema perseguiti dalla direttiva e, in taluni casi, dare un segnale equivoco sull'effettivo mantenimento degli attuali livelli di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Per quanto concerne il nuovo assetto sanzionatorio previsto dallo schema di decreto, occorre considerare che l'apparato di prevenzione e contrasto si fonda sulla collaborazione degli operatori con le autorità e di queste ultime fra loro.

Perché la collaborazione funzioni è necessario creare un sistema di norme e relazioni che tutte le parti interessate riconoscano come improntato a equilibrio ed equità, anche in virtù di una corretta calibrazione della risposta punitiva. Le misure sanzionatorie devono essere chiare e coerenti, penalizzare in modo congruo chi si pone in una logica non collaborativa, con violazioni gravi o ripetute. Occorre invece evitare che il sistema venga percepito come ingiusto perché colpisce pesantemente mancanze formali o prive di reale offensività. Sotto questo profilo, alcune delle scelte contenute nell'articolato appaiono non condivisibili, oltre che poco in linea con le norme di delega. Risulta poi assolutamente in contrasto con l'efficacia del sistema prevedere sanzioni per le segnalazioni definite "tardive" sulla base di criteri rigidi e meccanicistici, che finirebbero con lo scoraggiare i soggetti obbligati dall'effettuare

una corretta valutazione del sospetto, basata sulla complessiva attività del cliente, per privilegiare aspetti di mera anomalia formale di singole e frammentarie operazioni.

Lo schema di decreto apporta una serie di miglioramenti alla collaborazione fra le autorità ma non risulta sempre chiaro, pienamente efficace e coerente con le richieste degli organismi internazionali. Mi riferisco, in particolare, alla collaborazione fra UIF e Autorità Giudiziaria e, soprattutto, al mancato recepimento delle precise indicazioni del GAFI che ha formalmente richiesto un ampliamento dei soggetti destinatari dei risultati degli approfondimenti finanziari compiuti dalla UIF.

Molto rilevante, anche in termini di percezione da parte dell'opinione pubblica, appare la scelta di escludere dal novero dei soggetti obbligati le Pubbliche Amministrazioni, sottoposte alla disciplina antiriciclaggio fin dalla prima normativa in materia risalente al 1991. Solo talune limitate funzioni verrebbero sottoposte a forme attenuate di collaborazione. Penso sia un segnale non corretto che indurrebbe a ritenere che il legislatore reagisca alla scarsa collaborazione fin qui prestata dagli uffici pubblici escludendoli dagli obblighi invece di creare le condizioni per incentivare un loro più fattivo contributo. Ciò proprio quando il recente provvedimento del Ministero dell'interno sugli indicatori di anomalia e sulle procedure interne dedicate a tali enti stava cominciando a dare i suoi frutti, quantomeno in termini organizzativi con l'istituzione presso diversi enti della funzione antiriciclaggio.

Infine, alcune notazioni riguardano più direttamente la UIF. In particolare appare non comprensibile e inopportuna l'eliminazione della definizione contenuta nell'attuale normativa nazionale che indica i compiti, i poteri e le responsabilità dell'Unità. Tale definizione andrebbe reintrodotta e allineata alle nuove specifiche indicazioni in materia contenute nella direttiva.

Svolte queste considerazioni preliminari e d'insieme, ritengo necessario approfondire i principali aspetti meritevoli di attenzione. Tutti gli interventi proposti sul testo dell'articolato sono poi riportati e motivati in dettaglio nella documentazione che lascerò a disposizione di codeste Commissioni; in essa sono presenti anche altre ipotesi di modifica di carattere prevalentemente tecnico.

Mi preme sottolineare che le considerazioni svolte dinanzi a codeste Commissioni si inscrivono nel solco dell'impegno della UIF, costantemente orientato a fornire una costruttiva collaborazione volta a favorire il migliore funzionamento del sistema di prevenzione e contrasto. In tale ottica le proposte che formulerò sono dirette a conseguire, in modo equilibrato, un quadro normativo chiaro, conforme alla disciplina comunitaria e ai relativi criteri di delega, idoneo a sostenere un'azione sempre più efficace e attenta alle esigenze di tutti i soggetti interessati.

1. L'assetto delle autorità

Lo schema di decreto, in sostanziale coerenza con quanto prefigurato dai criteri di delega, adotta un'impostazione che conferma, in generale, il vigente assetto istituzionale e di competenze in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Si pongono fuori linea rispetto a questa impostazione alcune previsioni concernenti il Ministero dell'economia e delle finanze. È prevista l'attribuzione al Ministero, oltre che di nuovi poteri ispettivi, del compito di promuovere la collaborazione tra le diverse autorità coinvolte nell'antiriciclaggio, realizzando in tal modo il trasferimento agli uffici ministeriali di una importante prerogativa che nell'attuale legislazione spetta in proprio al Ministro dell'economia, come è coerente con la sua posizione di responsabile delle politiche di prevenzione.

Anche le disposizioni concernenti l'assetto e le funzioni dell'Unità di Informazione Finanziaria si pongono in una linea di continuità con la normativa vigente (cfr., in particolare, art. 6). Si rendono però necessarie alcune modifiche e

integrazioni per realizzare il pieno adeguamento della nuova disciplina alle norme della direttiva dedicate alle *Financial Intelligence Unit* (FIU), ai relativi criteri di delega e ai rilievi formulati dal GAFI in materia.

Il primo aspetto, come ho già richiamato, riguarda l'esigenza di introdurre nel decreto una norma definitoria riguardante la UIF per indicarne sinteticamente compiti, poteri e responsabilità. L'assenza di una simile definizione nell'attuale schema di decreto appare del tutto ingiustificata e determinerebbe una lacuna di rilievo nella normativa di attuazione della direttiva, laddove si consideri che il decreto legislativo costituisce la base giuridica e di regolamentazione fondamentale dell'Unità, che il vigente d.lgs. 231/2007 contiene tale definizione e che la quarta direttiva, rispetto alla precedente (2005/60/CE), si caratterizza anche per una specifica attenzione rivolta al ruolo e alle funzioni delle FIU.

Per colmare tale lacuna è sufficiente riprendere la nozione vigente, apportandovi gli adeguamenti necessari per recepire le indicazioni della nuova disciplina comunitaria; la UIF andrebbe pertanto definita come la “*struttura centrale nazionale con autonomi poteri di acquisizione, analisi e comunicazione delle informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio, di reati presupposto associati o di finanziamento del terrorismo*” (art. 1, comma 1, lett. aa).

Le altre esigenze di intervento riguardanti le funzioni della UIF si collegano ai temi della collaborazione con le altre autorità e degli obblighi antiriciclaggio.

È senz'altro apprezzabile l'introduzione di una disposizione specifica che disciplina in modo organico nella normativa antiriciclaggio le funzioni della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), in considerazione del rilievo che le stesse rivestono in materia di contrasto della criminalità organizzata e del terrorismo (art. 8). In tale contesto particolare importanza assumono le previsioni concernenti la collaborazione della UIF con la DNA. Tuttavia, rispetto a quanto riportato nello schema di decreto, i termini degli scambi informativi dovrebbero essere resi più chiari ed efficienti, coerenti con le altre forme di collaborazione

dell'Unità con l'Autorità Giudiziaria e tali da preservare l'assoluta riservatezza dei soggetti segnalati che non assumono rilievo ai fini delle indagini in corso.

I flussi informativi tra la UIF e la DNA non rappresenterebbero una forma di disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette, ma unicamente un *matching* anagrafico preliminare, la cui efficienza è stata già congiuntamente valutata su impulso della stessa Direzione antimafia, utile per orientare le analisi della UIF e velocizzare l'informativa della DNA alle Procure competenti. I canali di cooperazione tra la UIF e gli Organi Investigativi (NSPV e DIA) e tra questi ultimi e la stessa DNA resterebbero in tal modo inalterati.

2. La collaborazione tra le autorità

Il tema della collaborazione tra le autorità operanti nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo costituisce fattore strategico fondamentale nella normativa internazionale e in quella comunitaria che richiedono la piena valorizzazione delle sinergie fra le diverse istituzioni, il consolidamento delle relative forme di cooperazione e lo sviluppo di nuove modalità di condivisione delle informazioni e integrazione delle competenze.

Le previsioni dello schema di decreto si pongono in questa prospettiva, ma non la realizzano sempre in modo chiaro e pienamente efficace.

Sul fronte domestico è positiva l'enunciazione del principio della collaborazione tra tutte le autorità impegnate nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (art. 12, comma 1); tuttavia a questa affermazione di principio non conseguono poi coerenti previsioni specifiche riguardanti i diversi versanti della collaborazione.

La disposizione relativa ai rapporti tra la UIF e l'Autorità Giudiziaria sembra limitarsi a prevedere la possibilità per quest'ultima di richiedere all'Unità i risultati delle analisi e i dati concernenti le segnalazioni di operazioni sospette (comma 3 del medesimo art. 12). Sarebbe invece necessario confermare la più ampia area di

scambio prevista dalle attuali disposizioni, esplicitando che l'Autorità Giudiziaria può richiedere alla UIF specifiche collaborazioni e le informazioni pertinenti, attività dimostrate nell'esperienza fondamentali per l'azione di contrasto. D'altro canto occorre prevedere che gli organi inquirenti informino la UIF in ordine all'utilizzo delle analisi e delle informazioni ricevute per consentire l'affinamento dell'azione di prevenzione, come previsto dai principi internazionali.

Un altro essenziale aspetto sul quale occorre intervenire per ragioni di adeguamento ai principi della direttiva e di attuazione di precise richieste del GAFI, concerne l'espreso riconoscimento alla UIF della possibilità di scambiare informazioni in modo ampio e flessibile con tutti gli Organi investigativi. In particolare, è necessario introdurre una previsione, rispettosa delle sensibilità istituzionali, che - pur confermando il canale ordinario della disseminazione di informazioni e analisi della UIF al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e alla Direzione Investigativa Antimafia - consenta all'Unità di ampliare, in casi di specifico interesse (come ad esempio per il contrasto finanziario del terrorismo), lo scambio anche con le altre forze di polizia (art. 40, comma 1, lett. e)¹. Devono essere anche regolati i rapporti di collaborazione tra la UIF e altre autorità e organismi con compiti di controllo su settori di rilievo anche a fini antiriciclaggio (quali ANAC, Agenzie fiscali, Organismo degli agenti e dei mediatori, Organismo dei consulenti finanziari), seguendo un'impostazione analoga a quella riguardante le relazioni dell'Unità con le autorità di vigilanza di settore (art. 12, comma 9). Il mancato adeguamento delle disposizioni espone ad ulteriori richiami del GAFI e ostacola l'allineamento delle caratteristiche della UIF alle omologhe istituzioni europee.

Ancora in tema di collaborazioni nazionali, lo schema di decreto (art. 12, comma 6) prevede che la UIF fornisca flussi informativi di tipo strategico alle

¹ Un ampliamento dei canali di condivisione delle informazioni è, d'altro canto, già imposto in ambito comunitario dalla regola, direttamente applicabile negli ordinamenti dei singoli Stati, che richiede alle FIU di collaborare con Europol e la rete delle relative "Unità nazionali" investigative (cfr. articolo 7, comma 8, del Regolamento (UE) 2016/794).

“autorità preposte alla tutela di interessi correlati o strumentali alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo”; di tali autorità non è fornita una definizione, mentre viene precisato che di detti flussi l’Unità debba informare il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) tempestivamente e, a consuntivo, mediante apposite e dettagliate relazioni semestrali. Per contro vengono riformulate o del tutto omesse le attuali previsioni che sanciscono obblighi informativi nei confronti dell’Unità da parte di amministrazioni interessate e ordini professionali. Andrebbero, pertanto, apportate alcune modifiche testuali alla disposizione per chiarire che la richiamata collaborazione riguarda le *“amministrazioni e gli organismi interessati”* nonché gli *“organismi di autoregolamentazione”*, entrambe categorie oggetto di definizione e disciplina nell’ambito del decreto. Andrebbe, inoltre, precisato il carattere biunivoco di detti scambi e collaborazioni come previsto dai principi internazionali e dalla direttiva.

Lo schema di decreto richiede anche alcuni interventi correttivi con riguardo alla disciplina della collaborazione internazionale tra le FIU, versante essenziale del sistema globale di prevenzione e contrasto. La disposizione dedicata a questa materia (art. 13) si limita a riprodurre la disciplina vigente, senza dare adeguata attuazione al pertinente criterio di delega. Non viene, in particolare, esplicitato che la UIF deve cooperare utilizzando l’intera gamma delle fonti informative e dei poteri di cui dispone, scambiando ogni informazione ritenuta utile per il trattamento o per l’analisi di informazioni collegate al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo.

Inoltre, occorre correggere la regola secondo cui la UIF trasmette alle autorità italiane competenti le informazioni ricevute dalle altre FIU con la sola eccezione del caso in cui queste ultime abbiano comunicato il loro esplicito e motivato diniego. Le regole internazionali seguono al riguardo un approccio diverso: le FIU possono disseminare le informazioni acquisite dalle omologhe autorità estere solo se queste abbiano espresso il loro *“previo consenso”* al riguardo. Il mancato allineamento ai

suddetti principi rischierebbe di pregiudicare la fattiva collaborazione con le altre FIU e allontanerebbe l'ordinamento italiano da quello comunitario e dagli *standard* internazionali.

3. *Gli obblighi antiriciclaggio*

Lo schema di decreto conferma i pilastri su cui si fonda il sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (adeguata verifica, registrazione e segnalazione delle operazioni sospette), apportandovi gli aggiornamenti richiesti dalla quarta direttiva.

Tuttavia alcune previsioni in materia di segnalazione delle operazioni sospette, non contenute nel documento posto in consultazione dal Ministero dell'economia nel novembre scorso, risultano, come detto, particolarmente critiche e rischiano di produrre impatti fortemente negativi sulla collaborazione attiva antiriciclaggio.

Mi riferisco in particolare ai due periodi finali dell'art. 35, comma 2, ove viene previsto che la segnalazione si considera tardiva ove effettuata decorsi trenta giorni dal compimento dell'operazione sospetta. La conseguenza della qualificazione della segnalazione come "*tardiva*" sarebbe l'irrogazione di una sanzione amministrativa nei confronti del soggetto obbligato.

L'impostazione descritta non può essere condivisa e risulta contraria ai principi e alle prassi internazionali. Non è corretto considerare automaticamente tardiva la segnalazione di un'operazione perché effettuata dopo che sia decorso un predefinito periodo di tempo dal compimento dell'operazione stessa. La materia della rilevazione del sospetto richiede, infatti, da parte dei segnalanti, valutazioni circostanziate e complesse, che spesso esulano dalla singola operazione per tener conto dell'evoluzione dell'operatività complessiva e del profilo soggettivo del cliente, e, da parte delle autorità di controllo, apprezzamenti di tipo tecnico sulla conformità agli obblighi del comportamento tenuto dai destinatari.

Se la nuova regola venisse confermata i suoi effetti sarebbero dirompenti. In alcuni casi gli operatori potrebbero essere indotti ad aumentare in modo esponenziale la quantità delle segnalazioni, effettuandole con approccio cautelativo sulla base di valutazioni poco ponderate; in altri potrebbero decidere di non trasmettere alla UIF segnalazioni anche di notevole rilievo quando sia decorso il termine di 30 giorni fissato dalla legge per non incorrere in una sicura sanzione. In entrambi i casi si produrrebbe un grave depauperamento della qualità del sistema segnaletico.

Le nuove previsioni, in combinazione con quelle sanzionatorie, determinerebbero l'avvio automatico di decine di migliaia di procedure sanzionatorie², difficilmente gestibili dalle autorità, prive di effettività e deterrenza, foriere anzi dei gravi effetti distorsivi richiamati.

Ritengo, pertanto, fondamentale eliminare dette previsioni e, più in generale, ripristinare le norme sulla collaborazione attiva contenute nell'art. 35 nella versione posta in consultazione pubblica; questa confermava una corretta e consolidata impostazione, evitando incertezze interpretative in una materia delicata e complessa come è quella della collaborazione attiva antiriciclaggio.

Altro punto critico sul quale lo schema di decreto rischia di ingenerare dubbi interpretativi e disfunzioni si rinviene in materia di conservazione dei dati.

In particolare, occorre superare alcune ambiguità testuali della norma (art. 34, comma 3) che attribuisce alle autorità di vigilanza il compito di adottare in materia disposizioni di attuazione nei confronti degli intermediari, per chiarire che tali disposizioni sono strettamente funzionali all'adempimento degli obblighi di conservazione dei dati a fini antiriciclaggio e, coerentemente, introdurre la previsione del parere della UIF, in linea con quanto stabilito dall'attuale disciplina.

In tale contesto, il riferimento della citata norma agli archivi informatizzati già istituiti presso gli intermediari vigilati è importante per esigenze di continuità e

² Nel 2016 le segnalazioni di operazioni sospette effettuate oltre il mese sono state circa 58 mila.

conferma di uno strumento (l'Archivio Unico Informatico - AUI) da tempo utilizzato dagli operatori e dalle autorità ed essenziale per la conservazione, la tracciabilità, la verifica delle operazioni e la relativa analisi finanziaria per l'individuazione delle operazioni anomale. D'altro canto il mantenimento degli archivi esistenti, in luogo dell'istituzione di nuovi, risponde ai canoni di semplificazione ed economicità cui la norma correttamente si ispira.

Permane, inoltre, una lacuna in ordine alle istruzioni relative agli adempimenti antiriciclaggio, diversi dalle segnalazioni di operazioni sospette, per i soggetti obbligati non sottoposti alla vigilanza di autorità di settore. Occorre intervenire per evitare negative conseguenze anche sulla collaborazione attiva e per eliminare le incertezze sulla corretta applicazione della normativa primaria che, oltre a favorire pericolosi con d'ombra su porzioni importanti del sistema, espone gli stessi obbligati a difficoltà interpretative e ai conseguenti rischi sanzionatori.

In diverse occasioni la UIF ha messo in evidenza l'esigenza di prevedere istruzioni applicative per detti soggetti, offrendo la disponibilità per la soluzione del problema considerato il carattere trasversale delle sue competenze istituzionali in materia di antiriciclaggio estese a tutti i soggetti obbligati.

Per i professionisti le istruzioni costituirebbero punto di riferimento per le "regole tecniche" adottate dagli Organismi di autoregolamentazione e contribuirebbero a rafforzarne la cogenza (art. 11). In merito allo specifico ruolo attribuito a tali Organismi come tramite per l'invio delle segnalazioni di operazioni sospette alla UIF, richiamo l'esigenza di confermare nella norma che l'individuazione degli organismi abilitati a svolgere tale delicata attività sia effettuata con decreto ministeriale, al fine di assicurare il possesso di adeguati requisiti di rappresentatività dei medesimi, nonché di affidabilità e riservatezza della collaborazione attiva.

4. Le Pubbliche Amministrazioni

Di particolare rilievo appaiono le innovazioni riguardanti la posizione delle Pubbliche Amministrazioni (PA) nel sistema di prevenzione (art. 10).

Lo schema di decreto, con scelta da valutare anche dal punto di vista della coerenza con i criteri di delega, muta l'impostazione vigente, escludendo le PA dal novero dei soggetti obbligati a fini antiriciclaggio e delineando per esse un regime ibrido, in cui solo talune categorie di uffici pubblici devono comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti operazioni sospette.

Tale particolare regime in base al testo in esame – diversamente da quello messo in consultazione pubblica – troverebbe applicazione solo nei confronti degli uffici competenti a gestire o controllare specifiche tipologie di procedimenti amministrativi (autorizzativi, di appalto, di concessione di sovvenzioni). Sarebbe compito del CSF, sulla base di valutazioni correlate al rischio, individuare, da un lato, attività tra quelle richiamate da sottrarre al campo di applicazione della disposizione, dall'altro, procedimenti ulteriori cui invece applicare il predetto regime.

La soluzione di fissare nella norma primaria criteri che ne delimitino il raggio di azione non appare condivisibile; essa determinerebbe in sede applicativa inevitabili rigidità e incertezze. Nel merito si rischierebbe di escludere il contributo segnaletico di uffici pubblici che, come sperimentato nella pur ridotta collaborazione offerta dal settore, svolgono attività diverse dai procedimenti indicati ma possono far emergere informazioni estremamente utili ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il contributo delle PA, infatti, deriva non tanto dall'improbabile segnalazione di fatti collegati a propri comportamenti (anomalie nelle autorizzazioni, negli appalti o nelle concessioni), quanto dalla rilevazione di operazioni e soggetti che vengono all'attenzione degli uffici pubblici nell'esercizio delle proprie attività, non diversamente da quanto avviene per gli altri soggetti obbligati.

Per questi motivi, ritengo senz'altro preferibile ripristinare il testo posto in consultazione nel novembre scorso, che prevede un'applicazione generale della disposizione alle PA e assegna al CSF la facoltà di enucleare le attività delle medesime che presentano bassi rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e che per questo vengono esentate dai predetti obblighi³.

5. La disciplina delle reti distributive di servizi di pagamento e moneta elettronica

Lo schema di decreto compie passi avanti per rafforzare le capacità di prevenzione in alcuni settori a rischio. Mi riferisco in particolare al comparto dei servizi di pagamento e della moneta elettronica, nel quale gli interventi sono volti a colmare gli attuali vuoti normativi e a evitare i conseguenti arbitraggi regolamentari, muovendosi lungo le linee ipotizzate nell'audizione tenuta lo scorso anno dinanzi a codesta Commissione Finanze⁴. Si pongono così le basi per contenere i rischi di infiltrazione criminale che caratterizzano il settore dei *money transfer* e che sono suscettibili di estendersi a comparti che adottano modelli simili per la distribuzione di prodotti e servizi.

Lo schema intende innalzare i presìdi attraverso il potenziamento del ruolo del punto di contatto centrale e l'omogeneizzazione delle regole riguardanti i soggetti convenzionati e gli agenti.

Il punto di contatto non sarà più, come nel sistema vigente, un mero tramite per l'invio delle segnalazioni alla UIF; avrà piuttosto compiti specifici nei confronti delle reti di soggetti convenzionati e di agenti e costituirà la struttura organizzativa dell'intermediario comunitario destinatario degli obblighi antiriciclaggio nazionali⁵.

³ Tale potere sarebbe coerente con quello riconosciutogli in generale in materia di esenzione di determinati soggetti dall'applicazione della normativa antiriciclaggio (art. 4).

⁴ In argomento cfr. l'Audizione resa il 19 aprile 2016 presso la Camera dei Deputati, Commissione VI – Finanze.

⁵ La Banca d'Italia detterà disposizioni attuative concernenti il punto di contatto e vigilerà sulla loro osservanza.

L'intera rete distributiva viene, inoltre, assoggettata a specifici obblighi di acquisizione e conservazione di dati e di comunicazione all'intermediario di riferimento ovvero al punto di contatto di ogni informazione rilevante ai fini della valutazione degli elementi di sospetto.

Il sistema di regole così delineato è senz'altro apprezzabile perché estende i presidi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo a intermediari comunque stabiliti nel nostro Paese, anche mediante una rete di soggetti. Si tratta di un importante progresso, coerente con la qualificazione delle norme antiriciclaggio come norme di ordine pubblico. Viene inoltre uniformata la disciplina delle reti distributive dei servizi di pagamento e di moneta elettronica.

La nuova disciplina richiederebbe, peraltro, alcuni interventi di affinamento che riguardano soprattutto profili di vigilanza.

Richiamo comunque l'esigenza di calibrare meglio gli obblighi antiriciclaggio con il livello di rischio delle attività concretamente svolte, al fine di evitare applicazioni eccessivamente rigide della disciplina, che possano tradursi in inutili complicazioni burocratiche e in svantaggi competitivi per il nostro Paese. In tale ottica, nel documento illustrativo delle nostre proposte di modifica dell'articolato, sono riportati alcuni suggerimenti tesi a limitare gli adempimenti in situazioni da considerare a basso rischio (pagamenti mediante bollettini prestampati, versamenti di tributi o, comunque, dovuti a pubbliche amministrazioni).

6. Il sistema sanzionatorio

L'apparato di prevenzione, come espressamente enunciato dai criteri di delega, deve essere assistito da misure efficaci, proporzionate e dissuasive e che garantiscano il rispetto del principio di *ne bis in idem*.

Lo schema di decreto non sembra realizzare appieno tali obiettivi per diversi motivi, dei quali, per ragioni di brevità, mi limiterò a richiamare i principali.

Il quadro normativo che emerge dall'insieme delle disposizioni sanzionatorie è estremamente complesso e di incerta interpretazione a causa: di un intreccio di norme riguardanti i soggetti obbligati in generale e norme speciali dedicate ai soggetti vigilati (intermediari bancari e finanziari, revisori); di responsabilità in capo alle persone giuridiche, agli esponenti aziendali e pure al personale addetto; di fattispecie riguardanti violazioni gravi, ripetute, sistematiche o plurime e violazioni semplici, in quanto prive di dette qualificazioni, o di scarsa offensività o pericolosità; di competenze sanzionatorie parallele delle autorità di vigilanza e del Ministero dell'economia a seconda che la responsabilità della violazione sia da riferire alla persona giuridica (soggetto vigilato) o alle persone fisiche che operano in essa.

Il sistema, oltre che di difficile interpretazione, reca diverse previsioni di dubbia compatibilità con le indicazioni della legge delega.

Mi riferisco anzitutto al rilievo sanzionatorio che l'articolato attribuisce anche alle violazioni diverse da quelle qualificate come "gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime", che invece sembrano essere le uniche sanzionabili in base alle previsioni della delega (art. 15, co. 2, lett. h), n. 4), della legge 170/2016).

Appare altrettanto incerta la legittimità della disposizione che prevede la sanzionabilità del personale dei soli intermediari bancari e finanziari nel caso di omessa segnalazione delle operazioni sospette. I criteri di delega, in linea con le indicazioni della direttiva, sembrano infatti segnare un cambio di impostazione in materia passando, con riguardo ai soggetti obbligati persone giuridiche, dalla sanzionabilità dei loro dipendenti, prevista dal vigente d.lgs. 231/2007, a quella delle persone giuridiche in proprio, cui si aggiunge, al ricorrere di specifici profili di responsabilità, quella dei suoi esponenti, con esclusione quindi del personale (art. 15, co. 2, lett. h), n. 3), della legge 170/2016). Il mantenimento della possibilità di comminare la sanzione anche ai dipendenti degli intermediari determinerebbe, tra l'altro, problemi di equità e proporzionalità, data l'entità elevata delle sanzioni, e di contrasto col principio di *ne bis in idem*, quantomeno perché per lo stesso fatto la

persona giuridica potrebbe rispondere sia in proprio sia come responsabile solidale dell'inosservanza del dipendente.

Le ipotesi di emendamento relative a questa delicata parte della riforma sono volte, oltre che a superare i predetti problemi di chiarezza e coerenza con i criteri di delega, a rendere più proporzionato ed equo e, quindi, davvero efficace e dissuasivo l'impianto sanzionatorio antiriciclaggio. Anche in questo caso mi limito a richiamare i punti essenziali delle proposte, facendo rinvio per i dettagli al documento illustrativo delle modifiche dell'articolato.

Alcuni interventi mirano a tracciare una netta distinzione tra le disposizioni riferite alla generalità dei soggetti obbligati, con esclusione di quelli vigilati, e le norme che invece riguardano specificamente questi ultimi e che, in conformità delle previsioni della legge delega, sono improntate a maggior rigore e severità.

Viene inoltre limitata l'applicazione delle sanzioni pecuniarie per tutti i soggetti obbligati alle sole violazioni gravi, ripetute, sistematiche o plurime. Tale impostazione, come detto, oltre a essere quella che in modo più sicuro riflette le previsioni della delega, risponde all'esigenza di disegnare un apparato sanzionatorio robusto e selettivo, che non dia rilievo a violazioni formali e di scarsa offensività ma colpisca invece quelle che rischiano di incidere sul funzionamento del sistema di prevenzione.

Per le omesse segnalazioni di operazioni sospette tale scelta appare particolarmente necessaria, data la complessità che caratterizza la "valutazione del sospetto", ed è coerente con l'obiettivo di approntare un *enforcement* in grado di produrre effetti conformativi e di deterrenza senza incentivare un anomalo incremento di segnalazioni meramente cautelative.

Per le ragioni già richiamate ritengo necessario escludere la sanzionabilità del personale degli intermediari bancari e finanziari per le omesse segnalazioni di operazioni sospette. La scelta del legislatore delegante di applicare le sanzioni alle persone giuridiche (soggetti obbligati) ed eventualmente, in caso di specifiche responsabilità, ai membri degli organi aziendali, sembra non consentire il

coinvolgimento nelle procedure sanzionatorie anche del personale privo di poteri di amministrazione, direzione o controllo all'interno dell'ente. D'altro canto, il rilievo, che come detto andrebbe dato a fini sanzionatori alle sole violazioni gravi e reiterate, rafforza questa impostazione: sarà compito della persona giuridica e dei suoi esponenti adottare presidi organizzativi e di *governance* che, in conformità delle regole dettate dalle autorità di controllo, siano in grado di intercettare eventuali comportamenti dei dipendenti in violazione degli obblighi o addirittura collusi con il criminale e, in quanto tali, passibili di sanzione penale.

D'altra parte, la sanzionabilità dei dipendenti ha prodotto, nell'esperienza applicativa del d.lgs. 231/2007, problemi di proporzionalità ed equità, particolarmente evidenti nei confronti delle persone fisiche, portando a quantificare sanzioni di ammontare molto elevato (perché paramtrate al valore dell'operazione sospetta non segnalata) e comunque del tutto sproporzionate rispetto alla remunerazione e alle capacità economico-patrimoniali del dipendente. Poteva in ipotesi verificarsi anche la situazione paradossale in cui il soggetto non segnalato non incorreva, o incorreva solo dopo molto tempo, nelle responsabilità penali per la propria condotta di riciclaggio, mentre il dipendente dell'intermediario rischiava di essere sanzionato severamente per il fatto di non essere stato in grado di rilevare l'operazione sospetta.

Rispondono all'obiettivo di realizzare un sistema sanzionatorio proporzionato, effettivo e dissuasivo anche le ipotesi formulate in merito ai minimi e ai massimi edittali delle sanzioni riguardanti i soggetti obbligati diversi da quelli vigilati. Il limite per le violazioni degli obblighi di adeguata verifica e conservazione dei dati potrebbe essere mantenuto per tali soggetti a un livello più contenuto rispetto a quello massimo fissato dai criteri di delega (pari al doppio dei profitti ricavati dalla violazione e comunque in un importo non inferiore a un milione di euro), che verrebbe riservato alle violazioni concernenti l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, il cui adempimento rappresenta l'obiettivo finale della disciplina, rispetto al quale l'adeguata verifica e registrazione rivestono carattere strumentale.

Anche per le violazioni nella collaborazione attiva (dei soggetti diversi dagli intermediari) andrebbe peraltro adottato un criterio di quantificazione della sanzione in cifra fissa, indicando il minimo e il massimo edittali in linea con i citati criteri di delega. L'importo minimo andrebbe mantenuto a livelli contenuti in modo da consentire sanzioni proporzionate che tengano conto di violazioni segnaletiche riguardanti operazioni di minore importo, nonché dell'eventuale capacità finanziaria limitata dei soggetti sanzionati. Il massimo edittale potrebbe essere proporzionato all'entità della violazione prevedendo che, in sede applicativa, non si possa comunque superare il tetto del 40 per cento del valore dell'operazione sospetta non segnalata (ove inferiore al massimo edittale in cifra fissa). Ragioni eque richiedono anche di ridefinire i criteri di determinazione delle sanzioni per le violazioni in materia di uso del contante e dei titoli al portatore, da parametrare all'entità dell'operazione.

Infine occorre intervenire sulle competenze sanzionatorie delineate dallo schema di decreto legislativo. La questione più rilevante riguarda la previsione di competenze sanzionatorie parallele del Ministero dell'economia, a irrogare le sanzioni sulle persone fisiche per l'inosservanza degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette, e delle autorità di vigilanza, a irrogare le sanzioni sulle persone giuridiche per la medesima fattispecie. Si tratta di un'impostazione che determinerebbe problemi di sovrapposizione di poteri, di efficienza delle procedure, di coerenza delle decisioni e che pertanto andrebbe modificata per concentrare su un'unica autorità la predetta competenza sanzionatoria nei confronti tanto delle persone fisiche quanto di quelle giuridiche.

Conclusioni

In occasione di una testimonianza resa nel 2007 presso la Commissione antimafia, il Governatore della Banca d'Italia dell'epoca, Mario Draghi, fornì le proprie valutazioni sul recepimento nell'ordinamento nazionale della terza direttiva antiriciclaggio, soffermandosi in particolare su alcune questioni specifiche che, dopo

circa dieci anni, si ripropongono in questa revisione della normativa di recepimento della nuova direttiva, e alle quali ho fatto riferimento nel mio intervento. Il Governatore richiamava l'attenzione sui poteri ministeriali di indirizzo nei confronti delle altre istituzioni; auspicava un riordino dell'apparato sanzionatorio, anche in un'ottica di maggiore corrispondenza tra offensività della condotta e rigore delle sanzioni⁶; assicurava che l'istituzione della UIF in posizione autonoma presso la Banca Centrale avrebbe garantito l'indipendenza della struttura, una riduzione dei tempi di analisi finanziaria, l'arricchimento degli approfondimenti, una più snella collaborazione con l'Autorità Giudiziaria e con le altre autorità.

Per quanto riguarda la nostra azione possiamo affermare che abbiamo rispettato tutti gli impegni assunti, nonostante la crescita esponenziale registrata nell'operatività complessiva, le oggettive difficoltà incontrate nell'assicurare un adeguato rafforzamento delle risorse disponibili e il permanere di alcune carenze nella normativa, rilevate anche nella recente valutazione del GAFI.

Taluni dei problemi all'epoca sollevati e non risolti hanno creato ostacoli ad un migliore funzionamento del sistema. Oggi si ha nuovamente l'occasione di intervenire favorendo lo sviluppo della piena collaborazione nel rispetto dei requisiti di riservatezza, a protezione dei segnalanti e dei segnalati. L'attenzione agli oneri della regolamentazione favorirà la cooperazione dei soggetti obbligati e il funzionamento complessivo del sistema.

E' necessario, però, evitare che le modifiche in esame abbassino i livelli della prevenzione, invece di innalzarli come richiesto dallo spirito della nuova direttiva, dalle indicazioni della delega legislativa e dall'interesse pubblico cui devono tendere regole e azioni delle istituzioni.

⁶ In una successiva testimonianza del 2009 presso la medesima Commissione, il Governatore tornava sul tema delle sanzioni antiriciclaggio, per stigmatizzare incoerenze nell'individuazione dei responsabili, data la coesistenza di riferimenti alla persona giuridica e a quella fisica, e gli effetti del tutto sproporzionati derivanti dai meccanismi di quantificazione delle sanzioni stesse.