

# Antiriciclaggio: il rapporto annuale Uif per l'Italia

La normativa antiriciclaggio è onere non da poco per banche, intermediari, poste e professionisti, catapultati in un regime di "collaborazione attiva" senza precedenti. Il rapporto annuale della Uif offre interessanti spunti specie sul tema spinoso delle segnalazioni di operazioni sospette.

**Ermanno Cappa**

AVVOCATO IN MILANO, PARTNER LA SCALA, PRESIDENTE DEL CENTRO STUDI AMBROSOLI

**L**a normativa antiriciclaggio, soprattutto a seguito del recepimento in Italia della terza direttiva comunitaria ad opera del D.Lgs. n. 231/2007, rappresenta un onere non da poco per i destinatari (banche, altri intermediari, poste, professionisti ecc.) catapultati in un regime di "collaborazione attiva" senza precedenti. Il rapporto annuale della Uif, la nuova

Unità di informazione finanziaria istituita presso Banca d'Italia, che costituisce l'autorità di riferimento in materia, offre interessanti indicazioni e vari spunti di riflessione, specie sul tema spinoso delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio.

Il sito della Banca d'Italia ([www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)) pubblica il rapporto di cui sopra

Per consultare il testo completo dei provvedimenti vedi la banca dati:  
@ [www.dps.ilsole24ore.com](http://www.dps.ilsole24ore.com)

se per gli operatori, per i cultori della materia e per chi si affacci al tema dell'antiriciclaggio e anti-finanziamento del terrorismo.

L'Unità di informazione finanziaria (in seguito Uif), è stata istituita presso la Banca d'Italia dall'art. 6 D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e ha preso il posto, quale autorità di riferimento in materia (in seguito diremo - per brevità - di antiriciclaggio), dell'Ufficio italiano dei cambi che, come noto, dopo una lunga serie di annunci tempo per tempo rientrati, è stato soppresso ad opera del medesimo D.Lgs. n. 231/2007 (art. 62, comma 3).

## I dati riguardanti le segnalazioni di operazioni sospette

Il rapporto fornisce lumi e qualche piccola sorpresa soprattutto sullo spinosissimo tema del-



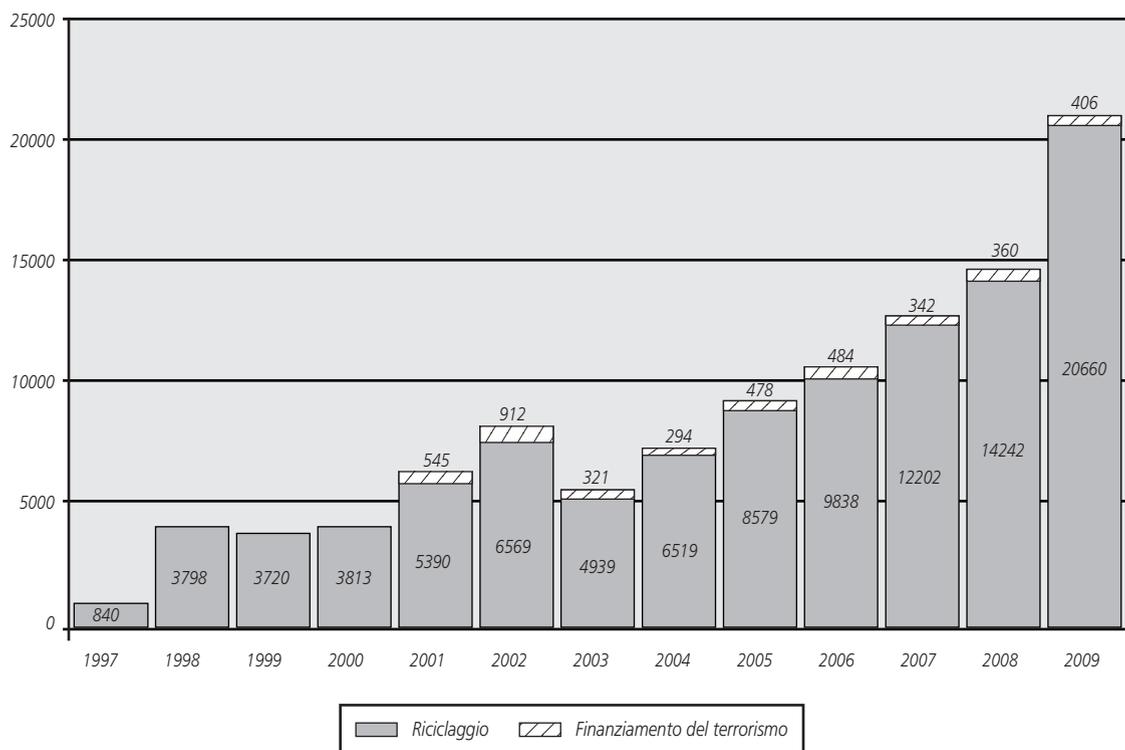
### LEGGI

D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231  
(in particolare, artt. 6-23-41-62)  
D.M. 16 aprile 2010  
Prov. Banca d'Italia 24 agosto 2010  
Direttiva 2005/60/Ce

**SERIE STORICA DEI FLUSSI DELLE SEGNALAZIONI**

*Numero di segnalazioni pervenute  
(1997 - 2009)*

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totale
840	3.798	3.720	3.813	5.935	7.481	5.260	6.813	9.057	10.322	12.544	14.602	21.066	105.251



**Fonte:** Rapporto annuale Unità di informazione finanziaria, 2009, pag. 27.

l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette. Dal punto di vista statistico, è interessante notare come, nel 2009, la Uif abbia registrato una significativa crescita del flusso di segnalazioni, avendone ricevute 21.066 (pari al 44,3 per cento in più rispetto al 2008): un fenomeno in espansione, se si considera che, in base ai dati contenuti nel primo bollettino semestrale del 2010 della stessa Unità, le segnalazioni ricevute fra il 1° gennaio e il 30 giugno 2010 sono state 15.101, con un incremento pari al 52 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (cfr. il grafico 3.1. riportato in questa pagina).

Da notare che, delle 21.066 segnalazioni pervenute, la Uif ne ha archiviate ben 4.024 in quanto ritenute infondate; ma va tenuto presente che anche le segnalazioni archiviate vengono inviate dall'Unità agli organi investigativi per i loro eventuali approfondimenti e supplementi d'indagine.

Evidentemente gli operatori si sono scatenati, fatte salve le dovute eccezioni: soltanto tre avvocati, per esempio, hanno effettuato segnalazioni nel 2009, fra le 136 inoltrate dai professionisti (la Uif precisa come, dall'analisi comparata del contesto europeo, sia emerso

**TAVOLA 3.3 - RIPARTIZIONE DEL NUMERO DI SEGNALAZIONI  
PER CATEGORIE DI INTERMEDIARI FINANZIARI (valori percentuali)**

Categoria di intermediari	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Banche	94,4	88,6	85,1	85,8	88,2	80,0	82,8	81,5	78,5	65,1
Poste Italiane s.p.a.	0,9	3,4	3,5	1,6	2,5	4,1	6,2	8,8	11,5	18,4
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
Imprese ed enti assicurativi	0,9	2,9	3,7	2,3	2,2	1,8	1,6	2,0	1,1	1,1
Altri	0,4	1,6	0,7	0,7	0,8	0,6	0,5	0,2	0,2	0,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>									

**Fonte:** Rapporto annuale Unità di informazione finanziaria, 2009, pag. 33.

che il livello di collaborazione attiva dei professionisti è piuttosto basso in tutti i Paesi esaminati). Le banche mantengono il primato ma vedono ridurre la propria quota a beneficio di un aumento di quella imputabile alle Poste, mentre è quasi raddoppiata la percentuale di segnalazioni trasmesse dagli intermediari finanziari ex artt. 106 e 107 del Testo unico bancario, che passa dall'8,7 per cento del 2008 al 15,1 per cento del 2009.

L'aumento esponenziale complessivo, comunque, è un dato di fatto incontrovertibile.

Vale quindi la pena di domandarsi se il fenomeno dipenda da un'effettiva accresciuta sensibilità degli operatori verso il tema della collaborazione attiva nella lotta al riciclaggio, oppure derivi, più semplicemente, dal timore di incorrere nelle (pesanti) sanzioni previste dalla legge.

La Uif manifesta scetticismo, precisando che la crescita numerica non sempre è accompagnata da un soddisfacente livello qualitativo e sottolinea la raccomandazione che le segnalazioni traggano origine da "sospetti qualificati", siano il frutto di un filtro selettivo particolarmente incisivo e scaturiscano da una reale volontà collaborativa, piuttosto che dal timore di incorrere in sanzioni. Parole sagge ma, forse, non facilmente condivisibili da parte di chi non conosca o non accetti la cultura della collaborazione attiva nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

### OBBLIGHI DI SEGNALAZIONE DI OPERAZIONI SOSPETTE

#### Art. 41 D.Lgs. n. 231/2007 - Segnalazione di operazioni sospette

I soggetti indicati negli artt. 10, comma 2, 11, 12, 13 e 14 inviano alla Uif una segnalazione di operazione sospetta quando fanno, 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. Il sospetto 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. (Omissis)

D'altra parte, sono note le criticità che accompagnano il cammino degli operatori virtuosi nell'assolvimento dell'obbligo di segnalazione:

- evanescenza del concetto di "sospetto", riconducibile per sua natura a una sfera psicologica e inesplorabile;
- inversione dell'onere della prova a carico dei destinatari della norma, tenuti a dimostrare (*ex post*), tempo per tempo, di

**TAVOLA 3.4 - NUMERO DI OPERATORI CHE HANNO EFFETTUATO ALMENO UNA SEGNALEZIONE PER TIPOLOGIA DI INTERMEDIARIO (2006 - 2008)**

	2006	2007	2008	2009	Numero di intermediari in attività (31 dicembre 2009)
Banche e Poste Italiane s.p.a.	357	381	411	503	799
Società finanziarie (artt. 106-107 Tub)	24	25	30	37	1.571
Imprese ed enti assicurativi (ramo vita e multiramo)	37	34	27	23	78
Altri	23	20	21	25	

**Fonte:** Rapporto annuale Unità di informazione finanziaria, 2009, pag. 34.

essersi dotati di misure effettivamente adeguate a presidiare il rischio;

- consistenti e criptiche novità portate dal D.Lgs. n. 231/2007 in materia di obblighi di comunicazione in capo a un nutrito e variegato gruppo di controllori e vigilanti (art. 52);
- obiettive difficoltà applicative in tema di sospensione dell'operazione affetta da sospetto;
- estrema delicatezza e complessità interpretativa in tema di dovere di astensione;
- macchinosità del regime di riservatezza interna nell'ambito del destinatario del precetto;
- oscurità del tema, trascurato dalla dottrina, della fase post-segnalazione;
- annosa questione del bisogno di un *feed back* reale;

**La qualità delle segnalazioni costituisce un elemento fondamentale per un effettivo contributo alla lotta al riciclaggio. Sensibilità, ponderazione, capacità di discernere gli elementi di anomalia insiti in un'operazione devono guidare l'attività dei soggetti obbligati. La segnalazione deve trarre origine da un sospetto qualificato, essere il frutto di un filtro selettivo particolarmente incisivo, scaturire da una reale volontà collaborativa piuttosto che dal timore di incorrere nelle sanzioni previste dalla legge**

- “mistero” sulla ricaduta civilistica, sull'operazione segnalata, in termini di validità ed efficacia dell'operazione stessa;

- rigida severità dell'impianto sanzionatorio previsto dalla legge.

Criticità - queste - che solo in parte sono state alleggerite dal conforto interpretativo dei cosiddetti indicatori di anomalia forniti ai destinatari della norma attraverso alcuni tanto attesi provvedimenti attuativi<sup>[1]</sup>.

Il rapporto Uif conferma comunque la centralità dell'obbligo di segnalazione nell'ar-

chitettura generale del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

## Spunti di riflessione

Oltre ai dati forniti (è interessante notare che nel 2009 la Uif ha eseguito 18 interventi ispettivi, denunciato all'Autorità giudizia-

(1) Cfr., per i professionisti, il D.M. Giustizia in data 16 aprile 2010, “Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio da parte di talune categorie di professionisti e dei revisori contabili” (in G.U. 3 maggio 2010, n. 101), nonché, per le banche e gli altri intermediari finanziari, il provvedimento della Banca d'Italia in data 24 agosto 2010, “Provvedimento recante gli indicatori di anomalia per gli intermediari” (in G.U. 1° ottobre 2010, n. 230).

**TAVOLA 3.8. - RIPARTIZIONE PER CATEGORIA DI SEGNALANTI**

Tipo di segnalante	2006	2007	2008	2009	Totale
Notaio e Consiglio Nazionale del Notariato	170	127	103	69	469
Ragioniere o perito commerciale	15	21	19	10	65
Dottore commercialista	24	37	17	28	106
Agenzia di affari in mediazione immobiliare	6	10	13	3	32
Avvocato	3	8	6	3	20
Gestione di case da gioco	0	0	4	6	10
Revisore contabile	2	4	3	7	16
Agenzia in attività finanziaria	0	1	2	0	3
Società di revisione	9	2	2	2	15
Altri	8	5	4	8	25
<b>Totale</b>	<b>237</b>	<b>215</b>	<b>173</b>	<b>136</b>	<b>761</b>

**Fonte:** Rapporto annuale Unità di informazione finanziaria, 2009, pag. 42.

ria 89 fattispecie di possibile rilevanza penale, ha adottato 14 provvedimenti di sospensione e avviato 16 procedimenti volti all'irrogazione di sanzioni per omessa segnalazione), il rapporto dell'Unità finanziaria offre diversi spunti di riflessione.

Insieme a quello, già evidenziato, attinente il concetto di sospetto "qualificato", preme qui richiamarne almeno altri tre: sul dovere di astensione, sulla tempistica e sullo scudo fiscale con segnalazioni autoprotettive.

### Il dovere di astensione

In primo luogo, la Uif tende una mano agli operatori cercando di offrire loro un lume interpretativo a proposito dell'art. 23 della legge antiriciclaggio, e lo fa adottando la tesi secondo cui la norma contemplerebbe due distinte fattispecie circa il dovere di astensione: la prima (comma 1) ricorrente in caso di mancato adempimento degli obblighi di adeguata verifica; la seconda (comma 2), di tipo generale, ricorrente - cioè - ogniqualvolta sussista un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

L'apporto dell'Unità è senz'altro interessante nella parte in cui, prendendo le mosse, in maniera invero un po' sbrigativa,

dalla distinzione di cui sopra, pone l'attenzione sulla possibilità di un «improprio utilizzo della richiesta di sospensione» da parte dei destinatari quando essi non siano riusciti a espletare compiutamente gli obblighi di adeguata verifica. Passaggio certamente interessante ma non esaustivo per chiarire una delle norme maggiormente problematiche dell'intera disciplina antiriciclaggio.

L'art. 23, in realtà, costituisce il fulcro della pretesa di collaborazione attiva, incidendo profondamente sull'attività istituzionale, imprenditoriale e professionale dei destinatari, chiamati a rinunciare all'instaurazione di rapporti continuativi e/o a troncarsi, se del caso, quelli esistenti. Ciononostante la sua formulazione si presenta obiettivamente frammentaria, disorganica e non poco criptica.

Cosa significa, per esempio, la deroga di cui al comma 3, secondo cui l'astensione non sarebbe obbligatoria qualora «possa ostacolare le indagini»? Cosa può sapere, l'operatore, delle indagini (di cui spesso non conosce, né è legittimato a conoscere l'esistenza)? Come si concilia il richiamo all'obbligo di «immediata» segnalazione, di

cui al comma 3, con la previsione di legge secondo cui la segnalazione va effettuata non immediatamente, bensì «senza ritardo»?<sup>[2]</sup> Che dire del collegamento con la previsione di cui all'art. 41 (commi 4 e 5) che sembrerebbe costituire un mero dop-pione inutilmente ridondante della norma in questione? Che dire, soprattutto, della mancata previsione di una sanzione specifica per l'inottemperanza al dovere di astensione?

Certo non spetta alla Uif riformare una norma un po' strampalata: confidiamo, quindi, nella prossima mossa del legislatore<sup>[3]</sup> e, per ora, accontentiamoci della *moral suasion* contenuta nel rapporto.

### La tempistica

Un ulteriore spunto di riflessione riguarda la notizia (inattesa per chi scrive) che il tempo medio intercorrente fra l'effettuazione di un'operazione e l'invio della relativa segnalazione è di «alcuni mesi».

La Uif, con un pizzico di buonismo, non stigmatizza tale situazione, invero «comoda», che ritiene giustificata dai tempi tecnici necessari per il completamento dell'*iter* di valutazione, salvo poi rivelare di svolgere un monitoraggio sulle segnalazioni trasmesse tardivamente, al fine di verificare se il ritardo nell'invio sia dovuto ad eventuali «aspetti patologici che, come tali, sono da sanzionare».

Francamente in questo passaggio l'Unità appare alquanto sfuggente. Quando una segnalazione deve considerarsi tardiva? Tardività equivale a mancata segnalazione? In caso negativo, qual è la sanzione applicabile nell'ipotesi di tardività? Valga a tal proposito la considerazione che nella legge non è dato trovare una sanzione precipua per il ritardo, mentre viene espressamente sanzionata soltanto l'ipotesi della «omessa segnalazione»<sup>[4]</sup>.

Su questi interrogativi sarebbe stato molto utile se la Uif avesse espresso una posizione chiara.

## OBBLIGO DI ASTENSIONE

### Art. 23 D.Lgs. n. 231/2007 - Obbligo di astensione

Quando gli enti o le persone soggetti al presente decreto non sono in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela stabiliti dall'art. 18, comma 1, lett. a), b) e c), non possono instaurare il rapporto continuativo né eseguire operazioni o prestazioni professionali ovvero pongono fine al rapporto continuativo o alla prestazione professionale già in essere e valutano se effettuare una segnalazione alla Uif, a norma del Titolo II, Capo III.

Gli enti e le persone soggetti al presente decreto si astengono dall'eseguire le operazioni per le quali sospettano vi sia una relazione con il riciclaggio o con il finanziamento del terrorismo e inviano immediatamente alla Uif una segnalazione di operazione sospetta.

Nei casi in cui l'astensione non sia possibile in quanto sussiste un obbligo di legge di ricevere l'atto ovvero l'esecuzione dell'operazione per sua natura non possa essere rinviata o l'astensione possa ostacolare le indagini, gli enti e le persone soggetti al presente decreto informano la Uif immediatamente dopo aver eseguito l'operazione.

I soggetti di cui all'art. 12, comma 1, lett. a), b) e c), e all'art. 13 non sono obbligati ad applicare il comma 1 nel corso dell'esame della posizione giuridica del loro cliente o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza di questo cliente in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento.

### Scudo fiscale e segnalazioni autoprotettive

Infine, vale la pena riprendere un passaggio del rapporto dedicato alle segnalazioni attinenti allo scudo fiscale, ma valevole quale spunto di carattere generale sul tema - ancora una volta - dell'applicazione dell'art. 23 della legge. Riferisce l'Unità che dall'analisi delle segnalazioni ricevute è dato osservare come quasi sempre i soggetti che si avvalgono dello scudo fiscale preferiscano rivolgersi a intermediari

(2) Cfr. art. 41, comma 4, D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e successive modifiche e integrazioni.

(3) Anche il Governatore della Banca d'Italia ha più volte propugnato la necessità di una razionalizzazione della normativa: cfr. per tutti l'intervento alla «Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere» del 22 luglio 2009, in *Compliance*, anno X, n. 55.

(4) Cfr. art. 57, comma 4, D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e successive modifiche e integrazioni.

dei quali non sono clienti. Ne deriva quindi la necessità, per gli intermediari interessati, di attivare il processo di adeguata verifica.

Prosegue a tal proposito la Uif evidenziando che, in simili ipotesi, la maggiore criticità risiede nel valutare se rifiutare o meno il rapporto e, in tal caso, alcuni intermediari decidono comunque di instaurare il rapporto con il richiedente e di inoltrare la segnalazione alla Uif: «tale comportamento, opportuno in un'ottica di contrasto del riciclaggio, non risulta peraltro del tutto in linea con il disposto di cui all'art. 23 D.Lgs. n. 231/2007, che prevede l'obbligo di astensione».

Cosa significa «opportuno» in un'ottica antiriciclaggio? Forse è intuitivo, nel senso che si tratta di un comportamento che genera una opportuna tracciabilità dell'operazione.

Ma è giocoforza domandarsi: opportunità e legittimità si equivalgono?

E, soprattutto, cosa significa «non del tutto in linea» con la norma?

Si tratta di una legittimità parziale? Quali le conseguenze a carico degli operatori?

Con questo passaggio la Uif, ispirata forse,

ancora una volta, da un intento buonista, generato dall'obiettivo astrusità di certe norme, delude in parte le aspettative (*rectius*, l'ansia di ottenere chiarimenti) di chi è chiamato a operare quotidianamente in una logica di autentica collaborazione attiva.

Questo tipo di collaborazione, propugnato anche dalla terza direttiva comunitaria in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo<sup>(5)</sup>, potrà rivelarsi davvero virtuosa allorché diventerà effettivamente reciproca, fra Stato e operatori.

## In conclusione

Al di là di queste criticità, il rapporto sull'attività svolta dalla Uif nel 2009 costituisce senza dubbio un documento di notevole pregio. Eccelle per la ricchezza dei dati e delle informazioni fornite, nonché per gli spunti di riflessione che scatena. Costituisce una lettura ineludibile per chi si occupi di normativa antiriciclaggio e anti-finanziamento del terrorismo; nonché, considerato l'ottimo impianto sistematico, di sicura utilità per chi intenda avvicinarsene.

(5) Direttiva 2005/60/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo.