

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONI RIUNITE 2^A GIUSTIZIA E 6^A FINANZE E TESORO

**Disegno di legge recante
disposizioni in materia di auto-riciclaggio (AS 1642)**

Audizione del Direttore

dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Claudio Clemente

Roma, 25 novembre 2014

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Senatori,

ringrazio le Commissioni 2^a e 6^a per l'invito a questa audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero e di auto-riciclaggio (AS 1642).

L'intervento dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) si concentrerà sulla proposta di introdurre il reato di auto-riciclaggio nell'ordinamento nazionale. Alcune brevi considerazioni verranno svolte anche sui rapporti tra disciplina antiriciclaggio e disposizioni relative al rientro dei capitali.

Il riciclaggio come fenomeno finanziario e il ruolo della UIF

Il riciclaggio è un fenomeno molto complesso, da tempo oggetto di crescente attenzione, anche su impulso della comunità internazionale.

Le iniziative di contrasto del riciclaggio sviluppate dagli ordinamenti dei singoli Paesi hanno riguardato sia gli aspetti della repressione penale, con la progressiva estensione del novero dei reati presupposto del riciclaggio, sia la crescita e il rafforzamento di un sistema di prevenzione, fondato sulla collaborazione tra autorità pubbliche e operatori privati diretta a individuare le infiltrazioni nell'economia legale dei proventi della criminalità.

La fase della prevenzione rappresenta a un tempo un'opportunità e un'esigenza.

Un'opportunità perché consente di intercettare i reati nel momento della loro manifestazione finanziaria, in un'ottica di tutela della legalità.

Un'esigenza perché l'immissione nel circuito produttivo di capitali illeciti determina distorsioni nei meccanismi di allocazione delle risorse e incide sul corretto funzionamento dei mercati, alterando la concorrenza tra i singoli operatori economici.

La necessità di efficaci presidi antiriciclaggio è particolarmente avvertita in Italia, Paese storicamente caratterizzato da elevati livelli di corruzione ed evasione fiscale, nonché da una penetrante presenza della criminalità organizzata.

L'azione di prevenzione deve essere svolta in stretta connessione con quella di repressione delle condotte aventi rilevanza penale. Tale esigenza è codificata nella normativa comunitaria e in quella nazionale; il d.lgs. 231 del 2007 (art. 2, comma 6) stabilisce espressamente che l'attività di prevenzione è svolta in coordinamento con quella di repressione. Le due fasi sono, pertanto, complementari.

Il sistema di prevenzione del riciclaggio ha coinvolto una platea sempre più ampia di soggetti privati, tenuti al rispetto di regole puntuali, calibrate in funzione delle caratteristiche delle diverse categorie coinvolte: l'adeguata verifica della clientela sulla base di un approccio modulato sul rischio di riciclaggio, la registrazione dei dati relativi ai rapporti e alle operazioni, l'adozione di apposite misure organizzative e di specifiche iniziative formative.

L'approfondita conoscenza dei clienti è funzionale all'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio che devono essere segnalate alla UIF con la massima tempestività.

La UIF - istituita dal 2008 - è l'autorità deputata a ricevere e analizzare le informazioni relative a possibili attività di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. L'Unità effettua l'analisi finanziaria delle segnalazioni ricevute sulla base delle informazioni contenute nei propri archivi e nelle altre fonti disponibili; si avvale della collaborazione delle Autorità di vigilanza e controllo, dell'Autorità Giudiziaria e degli Organi inquirenti; ricorre alla cooperazione fornita dalla rete mondiale delle *Financial Intelligence Unit* al fine di individuare flussi transnazionali di fondi illeciti.

I risultati delle analisi svolte sono trasmessi ai competenti organi investigativi (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia) e contribuiscono a orientare le successive eventuali indagini.

I dati relativi alla collaborazione attiva degli operatori fanno emergere continui incrementi in quantità e qualità delle segnalazioni di operazioni sospette.

Le segnalazioni ricevute dalla UIF sono passate dalle 12.500 del 2007 alle circa 74.000 stimate per l'anno in corso; si tratta di un *trend* di espansione molto elevato. Un novero crescente di operatori - peraltro ancora concentrato nel settore bancario e finanziario - dimostra consapevolezza dell'importanza dei presidi di prevenzione del riciclaggio.

Negli ultimi anni oltre il 50 per cento delle segnalazioni approfondite e trasmesse dall'Unità è stato ritenuto dagli organi investigativi meritevole di interesse e di ulteriori approfondimenti in funzione dell'accertamento di reati.

Questo dato, particolarmente significativo anche nel confronto internazionale, dimostra quanto sia proficuo il coordinamento fra l'azione di prevenzione e quella di repressione e testimonia il valore della "alleanza" tra autorità pubbliche e operatori privati.

L'auto-riciclaggio nel sistema di prevenzione

La nozione amministrativa di riciclaggio a fini di prevenzione, contenuta nel d.lgs. n. 231, comprende anche l'"auto-riciclaggio", ossia la condotta di riciclaggio compiuta da chi ha commesso o concorso a commettere il reato presupposto. Tale inclusione facilita l'individuazione delle operazioni sospette da parte degli operatori, contribuendo all'incremento del flusso delle segnalazioni; il più ampio volume delle informazioni acquisite consente alle autorità di intercettare anche reati presupposto collegati a fenomeni di auto-riciclaggio.

Si potrebbe allora ritenere che l'apparato di prevenzione sia indifferente rispetto all'introduzione nell'ordinamento penale del reato di auto-riciclaggio. In realtà non è così per diverse ragioni.

La mancata punibilità penale dell'auto-riciclaggio determina non solo un'asimmetria formale tra l'oggetto degli adempimenti di prevenzione e quello della repressione penale del riciclaggio, ma anche un disallineamento sostanziale tra l'azione preventiva e quella repressiva, che può inficiarne la necessaria complementarità.

Sulle autorità e sugli operatori privati coinvolti nel sistema di prevenzione antiriciclaggio gravano costi non indifferenti, anche in termini di procedure organizzative e di controllo.

L'assunzione di tali oneri consente di ridurre i rischi legali e reputazionali che possono derivare dal coinvolgimento dei destinatari degli obblighi in fatti di riciclaggio e tende ad assicurare trasparenza e correttezza al complessivo sistema economico-finanziario, ostacolando l'ingresso dei proventi illeciti nell'economia legale.

Agli effetti del sistema di prevenzione deve però corrispondere anche un'adeguata risposta in termini di repressione del riciclaggio. In caso contrario, risulterebbe attenuata l'efficacia deterrente del sistema di contrasto e potrebbe ingenerarsi la percezione di un complesso di norme che pone a carico degli operatori costi non adeguatamente giustificati dai benefici effettivamente ottenuti.

Sotto il profilo della repressione, i risultati delle analisi finanziarie delle operazioni sospette sono in grado di fornire un contributo qualificato per l'arricchimento del quadro conoscitivo delle autorità inquirenti e risultano funzionali anche all'accertamento dei reati che generano proventi da riciclare. Tale circostanza è confermata dal significativo incremento della collaborazione tra la UIF e le Procure maggiormente interessate al contrasto della criminalità organizzata, della corruzione e dell'evasione fiscale, nonché

dai positivi risultati raggiunti dagli organi investigativi anche nell'ambito di indagini molto complesse e delicate.

Tuttavia, a un'attività preventiva e investigativa che individua flussi di origine criminale fanno spesso seguito procedimenti penali che si concludono con condanne per reati presupposto di matrice economica e solo raramente con condanne per il reato di riciclaggio; ciò anche a causa della mancata punibilità dell'auto-riciclaggio.

Per questo stesso motivo si può configurare l'ipotesi paradossale in cui l'autore del reato presupposto può non incorrere in alcuna responsabilità penale per le condotte riciclatorie commesse, mentre il soggetto destinatario degli obblighi cui esso si è rivolto può essere sanzionato per omessa segnalazione dell'operazione sospetta.

Il sistema di prevenzione pone a carico degli operatori sanzioni, anche penali, severe e non sempre commisurate alla natura e alla gravità delle violazioni.

La UIF ha rappresentato in più occasioni l'esigenza di una completa revisione dell'apparato sanzionatorio antiriciclaggio, attraverso la previsione di sanzioni proporzionate, effettive e dissuasive. Una riforma in tal senso è attualmente in discussione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'auto-riciclaggio nel sistema di repressione

L'art. 648-*bis* del codice penale non punisce la condotta di riciclaggio posta in essere dall'autore, anche in concorso, del reato presupposto per la presenza della clausola di riserva ("fuori dei casi di concorso nel reato") nell'*incipit* della disposizione. Analoga clausola di esclusione è prevista dall'art. 648-*ter* per l'impiego in attività economiche o finanziarie di disponibilità provenienti da delitto.

Tale impostazione ha determinato l'insorgere di notevoli difficoltà applicative. Operatori e studiosi rilevano numerosi casi in cui gli imputati di

riciclaggio trovano conveniente affermare di aver concorso nel reato presupposto, in genere punito in modo meno grave e con termini prescrizionali più contenuti rispetto al riciclaggio.

La punibilità penale dell'auto-riciclaggio tuttavia incontra in Italia ancora alcune obiezioni di tipo oggettivo e dogmatico.

L'utilizzo da parte del reo dei proventi della propria condotta delittuosa è ritenuto penalmente irrilevante in quanto naturale prosecuzione di tale condotta. Esso darebbe luogo a un mero *post factum*, non punibile in quanto privo di autonomo disvalore; oppure costituirebbe parte della condotta del reato presupposto, non perseguibile per il principio del *ne bis in idem* sostanziale, in base al quale nessuno può essere punito due volte per lo stesso fatto.

Da un altro punto di vista, viene rilevato che, ove punibile, l'auto-riciclaggio finirebbe per costituire il naturale corollario di qualsiasi delitto suscettibile di generare proventi di natura economica, col possibile effetto di assoggettare l'autore del delitto presupposto a una pena complessiva troppo elevata rispetto alla gravità della condotta, in violazione del principio di proporzionalità della pena.

Tali obiezioni, pur inducendo a scelte riformatrici equilibrate, appaiono superabili.

Le condotte relative ai reati presupposto sono distinte da quelle che integrano i reati di riciclaggio o di impiego, che si connotano, rispettivamente, per la natura fraudolenta delle operazioni tese a ostacolare l'identificazione della provenienza illecita dei beni utilizzati e per il loro investimento in attività economiche o finanziarie.

Il fenomeno del riciclaggio rappresenta, per le sue crescenti dimensioni e per il grave impatto sul tessuto imprenditoriale e sociale, una minaccia per una pluralità di beni giuridici tutelati dall'ordinamento. Seppur catalogate tra i reati contro il patrimonio, le condotte riciclatorie ledono il corretto e ordinato

svolgimento delle attività economiche e finanziarie e l'amministrazione della giustizia. In quest'ottica l'auto-riciclaggio non si esaurisce in una frazione del reato presupposto o in un mero *post factum*, ma rappresenta un'ulteriore diversa condotta, caratterizzata da un proprio disvalore, in quanto tale autonomamente punibile.

Quanto ai timori di un eccessivo rigore sanzionatorio che deriverebbe dall'introduzione dell'auto-riciclaggio, essi vanno ridimensionati in considerazione del livello delle pene previste per alcuni reati economici particolarmente ricorrenti nel nostro Paese e della presenza di un regime prescrizionale poco compatibile con i tempi richiesti per assicurare i colpevoli alla giustizia. Occorre tuttavia prevedere un regime di punibilità dell'auto-riciclaggio equo e proporzionato alla gravità della relativa condotta e del reato presupposto.

La proposta all'esame del Senato

L'art. 648-*ter*.1 rappresenta un apprezzabile compromesso tra le diverse posizioni, spesso molto distanti tra loro, che si sono registrate nel complesso dibattito sull'auto-riciclaggio.

L'introduzione di una norma distinta rispetto agli articoli 648-*bis* e 648-*ter* sacrifica le esigenze di sistematicità dell'intervento a vantaggio della riduzione dei rischi indotti da una rivisitazione delle condotte punite, evitando possibili impatti sui procedimenti in corso per riciclaggio o impiego.

Sul piano della proporzionalità della sanzione, la proposta di pene per l'auto-riciclaggio inferiori a quelle per il riciclaggio appare in linea di principio adeguata, tenuto conto che la sanzione per l'auto-riciclaggio si cumula con quella prevista per il delitto presupposto.

La scelta di adottare un doppio livello di punizione in ragione della gravità del reato presupposto assimila il regime dell'auto-riciclaggio a quello del riciclaggio.

E' in linea con le recenti tendenze di politica legislativa anche l'ipotesi premiale prevista dal quinto comma dell'art. 648-*ter*.1, a favore di colui che si sia adoperato per evitare conseguenze ulteriori del reato ovvero per assicurare le relative prove e l'individuazione dei proventi del delitto. Una soluzione del genere era prevista anche dalla proposta formulata dal Gruppo di studio sull'auto-riciclaggio presso il Ministero della Giustizia, coordinato dal dott. Francesco Greco e al quale ha partecipato anche la UIF.

L'estensione al reato di auto-riciclaggio del regime sanzionatorio in tema di responsabilità della persona giuridica previsto dal d.lgs. n. 231/2001 è coerente con la complessiva evoluzione del quadro normativo in materia penale.

Non vanno peraltro sottaciuti alcuni profili problematici dell'attuale formulazione della norma.

La condotta punita dall'art. 648-*ter*.1 non è perfettamente sovrapponibile ai comportamenti penalmente perseguiti dai reati di riciclaggio e di impiego. La mancata simmetria potrebbe generare difficoltà interpretative e applicative, anche se la gran parte delle ipotesi rilevanti sembrano ricomprese nel perimetro della tutela penale.

Una significativa asimmetria con il reato di riciclaggio deriva dalla circostanza che l'auto-riciclaggio è punito solo in presenza di un ostacolo qualificato come "concreto" all'identificazione della provenienza delittuosa dei proventi. Un allineamento all'attuale formulazione dell'art. 648-*bis*, da realizzare mediante l'eliminazione della parola "concretamente", eviterebbe possibili difficoltà in termini interpretativi e processuali.

Anche la formulazione del terzo comma, frutto di interventi tesi a contemperare posizioni confliggenti, è suscettibile di generare dubbi interpretativi. Non risulta di immediata percezione, infatti, la valenza applicativa della clausola di esclusione della punibilità prevista per la "mera

utilizzazione” o il “godimento personale” unicamente “fuori dei casi di cui ai commi precedenti”.

Su altri punti l’art. 648-*ter*.1 appare ridondante: nella definizione della condotta di auto-riciclaggio, accanto all’attività economica e finanziaria sono indicate le attività imprenditoriali e speculative, le quali possono essere considerate ricomprese nell’accezione di attività economica; nell’aggravante contenuta nel quarto comma le attività bancaria e finanziaria sono indicate unitamente a quella imprenditoriale, della quale rappresentano una forma di espressione.

Collaborazione volontaria e obblighi antiriciclaggio

Alcune brevi considerazioni, per i profili di competenza della UIF, appaiono opportune anche sulla procedura di collaborazione volontaria contenuta nel disegno di legge all’esame del Senato.

L’adesione alla procedura esclude la punibilità per alcuni reati fiscali e per le condotte di riciclaggio, di impiego e di auto-riciclaggio commesse in relazione ai proventi derivanti dai medesimi reati.

Senza entrare nel merito delle scelte di politica legislativa, si giudica favorevolmente l’esclusione della punibilità per un più limitato novero di reati rispetto a quanto previsto in occasione di passati interventi di regolarizzazione fiscale; sono state correttamente escluse deroghe agli obblighi antiriciclaggio e, in particolare, a quelli di segnalazione di operazioni sospette.

La collaborazione volontaria non ha impatto, e non deve averlo, sui presidi di prevenzione previsti dal d.lgs. 231/2007.

Non vanno infatti dimenticate le linee indicate dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) secondo le quali i programmi di regolarizzazione fiscale: devono essere compatibili con l’effettiva applicazione di misure preventive antiriciclaggio; non possono ammettere

esenzioni, né totali né parziali, dall'osservanza dei presidi antiriciclaggio; devono assicurare la necessaria cooperazione fra tutte le Autorità interessate e lo scambio di informazioni nei procedimenti investigativi e giudiziari.

Il rispetto di tali principi assume particolare rilievo anche in considerazione della valutazione in corso da parte degli organismi internazionali del sistema antiriciclaggio italiano.

Conclusioni

E' da molto tempo che si discute sull'esigenza di punire penalmente l'auto-riciclaggio. L'assenza di tale norma penale rende di fatto difficoltoso il perseguimento di coloro che si prestano a riciclare i fondi di provenienza illecita in attività economiche legali.

In numerosi Paesi l'auto-riciclaggio è già configurato e punito come reato (così in Francia, Spagna, Regno Unito, Belgio, Australia, Canada, U.S.A.).

L'esigenza di introdurre la fattispecie penale dell'auto-riciclaggio era stata espressa dal GAFI già in esito alla valutazione effettuata nel 2006 sul sistema antiriciclaggio italiano. Considerato che l'Italia – come richiamato - è oggetto di una nuova valutazione, che si definirà nella prima metà del prossimo anno, è auspicabile che possa essere tempestivamente colmata tale lacuna.

Ripetutamente la Banca d'Italia e la UIF hanno auspicato l'introduzione del reato di auto-riciclaggio. Da ultimo, il Governatore Ignazio Visco ha segnalato l'urgenza di un intervento legislativo anche per punire efficacemente gli autori dei reati di evasione fiscale, truffa e corruzione.

Una soluzione che consenta di reprimere condotte criminali gravi, suscettibili di ostacolare l'amministrazione della giustizia e di incidere sull'ordine economico, è funzionale agli obiettivi istituzionali del sistema di

prevenzione antiriciclaggio, di tutela della legalità e dell'integrità dell'economia.

L'articolo 648-*ter*.1 fornisce una risposta apprezzabile. Alcune modifiche del testo della disposizione nel senso sopra indicato potrebbero evitare dubbi interpretativi e conseguenti difficoltà applicative.