

**fiba CISL**

**Federazione Italiana Bancari Assicurativi**

Castelnuovo del Garda (VR)

31 gennaio 2012

CONVEGNO

“Legalità, antiriciclaggio e rischi professionali: il fenomeno, il ruolo delle imprese e degli operatori del settore finanziario”

**Giovanni Castaldi**

Direttore dell'Unità di informazione finanziaria

**“La segnalazione delle operazioni sospette all'Unità di informazione finanziaria (UIF). Obblighi e responsabilità”.**



## **1. La normativa antiriciclaggio.**

### *1.1 L'azione degli organismi internazionali.*

L'ordinato sviluppo dell'economia è gravemente minacciato dal riciclaggio. Il reimpiego dei proventi del crimine inquina gli assetti proprietari e decisionali delle imprese; distorce la concorrenza; privilegia obiettivi che prescindono dalla qualità dei prodotti e dei servizi offerti; quando riesce a insinuarsi nel sistema bancario e finanziario, può minarne l'efficienza e la stabilità.

La dimensione globale del fenomeno ha indotto da tempo la comunità internazionale a promuovere una disciplina armonizzata per contrastare arbitraggi regolamentari e conseguenti comportamenti opportunistici. Permangono, peraltro, forti resistenze da parte di Stati che, indifferenti a ogni richiamo e insensibili alla generale riprovazione, non si peritano di attrarre capitali di origine illecita, garantendo l'anonimato ai titolari dei conti bancari, ai detentori di altre attività finanziarie e ai proprietari di società di comodo, più o meno operative, insediate sul proprio territorio.

Una meritoria attività antiriciclaggio è quella svolta dal GAFI, il Gruppo di azione finanziaria internazionale, costituito nel 1989 per iniziativa del G7 e

composto dai rappresentanti dei governi cui fanno capo le più importanti piazze economiche e finanziarie. Tramite proprie “*Raccomandazioni*” recanti adeguate misure di prevenzione e contrasto del riciclaggio, il Gruppo promuove e orienta l’evoluzione virtuosa delle normative nazionali.

### *1.2 La legislazione nazionale.*

L’Italia ha recepito a fine 2007 la cd. *Terza direttiva antiriciclaggio*, con la quale, nel 2005, l’Unione Europea si era allineata agli *standard GAFI* del 2003.

La disciplina italiana, per quanto tecnicamente migliorabile, è tra le più avanzate e fedeli alle direttive comunitarie e agli orientamenti internazionali. Questi, da un approccio inizialmente minimalista, che prevedeva la collaborazione dei soli intermediari finanziari e prendeva in considerazione pochi reati gravi con rilevanti risvolti patrimoniali (es. traffico di droga, sequestri di persona), si sono evoluti in modo espansivo, coinvolgendo un numero crescente di soggetti e di reati, compresi quelli fiscali, ai quali, peraltro, i diversi ordinamenti nazionali riservano trattamenti alquanto difforni.

In coerenza con le linee di sviluppo della normativa internazionale, gli interventi del legislatore italiano hanno determinato una progressiva estensione sia delle categorie di soggetti obbligati alla collaborazione sia dei reati presupposto di riciclaggio. Per questi ultimi ha prevalso una soluzione generalista, che include tutti i reati, compresi quelli fiscali.

Tre sono, in sintesi, gli obiettivi perseguiti dalla normativa:

- la conoscenza del cliente effettivo, da sottoporre alla c.d. *adeguata verifica* sia al momento dell’instaurazione del rapporto sia nel corso del suo svolgimento;
- la tracciabilità delle transazioni, tramite la registrazione dei dati e la conservazione dei documenti relativi ai rapporti e alle operazioni;
- la segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio all’Unità di informazione finanziaria (UIF).

Tra *adeguata verifica* dei clienti, tracciabilità delle transazioni e *segnalazione delle operazioni sospette* esiste una stretta correlazione. Molte anomalie, infatti, sono desumibili dalla mancanza di coerenza tra le caratteristiche soggettive del cliente e i suoi comportamenti finanziari. Se il profilo

finanziario del cliente non viene correttamente definito all'inizio del rapporto, monitorato nel continuo e correttamente tracciato, molte condotte anomale possono sfuggire ai controlli.

La configurazione e le attribuzioni delle *Autorità di controllo* presentano caratteri fortemente differenziati nei diversi ordinamenti. Nel nostro Paese, alla Vigilanza della Banca d'Italia – già competente a presidiare la stabilità e l'efficienza del sistema bancario e finanziario - è affidata anche la disciplina dell'organizzazione, delle procedure e dei controlli interni riguardanti gli obblighi antiriciclaggio degli intermediari vigilati. A specifiche istruzioni della Vigilanza è attribuito il compito di regolare l'*adeguata verifica* della clientela, la registrazione dei dati relativi all'operatività e la conservazione dei documenti di supporto. Si tratta di norme, per così dire, *a doppia valenza*, in quanto funzionali a tutelare nel contempo valori fortemente correlati, quali la reputazione e integrità degli intermediari e la loro stabilità finanziaria.

L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e dei flussi finanziari è invece affidata all'Unità di informazione finanziaria (UIF), entità autonoma istituita nell'ambito della Banca d'Italia, subentrata all'Ufficio italiano cambi (UIC) nello svolgimento della funzione di *Financial Intelligence Unit* (FIU) per l'Italia.

Vigilanza bancaria e UIF esercitano, inoltre, attività di tipo ispettivo e sanzionatorio, privilegiando la verifica degli aspetti di rispettiva competenza.

Per sfruttare al meglio le professionalità preesistenti, il legislatore ha dunque istituito un apparato articolato, nel cui ambito i controlli antiriciclaggio sono ripartiti, con obbligo di reciproca collaborazione, tra le diverse autorità nazionali già competenti in materia.

L'attivazione delle misure per la prevenzione del riciclaggio è demandata dal sistema a soggetti privati, svolgenti determinate attività d'impresa o professionali. Questi sono obbligati a prestare la propria collaborazione, attiva o passiva a seconda che preveda la comunicazione delle anomalie alle autorità di controllo o si limiti a prescrivere l'acquisizione e conservazione di elementi conoscitivi per consentire la tracciabilità delle operazioni.

Il nostro ordinamento conosce altre fattispecie in cui soggetti privati sono chiamati a cooperare con i pubblici poteri, adempiendo una sorta di dovere civico di solidarietà con lo Stato. Ciò in ragione del particolare contributo che, per la propria posizione e per competenza professionale, determinate categorie sono in grado di

fornire nel contrasto di reati particolarmente dannosi per la collettività<sup>1</sup>. Non vi è dubbio che tra questi rientri a pieno titolo il riciclaggio.

Le misure antiriciclaggio vanno applicate secondo un *principio di proporzionalità*, vale a dire con rigore commisurato al rischio, desumibile soprattutto dalla natura della controparte, dal tipo di prestazione e dall'area geografica di riferimento.

La scelta delle specifiche soluzioni organizzative è rimessa all'autonomia dei soggetti obbligati a prestare la propria collaborazione. Essi sono tenuti a dotarsi di strumenti, procedure e controlli coerenti con le proprie dimensioni e caratteristiche operative. Le misure adottate devono essere periodicamente aggiornate per fronteggiare i rischi crescenti derivanti dallo sviluppo dei mercati, dall'evoluzione tecnologica e finanziaria nonché dalla fertile inventiva delle menti criminali.

## **2. Il contributo degli intermediari bancari e finanziari.**

Il sistema bancario e finanziario costituisce, per sua natura, il principale strumento di conservazione, trasferimento e immissione dei fondi di origine illecita nell'economia legale. Solo le più grandi organizzazioni mafiose internazionali sono talora in grado di provvedere in autonomia al riciclaggio delle disponibilità accumulate con la propria attività delittuosa.

Gli intermediari rappresentano, pertanto, un osservatorio privilegiato per individuare e segnalare all'UIF le operazioni sospette poste in essere - o anche solo progettate - da propri clienti. Proprio per questo, alle istituzioni finanziarie fu assegnato, fin dal 1991, un ruolo centrale nella prevenzione e contrasto del riciclaggio. Ancora oggi, nonostante l'obbligo di segnalazione sia stato progressivamente esteso – non senza problemi - a numerose altre categorie, il sistema si fonda quasi esclusivamente sul contributo degli intermediari.

Negli ultimi anni l'attività segnaletica ha registrato una formidabile espansione: dalle 12.200 segnalazioni pervenute nel 2007 si è passati alle 49.000

---

<sup>1</sup> Sono diverse le fattispecie per le quali l'ordinamento pone a carico di privati cittadini l'obbligo giuridico di denunciare determinati fatti al Pubblico Ministero o ad altri organi pubblici competenti. In talune ipotesi l'omessa denuncia è sanzionata penalmente, come nel caso della conoscenza di delitti contro la personalità dello Stato (364 c.p.), dell'intervenuta consapevolezza di aver acquisito il possesso di denaro o di altri beni provenienti da delitto (art. 709 c.p.), della conoscenza di depositi di armi, munizioni o altro materiale esplosivo (artt. 679 e 697 c.p.). Tra gli obblighi sanzionati in via amministrativa rientra invece la mancata denuncia alle competenti autorità amministrative di determinati eventi suscettibili di causare inquinamento ambientale.

del 2011. Di queste, circa il 90 per cento proviene da banche, poste e altri intermediari finanziari<sup>2</sup>.

A questo incremento esponenziale hanno contribuito diversi fattori: le sollecitazioni degli organismi internazionali, l'evoluzione della legislazione interna (penale, amministrativa e fiscale) e, non ultimi, l'attivismo delle autorità e la crescente sensibilità dei segnalanti.

Da un *dossier* del Comando Generale della Guardia di Finanza – di cui il Sole24Ore ha pubblicato alcuni stralci lo scorso dicembre.<sup>3</sup> – si ricava che il sistema basato sulla segnalazione delle operazioni sospette, per quanto perfettibile, contribuisce fattivamente all'attività di contrasto del riciclaggio.

Dall'esame delle segnalazioni si sviluppa, infatti, un'intensa e proficua attività che, nel biennio 2010-2011 (escluso dicembre 2011), ha comportato l'approfondimento investigativo di circa la metà delle 44.000 segnalazioni provenienti dall'UIF. In oltre 8.300 casi le indagini hanno dato esito positivo, confluendo in genere in procedimenti penali già in atto presso le Procure. Più di 2.000 persone sono state denunciate e 253 arrestate. La Guardia di Finanza ha potuto ricostruire operazioni di riciclaggio del valore complessivo di circa 4,5 miliardi di euro.

### **3. Le responsabilità dei dipendenti.**

L'adempimento degli obblighi antiriciclaggio costituisce un onere gravoso non solo per le aziende, ma anche per i dipendenti, che – a prescindere da casi limite di concorso nel reato, che pure sventuratamente si verificano – rispondono in proprio anche per violazioni involontarie.

A carico del personale degli intermediari possono configurarsi responsabilità di varia natura:

- *penale*, per inadempienze agli obblighi di adeguata verifica e di registrazione delle operazioni o per concorso nel reato di riciclaggio (astrattamente configurabile, ad esempio, anche in caso di dolose omissioni degli obblighi antiriciclaggio);
- *amministrativa*, per omessa segnalazione di operazioni sospette<sup>4</sup>;
- *disciplinare*, per mancato rispetto delle procedure stabilite dalla regolamentazione interna contenuta nel *documento aziendale* sul rischio di riciclaggio prescritto dalla Banca d'Italia;

---

<sup>2</sup> Nel 2011 sono pervenute all'UIF 48.997 segnalazioni di operazioni sospette, di cui: 38.598 (pari al 78,7%) da banche e 3.667 (pari al 7,5%) da poste; 5.282 (10,8%) da intermediari finanziari di cui agli articoli 106 e 107 del d.lgs. 385 del 1993; 769 (1,6%) da altri intermediari finanziari.

<sup>3</sup> cfr. Il Sole24Ore di Giovedì 29.12.2011, pag. 13.

<sup>4</sup> Le infrazioni alla normativa secondaria emanata dalla Vigilanza della Banca d'Italia nelle materie di competenza (organizzazione e adeguata verifica) sono imputate alle aziende e non ai singoli dipendenti.

- *civile*, per condotte dalle quali singoli clienti, colleghi di lavoro o lo stesso intermediario di appartenenza si ritengano danneggiati.

#### **4. La formazione del personale e il ruolo del Sindacato.**

##### *4.1 La formazione professionale.*

In tale contesto, non sfugge l'importanza che assume la formazione professionale del personale dipendente. Nelle entità a struttura complessa, Aziende e Sindacati dovrebbero cooperare perché al personale sia somministrata una formazione idonea ad assicurare una buona conoscenza della normativa e la padronanza delle procedure. Responsabilità aziendali e personali sono interdipendenti: chi è chiamato a rispondere del proprio operato potrebbe, infatti, eccipire eventuali carenze nell'addestramento antiriciclaggio ovvero l'indisponibilità di adeguati strumenti di prevenzione.

L'addestramento e le dotazioni strumentali vanno differenziati in relazione al ruolo e alle mansioni dei diversi destinatari. I compiti attribuiti ai dipendenti addetti alle strutture operative, in contatto - diretto o virtuale - con la clientela per l'apertura dei rapporti o l'esecuzione delle operazioni (anche *on line*), si distinguono, infatti, da quelli assegnati ai responsabili (se diversi) delle strutture di primo livello o di pertinenza del delegato alla segnalazione delle operazioni sospette.

La normativa nazionale, anche perché eteroguidata da fonti comunitarie spesso recepite acriticamente, si presenta complessa, involuta e variabile nel tempo. E' pertanto necessario che i dipendenti chiamati ad applicarla siano istruiti sulle difficoltà interpretative e informati degli eventuali aggiornamenti.

A questo proposito è bene ricordare che un'adeguata attività di aggiornamento professionale non può prescindere dallo studio degli *indici, modelli e schemi di anomalia* elaborati e diffusi dall'UIF per orientare e rafforzare l'autonoma capacità diagnostica dei soggetti tenuti a segnalare le operazioni sospette.

Sulla base dell'esperienza maturata nell'analisi delle segnalazioni e con il contributo delle altre autorità e delle associazioni di categoria, l'UIF elabora le casistiche più ricorrenti, traendone sia indicatori di anomalia generali sia schemi e modelli comportamentali specifici, riconducibili a determinati fenomeni criminali<sup>5</sup>. Delle singole fattispecie individuate vengono evidenziati tanto i profili soggettivi quanto quelli oggettivi.

---

<sup>5</sup> Gli schemi e modelli differiscono dagli indicatori in quanto prendono in considerazione un complesso di anomalie soggettive e oggettive, connesse sotto il profilo logico ovvero temporale che, sulla base dell'esperienza maturata nell'analisi finanziaria delle segnalazioni, possono porsi in relazione a

Particolare attenzione dev'essere prestata dai dipendenti anche alla corretta alimentazione del c.d. "Archivio unico informatico" (AUI), istituito presso ogni intermediario finanziario, nel quale sono registrati i rapporti e tutte le operazioni di importo pari o superiore a 15.000 euro.

I dati su tali transazioni, aggregati con riferimento ai singoli comuni, a diverse causali e per categorie di soggetti (*Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate* – S.A.R.A.), sono poi trasmessi mensilmente all'UIF, che li sottopone ad analisi per individuare eventuali anomalie statistiche dei flussi, riferibili al loro andamento temporale, a specifiche aree territoriali, alle diverse tipologie di intermediari segnalanti, ai settori di attività economica della clientela, all'utilizzo di particolari categorie di strumenti finanziari.

Non meno rilevante è l'approfondita conoscenza del *documento aziendale in materia di antiriciclaggio* che, in base alle istruzioni dettate dalla Banca d'Italia, dev'essere oggetto di ampia diffusione. In esso sono infatti indicate le responsabilità, i compiti e le modalità operative per la gestione del rischio di riciclaggio.

In tale contesto, è essenziale che le procedure operative e i processi decisori siano formalizzati e documentati e rendano effettiva la corrispondenza tra concreto potere decisionale e attribuzione delle relative responsabilità.

Nelle grandi entità ad organizzazione complessa non è infrequente la configurazione di artificiose costruzioni giuridiche intese a concentrare nei vertici l'effettivo potere decisionale, deviando su altri soggetti, singoli o collegiali, le corrispondenti responsabilità.

#### 4.2 Il ruolo del Sindacato.

Il Sindacato non rientra tra i soggetti tenuti agli obblighi di collaborazione attiva prescritti dalla legislazione antiriciclaggio. La funzione di garanzia e tutela dei diritti dei lavoratori e gli ideali di legalità e giustizia sociale che ne ispirano l'azione rendono però doverosa una partecipazione attiva delle organizzazioni sindacali. Ciò, non solo a tutela dei lavoratori del settore del credito, ma in difesa dell'interesse generale a che siano evitate forme di coinvolgimento - anche involontario, mediato o episodico - degli intermediari bancari e finanziari con la criminalità. E' bene ricordare

---

determinati fenomeni criminali. Se da un lato non è necessario che tutti i comportamenti descritti nello schema operativo ricorrano contemporaneamente, dall'altro la mera ricorrenza di singoli comportamenti non è motivo di per sé sufficiente per procedere alla segnalazione.

che abusi, anomalie o ipotesi di reato possono formare oggetto di spontanea denuncia alle autorità competenti, a prescindere dall'applicabilità degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette prescritti dalla legge.

La gravità dell'attuale situazione economica accresce il rischio di infiltrazioni criminali nel tessuto imprenditoriale. Tra le stesse istituzioni bancarie non esistono entità, per quanto blasonate, che possano ritenersi immuni dal rischio di infiltrazioni criminali. In più sedi viene autorevolmente invocata una mobilitazione generale contro l'evasione fiscale e la corruzione, piaghe endemiche del nostro paese, di cui la crisi in atto rende ancor più odiose le ingiuste conseguenze economiche e sociali. Anche su tali deviazioni il Sindacato è chiamato a vigilare a salvaguardia della reputazione dell'intera categoria.

Mentre l'acquisizione della proprietà delle banche da parte di soggetti legati alla malavita è resa improbabile dai controlli della Vigilanza, è più concreto il rischio che impiegati, dirigenti o esponenti infedeli possano lasciarsi coinvolgere, per avidità di denaro o di potere, in casi di corruzione privata.

L'invito rivoltomi a tenere questa relazione mi sembra di per sé indicativo, non solo di sensibilità culturale alle tematiche dell'antiriciclaggio, ma anche della responsabile scelta di non sottrarsi a un dovere civile e morale che, a prescindere dall'esistenza di specifici obblighi giuridici, non può non vincolare i cittadini e gli enti esponenziali che – come il Sindacato – ispirano al pubblico interesse la propria attività. Al Sindacato, anzi, incombe anche l'onere di sollecitare la sensibilità delle aziende e dei propri aderenti al tema dell'antiriciclaggio, promuovendo iniziative anche complementari a quelle imposte alle aziende dalla normativa vigente.

## **5. Limiti all'utilizzo del contante.**

Vorrei ora affrontare un argomento d'attualità, col quale il personale bancario addetto alle strutture operative è stato recentemente chiamato a confrontarsi.

Come è noto, il denaro contante risponde meglio di ogni altro strumento al principale obiettivo dei riciclatori: allontanare il più possibile i proventi del crimine dal delitto che ne è all'origine. Il ricorso all'interposizione di intermediari o di altri soggetti residenti in paradisi fiscali, pur costituendo un notevole ostacolo al collegamento tra il beneficiario ultimo dei fondi e il soggetto che ha originato il trasferimento, presenta comunque margini di rischio connessi, ad esempio,



all'imprevisto venir meno degli schermi fiduciari (si pensi ai casi delle liste di clienti trafugate da funzionari infedeli o pentiti). Il trasferimento di disponibilità con utilizzo di banconote, invece, interrompendo la continuità della traccia contabile, oscura in modo pressoché insuperabile la provenienza dei fondi.

Ben il 49 per cento delle segnalazioni pervenute all'UIF nel 2011 (24.000 su 49.000) è motivato dall'uso anomalo del contante. Non può pertanto che condividersi quanto recentemente osservato dal Comando Generale della Guardia di Finanza circa la priorità da riservare alla lotta alla circolazione delle banconote, che continuano a rappresentare lo strumento preferito per nascondere la ricchezza al fisco e per far proliferare attività criminose<sup>6</sup>.

Dopo alterne vicende, che hanno fatto registrare una continua oscillazione del limite, il Governo Monti ha recentemente varato un drastico abbassamento a 1.000 euro dell'importo massimo per i pagamenti in contanti<sup>7</sup>. Si tratta di un tetto applicabile solo alle transazioni tra privati, che non giustifica distorte estensioni vessatorie, pure verificatesi allo sportello nei confronti della clientela minuta.

Nessuna limitazione è stata mai posta al ritiro in contanti di disponibilità bancarie. La disciplina appare pertanto unidirezionale: limita, a valle, la spendita del contante e trascura, a monte, il momento della provvista. In presenza di un limite stringente al regolamento "cash" delle transazioni tra privati, la richiesta di ingenti somme in banconote non trova plausibili giustificazioni se non nell'intento di perseguire finalità illecite. Stabilire un tetto idoneo a scoraggiare il ritiro di ingenti somme in contanti dalle banche potrebbe costituire un valido argine contro l'evasione fiscale e la corruzione. L'esperienza insegna che la richiesta di rilevanti quantitativi di banconote – specie se di taglio elevato - è di norma finalizzata al pagamento in nero di prestazioni o servizi, all'esportazione illegale di valuta in paradisi fiscali, al pagamento di tangenti e, comunque, a finalità che s'intendono dissimulare, interrompendo la tracciabilità dei flussi. Imporre limitazioni al prelievo di contante in banca - in misura ovviamente multipla rispetto a quella fissata per i singoli pagamenti tra privati - renderebbe senz'altro più scoperta e più costosa la destinazione di fondi a finalità illecite. Né va trascurato che la minore esigenza di

---

<sup>6</sup> cfr. Il Sole24Ore di giovedì 29 dicembre 2011, pag. 13.

<sup>7</sup> La soglia di rilevanza ai fini della tracciabilità delle operazioni di trasferimento di denaro, originariamente fissata in 5.000 euro dall'art. 49 del d.lgs. 231/2007, è stata modificata, per la prima volta, dall'art. 32 del d.l. 112/2008, convertito nella L. 133/2008, e innalzata a 12.500 euro. Il legislatore ha poi ridotto tale soglia a 5.000 euro, ai sensi dell'art. 20 del d.l. 78/2010, convertito nella L. 122/2010. Da ultimo la soglia di rilevanza era stata ridotta a 2.500 euro dall'art. 2, comma 4, del d.l. 138/2011, convertito nella L. 148/2011.

liquidità presso gli sportelli ridurrebbe l'esposizione del personale bancario al rischio di rapine.

Una misura del tipo ipotizzato dovrebbe essere adeguatamente approfondita nelle modalità applicative e accompagnata dalla promozione di strumenti di pagamento tracciabili, per i quali andrebbe attuata una politica di incentivazione sul piano della sicurezza e del contenimento dei costi a vantaggio di tutti gli utenti<sup>8</sup>.

Potrebbe financo imporsi – almeno ad alcune categorie di creditori - l'obbligo di accettare mezzi di pagamento alternativi al contante, che presentino determinati requisiti di solvibilità: non gli assegni, a rischio di falsificazione e d'incapienza della provvista, ma certamente i bonifici, la moneta elettronica, le carte di credito e di debito e ogni altro strumento, che trasferisca in tempo reale le disponibilità dal conto del debitore a quello del creditore.

## **6. Un più equilibrato ed efficace apparato sanzionatorio.**

Come ebbe a suo tempo ad osservare il Governatore Draghi nel corso di un'audizione innanzi alla Commissione Antimafia, l'apparato sanzionatorio previsto a sostegno degli obblighi prescritti dal decreto antiriciclaggio presenta numerose incoerenze e criticità.

### *6.1 Sanzioni penali.*

Anzitutto occorre intervenire sul piano della tecnica legislativa: la formulazione imprecisa di molti precetti ricavati "*per relationem*" rende infatti incerta l'applicazione delle pene.

Diverse sanzioni penali, inoltre, colpiscono - con tenui pene edittali soggette a rapida prescrizione - condotte addebitabili, in genere, a disattenzioni o disfunzioni organizzative e, quindi, di modesta potenzialità lesiva, salvo che, per la rilevanza o la frequenza, inducano a ipotizzare casi di concorso o favoreggiamento del riciclaggio, giustificando l'anticipazione della tutela penale (es. condotte omissive in materia di adeguata verifica e di registrazione nell'archivio unico informatico).

Ebbene, in un'auspicabile razionalizzazione della materia, alla repressione penale andrebbe attribuito carattere di "*extrema ratio*", prevedendo poche fattispecie

---

<sup>8</sup> Solo agli esercenti fa invece riferimento l'art. 12, comma 9 del cd. *decreto salva Italia* (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"). Modifiche a tale disposizione, comunque non rilevanti ai nostri fini, sono contenute nell'art. 28 del d.l. 1/2012 (cd. *decreto liberalizzazioni*).

di reato, con pene adeguate e concretamente applicabili. Le violazioni meno rilevanti dovrebbero essere invece punite in via amministrativa con sanzioni appropriate, rapide ed efficaci<sup>9</sup>.

## 6.2 Sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette.

Passando a un argomento di particolare interesse per l'UIF, va ricordato che, a sostegno dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette, è prevista l'irrogazione di sanzioni pecuniarie. Queste andrebbero strutturate in modo da consentirne un'applicazione equilibrata, per evitare che la qualità della collaborazione possa risultare inficiata da eccessi tuzioristici di zelo.

La disciplina vigente presenta, invece, problemi applicativi connessi:

- all'imputabilità diretta dei dipendenti anziché della persona giuridica di appartenenza, che risponde solo in via solidale, con obbligo di regresso verso il responsabile della violazione;
- alla modalità di quantificazione delle sanzioni, che possono variare dall'1 al 40 per cento dell'importo delle operazioni non segnalate.

Con riferimento al primo punto, va considerato che l'*individuazione della persona fisica responsabile* dell'omissione può non risultare agevole.

Per le organizzazioni complesse le autorità verbalizzanti devono procedere alla ricognizione dell'assetto organizzativo dell'ente e dell'*iter* valutativo interno nonché alla verifica del comportamento tenuto dagli addetti alle strutture competenti. Spesso, inoltre, può risultare iniquo imputare la condotta omissiva al solo responsabile di primo livello, che può essere influenzato da pressioni o da politiche incentivanti ancorate a logiche di *budget*. Particolarmente difficile si presenta poi l'accertamento delle responsabilità quando, per la frammentazione dei compiti o gli avvicendamenti temporali, la condotta omissiva sia imputabile *pro quota* a più soggetti.

---

<sup>9</sup>Sarebbe opportuna una revisione complessiva e organica delle sanzioni penali antiriciclaggio e non un generico intervento di depenalizzazione, quale quello ipotizzato da un recente ddl governativo in materia penale.

In questi casi, potrebbe vanificarsi lo stesso istituto della responsabilità solidale: ove, infatti, non sia possibile imputare una specifica responsabilità alla persona fisica, potrebbe non essere sanzionabile nemmeno la persona giuridica. In verità, una norma sistematicamente innovativa sancisce l'applicabilità della responsabilità solidale anche se l'autore dell'omissione non sia stato identificato ovvero non sia perseguibile (art. 59 d.lgs. 231/2007); si tratta, peraltro, di una previsione asistemica, che potrebbe non superare il vaglio della giurisprudenza.

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

Nonostante l'ampiezza della variazione prevista tra la percentuale minima e quella massima, i relativi importi possono comunque risultare del tutto sproporzionati rispetto alla capacità patrimoniale delle persone fisiche.

Individuare e contestare con precisione, fin dall'inizio, l'ammontare dell'operatività non segnalata è inoltre problematico, in presenza di più operazioni che si succedono nel tempo, e addirittura impossibile, per operazioni prive d'importo (es. rilascio di garanzie, utilizzo di cassette di sicurezza ecc.)

La soluzione più lineare sembra quella di imputare le violazioni alle persone giuridiche, configurando la relativa responsabilità come "*culpa in eligendo o in vigilando*". L'ente andrebbe poi obbligato a rivalersi per danni, previa dimostrazione delle effettive responsabilità dei singoli dipendenti in base alle regole che ne disciplinano doveri ed obblighi.

Quanto all'entità delle pene pecuniarie, andrebbe valutata l'opportunità di determinare gli importi minimi e massimi delle sanzioni edittali in valore assoluto, eventualmente differenziandoli in relazione alla natura del soggetto obbligato.

Confidiamo che Governo e Parlamento intervengano quanto prima in questa delicata materia.