

BANCA d'ITALIA - Filiale di Sassari

Convegno

su

NORMATIVA ANTIRICICLAGGIO

2° CONVEGNO SULL'EVOLUZIONE DEL QUADRO
REGOLAMENTARE E I CONNESSI ASPETTI PROCEDURALI E
OPERATIVI

Giovanni Castaldi

Direttore dell'Unità di informazione finanziaria (UIF)

L'attività della UIF. Risultati e prospettive.

Sassari, 18 febbraio 2011

Mi associo anzitutto ai saluti e ai ringraziamenti che il Presidente Pisanu, nell'*incipit* della sua eccellente relazione, ha rivolto alle istituzioni che hanno organizzato questo importante convegno e a tutti gli intervenuti.

1. Disvalore sociale ed economico del riciclaggio.

Rispetto alle generali politiche di lotta alla criminalità la prevenzione e il contrasto del riciclaggio si caratterizzano per l'ingente quantità di risorse impegnate e per il coinvolgimento di una larga fascia di soggetti privati, appartenenti a varie categorie economiche e professionali.

Questa particolarità è motivata sia dalla pericolosità sociale del reato sia, soprattutto, dalle modalità della sua esecuzione.

Il riciclaggio consente di rendere disponibili in sicurezza i proventi di altri reati precedentemente commessi (cd. "*reati presupposto*"), trasformando da potenziale in effettivo il potere d'acquisto derivante da attività criminali.

Attraverso il riciclaggio la criminalità si insinua nell'economia legale e la contamina. Essa accresce in tal modo il proprio potere, affiancando al controllo palesemente violento del territorio una più subdola influenza, realizzata attraverso il potere economico, che tutto può condizionare e corrompere.

Come è stato appena ricordato, è difficoltoso stimare con sufficiente approssimazione, l'entità della ricchezza acquisita in modo illecito. Non v'è dubbio però che le risorse siano ingenti, sia in valore assoluto sia se rapportate al prodotto interno lordo. Ne consegue –

come il Presidente Pisanu ha giustamente osservato - che i flussi di denaro illecito incidono anche sul piano macroeconomico e il loro impiego è suscettibile di generare gravi distorsioni nell'economia legale, alterando le condizioni di concorrenza e il corretto funzionamento dei mercati. Può risultarne influenzata la stessa stabilità del sistema economico.

La necessità per la malavita di trasferire i proventi dei reati nel circuito legale attraverso il "ponte" rappresentato dagli intermediari finanziari o da altri operatori economici offre una ghiotta occasione di arricchimento a soggetti privi di scrupoli. Se lo Stato riesce a ottenere la collaborazione attiva degli operatori onesti, trasformandoli in guardiani degli accessi al sistema economico legale, il riciclaggio può essere ostacolato.

E' questa la scommessa su cui punta tutta la più recente normativa nazionale e internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio: indurre gli stessi operatori a vagliare costantemente operazioni e clienti per individuare eventuali indizi di riciclaggio.

Un sistema antiriciclaggio efficiente accresce per il criminale il rischio di essere intercettato e scoperto, aumenta il costo del riciclaggio e riduce, quindi, la propensione a delinquere.

Nell'attuazione nazionale di questa strategia, il d.lgs. 231 del 2007, che ha recepito la terza direttiva comunitaria in materia, segna un punto di svolta. Esso ha potenziato e reso più efficienti i tradizionali strumenti dell'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, applicando a una più vasta platea di soggetti qualificati, obblighi di collaborazione sia passiva sia attiva. La prima è volta a garantire una conoscenza approfondita della clientela e la tracciabilità delle

transazioni; la seconda, avvalendosi dei risultati della prima, ha lo scopo di individuare e segnalare le operazioni sospette.

2. La strategia legislativa di lotta al riciclaggio.

Il corretto adempimento dell'obbligo di eseguire *l'adeguata verifica* della clientela distingue gli operatori onesti e collaborativi da quelli che, pur consapevoli del possibile riciclaggio insito nelle operazioni veicolate, non si tirano indietro, entrando in quella zona oscura, che spazia dall'indifferenza fino alla complicità nel reato.

La semplice *identificazione* della clientela - già prevista nel previgente quadro normativo quale presupposto della registrazione dei rapporti e delle operazioni negli archivi - si è evoluta in obblighi di adeguata verifica per tutta la durata del rapporto. Questa prescrizione rappresenta il nucleo più innovativo del d.lgs. 231 e contribuisce a migliorare la funzionalità dell'intero sistema. Da adempimento burocratico - da effettuare esclusivamente nella fase genetica del rapporto - l'adeguata conoscenza del cliente diviene la regola da osservare per tutta la vita della relazione d'affari e da calibrare discrezionalmente, applicando il principio comunitario dell'*"approccio basato sul rischio"*. I destinatari delle norme sono cioè chiamati a graduare entità e incisività delle misure di prevenzione a seconda del livello di rischio associabile all'operazione o al cliente.

L'*"adeguata verifica"* è strumentale all'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva. Se nel pregresso sistema era il sospetto ingenerato dalla singola e specifica operazione, che faceva scattare gli obblighi di approfondimento e valutazione, ora è la continua osservazione dell'operatività complessiva del cliente che deve indurre gli operatori a valutare la coerenza delle operazioni richieste e a

domandarsi se le eventuali anomalie siano potenzialmente riconducibili al riciclaggio.

La segnalazione di un'operazione sospetta non rappresenta una denuncia di reato. Essa è espressione – come altri obblighi di segnalazione previsti dal nostro ordinamento (ad es. in materia ambientale) - di un dovere civico di solidarietà e di collaborazione attiva con i poteri pubblici, finalizzato alla repressione di condotte che attentano a beni o valori universalmente considerati irrinunciabili dalla collettività. Al segnalante non è peraltro richiesta alcuna indagine in ordine alla natura del reato eventualmente commesso.

In tale prospettiva non viene fatta alcuna distinzione sotto il profilo segnaletico fra il riciclaggio e il c.d. autoriciclaggio (che si concretizza quando il riciclaggio è posto in essere dal medesimo autore del reato presupposto) nell'ovvia considerazione che il potenziale segnalante – che valuta sulla base di evidenze finanziarie - non è di regola in grado di conoscere il reato presupposto e chi ne sia l'autore.

L'obbligo di segnalazione sorge anche se l'ipotesi di riciclaggio non è del tutto acclarata; ciò in quanto il legislatore ha stabilito che anche la presenza di “*motivi ragionevoli per sospettare*” fa scattare l'obbligo di comunicazione all'Unità di informazione finanziaria.

3. Le autorità antiriciclaggio.

Oltre ad accrescere gli oneri imposti alla *componente privata* del sistema di prevenzione - rappresentata da intermediari, professionisti e altri operatori economici tenuti alla segnalazione – il d.lgs. 231 ha rivisitato anche la *componente pubblica* del sistema stesso.

La responsabilità delle politiche in materia di prevenzione del riciclaggio è attribuita al Ministro dell'Economia che si avvale, a tal fine, del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), in cui sono rappresentate

tutte le istituzioni impegnate nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Le Autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Consob, Isvap) sovrintendono al rispetto delle regole da parte dei propri vigilati e disciplinano l'adeguata verifica del cliente; la registrazione dei rapporti e delle operazioni; l'organizzazione, le procedure e i controlli interni finalizzati alla prevenzione del riciclaggio. Tra Vigilanza bancaria e finanziaria e controlli antiriciclaggio sugli intermediari si sviluppano proficui rapporti di complementarità e di integrazione: sia pure a diversi fini, entrambe le attività concorrono a promuovere un'adeguata valutazione dell'affidabilità della clientela.

Tra le autorità di carattere tecnico, l'Unità di informazione finanziaria (UIF) svolge un ruolo di collegamento fra la componente privata del sistema (da cui riceve le segnalazioni), gli altri soggetti dell'apparato pubblico di prevenzione, controllo e repressione del riciclaggio e il sistema delle 120 *Financial Intelligence Units (FIU)*, con cui scambia informazioni in modo diretto e informale, senza necessità di una cornice di trattati internazionali o di relazioni intergovernative.

4. Un bilancio triennale.

La realizzazione del sistema di prevenzione "disegnato" dal d.lgs. 231 ha richiesto a tutti gli attori – e in particolare alla neocostituita UIF - un impegno non indifferente. Dopo tre anni dall'avvio del nuovo sistema, è possibile fare un primo bilancio, che se è motivo di soddisfazione per gli obiettivi raggiunti, costituisce nel contempo uno sprone per intervenire sulle criticità che l'esperienza ha posto in luce.

In questi anni l'attività dell'UIF si è sviluppata sia sul fronte dell'organizzazione interna e della ricerca delle più proficue forme di

interazione con le altre autorità sia su quello dei rapporti con i soggetti obbligati, per aumentarne la sensibilità, favorire la crescita quantitativa e qualitativa della collaborazione, affinare la capacità di individuare e contrastare i comportamenti devianti.

Sotto il profilo organizzativo l'Unità si è data fin dal 2008 una struttura semplice e funzionale, idonea a garantire un efficace adempimento dei compiti assegnati e lo sfruttamento delle sinergie consentite dall'inserimento nella Banca d'Italia, sia pure con funzioni autonome e indipendenti.

Grazie alla collaborazione con la Banca, stanno per concludersi (l'entrata in funzione è fissata per la metà di quest'anno) i lavori per la realizzazione di un nuovo sistema di gestione delle segnalazioni sospette - che supporterà l'intero ciclo di acquisizione, analisi e trasmissione delle segnalazioni, assicurando maggiore tempestività dei flussi informativi e più elevate qualità e completezza dei dati acquisiti.

Sono in fase progettuale ulteriori sviluppi delle piattaforme informatiche deputate all'integrazione delle basi dati già accessibili e alla gestione degli scambi informativi con l'AG, con le altre autorità nazionali e con le FIU estere.

In questi anni, l'UIF si è collocata al centro di una fitta rete di collegamenti con i diversi attori - pubblici e privati, nazionali ed esteri - coinvolti nell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio. E' stata così realizzata la volontà del legislatore, tesa a valorizzare al massimo la collaborazione tra UIF, autorità di vigilanza, organi investigativi e AG per garantire efficienza ed efficacia all'intero sistema.

Sono stati sottoscritti *protocolli di collaborazione* con la Vigilanza della Banca d'Italia, con la Guardia di Finanza, con la DIA, con alcuni ordini professionali e sono prossimi alla definizione anche accordi di collaborazione con altre autorità di vigilanza di settore. I rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza e con la DIA sono sempre più stretti e improntati alla ricerca di modalità di collaborazione e di integrazione informativa sempre più efficienti e avanzate.

Particolarmente efficaci si stanno dimostrando le forme di collaborazione con l'Autorità Giudiziaria, che contribuiscono a coordinare l'attività di prevenzione con quella di repressione (cfr. articoli 2, comma 6, e 9, commi 7 e 10 del d.lgs. 321/2007).

Quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio sia avvenuto attraverso intermediari vigilati, l'AG ne dà comunicazione all'Autorità di vigilanza competente e all'UIF, per gli atti di rispettiva spettanza; è inoltre previsto che l'AG possa rivolgersi all'UIF per una collaborazione di tipo istituzionale, anziché occasionale e affidata a singoli consulenti.

A partire dalla sua costituzione, l'UIF ha prestato un'intensa e crescente collaborazione alle Procure, fornendo spesso un qualificato ausilio tecnico e un valido contributo a rilevanti e delicate indagini. Gli scambi informativi sono frequenti: sono pervenute 53 richieste di informazioni nel 2008, 94 nel 2009, 118 nel 2010. Le verifiche cartolari e ispettive hanno determinato la denuncia di 31 fattispecie di possibile rilevanza penale nel 2008, di 89 nel 2009 e di 210 nel 2010.

Consapevole della dimensione transnazionale del riciclaggio, l'UIF, oltre alla fattiva partecipazione ai numerosi organismi internazionali che seguono la materia (GAFI, Gruppo Egmont, MoneyVal, Comitato europeo per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo), intrattiene intensi rapporti di collaborazione con le FIU estere: nel 2010 ha inviato 126 richieste di informazione e ha dato esito a 625 domande pervenute da altri Paesi.

Notevoli energie sono state profuse per incentivare il *coinvolgimento dei segnalanti* e per diffondere la *conoscenza degli strumenti* che possono agevolare l'individuazione delle transazioni sospette. Numerosi incontri sono stati dedicati a singoli operatori per superare criticità emerse nell'attività di segnalazione. Assidua è la

partecipazione a convegni – come quello odierno – e ad altri incontri pubblici organizzati sulle tematiche del contrasto al riciclaggio. Un supporto particolare viene assicurato alle iniziative promosse dalle organizzazioni di categoria, dagli ordini professionali e, recentemente, dai sindacati dei lavoratori bancari, giustamente interessati alla problematica.

Dal 2009 alla prescritta Relazione annuale, destinata al Ministero dell'Economia e al Parlamento, è stato affiancato un *Bollettino statistico semestrale* contenente i dati più significativi sull'attività svolta.

La possibilità di attingere a una molteplicità di fonti informative offre all'UIF un osservatorio privilegiato per la rilevazione delle tecniche e delle prassi criminali. E' opportuno che questo patrimonio sia messo a disposizione dei segnalanti per accrescerne la “*capacità diagnostica*” delle fattispecie sospette. A tal fine, l'UIF elabora “*indicatori di anomalia*”, volti a facilitare l'individuazione dei più ricorrenti fenomeni che devono richiamare l'attenzione dei segnalanti.

Gli indicatori non esauriscono le casistiche sospette, ma vanno considerati uno strumento utile, da integrare alla luce dell'intero patrimonio informativo a disposizione di ciascun segnalante.

Su proposta dell'UIF sono stati finora diffusi gli indicatori per i professionisti (decreto del Ministero della Giustizia del 16 aprile 2010) e per gli intermediari finanziari (provvedimento della Banca d'Italia del 24 agosto 2010).

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

A partire dal settembre 2009, l'UIF ha diffuso una serie di comunicazioni contenenti modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali relativi, tra l'altro, all'usura, ai conti dedicati, alle

frodi informatiche, alle frodi sull'IVA intracomunitaria, all'abuso di finanziamenti pubblici, alle frodi nel *leasing*.

Alla formazione dei segnalanti concorre anche l'*attività ispettiva*. Dal 2008 sono state effettuate circa 70 verifiche (cfr. articoli 47 e 53 d.lgs. 231/2007), che hanno spesso originato l'avvio di procedure per l'irrogazione di sanzioni amministrative.

Sotto il *profilo quantitativo*, la risposta del sistema finanziario alla nuova disciplina antiriciclaggio è stata imponente: le 12.500 segnalazioni del 2007 si sono triplicate, superando nel 2010 le 37.000. Il *trend* di crescita è in continua accelerazione: +16% nel 2008, +44% nel 2009, +77% nel 2010.

La reazione dei professionisti e degli altri operatori è stata invece finora deludente: a fronte di una platea di potenziali segnalanti, che conta diverse centinaia di migliaia di soggetti, nel 2010 sono pervenute solo 223 segnalazioni.

Tutte le segnalazioni acquisite – dopo essere state incrociate automaticamente con le informazioni già presenti nei *database* interni – vengono assoggettate a un *primo livello di analisi*, che individua le priorità di trattazione secondo criteri basati sul rischio.

Le segnalazioni più semplici o riconducibili a fattispecie ricorrenti vengono rapidamente definite e trasmesse agli organi investigativi, accompagnate da una sintetica relazione.

Nel corso di tali analisi di primo livello viene inoltre proposta l'archiviazione delle segnalazioni più palesemente infondate sul piano finanziario (che vengono comunque inoltrate agli organi investigativi per un vaglio ulteriore basato sulle informazioni investigative non disponibili all'UIF).

Le segnalazioni più complesse o rilevanti vengono sottoposte a un secondo livello di analisi finanziaria, che comporta ulteriori attività

istruttorie (contatti con il segnalante o altri operatori obbligati, approfondimenti *in loco*, consultazione di altre basi dati, scambi informativi con FIU estere). Questa fase di analisi mira a definire il contesto finanziario in cui il segnalato agisce, a individuare l'origine e la destinazione dei fondi movimentati, a formulare caute ipotesi sulle possibili finalità perseguite e sui possibili reati sottostanti.

La relazione tecnica che accompagna le segnalazioni è il precipitato della descritta attività istruttoria, la cui intensità è ovviamente commisurata al diverso peso attribuito alle segnalazioni.

Ove durante l'istruttoria emergano notizie di reato, si procede alla *denuncia* secondo le modalità prescritte dall'art. 331 c.p.p.

La vertiginosa crescita del numero di segnalazioni ha messo a dura prova i processi di analisi, che vengono costantemente adeguati per accrescerne l'efficienza e la capacità di individuare con priorità le segnalazioni più rischiose. Tale opera di manutenzione ha finora consentito di accrescere di anno in anno – a risorse invariate - il potenziale di analisi di oltre il 40%: a fronte delle 11.500 segnalazioni analizzate nel 2007, nel 2010 ne sono state esaminate quasi 28.000.

Un'istruttoria di tipo particolare – anche per la ristrettezza dei tempi disponibili – è quella finalizzata all'esercizio del potere di *sospensione* delle operazioni per un massimo di cinque giorni lavorativi, su richiesta della Guardia di Finanza, della DIA, dell'A.G., ovvero d'iniziativa sempre che, in quest'ultimo caso, ciò non pregiudichi il corso delle indagini.

L'adozione dei provvedimenti di sospensione implica l'utilizzo di canali di comunicazione anche informali con gli operatori, per garantire la necessaria tempestività degli interventi. Al contempo è necessario

uno stretto ed efficace coordinamento con le autorità inquirenti, con le quali si è sviluppata un'eccellente collaborazione. Le operazioni esaminate a fini di sospensione sono in continuo aumento, così come aumentano i provvedimenti adottati (nel 2010, a fronte di 181 richieste, sono state sospese 32 operazioni).

Per lungo tempo le segnalazioni di operazioni sospette sono state tacciate di fornire uno scarso contributo alla lotta al riciclaggio. Tale percezione può considerarsi oggi superata per effetto delle numerose e importanti indagini, originate o supportate da segnalazioni, di cui anche la stampa riferisce con sempre maggiore frequenza. Il contributo delle segnalazioni all'individuazione di casi di riciclaggio, o dei reati che dello stesso costituiscono il presupposto, risulta sempre più evidente.

Dalle anticipazioni sull'attività del 2010, fornite il 26 gennaio scorso dal *Comandante Generale della Guardia di Finanza*, in occasione di un'audizione presso la *Commissione Finanze della Camera dei Deputati*, apprendiamo che nel corso dell'anno sono state *"circa 4.700 le segnalazioni confluite in procedimenti penali aperti presso le procure della Repubblica competenti ovvero che hanno permesso di attivare nuovi procedimenti penali per casi di riciclaggio, usura estorsione, abusivismo finanziario, frode fiscale, truffa"*.

I dati più completi riferiti al 2009 indicano che in quell'anno, su 18.800 segnalazioni trasmesse dall'UIF alla Guardia di Finanza (di cui 4.000 archiviate sotto il profilo dell'analisi finanziaria), oltre 11.000 hanno avuto un seguito investigativo.

5. Residue criticità.

Se i risultati di questi primi tre anni sono motivo di soddisfazione, ciò non deve indurre a trascurare i profili di criticità.

È anzitutto evidente che al funzionamento del sistema partecipano fattivamente solo gli intermediari finanziari e, tra questi, soprattutto le banche.

Come ho ricordato, nel 2010 *professionisti e operatori non finanziari* hanno trasmesso poco più di 200 segnalazioni; davvero poche rispetto al numero dei potenziali segnalanti e al ruolo che essi svolgono nella vita economica del Paese. La riluttanza dei professionisti alla collaborazione attiva, comune a molti paesi europei, se comprensibile in considerazione della maggiore personalizzazione del rapporto con la clientela, non può essere comunque giustificata.

Ma anche nella collaborazione degli *intermediari finanziari* emergono profili critici.

Gli intermediari che non inviano segnalazioni sono ancora molti: oltre 200 banche – più di un quarto del sistema - non hanno effettuato segnalazioni negli ultimi due anni. Tra gli altri intermediari finanziari, poi, la percentuale dei non segnalanti è molto più elevata.

La crescita complessiva delle segnalazioni è alimentata – oltre che dall'effettivo aumento della sensibilità al problema del riciclaggio - dal *timore delle sanzioni*. Ciò porta spesso a segnalare a fini cautelativi più che collaborativi, adottando criteri di valutazione poco selettivi, che intasano inutilmente il sistema. A questo proposito, faccio presente che l'UIF si limita, in genere, a contestare solo comportamenti omissivi gravi, quasi sconfinanti in ipotesi di concorso.

Le segnalazioni, inoltre, sono spesso carenti nella descrizione dei fatti e pervengono con eccessivo ritardo. E' quindi necessario un miglioramento dell'organizzazione interna degli intermediari, che li ponga in grado di intercettare prima e meglio le operazioni sospette.

La qualità e la tempestività delle segnalazioni costituiscono il principale obiettivo del *nuovo sistema segnaletico*, che sarà operativo dal prossimo mese di maggio. L'utilizzo del canale telematico favorirà la

tempestività, la completezza e la riservatezza dei flussi informativi. Il nuovo schema di segnalazione sarà uguale per tutte le categorie di segnalanti, sia pure con diverso livello di dettaglio informativo a seconda della natura dei soggetti obbligati e dell'operatività segnalata.

Anche sul piano legislativo sono emerse nel tempo diverse criticità che permangono, in particolare, in *campo sanzionatorio*, ove è necessario rimuovere quanto prima talune incoerenze e discrasie.

Le modifiche e integrazioni apportate al testo originario con il cd. "decreto correttivo" del settembre 2009 (d. lgs. 25.09. 2009, n. 151) hanno risolto solo in parte le difficoltà applicative e i dubbi interpretativi emersi nel primo periodo di vigenza del d.lgs. 231.

La formulazione di diverse *fattispecie delittuose e contravvenzionali* risulta lacunosa, creando incertezze applicative. Molte sanzioni penali, inoltre, colpiscono - con minime pene a rapida prescrizione - condotte di modesta potenzialità lesiva, addebitabili spesso a disattenzione o a disfunzioni organizzative. Sarebbe invece preferibile limitare la reazione penale alle condotte più gravi, perseguendo le violazioni meno rilevanti con sanzioni amministrative pecuniarie appropriate ed efficaci.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La formulazione dell'art. 59 del d.lgs. 231/2007, che estende la responsabilità solidale della persona giuridica anche ai casi di mancata identificazione o di non perseguibilità dell'autore della violazione, pure apprezzabile, risulta confusa e ispirata più a ragioni di "cassa" che a valutazioni circa l'effettiva responsabilità dell'ente per non aver consentito il corretto adempimento degli obblighi da parte del proprio personale. Inoltre, la responsabilità dell'ente è prevista in via del tutto residuale, quale eccezione alla regola di carattere generale.

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

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

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

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

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

Quanto alle omesse segnalazioni, ritengo che una complessiva rivisitazione del sistema sanzionatorio dovrebbe incentrare la relativa responsabilità - per "*culpa in eligendo o in vigilando*" - sulla persona giuridica. Questa, attraverso le strutture aziendali, sarebbe senz'altro in grado di meglio accertare e misurare le singole responsabilità

individuali, con diritto di regresso solo nei confronti dei soggetti dei quali venga dimostrata un'effettiva responsabilità personale.

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

* * * *

A fronte delle criticità che ho richiamato, l'impegno delle autorità nel promuovere il corretto funzionamento dei presidi antiriciclaggio deve essere massimo; ogni proficua forma di collaborazione, ogni occasione di dialogo e di confronto costruttivo, assume un valore fondamentale.

L'obiettivo deve essere quello di promuovere l'ulteriore crescita della cultura antiriciclaggio e lo sviluppo quanto più possibile coerente del quadro normativo di riferimento.

Sono altresì fondamentali la disponibilità e il senso del dovere degli operatori, ai quali la legge offre l'opportunità di contribuire direttamente all'efficacia del sistema, ponendo in essere comportamenti corretti e responsabili.