

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**SUL FENOMENO DELLA MAFIA E**  
**SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI ANCHE STRANIERE**

**L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio**

*Testimonianza del Direttore*  
*dell'Unità di Informazione Finanziaria*

Giovanni Castaldi

Palazzo San Macuto  
Roma, 28 giugno 2011



# INDICE

## **1. Il mutato quadro normativo**

## **2. Attività dell'UIF nei primi tre anni dalla costituzione**

## **3. Le criticità da affrontare**

## **4. Esigenze di intervento normativo**

### ***4.1 La previsione dell'autoriciclaggio come reato***

### ***4.2 Un più equilibrato ed efficace apparato sanzionatorio***

#### *4.2.1 Sanzioni penali*

#### *4.2.2 Sanzioni amministrative pecuniarie*

### ***4.3 L'ampliamento delle fonti informative accessibili***

## **Allegati**

### 1. Tavole statistiche

### 2. Reato di autoriciclaggio: schema di articolato



Signor Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati,

ringrazio anzitutto per questa audizione che – a tre anni e mezzo dalla costituzione dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) - offre l'opportunità di dar conto dell'attività svolta e di illustrare alcune modifiche normative che – ove condivise – i componenti di codesta Commissione potrebbero promuovere in sede legislativa.

## **1. Il mutato quadro normativo**

Approvato a fine 2007, il d.lgs. 231 entrava in vigore il 1° gennaio 2008. Oltre a recepire le Direttive UE contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, esso compiva anche un'opera di parziale revisione e coordinamento della normativa previgente. In particolare, nel razionalizzare l'apparato antiriciclaggio del nostro Paese, istituiva presso la Banca d'Italia l'UIF, affidando a questo nuovo organismo - privo di personalità giuridica, ma dotato di autonomia e indipendenza – delicati compiti in materia di antiriciclaggio. Più in dettaglio, mentre alla Banca d'Italia e alle altre autorità di vigilanza di settore (Consob e Isvap) venivano assegnati, nei confronti dei soggetti vigilati, poteri normativi e di controllo sugli aspetti organizzativi funzionali al rispetto degli obblighi antiriciclaggio, all'UIF era demandata l'analisi finanziaria delle operazioni sospette segnalate e la loro trasmissione agli organi inquirenti.

In tale contesto, l'Unità era chiamata ad assolvere due impegni prioritari: sensibilizzare i soggetti tenuti alle segnalazioni a collaborare lealmente, anche contro il proprio interesse economico immediato;

mettere tempestivamente a disposizione delle autorità investigative un'approfondita istruttoria finanziaria delle segnalazioni pervenute.

Grazie alle sinergie attivate con la Banca d'Italia e al clima di massima collaborazione con le forze di polizia e con l'Autorità Giudiziaria, ritengo siano stati già conseguiti importanti risultati. Ancor meglio si potrà operare in futuro se – grazie al vostro aiuto – saranno rimossi alcuni ostacoli a una più efficace conduzione dell'azione di prevenzione e contrasto della criminalità finanziaria.

In un'economia globalizzata l'offensiva del crimine, del quale il riciclaggio costituisce lo sbocco naturale, si sviluppa anch'essa sul piano planetario. La reazione del diritto - per non risultare inadeguata - non può essere frenata dai confini nazionali. Le risposte degli stati devono essere ferme, coordinate ed esprimere regole – se non unitarie – quanto meno fortemente omogenee e convergenti. E' l'unico modo per evitare che, spinti dall'avidità o dal bisogno, interi paesi si trasformino in piazze finanziarie *off shore* per attrarre capitali di dubbia origine.

A livello domestico, poi, occorre vincere gli egoismi e l'indifferenza di quella vasta platea di soggetti che, pur non essendo organici al crimine, ne tollerano l'esistenza, ne predicano l'ineluttabilità, ne sfruttano cinicamente i vantaggi, antepoendo alla legalità e alla giustizia meschini interessi personali.

Il d.lgs. 231/2007 è intervenuto sull'impianto normativo preesistente, rafforzando gli obblighi di collaborazione imposti nel tempo a un ambito sempre più ampio di soggetti qualificati.

Gli obblighi di *collaborazione passiva* – volti a garantire la conoscenza approfondita della clientela e la tracciabilità delle relative transazioni - sono stati rivisti, introducendo la cd. “*adeguata verifica*” della clientela, ben più incisiva della semplice identificazione prescritta nel previgente quadro normativo. In particolare, essa si propone di superare ogni schermo per individuare il titolare effettivo delle operazioni o rapporti.

I relativi adempimenti – da graduare proporzionalmente al rischio associabile, nei singoli casi, all’operazione o al cliente – non sono più limitati alla fase genetica del rapporto, ma si propongono per la sua intera durata.

La segnalazione delle operazioni sospette rappresenta il principale obiettivo degli obblighi di *collaborazione attiva*; essa non costituisce una denuncia di reato, ma si limita a fornire uno spunto, un’informativa meritevole di approfondimento.

In tale contesto, l’UIF svolge una funzione di collegamento fra la componente privata del sistema di prevenzione, da cui riceve le segnalazioni, e la componente pubblica, nazionale ed estera, del sistema stesso (organi investigativi, A.G., autorità di vigilanza di settore, altre FIU).

La **nozione** di operazione sospetta in vigore dal 2008 contraddistingue - per la sua ampiezza - l’intera disciplina italiana. L’obbligo di segnalazione sorge quando i soggetti appartenenti alle categorie individuate dal legislatore “*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*” (cfr art. 41 d.lgs. 231/07).

La previgente normativa del 1991 (d.l. 143/1991, convertito nella l. 197/1991) imponeva la segnalazione solo per le operazioni che per caratteristiche, entità, natura “*induc[essero] a ritenere*” che il denaro, i

beni o le utilità potessero provenire dai reati presupposto dei delitti di riciclaggio e reimpiego di cui agli artt. 648 *bis* e *ter* del codice penale. La valutazione era quindi incentrata, non tanto sulle anomalie dell'operazione in sé, quanto, piuttosto, sulla verosimile provenienza delittuosa dei beni. In tale prospettiva, l'obbligo di segnalazione presupponeva un ragionevole convincimento circa l'esistenza di un reato presupposto.

Il d.lgs. 231, invece, anticipa l'obbligo di segnalazione: non si richiede sufficiente certezza circa la provenienza delle disponibilità da un reato, ma basta un ragionevole dubbio. Il legislatore, infatti, afferma testualmente che anche la mera ricorrenza di "*motivi ragionevoli per sospettare*" determina la nascita dell'obbligo.

Inoltre, per individuare la provenienza illecita dei beni, la nuova normativa fa riferimento al generico concetto di "*attività criminosa*", a differenza della norma penale, che parla invece di "*delitto non colposo*". Anche questa nuova espressione produce un effetto espansivo sull'attivazione dell'obbligo di segnalazione, estendendolo ai casi in cui il soggetto, pur non avendo effettiva contezza del delitto presupposto, sospetti che sussista un'attività penalmente rilevante sulla base delle caratteristiche dei beni oggetto dell'operazione o del soggetto che intende porla in essere. D'altra parte, l'operatore non ha il dovere né avrebbe il potere di accertare l'esistenza dell'eventuale reato presupposto e, tantomeno, la natura di quest'ultimo.

Il legislatore chiarisce in maniera inequivoca che il sospetto sulla provenienza criminosa 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".



Perché un'anomalia possa dar luogo a un sospetto occorre che essa si confermi tale anche dopo il vaglio effettuato alla luce delle informazioni acquisite dal segnalante in ordine al profilo economico del soggetto interessato. L'individuazione delle operazioni "sospette" non può, quindi, essere acriticamente demandata all'attivazione di diagnostici automatici, ma deve sempre fondarsi su un riscontro umano e su un'attenta valutazione tecnico/professionale.

Il legislatore ha infatti costruito un sistema fondato sulla conoscenza dell'operatività del cliente e su un continuo processo di valutazione. In questo quadro, il sospetto deve essere il risultato di un complesso processo conoscitivo, scaturito da motivi elaborati secondo principi di ragionevolezza.

L'obbligo di segnalazione è ancora da molti percepito come una sorta di *munus publicum*, implicante costosi oneri informativi del tutto estranei alla normale attività. Non è così! La conoscenza dei clienti e il continuo monitoraggio della loro attività non sono funzionali solo al contrasto del riciclaggio, ma dovrebbero sempre presiedere alla corretta gestione dei rapporti finanziari e professionali.

## **2. Attività dell'UIF nei primi tre anni dalla costituzione**

Nel nuovo contesto normativo l'UIF ha avviato un'intensa attività di sensibilizzazione dei soggetti tenuti alle segnalazioni e ha consolidato la collaborazione con gli altri attori pubblici della lotta al riciclaggio. Ne è conseguito un accrescimento quantitativo e qualitativo del patrimonio informativo acquisito e scambiato con le altre autorità.

L'azione intrapresa nei confronti dei segnalanti, anche per chiarire le caratteristiche del contributo richiesto, è stata attuata a diversi livelli: incontri con singoli operatori, volti a valutare le criticità dell'attività segnaletica e a individuare opportuni correttivi; collaborazione con gli organismi associativi e con gli ordini professionali, per considerare problemi ed esigenze delle diverse

categorie; partecipazione a incontri pubblici per contribuire al formarsi di una generalizzata “cultura dell’antiriciclaggio”.

Per agevolare l’individuazione dei comportamenti sintomatici di riciclaggio e per rafforzare la capacità diagnostica dei segnalanti, l’UIF elabora le casistiche più ricorrenti, traendone generali **indicatori di anomalia**, oltre a specifici schemi e modelli comportamentali riconducibili a determinati fenomeni criminali.

Negli ultimi due anni, su proposta dell’UIF, sono stati approvati gli indicatori per i professionisti, per gli intermediari finanziari e per talune categorie di operatori non finanziari.

Cfr. DM della Giustizia del 16 aprile 2010, provvedimento della Banca d’Italia del 24 agosto 2010 e DM dell’Interno del 17 febbraio 2011.

Gli indicatori non sono né esaustivi né tassativi. Del resto, non si potrebbero predefinire compiutamente tutte le fattispecie potenzialmente rivelatrici di riciclaggio. La continua dilatazione delle attività svolte dalle sempre più numerose categorie chiamate all’obbligo di segnalazione e l’evoluzione delle tecniche di riciclaggio renderebbero questo esercizio assai arduo.

Gli indicatori sono emanati previa consultazione degli ordini professionali e delle associazioni interessate. Senza il contributo di questi organismi - specie quando manca una massa critica di segnalazioni sufficiente a far emergere fattispecie anomale ricorrenti – non potrebbero essere elaborati indicatori effettivamente utili, in quanto tratti da esperienze concrete e non da elucubrazioni teoriche.

A partire dal settembre 2009, l’UIF ha diffuso anche una serie di comunicazioni nelle quali si richiama l’attenzione degli operatori su specifici settori di operatività o su specifiche condotte dalle quali possono desumersi anomalie riconducibili a determinati fenomeni criminali. Le comunicazioni raccomandano agli operatori di valutare con attenzione le transazioni, anche ai fini del corretto adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette.

Soprattutto per quanto riguarda le banche e alcune categorie di intermediari finanziari (*money transfer*), l'assidua e diffusa opera di sensibilizzazione dei segnalanti ha prodotto risultati superiori alle più ottimistiche previsioni, almeno sotto il profilo quantitativo.

Non è stato facile per l'UIF, che può contare su risorse limitate, fronteggiare l'eccezionale incremento delle segnalazioni. Attraverso accorgimenti organizzativi e un costante sforzo di ottimizzazione dei processi, si è comunque riusciti a migliorare la capacità di analisi tanto in termini quantitativi che qualitativi.

Va precisato che le analisi dell'UIF non hanno lo scopo né le potenzialità di collegare le operazioni sospette agli eventuali reati presupposto. L'Unità ha più semplicemente il compito di approfondire le segnalazioni sospette, incrociando i dati in esse contenuti col patrimonio informativo a disposizione e di fornire spunti investigativi agli organi delle indagini.

Per tali ragioni è di norma impossibile inquadrare le fattispecie segnalate nell'ambito di determinati reati presupposto o ascrivere gli stessi alla criminalità comune o organizzata. Tali classificazioni sono possibili solo a posteriori, sulla base delle risultanze d'indagine. L'attuale disciplina del feedback investigativo non consente peraltro all'UIF di accedere a tali risultati.

Attualmente tutte le segnalazioni vengono subito ricollegate in via automatica alle informazioni già presenti nei *database* dell'Unità e avviate a un *primo livello di analisi* che individua le priorità di trattazione secondo graduazioni di rischio. Nel corso di tale analisi vengono individuate le segnalazioni infondate da archiviare (inviate comunque agli organi investigativi) e vengono trattate le segnalazioni più semplici o riconducibili a fattispecie già note e catalogate per fenomeno, che sono prontamente trasmesse agli organi investigativi, accompagnate da una relazione sintetica.

Un *secondo livello di analisi* è riservato alle segnalazioni più rilevanti. In questa fase sono acquisiti ulteriori elementi attraverso contatti con il segnalante o con altri operatori, accertamenti ispettivi, consultazione di ulteriori basi dati, scambi informativi con FIU estere. Si cerca, in tal modo, di ricostruire il contesto finanziario nel quale si muove il segnalato, di individuare l'origine e la destinazione dei fondi movimentati e di formulare - ove possibile - caute ipotesi sulle possibili finalità perseguite dal soggetto segnalato e sulle fattispecie di reato sottostanti.

Su richiesta del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, della DIA, dell'Autorità Giudiziaria - ovvero d'iniziativa salvo che ciò non pregiudichi le indagini - l'UIF può disporre la **sospensione** di operazioni sospette per un massimo di cinque giorni lavorativi. Il numero di questi provvedimenti è crescente: nel 2010 ne sono stati emanati 34 per un importo di circa 65 milioni di euro.

Sono sempre più frequenti i casi in cui gli intermediari si rivolgono all'UIF prima di eseguire operazioni ritenute ad alto rischio di riciclaggio. L'esercizio del potere di sospensione implica l'utilizzo di canali di comunicazione anche informali con i segnalanti, per garantire la necessaria tempestività dell'intervento. Al contempo, richiede uno stretto ed efficace coordinamento con le autorità inquirenti, con le quali in questi anni si è sviluppata un'eccellente collaborazione. La sospensione, infatti, ha senso solo se propedeutica all'emanazione di provvedimenti ablativi di più stabile durata.

L'attività di analisi finanziaria non si limita all'approfondimento delle singole segnalazioni, ma si estende allo studio dei **fenomeni** sottesi ad insiemi di segnalazioni. Tale attività di carattere "macro" si giova anche di dati aggregati che pervengono mensilmente all'Unità; si tratta di dati statistici – privi di riferimenti a singole operazioni – che consentono di analizzare i principali flussi finanziari. Attualmente è in corso una profonda revisione di questo flusso informativo per accrescere il livello di dettaglio e la qualità dei dati.

Fra gli approfondimenti recenti si possono ricordare quelli sulle relazioni finanziarie con la Repubblica di San Marino, sulle anomalie nella circolazione dei biglietti di grosso taglio, sull'operatività di soggetti nigeriani in Piemonte, sui trasferimenti di fondi verso la Cina attraverso *money transfer*, sull'usura in Campania. I risultati degli studi effettuati sono messi a disposizione delle forze di polizia, delle autorità di vigilanza di settore, dei Ministeri dell'Economia e della Giustizia, del Procuratore nazionale antimafia.

Le **segnalazioni di operazioni sospette** hanno segnato in questi tre anni una crescita continua e sostenuta: 14.600 nel 2008, 21.000 nel

2009, 37.300 nel 2010, con saggi di incremento annuale pari, rispettivamente, al 16, 44 e 77 per cento.

All'aumento esponenziale delle segnalazioni in arrivo è conseguito – a risorse pressoché invariate - un analogo aumento della produttività in termini di analisi finanziaria: 14% nel 2008, 41% nel 2009, 43% nel 2010. Non è stato peraltro possibile contenere il continuo aumento dell'arretrato, sulle cui modalità di smaltimento sono in corso riflessioni metodologiche (circa 17.000 segnalazioni sono attualmente in lavorazione).

I seguiti investigativi sono incoraggianti: la relazione del Ministro dell'economia al Parlamento (dati 2009) evidenzia che circa il 60% delle segnalazioni ha trovato riscontro in evidenze investigative; dopo gli approfondimenti circa il 20% delle segnalazioni è confluito in procedimenti penali in corso ovvero ha originato nuovi procedimenti per casi di riciclaggio, usura, estorsione, abusivismo finanziario, frode fiscale e truffa.

Le anticipazioni fornite dal Comandante generale della Guardia di Finanza nel corso dell'audizione presso la Commissione Finanze confermano tali tendenze per il 2010: su circa 26.000 segnalazioni esaminate dalla Guardia di finanza, 4.700 hanno prodotto esiti processuali.

Tra le fattispecie più significative di questi anni risalta l'interessamento della criminalità organizzata in attività quali: l'investimento di fondi in imprese legali; la costituzione di "società veicolo" intestatarie di impianti eolici; lo smaltimento dei rifiuti. La casistica contempla anche forme di condizionamento di appalti pubblici, fenomeni di evasione e frode fiscale legati ai cd. caroselli IVA, flussi finanziari di dubbia provenienza in contropartita con soggetti o intermediari con sede in paradisi fiscali e centri offshore.

Dalla costituzione dell'UIF si è registrata un'intensificazione della **collaborazione diretta con l'Autorità Giudiziaria.**

Su presentazione di decreti di acquisizione, l'Unità fornisce la documentazione e le informazioni relative a soggetti interessati da procedimenti penali.

Più intensa e articolata è la collaborazione prestata ai sensi dell'art. 9 del decreto 231: in tali ipotesi l'UIF si attiva per fornire, oltre alle informazioni già disponibili, anche ulteriori dati acquisiti nel corso di specifici approfondimenti, eventualmente anche ispettivi.

In collaborazione con l'A.G., l'UIF ha potuto talora individuare fondi di origine illecita, trasferiti all'estero tramite l'interposizione di società di comodo o di prestanome, ottenendo – in taluni casi – un blocco amministrativo dei fondi propedeutico all'attivazione dei canali rogatoriali.

Più in generale, la collaborazione con l'A.G. si è concretata in crescenti scambi informativi: sono pervenute 53 richieste di informazioni nel 2008, 94 nel 2009, 118 nel 2010. Le verifiche cartolari e ispettive svolte dall'UIF, per contro, hanno consentito di denunciare 31 fattispecie di possibile rilevanza penale nel 2008, 89 nel 2009, 210 nel 2010.

Coerentemente con la dimensione transnazionale del riciclaggio, è stata rilevante anche la **partecipazione di rappresentanti dell'Unità ai lavori degli organismi internazionali** e lo **scambio informativo con altre Financial Intelligence Unit (FIU)**: nel 2010 sono state formulate 126 richieste di informazione e si è dato esito a 625 domande pervenute da altri Paesi.

### **3. Le criticità da affrontare**

Se i risultati fin qui ottenuti sono incoraggianti, non devono peraltro trascurarsi le criticità che impediscono al sistema di sviluppare tutto il proprio potenziale deterrente.

La politica di progressiva **estensione degli obblighi di collaborazione attiva** a nuove categorie di operatori non ha dato finora i risultati sperati.

Nel 2010, infatti, i *professionisti legali e contabili e gli operatori non finanziari* hanno trasmesso poco più di 200 segnalazioni; un numero davvero esiguo rispetto alla numerosità dei potenziali segnalanti e al ruolo che essi svolgono nella vita economica del Paese.

Le poche segnalazioni finora ricevute dai professionisti ne confermano l'utilità: i medesimi soggetti sono spesso segnalati anche in comunicazioni effettuate da intermediari finanziari. Emerge, pertanto, un'evidente e proficua complementarità tra la componente finanziaria - propria di queste ultime segnalazioni - e quella prevalentemente reale, insita in quelle dei professionisti. Possono trarne significativo vantaggio la qualità e lo spessore degli approfondimenti finanziari dell'UIF e i risultati delle successive verifiche investigative.

La riluttanza dei professionisti alla collaborazione attiva ci accomuna ad altri paesi europei ed è comprensibile in considerazione della maggiore personalizzazione del rapporto con la clientela. Ciò non giustifica peraltro il perpetuarsi di comportamenti omissivi.

Va ricercato, anche con la collaborazione di ordini professionali e associazioni di categoria, un equo bilanciamento delle contrapposte esigenze; lo richiede lo stesso dettato normativo, prevedendo che *"l'applicazione delle misure (...) deve essere proporzionata alla peculiarità delle varie professioni e alle dimensioni dei destinatari della normativa"* (d.lgs. 231, art. 3, comma 4).

Se la collaborazione dei professionisti è carente, anche in quella degli *intermediari finanziari* emergono profili critici. A preoccupare è soprattutto la latitanza delle società di intermediazione mobiliare (SIM) e

delle società di gestione del risparmio (SGR), dalle quali perviene un numero di segnalazioni irrisorio.

Non poche banche poi – soprattutto cooperative di piccole dimensioni e filiali di banche estere - mancano negli ultimi due anni all'appello.

Il legislatore si preoccupa di tutelare la **riservatezza del segnalante**. Ha previsto a tal fine rigide tutele per le persone fisiche; ha consentito l'interposizione degli ordini professionali; ha “coperto” da ultimo anche la persona giuridica segnalante, celandone l'identità alla stessa A.G., salvo decreto motivato. Spesso, peraltro, il frequente - non sempre necessario - inserimento delle segnalazioni nei fascicoli processuali vanifica le cautele legislative.

Il buon funzionamento del sistema è ostacolato dal **livello qualitativo** non sempre soddisfacente delle segnalazioni (spesso imputabile alla scarsa capacità selettiva dei filtri valutativi adottati da alcuni intermediari) e da frequenti atteggiamenti cautelativi che inducono a comunicare anche mere anomalie operative.

In generale, si rileva la concentrazione delle segnalazioni su tipologie di riciclaggio poco evolute, spesso fondate sull'uso del contante. E' pertanto auspicabile un salto di qualità che porti a individuare, con maggior frequenza, le forme di riciclaggio più strutturate e complesse, quali quelle che si avvalgono di architetture societarie, di prestazione di garanzie estere e di “fantasiose” operazioni commerciali.

Anche sotto il profilo della *tempestività*, sussistono ampi margini di miglioramento: solo il 14% delle segnalazioni arriva entro un mese dall'esecuzione delle operazioni; più del 56% perviene dopo più di tre mesi.



Va considerato che il ritardo è spesso fisiologico e dipende dai tempi tecnici necessari per completare l'iter di valutazione. A volte il sospetto matura alla luce di informazioni anche molto successive all'operazione (es. notizie sul coinvolgimento del cliente in indagini). Inoltre, gli strumenti informatici attualmente in uso per l'emersione automatica delle transazioni finanziarie *inattese*, forniscono evidenze dopo circa due mesi dall'effettuazione delle operazioni.

Le recenti disposizioni della Banca d'Italia in materia di organizzazione, procedure e controlli interni dei soggetti vigilati e il *nuovo sistema informatico di segnalazione*, varato a maggio, dovrebbero assicurare maggiore tempestività e riservatezza alle segnalazioni e migliorarne la qualità, agevolando comunicazioni più chiare, precise ed esaustive.

Il nuovo sistema, volto a migliorare il livello di automazione dei processi di lavoro, prevede, fra l'altro, l'utilizzo del canale telematico per gli scambi informativi tra UIF, segnalanti e organi investigativi, nonché l'utilizzo di un nuovo modello segnaletico volto a unificare il tracciato delle segnalazioni e ad aumentare la quantità di informazioni disponibili in forma strutturata. Ne dovrebbero discendere anche una sensibile riduzione dei tempi di interlocuzione nella fase di approfondimento istruttorio nonché un miglioramento nella trattazione dei dati attraverso strumenti statistico-informatici.

**L'attività ispettiva** dell'UIF, oltre ad approfondire fattispecie segnalate, consente di verificare in generale il rispetto delle disposizioni in tema di prevenzione e contrasto al riciclaggio e, segnatamente, di accertare eventuali violazioni dell'obbligo di segnalazione. Dal 2008 è stato possibile effettuare 67 ispezioni.

L'attività ispettiva dell'UIF condotta ai sensi dell'art. 47 del D.Lgs. n. 231/2007 è volta ad approfondire sotto il profilo finanziario segnalazioni di operazioni sospette ricevute nonché operazioni sospette non segnalate, di cui l'Unità venga comunque a conoscenza. Si tratta, quindi, di verifiche essenzialmente mirate a sopperire a un'attività segnaletica difettosa, reticente o omissiva. Un più generale potere ispettivo è radicato nell'art. 53, comma 4, dello stesso D.Lgs. n. 231/2007, in forza del quale l'UIF verifica il rispetto della normativa in tema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sempre con specifico riguardo alle segnalazioni effettuate ovvero omesse. Tale potere, comunque, non è finalizzato all'effettuazione di ispezioni di carattere periodico o routinario – oltretutto di fatto non programmabili data l'indisponibilità di risorse sufficienti a coprire

l'universo dei soggetti obbligati – bensì è preordinato alla conduzione di verifiche che traggono spunto dalla conoscenza di posizioni, fenomeni o comportamenti connotati da profili di anomalia.

Fra il 2008 e il 2010 l'UIF ha contestato 73 omesse segnalazioni, avviando altrettante procedure per l'irrogazione delle sanzioni amministrative. L'importo complessivamente contestato è pari a 434 milioni di euro.

## **4. Esigenze di intervento normativo**

### ***4.1 La previsione dell'autoriciclaggio come reato***

La nozione di riciclaggio introdotta dal decreto 231 a fini segnaletici, comprendendo anche l'autoriciclaggio, è più ampia di quella prevista dal codice penale. Il delitto di riciclaggio, infatti, non è attualmente imputabile a chi abbia commesso il reato presupposto o comunque vi abbia concorso.

L'esclusione della punizione penale dell'autoriciclaggio trova giustificazione nel concetto di *consunzione*: la repressione del fatto antecedente esaurisce il disvalore complessivo e il relativo bisogno di sanzione da parte dell'ordinamento, dal momento che il fatto successivo rappresenta solo un normale sviluppo della condotta precedente.

Dipende da questa impostazione la scarsità di condanne per riciclaggio. In sede processuale, infatti, è necessario dimostrare, non solo la consapevolezza dell'origine illecita del denaro "*sostituito o trasferito*", ma anche l'estraneità dell'agente rispetto al reato da cui il denaro stesso proviene. Considerato poi che la pena edittale prevista per il riciclaggio è di norma più elevata di quella del reato presupposto, il soggetto inquisito è indotto ad accusarsi di concorso in quest'ultimo reato.

Il limitato numero delle pronunce in materia di riciclaggio è oggetto di ricorrenti rilievi critici sull'intero apparato di prevenzione del riciclaggio, senza tener conto dei numerosi reati presupposto comunque accertati sulla base delle segnalazioni.

Anche alla luce di tali circostanze e dell'esperienza positiva maturata in altri paesi, sono in molti a sostenere l'opportunità di introdurre nel nostro ordinamento la punizione penale dell'autoriciclaggio.

In particolare, gli Stati Uniti puniscono da tempo l'autore del reato presupposto che ricicla i proventi dell'attività illecita da lui stesso compiuta; altrettanto avviene in Svizzera, Germania, Regno Unito, Spagna e Portogallo. Di recente anche la Francia ha deciso di inserire tale reato nel proprio ordinamento, ritenendo che il bene leso dal riciclaggio, identificato nell'integrità del sistema economico-finanziario legale, sia diverso dal bene leso dal reato presupposto e che, pertanto, le due condotte siano entrambe meritevoli di autonomo rilievo penale.

A favore della "penalizzazione" si è espresso anche il Governatore della Banca d'Italia, auspicando una formulazione che - in linea con gli orientamenti prevalenti all'estero - consenta di graduare la pena alla gravità o pericolosità delle condotte.

Nella "testimonianza" resa il 15 luglio 2008 alle Commissioni Riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato, il Governatore - nell'affermare che la punizione dell'auto-riciclaggio avrebbe consentito di allineare la fattispecie penale alla più ampia nozione amministrativa di riciclaggio - segnalava che *"andrebbero comunque ricercate misure che favoriscano la perseguibilità del reato di riciclaggio senza aggravare ingiustificatamente i responsabili di reati di ridotta pericolosità sociale"*.

Tali ultime considerazioni sono in linea con esigenze rilevate negli ordinamenti dei principali paesi esteri che, prevedendo il reato di autoriciclaggio, limitano il riconoscimento della qualifica di "reati presupposto" in base: a) all'ammontare della pena edittale per selezionare gli illeciti di particolare gravità (es. Svizzera e Australia); b) alla categoria di appartenenza dei reati (es. Giappone); c) a un criterio misto, in cui una lista puntuale di reati è integrata dai reati con pena edittale superiore a una determinata soglia (es. Portogallo e Grecia). Pochi ordinamenti adottano l'approccio "all crime" attualmente accolto nel diritto penale italiano.

La soluzione auspicata dal Governatore risulta coerente con il principio costituzionale della proporzione tra sanzione penale e rilevanza del valore tutelato dalla norma violata e del carattere rieducativo della pena. L'eccessivo rigore sanzionatorio - derivante dalla sola soppressione della clausola di esordio della formulazione dell'art. 648-bis, con conseguente parificazione della punizione

delle condotte di riciclaggio e di autoriciclaggio – potrebbe integrare una possibile violazione del principio di offensività.

Come noto, sono attualmente pendenti diverse iniziative parlamentari, tra le quali due disegni di legge presentati al Senato (d.d.l. 733 *bis*, di origine governativa, e d.d.l. 1445). Il dibattito su tali proposte, peraltro, non è mai entrato nel vivo.

In linea generale, si rileva che la seconda proposta si limita a parificare la punizione per le condotte di riciclaggio e di autoriciclaggio, mentre la prima tenta, con una formulazione peraltro problematica sotto il profilo applicativo, una distinzione basata sulla gravità delle condotte.

In sede UIF è stata elaborata una bozza di articolato che soddisferebbe l'esigenza di attribuire rilevanza penale all'autoriciclaggio, ponendo comunque tale condotta in misura minore rispetto al riciclaggio. Al fine di fornire un utile contributo al dibattito, deposito agli atti della Commissione lo schema in questione.

La previsione di una pena inferiore a carico di chi ha commesso anche il reato presupposto trova giustificazione nella circostanza che le regole del concorso consentono comunque di applicare una sanzione adeguata. Una modifica quale quella ipotizzata supererebbe anche l'artificiosa distinzione tra reato di riciclaggio (art. 648-bis) e reato di impiego (art. 648-ter), fonte di notevoli problemi applicativi e di dubbi: le due fattispecie di reato, attualmente distinte, verrebbero compendiate in un'unica fattispecie onnicomprensiva.

## **4.2 Un più equilibrato ed efficace apparato sanzionatorio**

Il buon funzionamento di un sistema di prevenzione basato sull'obbligo di segnalare le operazioni sospette richiede anche “*incentivi*” sanzionatori. Questi vanno peraltro gestiti in modo equilibrato per evitare che un eccesso di comunicazioni a fini esclusivamente tuzioristici riduca il livello qualitativo della collaborazione. Esaminando in questa prospettiva l'efficacia e l'efficienza dell'apparato di sanzioni penali e amministrative previsto dalla legge, vi si rinvengono numerose incoerenze e criticità.

### **4.2.1 Sanzioni penali**

Le sanzioni penali colpiscono - per lo più con tenui pene edittali soggette a rapida prescrizione - condotte di modesta potenzialità lesiva, spesso addebitabili a disattenzioni o disfunzioni organizzative. La formulazione imprecisa di molti precetti ricavati “*per relationem*” rende poi incerta l’applicazione delle pene.

Alle sanzioni penali andrebbe attribuita la connotazione di “*extrema ratio*”, prevedendo poche fattispecie di reato, con pene adeguate e concretamente applicabili. Le violazioni meno rilevanti dovrebbero essere punite in via amministrativa con sanzioni appropriate, rapide ed efficaci.

Resta peraltro ferma l’opportunità di preservare la tutela penale quando violazioni di per sé non gravi assumano carattere sistematico o riguardino operazioni talmente rilevanti da rendere poco credibile l’assenza di dolo.

Nell’individuazione dei comportamenti da sanzionare penalmente occorre tener conto che, in base alle regole generali, è comunque possibile ricondurre le condotte contraddistinte da maggiore potenzialità criminale nell’ambito del concorso o del favoreggiamento.

#### *4.2.2 Sanzioni amministrative pecuniarie*

Le sanzioni pecuniarie per violazioni dell’obbligo di segnalare le operazioni sospette presentano le più gravi criticità.

Le omissioni sono punite con una sanzione dall’1 al 40 per cento dell’importo dell’operazione (art. 57, co. 4, d.lgs. 231/2007). La persona giuridica, ente o impresa di appartenenza dell’autore della violazione rispondono solidalmente, con obbligo di regresso. Con una norma sistematicamente innovativa è stato peraltro previsto che la loro responsabilità sussista anche se l’autore dell’omissione non sia stato identificato ovvero non sia perseguibile (art. 59).

L'imputazione della responsabilità ai dipendenti degli intermediari, piuttosto che alle persone giuridiche, e la quantificazione della sanzione in percentuale dell'importo dell'operazione non segnalata generano non pochi problemi applicativi.

In primo luogo, può risultare difficile individuare la persona fisica effettivamente responsabile dell'omessa segnalazione. Nelle organizzazioni complesse questo esercizio richiede che le autorità verbalizzanti procedano alla ricognizione dell'*iter* valutativo interno e alla valutazione critica dell'operato delle strutture competenti.

Spesso, inoltre, può risultare del tutto incongruo imputare la condotta omissiva al solo responsabile di primo livello, il cui comportamento può non essere il risultato di una libera scelta, bensì conseguenza di pressioni, più o meno palesi, dovute al conseguimento di obiettivi aziendali o a modalità di remunerazione ancorate a logiche di *budget*.

Difficoltà applicative sussistono anche quando siano coinvolti nel tempo più soggetti per singole frazioni, anche minime, dell'operatività non segnalata. La frammentazione dei compiti potrebbe poi essere preordinata a ostacolare l'attribuzione delle responsabilità.

In questi casi, potrebbe vanificarsi lo stesso istituto della responsabilità solidale: è infatti evidente che, ove non sia possibile imputare una specifica responsabilità alla persona fisica, potrebbe non essere sanzionabile nemmeno la persona giuridica. La previsione innovativa in base alla quale la responsabilità delle persone giuridiche resterebbe egualmente ferma non ha infatti ancora superato il vaglio della giurisprudenza.

Ulteriori difficoltà derivano, come detto, dalla *quantificazione* della sanzione in percentuale dell'importo dell'operazione (o dell'attività complessiva) non segnalata.

Ciò comporta, in primo luogo, l'esigenza di indicare con precisione fin dalla contestazione l'ammontare dell'operatività alla quale riferire l'omissione; compito, quest'ultimo, non facile in presenza di più operazioni che si succedono nel tempo e addirittura impossibile per operazioni prive di importo come il rilascio di garanzie, l'utilizzo di cassette di sicurezza ecc.

In secondo luogo, l'importo delle sanzioni risulta talora talmente sproporzionato rispetto alla capacità patrimoniale delle persone fisiche, da costituire un freno psicologico alla contestazione.

L'elevato *spread* tra sanzione minima e massima, infine, ingenera eccessive discrezionalità e incertezza, acuite dalla protratta durata di un procedimento sanzionatorio troppo macchinoso.

Un intervento di sistematizzazione e razionalizzazione dovrebbe farsi carico - come a suo tempo auspicato anche dal Governatore Draghi - di risolvere le criticità emerse nell'applicazione della legge.

Sul piano dei possibili rimedi osservo che, quanto all'imputazione per omessa segnalazione, la relativa responsabilità andrebbe configurata come "*culpa in eligendo o in vigilando*" e incentrata sulla *persona giuridica*. Questa andrebbe obbligata a rivalersi per danni, previa però dimostrazione delle responsabilità dei singoli in base alle regole che disciplinano doveri ed obblighi del personale dipendente.

Quanto all'*entità delle sanzioni*, sarebbe preferibile predeterminare gli importi minimi e massimi, introducendo sanzioni edittali in misura fissa, eventualmente differenziabili in relazione alla natura del soggetto obbligato.

L'UIF si impegna a produrre quanto prima uno schema di articolato diretto a razionalizzare la materia secondo le linee appena enunciate.

### **4.3 Ampliamento delle fonti informative accessibili**

Come ho ricordato, è compito dell'UIF quello di fungere da snodo informativo fra i soggetti segnalanti e le autorità investigative.

A questo proposito, la normativa vigente andrebbe rivista e allineata ai precetti comunitari. L'UIF, infatti, mentre può rivolgersi agli organi investigativi per soddisfare le richieste di FIU estere, non ha paradossalmente accesso alle informazioni da essi detenute per approfondire le segnalazioni domestiche.

I dati investigativi hanno per l'Unità un'utilità solo sussidiaria rispetto alle evidenze finanziarie, ma è indubbio che la loro conoscenza sarebbe utile per meglio individuare le priorità di trattazione a vantaggio degli stessi organi inquirenti.

Anche sui meccanismi di *feedback* investigativo sarebbe necessario un intervento: la normativa vigente, infatti, prevede che all'UIF sia data notizia solo delle segnalazioni prive di seguito investigativo.

Nel quadro di una revisione delle fonti informative disponibili, all'UIF, andrebbe infine assicurato l'accesso – oltre che all'anagrafe dei conti - anche ad altre basi dati con funzioni antiriciclaggio o comunque rilevanti per lo svolgimento dei propri compiti.

Si allude, ad esempio, ai dati ex art. 7 legge 310/1993, alla banca dati nazionale unica della documentazione antimafia ex art. 2, co. 1, lett. c) della legge 136/2010, al casellario giudiziario, ai carichi pendenti ecc.). Un notevole arricchimento informativo potrà poi conseguire dall'attesa attuazione del novellato comma 6-bis dell'art. 38 d.lgs. 231, in forza del quale gli ordini professionali



potranno istituire (con decreto del Ministro dell'economia di concerto con quello della giustizia) sistemi di conservazione informatica di atti pubblici, da utilizzare per indagini o analisi su operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**SUL FENOMENO DELLA MAFIA E**  
**SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI ANCHE STRANIERE**

**L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio**

*Testimonianza del Direttore della  
Unità di Informazione Finanziaria*

Giovanni Castaldi

**ALLEGATI**

Palazzo San Macuto  
Roma, 28 giugno 2011



## **Tavole statistiche**

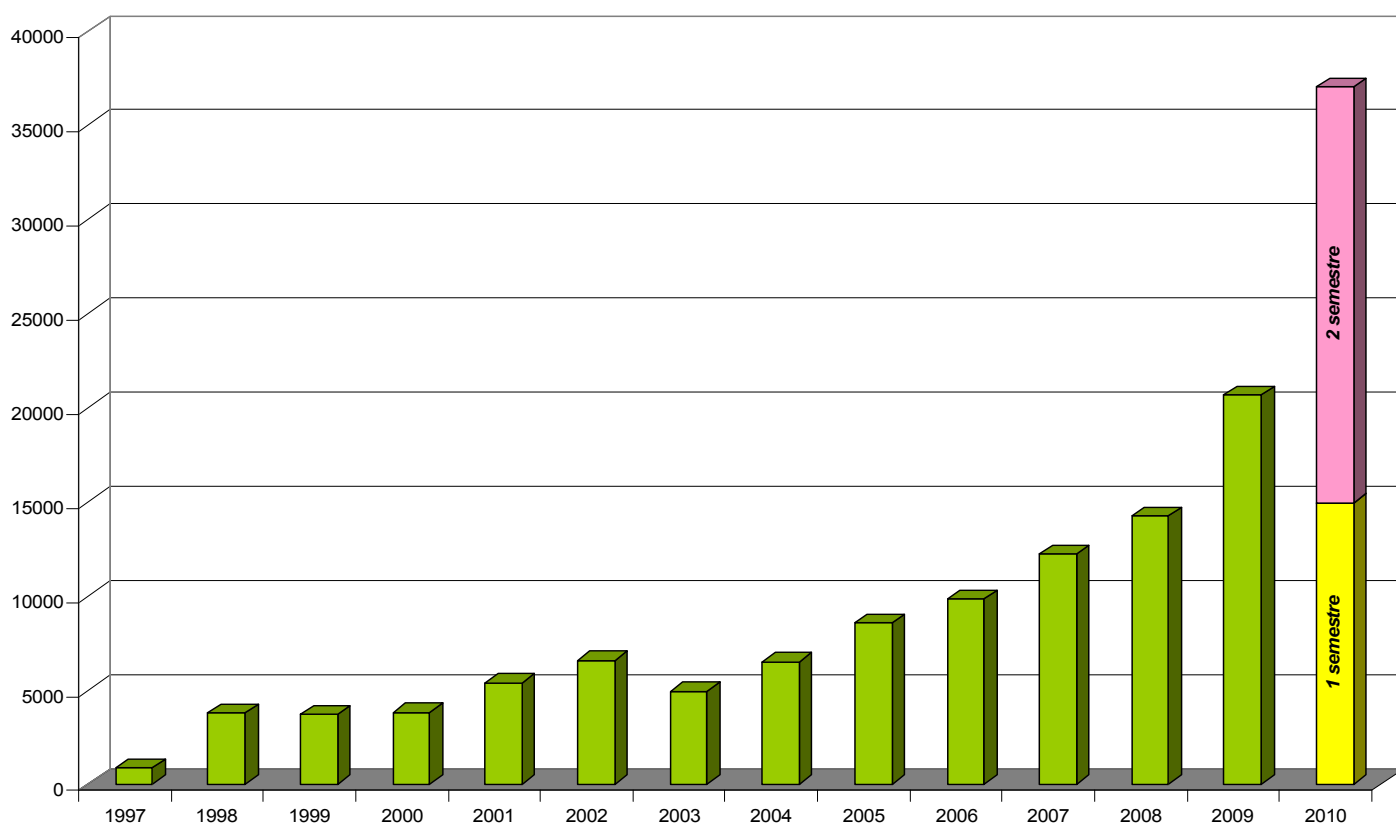


## INDICE

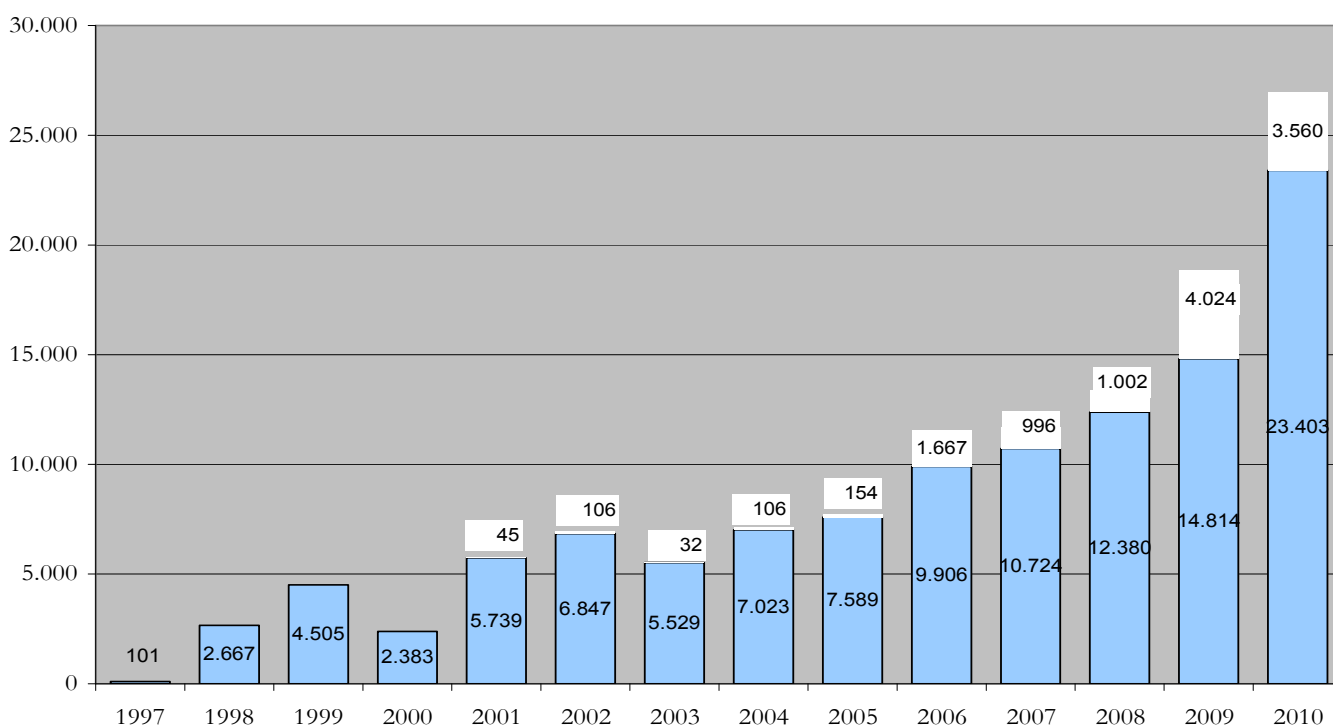
- **Segnalazioni di operazioni sospette: totale Italia**
- **Segnalazioni di operazioni sospette analizzate e archiviate dalla UIF, trasmesse agli Organi Investigativi**
- **Flussi semestrali totali di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio o di terrorismo**
- **Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio trasmesse dagli intermediari finanziari (1997 - 2010)**
- **Ripartizione del numero di segnalazioni per categorie di intermediari finanziari (valori percentuali)**
- **Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio trasmesse da imprese non finanziarie e professionisti**
- **Ripartizione del numero di segnalazioni per categoria di segnalanti non finanziari (valori assoluti)**
- **Provvedimenti di sospensione adottati e relativo valore delle operazioni sospese (importi in milioni di euro)**
- **Ripartizione delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio trasmesse da intermediari finanziari in base alla regione di provenienza**
- **Ripartizione regionale delle SOS, del PIL e dei rapporti di conto corrente (c/c) (valori percentuali)**
- **Ripartizione per area geografica delle segnalazioni di operazioni sospette provenienti da intermediari finanziari nel triennio 2008 - 2010 (valori assoluti in migliaia)**
- **Italia Nord-Occidentale – Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio (Anno 2010) – Dettaglio per regione e provincia**
- **Italia Nord-Orientale – Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio (Anno 2010) – Dettaglio per regione e provincia**
- **Italia Centrale – Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio (Anno 2010) – Dettaglio per regione e provincia**

- ***Italia Meridionale e Insulare – Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio (Anno 2010) Dettaglio per regione e provincia***
- ***Intermediari finanziari - Movimentazione in contante e movimentazione totale: importi medi mensili e incidenza percentuale (gennaio - dicembre 2010)***
- ***Bonifici verso/da paesi e territori a fiscalità privilegiata suddivisi per regione: importi medi mensili e incidenza percentuale sul totale nazionale (gennaio - dicembre 2010)***

*Segnalazioni di operazioni sospette: totale Italia*



*Segnalazioni di operazioni sospette analizzate e trasmesse agli OO.II. (con evidenza di quelle archiviate)*

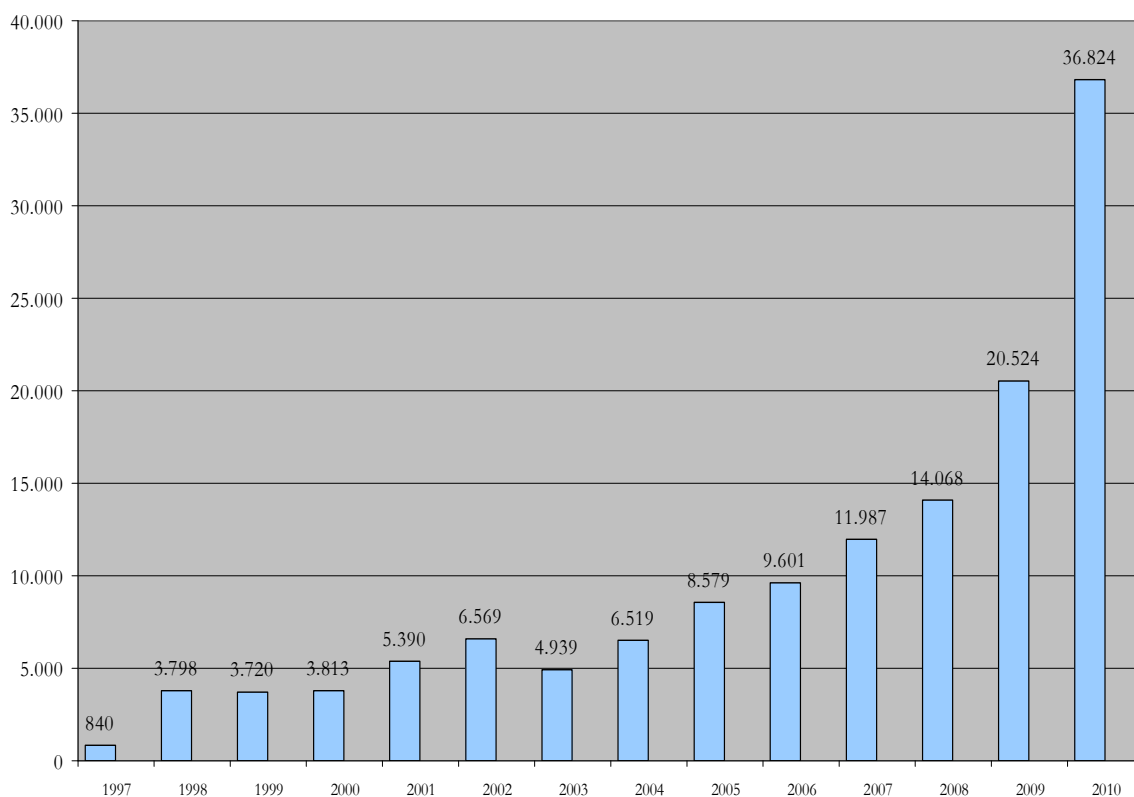




**Flussi semestrali totali di segnalazioni di operazioni sospette  
di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo**

|             |                              | <i>Valori assoluti</i> |                  | <i>Variazione rispetto al<br/>periodo corrispondente<br/>dell'anno precedente<br/>(%)</i> |                  |
|-------------|------------------------------|------------------------|------------------|---|------------------|
|             |                              | <i>Pervenute</i>       | <i>Trasmesse</i> | <i>Pervenute</i>  | <i>Trasmesse</i> |
| <b>2008</b> | I Semestre                   | 6.862                  | 5.946            | 5,0%  | -5,1%            |
|             | II Semestre                  | 7.740                  | 7.436            | 28,8%   | 36,3%            |
|             | <b>Totale anno</b>           | <b>14.602</b>          | <b>13.382</b>    | <b>16,4%</b>  | <b>14,2%</b>     |
| <b>2009</b> | I Semestre                   | 9.936                  | 8.909            | 44,8%   | 49,7%            |
|             | II Semestre                  | 11.130                 | 9.929            | 43,8%   | 33,5%            |
|             | <b>Totale anno</b>           | <b>21.066</b>          | <b>18.838</b>    | <b>44,3%</b>  | <b>40,7%</b>     |
| <b>2010</b> | I Semestre                   | 15.097                 | 12.556           | 51,9%   | 41,0%            |
|             | II Semestre                  | 22.224                 | 14.407           | 99,6%   | 45,1%            |
|             | <b>Totale anno</b>           | <b>37.321</b>          | <b>26.963</b>    | <b>77,2%</b>  | <b>43,1%</b>     |
| <b>2011</b> | I Semestre<br>(al 22 giugno) | 22.987                 | 14.844           | ==  | ==               |

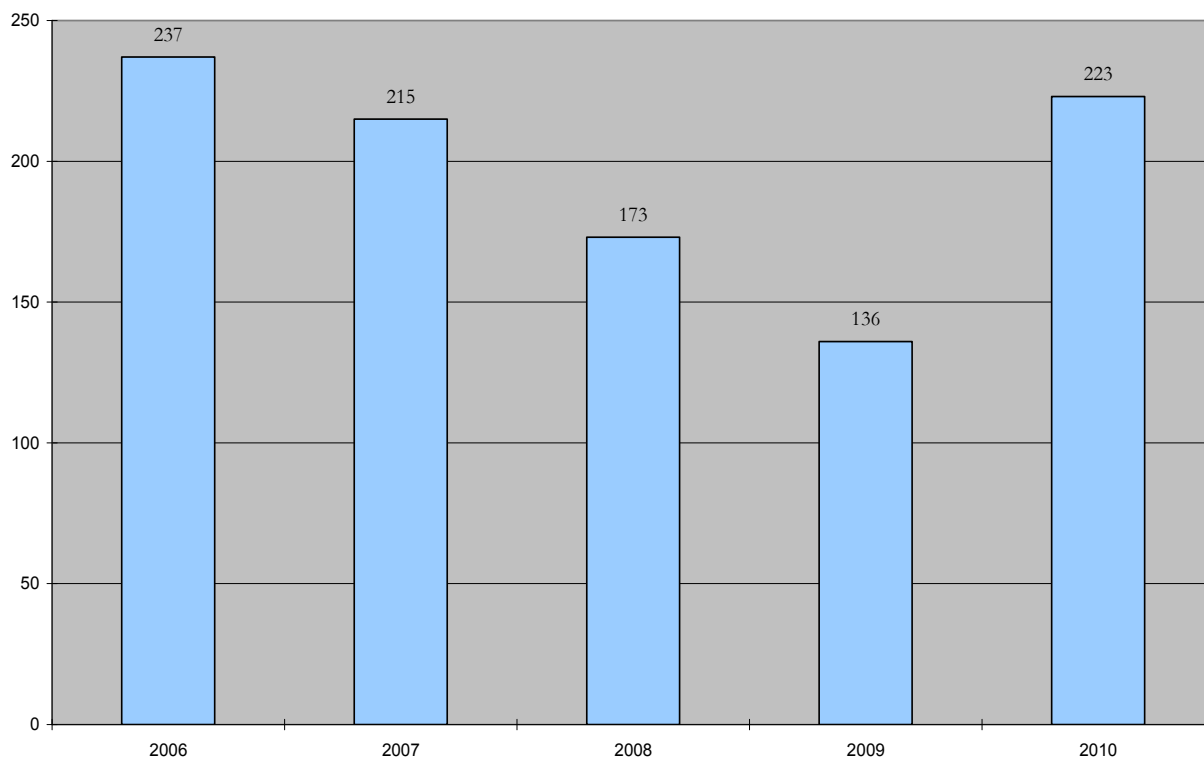
**Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio  
trasmesse dagli intermediari finanziari  
(1997 - 2010)**



**Ripartizione del numero di segnalazioni  
per categorie di intermediari finanziari  
(valori percentuali)**

| <i>Categoria di intermediari</i>         | <i>2000</i>  | <i>2001</i>  | <i>2002</i>  | <i>2003</i>  | <i>2004</i>  | <i>2005</i>  | <i>2006</i>  | <i>2007</i>  | <i>2008</i>  | <i>2009</i>  | <i>2010</i>  |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Banche e Poste Italiane                  | 95,3         | 92,0         | 88,6         | 87,4         | 90,7         | 84,1         | 89,0         | 90,3         | 90,0         | 83,5         | <b>82,4</b>  |
| Società finanziarie (artt.106 e 107 TUB) | 3,4          | 3,5          | 7,0          | 9,6          | 6,3          | 13,5         | 8,9          | 7,5          | 8,7          | 15,1         | <b>16,6</b>  |
| Imprese ed enti assicurativi             | 0,9          | 2,9          | 3,7          | 2,3          | 2,2          | 1,8          | 1,6          | 2,0          | 1,1          | 1,1          | <b>0,4</b>   |
| Altri (SIM, SGR, ecc.)                   | 0,4          | 1,6          | 0,7          | 0,7          | 0,8          | 0,6          | 0,5          | 0,2          | 0,2          | 0,3          | <b>0,6</b>   |
| <b>Totale</b>                            | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

**Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio  
trasmesse da imprese non finanziarie e professionisti**



**Ripartizione del numero di segnalazioni  
per categoria di segnalanti non finanziari  
(valori assoluti)**

| <b>Tipo di segnalante</b>  | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>Totale</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Notaio e Consiglio Nazionale del Notariato   | 170         | 127         | 103         | 69          | 66          | 535           |
| Esperti contabili (ragionieri e periti commerciali)                                  | 15          | 21          | 19          | 10          | 23          | 88            |
| Dottore commercialista   | 24          | 37          | 17          | 28          | 43          | 149           |
| Agenzia di affari in mediazione immobiliare  | 6           | 10          | 13          | 3           | 3           | 35            |
| Avvocato   | 3           | 8           | 6           | 3           | 12          | 32            |
| Gestione di case da gioco  | 0           | 0           | 4           | 6           | 34          | 44            |
| Revisore contabile   | 2           | 4           | 3           | 7           | 12          | 28            |
| Custodia e trasporto denaro contante e titoli a mezzo di guardie particolari giurate | 0           | 0           | 0           | 6           | 12          | 18            |
| Agenzia in attività finanziaria  | 0           | 1           | 2           | 0           | 0           | 3             |
| Società di revisione   | 9           | 2           | 2           | 2           | 6           | 21            |
| Altri  | 8           | 5           | 4           | 2           | 12          | 31            |
| <b>Totale</b>  | <b>237</b>  | <b>215</b>  | <b>173</b>  | <b>136</b>  | <b>223</b>  | <b>984</b>    |

***Provvedimenti di sospensione adottati  
e relativo valore delle operazioni sospese  
(importi in milioni di euro)***

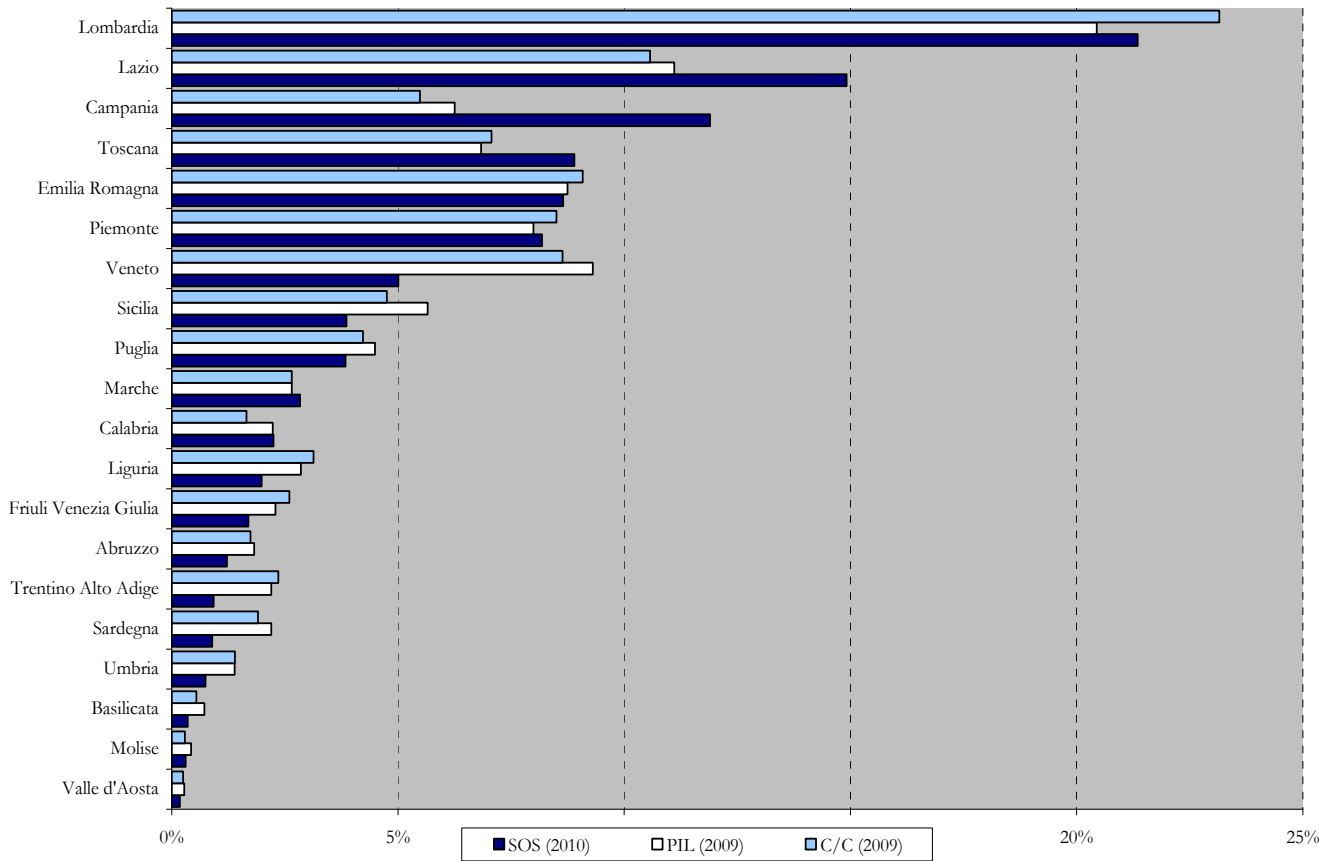
| <b>Anno</b>   | <b>Numero</b> | <b>Valore totale delle<br/>operazioni oggetto<br/>di sospensione</b> |
|---------------|---------------|--|
| 1997          | 1             | 0,08   |
| 1998          | 4             | 5,87   |
| 1999          | 9             | 9,82   |
| 2001          | 3             | 1,28   |
| 2002          | 6             | 0,61*  |
| 2003          | 5             | 6,55   |
| 2004          | 17            | 6,29*  |
| 2005          | 9             | 35,72  |
| 2006          | 12            | 7,31   |
| 2007          | 13            | 12,13  |
| 2008          | 27            | 10,41  |
| 2009          | 14            | 29,66  |
| <b>2010</b>   | <b>34</b>     | <b>64,87</b>   |
| <b>Totale</b> | <b>154</b>    | <b>190,60</b>  |

*Nota: \* comprensivi di provvedimenti relativi a cassette di sicurezza e in quanto tali non quantificabili*

***Ripartizione delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio  
da intermediari finanziari in base alla regione di provenienza***

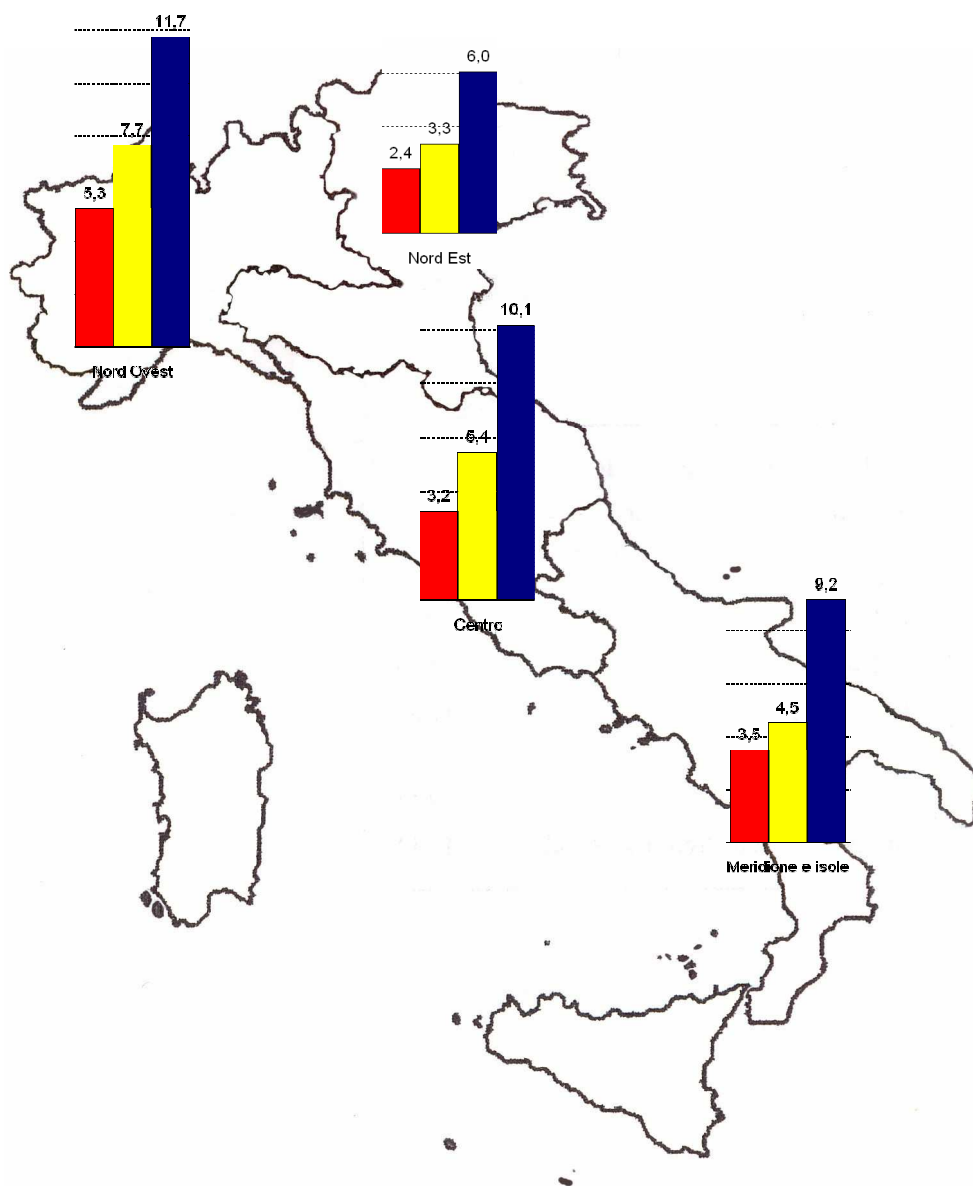
| <i>Regioni</i>        | <i>2008</i>     |              | <i>2009</i>     |              | <i>2010</i>     |              |
|-----------------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|
|                       | <b>(n. SOS)</b> | <b>(%)</b>   | <b>(n. SOS)</b> | <b>(%)</b>   | <b>(n. SOS)</b> | <b>(%)</b>   |
| Lombardia             | 3.768           | 26,9         | 5.656           | 27,7         | 7.805           | 21,2         |
| Lazio                 | 2.000           | 14,2         | 3.044           | 14,8         | 5.495           | 14,9         |
| Campania              | 1.344           | 9,5          | 1.801           | 8,8          | 4.440           | 12,1         |
| Toscana               | 849             | 6            | 1.702           | 8,3          | 3.291           | 8,9          |
| Emilia Romagna        | 986             | 7            | 1.422           | 6,9          | 3.151           | 8,6          |
| Piemonte              | 1.006           | 7,1          | 1.448           | 7,1          | 3.030           | 8,2          |
| Veneto                | 937             | 6,7          | 1.244           | 6,1          | 1.830           | 5            |
| Puglia                | 575             | 4,1          | 703             | 3,4          | 1.422           | 3,9          |
| Sicilia               | 542             | 3,8          | 633             | 3,1          | 1.435           | 3,9          |
| Marche                | 225             | 1,6          | 460             | 2,2          | 1.049           | 2,8          |
| Calabria              | 477             | 3,4          | 541             | 2,6          | 835             | 2,3          |
| Liguria               | 285             | 2            | 338             | 1,6          | 715             | 1,9          |
| Friuli Venezia Giulia | 277             | 2            | 376             | 1,8          | 626             | 1,7          |
| Abruzzo               | 253             | 1,8          | 367             | 1,8          | 446             | 1,2          |
| Sardegna              | 172             | 1,2          | 243             | 1,2          | 334             | 0,9          |
| Trentino Alto Adige   | 127             | 0,9          | 192             | 0,9          | 342             | 0,9          |
| Umbria                | 117             | 0,8          | 164             | 0,8          | 270             | 0,7          |
| Basilicata            | 78              | 0,6          | 84              | 0,4          | 131             | 0,4          |
| Molise                | 39              | 0,3          | 87              | 0,4          | 114             | 0,3          |
| Valle d'Aosta         | 12              | 0,1          | 19              | 0,1          | 63              | 0,2          |
| <b>Totale</b>         | <b>14.069</b>   | <b>100,0</b> | <b>20.524</b>   | <b>100,0</b> | <b>36.824</b>   | <b>100,0</b> |

*Ripartizione regionale delle SOS, del PIL  
e dei rapporti di conto corrente (c/c)  
(valori percentuali)*



*Ripartizione per area geografica delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio provenienti da intermediari finanziari nel triennio 2008-2010*

*(valori assoluti in migliaia)*



**ITALIA NORD-OCCIDENTALE**  
**Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio**  
**(Anno 2010) - Dettaglio per regione e provincia**

| REGIONE                               | PROVINCIA   | Segnalazioni trasmesse da: |           | Totale        | di cui:<br>scudo 2009 |
|---------------------------------------|-------------|----------------------------|-----------|---------------|-----------------------|
|                                       |             | Intermediari<br>finanziari | Altri     |               |                       |
| LIGURIA                               | Genova      | 361                        | 3         | 364           | 9                     |
|                                       | Imperia     | 128                        | 10        | 138           | 3                     |
|                                       | La Spezia   | 137                        |           | 137           | 1                     |
|                                       | Savona      | 89                         |           | 89            |                       |
| <b>Liguria totale</b>                 |             | <b>715</b>                 | <b>13</b> | <b>728</b>    | <b>13</b>             |
| LOMBARDIA                             | Bergamo     | 534                        | 16        | 550           | 4                     |
|                                       | Brescia     | 882                        | 9         | 891           | 11                    |
|                                       | Como        | 210                        | 3         | 213           |                       |
|                                       | Cremona     | 123                        |           | 123           | 1                     |
|                                       | Lecco       | 132                        | 2         | 134           | 1                     |
|                                       | Lodi        | 104                        |           | 104           | 2                     |
|                                       | Mantova     | 302                        | 3         | 305           | 1                     |
|                                       | Milano      | 5.003                      | 22        | 5.025         | 278                   |
|                                       | Pavia       | 209                        | 2         | 211           |                       |
|                                       | Sondrio     | 26                         |           | 26            |                       |
| Varese                                | 280         | 3                          | 283       | 6             |                       |
| <b>Lombardia totale</b>               |             | <b>7.805</b>               | <b>60</b> | <b>7.865</b>  | <b>304</b>            |
| PIEMONTE                              | Alessandria | 313                        | 1         | 314           | 1                     |
|                                       | Asti        | 97                         | 2         | 99            | 2                     |
|                                       | Biella      | 326                        |           | 326           | 14                    |
|                                       | Cuneo       | 259                        | 1         | 260           | 1                     |
|                                       | Novara      | 141                        | 1         | 142           |                       |
|                                       | Torino      | 1.757                      | 5         | 1.762         | 27                    |
|                                       | Verbania    | 43                         |           | 43            |                       |
|                                       | Vercelli    | 94                         |           | 94            |                       |
| <b>PIEMONTE Totale</b>                |             | <b>3.030</b>               | <b>10</b> | <b>3.040</b>  | <b>45</b>             |
| VALLE D' AOSTA                        | Aosta       | 63                         | 4         | 67            |                       |
| <b>VALLE D' AOSTA Totale</b>          |             | <b>63</b>                  | <b>4</b>  | <b>67</b>     | <b>-</b>              |
| <b>TOTALE ITALIA NORD-OCCIDENTALE</b> |             | <b>11.613</b>              | <b>87</b> | <b>11.700</b> | <b>362</b>            |



**ITALIA NORD-ORIENTALE**  
**Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio**  
**(Anno 2010) - Dettaglio per regione e provincia**

Segnalazioni trasmesse da:

| REGIONE                             | PROVINCIA     | Intermediari<br>finanziari | Altri     | Totale       | di cui:<br>scudo 2009 |
|-------------------------------------|---------------|----------------------------|-----------|--------------|-----------------------|
| EMILIA ROMAGNA                      | Bologna       | 649                        | 2         | 651          | 19                    |
|                                     | Ferrara       | 179                        | 1         | 180          | 5                     |
|                                     | Forlì         | 265                        | 1         | 266          | 3                     |
|                                     | Modena        | 488                        | 2         | 490          | 5                     |
|                                     | Parma         | 301                        |           | 301          |                       |
|                                     | Piacenza      | 140                        |           | 140          | 1                     |
|                                     | Ravenna       | 157                        |           | 157          | 3                     |
|                                     | Reggio Emilia | 434                        | 12        | 446          | 4                     |
|                                     | Rimini        | 538                        |           | 538          | 14                    |
| <b>EMILIA ROMAGNA totale</b>        |               | <b>3.151</b>               | <b>18</b> | <b>3.169</b> | <b>54</b>             |
| FRIULI VENEZIA GIULIA               | Gorizia       | 86                         | 2         | 88           | 2                     |
|                                     | Pordenone     | 99                         |           | 99           |                       |
|                                     | Trieste       | 111                        | 1         | 112          | 2                     |
|                                     | Udine         | 330                        | 2         | 332          | 4                     |
| <b>Friuli Venezia Giulia totale</b> |               | <b>626</b>                 | <b>5</b>  | <b>631</b>   | <b>8</b>              |
| TRENTINO ALTO ADIGE                 | Bolzano       | 152                        |           | 152          | 1                     |
|                                     | Trento        | 190                        | 1         | 191          | 2                     |
| <b>Trentino Alto Adige totale</b>   |               | <b>342</b>                 | <b>1</b>  | <b>343</b>   | <b>3</b>              |
| VENETO                              | Belluno       | 55                         |           | 55           | 2                     |
|                                     | Padova        | 327                        | 5         | 332          | 2                     |
|                                     | Rovigo        | 79                         |           | 79           | 1                     |
|                                     | Treviso       | 316                        | 1         | 317          | 4                     |
|                                     | Venezia       | 307                        | 3         | 310          |                       |
|                                     | Verona        | 437                        | 5         | 442          | 5                     |
|                                     | Vicenza       | 309                        | 1         | 310          | 3                     |
| <b>VENETO Totale</b>                |               | <b>1.830</b>               | <b>15</b> | <b>1.845</b> | <b>17</b>             |
| <b>TOTALE ITALIA NORD-ORIENTALE</b> |               | <b>5.949</b>               | <b>39</b> | <b>5.988</b> | <b>82</b>             |

**ITALIA CENTRALE**  
**Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio**  
**(Anno 2010) - Dettaglio per regione e provincia**

| REGIONE                       | PROVINCIA     | Segnalazioni trasmesse da: |           | Totale        | di cui:<br>scudo 2009 |
|-------------------------------|---------------|----------------------------|-----------|---------------|-----------------------|
|                               |               | Intermediari<br>finanziari | Altri     |               |                       |
| LAZIO                         | Frosinone     | 141                        |           | 141           | 1                     |
|                               | Latina        | 242                        |           | 242           | 1                     |
|                               | Rieti         | 22                         |           | 22            |                       |
|                               | Roma          | 4.984                      | 55        | 5.039         | 109                   |
|                               | Viterbo       | 106                        |           | 106           | 1                     |
| <b>Lazio totale</b>           |               | <b>5.495</b>               | <b>55</b> | <b>5.550</b>  | <b>112</b>            |
| MARCHE                        | Ancona        | 287                        |           | 287           | 14                    |
|                               | Ascoli Piceno | 228                        |           | 228           |                       |
|                               | Macerata      | 314                        | 2         | 316           | 4                     |
|                               | Pesaro        | 220                        |           | 220           | 11                    |
| <b>Marche totale</b>          |               | <b>1.049</b>               | <b>2</b>  | <b>1.051</b>  | <b>29</b>             |
| TOSCANA                       | Arezzo        | 238                        | 1         | 239           |                       |
|                               | Firenze       | 960                        | 7         | 967           | 22                    |
|                               | Grosseto      | 105                        |           | 105           |                       |
|                               | Livorno       | 230                        | 1         | 231           |                       |
|                               | Lucca         | 191                        |           | 191           | 2                     |
|                               | Massa         | 82                         |           | 82            |                       |
|                               | Pisa          | 380                        |           | 380           | 2                     |
|                               | Pistoia       | 179                        | 3         | 182           |                       |
|                               | Prato         | 739                        | 4         | 743           | 8                     |
|                               | Siena         | 187                        |           | 187           | 8                     |
| <b>Toscana totale</b>         |               | <b>3.291</b>               | <b>16</b> | <b>3.307</b>  | <b>42</b>             |
| UMBRIA                        | Perugia       | 204                        | 3         | 207           | 3                     |
|                               | Terni         | 66                         | 1         | 67            | 3                     |
| <b>Umbria totale</b>          |               | <b>270</b>                 | <b>4</b>  | <b>274</b>    | <b>6</b>              |
| <b>TOTALE ITALIA CENTRALE</b> |               | <b>10.105</b>              | <b>77</b> | <b>10.182</b> | <b>189</b>            |

**ITALIA MERIDIONALE E INSULARE**  
**Numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio**  
**(Anno 2010) - Dettaglio per regione e provincia**

Segnalazioni trasmesse da:

| REGIONE                              | PROVINCIA       | Intermediari<br>finanziari | Altri     | Totale       | di cui:<br>scudo 2009 |
|--------------------------------------|-----------------|----------------------------|-----------|--------------|-----------------------|
| ABRUZZO                              | Chieti          | 93                         | 1         | 94           |                       |
|                                      | L'aquila        | 72                         | 1         | 73           | 1                     |
|                                      | Pescara         | 127                        |           | 127          |                       |
|                                      | Teramo          | 154                        | 4         | 158          |                       |
| <b>Abruzzo totale</b>                |                 | <b>446</b>                 | <b>6</b>  | <b>452</b>   | <b>1</b>              |
| BASILICATA                           | Matera          | 46                         |           | 46           |                       |
|                                      | Potenza         | 85                         |           | 85           |                       |
| <b>Basilicata totale</b>             |                 | <b>131</b>                 | -         | <b>131</b>   | -                     |
| CALABRIA                             | Catanzaro       | 122                        |           | 122          | 1                     |
|                                      | Cosenza         | 313                        |           | 313          | 1                     |
|                                      | Crotone         | 114                        |           | 114          |                       |
|                                      | Reggio Calabria | 231                        |           | 231          |                       |
|                                      | Vibo Valentia   | 55                         | 1         | 56           |                       |
| <b>Calabria totale</b>               |                 | <b>835</b>                 | <b>1</b>  | <b>836</b>   | <b>2</b>              |
| CAMPANIA                             | Avellino        | 95                         |           | 95           | 1                     |
|                                      | Benevento       | 60                         |           | 60           |                       |
|                                      | Caserta         | 490                        | 1         | 491          | 3                     |
|                                      | Napoli          | 3.314                      |           | 3.314        | 32                    |
|                                      | Salerno         | 481                        | 1         | 482          | 3                     |
| <b>Campania totale</b>               |                 | <b>4.440</b>               | <b>2</b>  | <b>4.442</b> | <b>39</b>             |
| MOLISE                               | Campobasso      | 89                         |           | 89           |                       |
|                                      | Isernia         | 25                         |           | 25           |                       |
| <b>Molise totale</b>                 |                 | <b>114</b>                 | -         | <b>114</b>   | -                     |
| PUGLIA                               | Bari            | 757                        | 5         | 762          | 8                     |
|                                      | Brindisi        | 69                         |           | 69           |                       |
|                                      | Foggia          | 239                        |           | 239          | 3                     |
|                                      | Lecce           | 191                        | 1         | 192          | 5                     |
|                                      | Taranto         | 166                        | 2         | 168          | 1                     |
| <b>Puglia totale</b>                 |                 | <b>1.422</b>               | <b>8</b>  | <b>1.430</b> | <b>17</b>             |
| SARDEGNA                             | Cagliari        | 178                        |           | 178          | 2                     |
|                                      | Nuoro           | 30                         |           | 30           |                       |
|                                      | Oristano        | 13                         |           | 13           |                       |
|                                      | Sassari         | 113                        |           | 113          | 1                     |
| <b>Sardegna totale</b>               |                 | <b>334</b>                 | -         | <b>334</b>   | <b>3</b>              |
| SICILIA                              | Agrigento       | 89                         |           | 89           |                       |
|                                      | Caltanissetta   | 59                         |           | 59           | 2                     |
|                                      | Catania         | 381                        | 1         | 382          |                       |
|                                      | Enna            | 16                         |           | 16           |                       |
|                                      | Messina         | 144                        |           | 144          | 1                     |
|                                      | Palermo         | 471                        | 1         | 472          |                       |
|                                      | Ragusa          | 94                         |           | 94           | 3                     |
|                                      | Siracusa        | 83                         | 1         | 84           |                       |
| Trapani                              | 98              |                            | 98        |              |                       |
| <b>Sicilia totale</b>                |                 | <b>1.435</b>               | <b>3</b>  | <b>1.438</b> | <b>6</b>              |
| <b>ITALIA MERIDIONALE E INSULARE</b> |                 | <b>9.157</b>               | <b>20</b> | <b>9.177</b> | <b>68</b>             |

**Intermediari finanziari:**  
**Movimentazione in contante e movimentazione totale:**  
**importi medi mensili e incidenza percentuale**  
**Regioni ordinate per incidenza percentuale decrescente all'interno della**  
**macro-area di riferimento**  
**(gennaio - dicembre 2010 - importi in milioni di euro)\***

|                                | Movimentazione<br>media mensile<br>in contanti | Movimentazione<br>media mensile<br>complessiva | Peso % contanti<br>rispetto a totale<br>movimentazione |
|--------------------------------|--|--|--|
| <b>Italia nord-occidentale</b> | <b>8.235</b>                                   | <b>1.228.040</b>                               | <b>0,67%</b>   |
| Valle d'Aosta                  | 82   | 2.015  | 4,05%  |
| Liguria                        | 855  | 36.959   | 2,31%  |
| Piemonte                       | 2.119  | 224.206  | 0,95%  |
| Lombardia                      | 5.180  | 964.861  | 0,54%  |
| <b>Italia nord-orientale</b>   | <b>6.318</b>                                   | <b>358.650</b>                                 | <b>1,76%</b>   |
| Veneto                         | 3.025  | 120.162  | 2,52%  |
| Friuli Venezia Giulia          | 562  | 23.346   | 2,41%  |
| Trentino Alto Adige            | 523  | 21.797   | 2,40%  |
| Emilia Romagna                 | 2.209  | 193.346  | 1,14%  |
| <b>Italia centrale</b>         | <b>6.857</b>                                   | <b>1.311.633</b>                               | <b>0,52%</b>   |
| Umbria                         | 494  | 12.532   | 3,94%  |
| Marche                         | 791  | 23.214   | 3,41%  |
| Toscana                        | 2.128  | 79.398   | 2,68%  |
| Lazio                          | 3.444  | 1.196.488                                      | 0,29%  |
| <b>Italia meridionale</b>      | <b>7.343</b>                                   | <b>96.479</b>                                  | <b>7,61%</b>   |
| Calabria                       | 939  | 8.236  | 11,40%   |
| Basilicata                     | 282  | 3.314  | 8,50%  |
| Molise                         | 189  | 2.217  | 8,50%  |
| Puglia                         | 2.010  | 26.578   | 7,56%  |
| Campania                       | 3.143  | 42.647   | 7,37%  |
| Abruzzo                        | 780  | 13.486   | 5,79%  |
| <b>Italia insulare</b>         | <b>3.003</b>                                   | <b>34.951</b>                                  | <b>8,59%</b>   |
| Sicilia                        | 2.236  | 24.981   | 8,95%  |
| Sardegna                       | 767  | 9.970  | 7,70%  |
| <b>Totale Italia</b>           | <b>31.757</b>                                  | <b>3.029.754</b>                               | <b>1,05%</b>   |

\*Il dato tiene conto di tutte le operazioni di importo superiore ai 15.000 euro delle segnalazioni SARA pervenute alla UIF tra il gennaio e il dicembre 2010, nonché delle operazioni cosiddette "frazionate", singolarmente inferiori a detta soglia, ma la somma dei cui importi, nell'arco di una settimana, abbia raggiunto o superato i 15.000 euro.

***Bonifici verso/da paesi e territori a fiscalità privilegiata\****  
***suddivisi per regione:***  
***importi medi mensili e incidenza percentuale sul totale nazionale***  
***(gennaio - dicembre 2010 – importi in milioni di euro)***

|                                | Bonifici<br>in uscita | %<br>sul totale<br>dei bonifici<br>in uscita | Bonifici<br>in entrata | %<br>sul totale<br>dei bonifici<br>in entrata |
|--------------------------------|-----------------------|--|------------------------|---|
| <b>Italia Nord-Occidentale</b> | <b>2.483</b>          | <b>59,72%</b>                                | <b>3.255</b>           | <b>59,86%</b>                                 |
| Lombardia                      | 2.003                 | 48,16%                                       | 2.782                  | 51,16%  |
| Liguria                        | 256                   | 6,16%  | 190                    | 3,49%   |
| Piemonte                       | 220                   | 5,28%  | 274                    | 5,04%   |
| Valle d'Aosta                  | 5                     | 0,13%  | 9                      | 0,17%   |
| <b>Italia Nord-Orientale</b>   | <b>750</b>            | <b>18,04%</b>                                | <b>958</b>             | <b>17,63%</b>                                 |
| Emilia Romagna                 | 329                   | 7,90%  | 467                    | 8,58%   |
| Veneto                         | 302                   | 7,25%  | 350                    | 6,44%   |
| Friuli Venezia Giulia          | 83                    | 2,00%  | 101                    | 1,85%   |
| Trentino Alto Adige            | 37                    | 0,89%  | 41                     | 0,76%   |
| <b>Italia Centrale</b>         | <b>782</b>            | <b>18,81%</b>                                | <b>944</b>             | <b>17,36%</b>                                 |
| Lazio                          | 526                   | 12,66%                                       | 484                    | 8,89%   |
| Toscana                        | 204                   | 4,92%  | 366                    | 6,73%   |
| Marche                         | 38                    | 0,91%  | 75                     | 1,37%   |
| Umbria                         | 13                    | 0,32%  | 20                     | 0,36%   |
| <b>Italia Meridionale</b>      | <b>121</b>            | <b>2,91%</b>                                 | <b>243</b>             | <b>4,46%</b>                                  |
| Campania                       | 78                    | 1,88%  | 97                     | 1,78%   |
| Puglia                         | 22                    | 0,53%  | 23                     | 0,43%   |
| Abruzzo                        | 14                    | 0,34%  | 111                    | 2,05%   |
| Calabria                       | 4                     | 0,09%  | 5                      | 0,10%   |
| Basilicata                     | 2                     | 0,04%  | 3                      | 0,05%   |
| Molise                         | 1                     | 0,03%  | 3                      | 0,06%   |
| <b>Italia Insulare</b>         | <b>21</b>             | <b>0,51%</b>                                 | <b>38</b>              | <b>0,70%</b>                                  |
| Sicilia                        | 15                    | 0,37%  | 22                     | 0,40%   |
| Sardegna                       | 6                     | 0,14%  | 16                     | 0,30%   |
| <b>Totale Italia</b>           | <b>4.158</b>          | <b>100,00%</b>                               | <b>5.437</b>           | <b>100,00%</b>                                |

Paesi e territori elencati (cosiddetta "black list") nel decreto del Ministro delle finanze del 4 maggio 1999 (G.U. n. 107 del 10 maggio 1999), nei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 21 novembre 2001 (G.U. n. 273 del 23 novembre 2001) e del 23 gennaio 2002 (G.U. n. 29 del 4 febbraio 2002), da ultimo modificati dal decreto ministeriale del 27 luglio 2010 (G.U. n.180 del 4 agosto 2010). L'elenco comprende i seguenti paesi: Abu Dhabi, Ajman, Andorra, Anguilla, Antigua, Antille Olandesi (Sint Maarten - parte Olandese, Bonaire Saint Eustatius e Saba, Curacao), Aruba, Bahamas, Bahrein, Barbados, Belize, Bermuda, Brunei, Costa Rica, Dominica, Dubai, Ecuador, Filippine, Fuijayah, Gibilterra, Gibuti (Ex Afar E Issas), Grenada, Guatemala, Guernsey, Hong Kong, Isole Cayman, Isole Cook, Isole di Man, Isole Marshall, Isole Turks and Caicos, Isole Vergini Britanniche, Isole Vergini Statunitensi, Jersey, Kiribati, Libano, Liberia, Liechtenstein, Macao, Maldive, Malesia, Mauritius, Monaco, Monserrat, Nauru, Niue, Nuova Caledonia, Oman, Panama, Polinesia Francese, Ras El Khaimah, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Salomone, Samoa, San Marino, Sant'Elena, Seychelles, Sharjah, Singapore, Svizzera, Taiwan, Tonga, Tuvalu, Umm Al Qaiwain, Uruguay, Vanuatu.

**Reato di autoriciclaggio:  
schema di articolato**



## REATO DI AUTORICICLAGGIO

1. L'art. 648-bis del codice penale punisce la condotta di chi sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto ovvero compie in relazione al denaro, ai beni o alle altre utilità altre operazioni in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa (reato di riciclaggio).

Per la configurazione del delitto di riciclaggio è necessario che il soggetto responsabile non abbia commesso o comunque partecipato alla commissione del reato-presupposto<sup>(2)</sup>. Il nostro ordinamento non punisce, infatti, l'ipotesi del cd. "autoriciclaggio", cioè la condotta posta in essere da chi ha commesso o concorso alla commissione del reato presupposto del riciclaggio<sup>(3)</sup>.

Quest'ultima condotta è stata considerata dal legislatore un *post factum* non punibile, cioè un normale sviluppo della condotta precedente, attraverso la quale il soggetto agente consegue i vantaggi perseguiti con il reato ovvero ne mette al sicuro i frutti.

L'esclusione della punizione penale dell'autoriciclaggio si basa sul concetto di consunzione: la repressione del fatto antecedente esaurirebbe il disvalore complessivo e il relativo bisogno di sanzione da parte dell'ordinamento, dal momento che il fatto successivo, seppur consistente in operazioni di occultamento o trasformazione dei proventi illeciti, rappresenterebbe solo un normale sviluppo della condotta precedente; pertanto, il fatto successivo non sarebbe autonomamente punibile.

2. Tale scelta dell'ordinamento italiano costituisce una delle cause di inefficacia della repressione penale del riciclaggio.

In sede processuale, infatti, è necessario dimostrare la consapevolezza della illecita origine del denaro "sostituito o trasferito" e la contestuale estraneità dell'agente alla commissione del reato da cui lo stesso denaro proviene.

Inoltre, tenuto conto che la sanzione edittale prevista per il reato di riciclaggio è normalmente più elevata rispetto a quella del reato presupposto, risulta "conveniente" per il soggetto inquisito sostenere di aver (anche) concorso nel reato presupposto al fine di escludere l'imputazione per riciclaggio.

Il limitato numero delle pronunce in materia di riciclaggio, tra l'altro, ha generato ricorrenti rilievi critici sull'intero apparato di prevenzione del riciclaggio, senza tener conto delle numerose ipotesi di commissione di altri illeciti desunte dalle segnalazioni di operazioni sospette.

3. Anche alla luce di tali circostanze, da tempo si discute nel nostro Paese in merito all'esigenza di pervenire alla punizione penale dell'autoriciclaggio.

In tal senso depongono, da un lato, l'esperienza positivamente maturata in altri paesi, dall'altro, l'introduzione di una nozione di riciclaggio che comprende anche l'autoriciclaggio nella disciplina amministrativa di prevenzione contenuta nel d.lgs. n. 231 del 2007.

---

<sup>2</sup> L'attuale non punibilità di tale condotta nasce dalla formula di apertura "fuori di casi di concorso nel reato" presente all'inizio della formulazione dell'art. 648-bis; ciò implica che l'autore del reato di riciclaggio non deve aver partecipato in alcun modo al reato presupposto e ovviamente non esserne autore.

<sup>3</sup> La Convenzione di Strasburgo, del resto, lascia libere le parti contraenti di prevedere che il reato di riciclaggio non si applichi alle persone che hanno commesso il reato principale.



A livello comparato emerge che alcuni paesi di *civil law* seguono l'impostazione italiana, mentre di solito l'autoriciclaggio è punito nei paesi di *common law* <sup>(4)</sup>.

In particolare, gli Stati Uniti puniscono da tempo l'autore del reato presupposto che ricicla i proventi dell'attività illecita da lui stesso compiuta, così come la Svizzera, la Germania, il Regno Unito la Spagna e il Portogallo. Di recente anche la Francia ha deciso di inserire tale reato nel proprio ordinamento, ritenendo che il bene leso dal reato di riciclaggio, identificato nell'integrità del sistema economico-finanziario legale, sia sempre diverso dal bene leso dal reato presupposto e che, pertanto, le due condotte siano entrambe meritevoli di autonomo rilievo penale.

A livello nazionale, il d.lgs. n. 231 del 2007 ha introdotto una nozione cd. amministrativa di riciclaggio, basata sull'elencazione di condotte che rilevano anche in caso di coincidenza tra autore del riciclaggio e autore del reato presupposto <sup>(5)</sup>; la nozione amministrativa di riciclaggio comprende, quindi, anche l'attività di auto-riciclaggio, particolarmente frequente nelle violazioni fiscali di rilevanza penale.

La rilevanza ai fini amministrativi dell'auto-riciclaggio amplia, in modo anche considerevole, la gamma di operazioni segnalabili come "sospette" dagli operatori e trova giustificazione nell'esigenza di assicurare la massima operatività della disciplina di prevenzione del riciclaggio, favorendo la maggiore collaborazione degli operatori economici per i quali poteva risultare eccessivamente oneroso dover cogliere la distinzione tra auto-riciclaggio e riciclaggio ai fini dell'attivazione o meno dell'obbligo di segnalazione, se solo si considera che solitamente il confine tra il riciclaggio e il concorso nel delitto presupposto appare impercettibile.

4. A favore della "penalizzazione" dell'auto-riciclaggio si è espresso anche il Governatore della Banca d'Italia, auspicando peraltro una formulazione normativa che - in linea con gli orientamenti degli altri ordinamenti - consenta di proporzionare l'entità della pena all'effettiva gravità o pericolosità delle condotte.

Nella "testimonianza" resa alle Commissioni Riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica il 15 luglio 2008, il Governatore - nell'affermare che la punizione dell'auto-riciclaggio avrebbe consentito di allineare la fattispecie penale alla più ampia nozione amministrativa di riciclaggio - segnalava che *"andrebbero comunque ricercate misure che favoriscano la perseguibilità del reato di riciclaggio senza aggravare ingiustificatamente i responsabili di reati di ridotta pericolosità sociale"*.

In precedenza, nella "testimonianza" resa alla Commissione Antimafia nel giugno del 2007, il Governatore aveva chiarito che *"se da un lato la punibilità dell'autoriciclaggio*

---

<sup>4</sup> Sulla base di tali considerazioni la mancata punizione del reato di autoriciclaggio è stata stigmatizzata (anche se non ha formato oggetto di formale rilievo) in sede di esame dell'adeguatezza della disciplina italiana di prevenzione dal Fondo Monetario Internazionale nel 2005.

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 231 del 2007, "le seguenti azioni, se commesse intenzionalmente, costituiscono riciclaggio: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione".

*potrebbe garantire un più agevole accertamento probatorio delle fattispecie criminose complesse, dall'altro va considerato che, nell'ipotesi di reati presupposto caratterizzati da un minore grado di offensività, potrebbe determinare un'eccessiva punizione della condotta".*

Le considerazioni espresse dal Governatore si basano sull'analisi degli ordinamenti dei principali paesi esteri che accolgono la nozione di autoriciclaggio, dalla quale emerge che l'individuazione di reati-presupposto è circoscritta: a) dal riferimento a un determinato ammontare della pena edittale comminata, funzionale alla qualificazione degli illeciti ritenuti di particolare gravità (es. Svizzera e Australia); b) dall'elencazione per categorie dei reati rilevanti ai fini del riciclaggio (es. Giappone); c) dall'adozione di un approccio cd. misto, in cui viene definita una lista di reati e, con funzione residuale, vengono individuati altri reati secondo un approccio per soglia (es. Portogallo e Grecia). In pochissimi ordinamenti viene adottato un approccio "all crime".

5. L'approccio auspicato dal Governatore risulta coerente con il principio costituzionale della proporzione tra sanzione penale e rilevanza del valore tutelato dalla norma violata e del carattere rieducativo della pena.

Il richiamo al "principio di offensività" è stato più volte espresso dalla Corte Costituzionale, la quale nella recente pronuncia n. 249 del 2010 ha affermato che *"il difetto di proporzione nel trattamento punitivo ... priverebbe la pena della sua funzione rieducativa, non potendo il condannato percepirla come strumento utile al suo reinserimento nella società, ma solo ed appunto come una punizione eccedente il grado della propria responsabilità"*.

L'eccessivo rigore sanzionatorio – derivante dalla sola soppressione della clausola di esordio della formulazione dell'art. 648-bis, con conseguente parificazione della punizione delle condotte di riciclaggio e di autoriciclaggio - sarebbe tale da integrare una possibile violazione del principio di offensività.

6. Il dibattito sull'opportunità di giungere alla punizione penale dell'autoriciclaggio è da tempo giunto nelle aule parlamentari.

Nel corso dell'attuale legislatura sono state assunte varie iniziative, tra le quali spiccano due disegni di legge presentati al Senato.

Il d.d.l. n. 733-bis (di origine governativa) prevede di modificare l'art. 648 bis attraverso la soppressione nel primo comma della cd clausola di riserva (*"fuori dei casi di concorso nel reato"*) e l'introduzione di un nuovo quinto comma secondo cui *"le disposizioni di cui ai commi che precedono si applicano anche nei confronti della persona che ha concorso nel reato presupposto, salvo che per gli atti di godimento che non eccedano l'uso dei beni secondo la loro naturale destinazione ovvero in caso di utilizzo del denaro, dei beni o delle altre utilità provento del reato presupposto per finalità non speculative, imprenditoriali o commerciali"*.

Il d.d.l. n. 1445 prevede invece un nuovo testo dell'art. 648-bis, rubricato riciclaggio ed impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, secondo cui: *"chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, ovvero, fuori dei casi previsti dall'articolo 648, impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.032 a euro 15.493"*.

Il dibattito parlamentare su tali proposte di legge non è mai entrato effettivamente nel vivo. In linea generale si rileva che la seconda proposta si limita a parificare la punizione per le condotte di riciclaggio e di autoriciclaggio, mentre la prima tenta (peraltro con una formulazione suscettibile di determinare notevoli problemi applicativi) una distinzione in funzione del diverso grado di offensività delle condotte dedotto dalle finalità perseguite nell'utilizzo dei proventi del crimine.

Da ultimo, la punizione dell'autoriciclaggio è prevista da alcuni emendamenti presentati al cd. "ddl. anticorruzione" (AS 2156), in discussione al Senato.

7. Alla luce di quanto precede, si illustra, di seguito, una proposta di modifica normativa tesa a soddisfare l'esigenza di attribuire rilevanza penale all'autoriciclaggio calibrando la punizione edittale in funzione della gravità della condotta.

La modifica intende anche superare l'artificiosa distinzione tra reato di riciclaggio (art. 648-bis) e reato di impiego (art. 648-ter), fonte di notevoli problemi applicativi e di dubbi posti anche dalla dottrina penalistica. Le condotte, attualmente distinte in due fattispecie di reato, verrebbero pertanto unificate in un'unica fattispecie riassuntiva.

In tale contesto – alla luce dei dubbi avanzati dalla dottrina circa la plurioffensività del reato di riciclaggio - andrebbe anche valutata l'opportunità di collocare la nuova fattispecie non più tra i delitti contro il patrimonio (Titolo XIII) ma in un diverso Titolo del Libro II del codice penale, quale ad esempio quello dei "delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio" (Titolo VIII).

Rispetto alla formulazione vigente, le principali innovazioni presenti nella proposta riguardano:

- ✓ la soppressione della ripetuta clausola di riserva "*fuori dei casi di concorso nel reato*", contemplata in tutte le proposte normative tese alla "penalizzazione" dell'autoriciclaggio;
- ✓ l'assorbimento della fattispecie di impiego, come detto, con conseguente abrogazione dell'art. 648-ter e modifica della rubrica;
- ✓ la soppressione del riferimento ai delitti "non colposi" (contenuta nell'attuale art. 648-ter), giustificata dalla circostanza che ben difficilmente le attuali figure di reati colposi potrebbero costituire presupposto della condotta di riciclaggio;
- ✓ il leggero innalzamento della multa, giustificato anche dall'esigenza di arrotondamento all'euro.

La proposta è basata sulla previsione di una pena analoga a quella attuale a carico di chi non concorra alla commissione del reato presupposto, con la riproposizione della circostanza attenuante già vigente (commi 1 e 2) e di una pena inferiore a carico di chi abbia commesso o concorso a commettere il reato presupposto (comma 3).

La formulazione è riportata nella pagina seguente:

“Art. ...

*(Riciclaggio ed impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita)*

1. Chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, ovvero, fuori dei casi previsti dall'articolo 648, impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti dai medesimi delitti è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 2.000 a euro 20.000.
2. La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.
3. Nei confronti della persona che ha commesso ovvero che ha concorso nel reato presupposto si applica la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 1.000 a euro 10.000.
4. La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale.
5. Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648.”