

COMMISSIONI RIUNITE
GIUSTIZIA (II)
FINANZE (VI)

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 MARZO 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO BERNARDO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Bernardo Maurizio, <i>Presidente</i>	3	CANTE MODIFICA DELLE DIRETTIVE 2005/60/CE E 2006/70/CE E ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO (UE) N. 2015/847 RIGUARDANTE I DATI INFORMATIVI CHE ACCOMPAGNANO I TRASFERIMENTI DI FONDI E CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1781/2006 (ATTO N. 389)	
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2015/849 RELATIVA ALLA PREVENZIONE DELL'USO DEL SISTEMA FINANZIARIO A SCOPO DI RICICLAGGIO DEI PROVENTI DI ATTIVITÀ CRIMINOSE E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E RE-		Audizione del professor Valerio Vallefuoco, docente del corso di alta formazione di diritto penale e tributario e della gestione	

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressista: MDP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà-Possibile: SI-SEL-POS; Scelta Civica-ALA per la Costituente Liberale e Popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Civici e Innovatori: (CI); Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE! - Pri: Misto-FARE! - Pri; Misto-UDC: Misto-UDC; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-TIpI.

	PAG.		PAG.
illecita dei flussi finanziari presso l'Università Roma Tre e docente presso gli istituti di istruzione della Guardia di finanza:		Audizione del dottor Alessandro Cerboni, componente di Assocompliance	
Bernardo Maurizio, <i>Presidente</i>	3, 6	Bernardo Maurizio, <i>Presidente</i>	6, 9
Boccadutri Sergio (PD)	6	Cerboni Alessandro, <i>componente di Assocompliance</i>	7
Vallefuoco Valerio, <i>docente del corso di alta formazione di diritto penale e tributario e della gestione illecita dei flussi finanziari presso l'Università Roma Tre e docente presso gli istituti di istruzione della Guardia di Finanza</i>	3, 6	ALLEGATI:	
		<i>Allegato 1:</i> Documentazione depositata dal professor Valerio Vallefuoco	11
		<i>Allegato 2:</i> Documentazione depositata dal dottor Cerboni	29

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA VI COMMISSIONE
MAURIZIO BERNARDO

La seduta comincia alle 8.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva in differita sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del professor Valerio Vallefucio, docente del corso di alta formazione di diritto penale e tributario e della gestione illecita dei flussi finanziari presso l'Università Roma Tre e docente presso gli istituti di istruzione della Guardia di Finanza.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006 (atto n. 389), l'audizione del professor Valerio Vallefucio, docente del corso di alta formazione di diritto penale e tributario e della gestione illecita dei flussi finanziari presso l'Università Roma Tre e

docente presso gli istituti di istruzione della Guardia di Finanza.

Do la parola al professor Vallefucio.

VALERIO VALLEFUOCO, *Docente del corso di alta formazione di diritto penale e tributario e della gestione illecita dei flussi finanziari presso l'Università Roma Tre e docente presso gli istituti di istruzione della Guardia di finanza.* Signori presidenti, onorevoli deputati, ringrazio le Commissioni Finanze e Giustizia per avermi invitato a tenere questa audizione nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, nonché recante modifiche alle precedenti direttive.

Il contrasto al riciclaggio è sempre più all'attenzione dei principali consessi internazionali, anche per le sue sinergie con la lotta all'evasione fiscale. Nel comunicato del G20 dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle Banche centrali, tenutosi il 17 e 18 marzo scorso, è stata espressamente sottolineata la necessità di collaborazione tra la *Financial Action Task Force*, che si occupa del contrasto al riciclaggio, e il *Global Forum* sulla trasparenza e lo scambio di informazioni ai fini fiscali.

I lavori in ambito G20, portati avanti sotto il profilo tecnico dall'OCSE, sono il frutto di un'iniziativa promossa dai cinque maggiori Paesi europei, cioè Germania, Spagna, Francia, Italia e Regno Unito, all'indomani della scoperta dei cosiddetti «*Panama papers*». Più specificamente, l'obiettivo dell'iniziativa è di rendere disponibili i dati sul titolare effettivo — già previsti nelle normative sul riciclaggio rivolte agli intermediari e alle amministrazioni finanziarie, come utile completamento dello scambio di

informazioni ai fini fiscali — prevedendo, anche in questo caso, un sistema di scambio di informazioni a livello globale.

Se, quindi, in un futuro prossimo dovremo occuparci di sviluppare le sinergie tra il contrasto al riciclaggio e la lotta all'evasione fiscale internazionale, anche la direttiva in esame, la quale è il frutto di un intenso negoziato tra le delegazioni dei Paesi UE, si propone l'ambizioso obiettivo di creare un fronte comune nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, promuovendo l'adozione, a livello nazionale, di modelli normativi quanto più possibile convergenti e, nel contempo, capaci di raccordarsi alle iniziative intraprese nelle sedi internazionali.

Sotto tale ultimo profilo, il legislatore europeo mostra infatti di aver reso conforme la propria azione alle raccomandazioni adottate dal GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale) nel febbraio 2012.

Sul versante operativo, la direttiva ha introdotto molteplici elementi di novità, che vanno dall'inclusione dei reati fiscali connessi alle imposte dirette e indirette nella nozione di attività criminosa — quale tipologia di coinvolgimento criminale rientrante nell'ambito della direttiva medesima — a una più compiuta implementazione del modello di prevenzione cosiddetto dell'approccio basato sul rischio, fino a una rivisitazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela e, soprattutto, alle misure sanzionatorie. Ciò al fine di dare un'organica attuazione, nell'ordinamento interno, alle nuove disposizioni antiriciclaggio dettate dal legislatore comunitario.

Nell'ambito dell'esercizio della delega recata dalla legge di delegazione europea del 2015, l'Esecutivo ha messo a punto uno schema di decreto volto, sul piano sistematico, a rettificare la normativa antiriciclaggio nazionale esistente, nonché a emendare le disposizioni normative collegate alla materia.

Questo schema di decreto, ancora prima di essere licenziato dal Governo, nella seduta del 23 febbraio 2017, era stato però reso disponibile per una consultazione pubblica sul *web* dal Dipartimento del Tesoro del MEF. Questa circostanza ha offerto a

tutti, o a gran parte, degli operatori la possibilità di fare una prima riflessione sui contenuti della riforma, rafforzando il dibattito su molteplici aspetti della normativa antiriciclaggio i quali, nonostante l'impegno profuso negli ultimi anni dal legislatore europeo e da quello nazionale, richiedono ancora di essere regolamentati.

Le Commissioni hanno già svolto numerose audizioni su tale questione. Quindi, mi soffermerò esclusivamente sulla parte che, a mio avviso, deve essere oggetto di una riflessione. Sicuramente avrete già sentito parlare della questione delle segnalazioni di operazioni sospette tardive. In realtà, è un'invenzione tutta italiana. Non c'è nella direttiva, non c'è nella legge di delegazione europea e, probabilmente, potrebbe creare un grandissimo problema, che ho sintetizzato e descritto su alcuni giornali di stampa specialistica nel seguente modo: tante segnalazioni uguale nessuna segnalazione.

Pongo l'attenzione su questo punto anche facendo l'esempio della *voluntary disclosure*, la quale ha sostanzialmente implementato, con migliaia di segnalazioni, procedure che passavano sia all'attenzione dell'Agenzia delle entrate sia delle Procure della Repubblica; sostanzialmente si è avuto come risultato un grande intasamento degli uffici dell'UIF, per i controlli che dovranno essere effettuati.

Il termine di 30 giorni è, peraltro, incompatibile, per quanto mi dicono, anche con gran parte dei sistemi informatici delle banche, che normalmente trattano le segnalazioni in due mesi. Si rischia inoltre sostanzialmente di vanificare anche la funzione di prevenzione propria del sistema dell'antiriciclaggio. In questo senso, probabilmente, 30 giorni potrebbero anche essere troppi.

Cito l'esempio di quello che è accaduto a Nizza: il terrorista, che era un disoccupato, diversi giorni prima aveva fatto un bonifico al proprio fratello di 100.000 euro. In quel caso, evidentemente, il presidio antiriciclaggio non ha funzionato; ma se il presidio antiriciclaggio diventa una mera formalità, probabilmente non può essere utile per quello per cui è stato creato.

Nella mia relazione ho indicato anche un articolato normativo che potrebbe essere utile ai fini del parere delle Commissioni sullo schema di decreto.

Ho fatto anche una valutazione sugli obblighi di adeguata verifica della clientela e sulle sanzioni previste a carico del dipendente. Come sapete, l'impianto sanzionatorio amministrativo si rifà alla legge sulla depenalizzazione (alla legge n. 689 del 1981), per cui c'è una responsabilità personale del dipendente, o del singolo professionista. Questa legge, infatti, non va vista solo in relazione agli intermediari finanziari — quando si ha di fronte la grande banca, o la grande assicurazione — ma colpisce tutta la filiera, quindi il grande studio ma anche il piccolo professionista con il micro studio, ovvero il dipendente addetto al rapporto col cliente, o il cassiere. Se si prevede che, a un cassiere, il quale guadagna, al massimo, 2.000 euro al mese, viene inflitta una sanzione che arriva a un milione di euro, perché essa è commisurata all'intera vicenda storica — attualmente, in giurisprudenza, si vede che il MEF assume, come parametro, l'insieme delle operazioni effettuate — questo soggetto rischia di avere più di un milione di euro di multa, applicando le attuali sanzioni.

Ciò, a mio avviso, potrebbe costituire una sorta di ergastolo amministrativo, che probabilmente non è nello spirito della norma, anche perché la norma — per essa intendo la legge di delegazione europea — e la direttiva parlano esplicitamente, in tema di sanzioni, del principio di proporzionalità. Il principio di proporzionalità, a mio avviso, con questa trasposizione della direttiva, non è stato rispettato.

Altro principio sul quale vorrei attirare la vostra attenzione è quello del cosiddetto « cumulo materiale ». Trattandosi di sanzioni amministrative, poiché la nuova trasposizione comporta un reato importante e serio, che è quello di frode, con una punibilità più alta, ma depenalizza gran parte delle sanzioni, trattandosi di sanzioni amministrative, secondo lo schema di decreto, esse dovrebbero seguire il principio del cumulo materiale. Tale espressione giuridicamente vuol dire « tot contestazioni uguale

tot sanzioni », il che significa che, se un qualsiasi soggetto che fa migliaia di operazioni, ne sbaglia, ad esempio, dieci, nell'ambito di un *range* da 5.000 a 30.000 euro di sanzione, egli rischia di pagare una sanzione di 300.000 euro. Ciò significherebbe che, se si tratta di un piccolo professionista, egli dovrà restituire le chiavi di casa e dello studio; se è un dipendente di una banca dovrà iniziare a pensare come riuscire a pagare, per il resto della sua vita, un mutuo per pagare la sanzione amministrativa. Anche questo esempio rende evidente come non sia stato rispettato il principio di proporzionalità.

Concludo affermando che anche la sanzione prevista per la SOS tardiva è un'invenzione introdotta dallo schema di decreto, perché non deriva né dai principi contenuti nella legge di delegazione europea, né tantomeno dalla direttiva. Peraltro, e ritorno sul concetto di SOS, il vero problema relativo alla sanzione per operazione sospetta è la consapevolezza dell'operazione. Sul punto specifico, quando si ha la consapevolezza di un'operazione sospetta, la segnalazione deve essere fatta immediatamente e senza ritardo. Quindi, o la segnalazione è omessa, o non lo è. Questo concetto di tardività che abbiamo inventato probabilmente rischia di essere un ulteriore problema e di aggravare sia i contenziosi sia le responsabilità delle persone.

La normativa è giusta, perché recepisce tantissimi principi dal punto di vista comunitario; anche le sanzioni penali sono giustamente serie, corrette e punitive. Ma l'apparato sanzionatorio amministrativo, a mio avviso, va rivisto alla luce del principio di proporzionalità e del criterio dell'individuazione specifica delle fattispecie contenute nella direttiva.

Il piccolo consiglio che do è che, quando si recepisce una normativa di tipo comunitario, si legga attentamente la direttiva stessa e si cerchi di trasporla in maniera fedele. Non aggraviamo le responsabilità e l'apparato sanzionatorio, poiché poi — dico questo, in particolare, perché mi trovo di fronte alla Commissione Finanze della Camera — non risulteremo competitivi. Gli

altri Stati infatti avranno aderito completamente alla direttiva, prevedendo minori obblighi e noi non saremo competitivi perché, per qualsiasi operazione, in Italia ci saranno segnalazioni per operazioni sospette e sanzioni. Quello italiano sarà quindi un sistema non competitivo.

Con riferimento alle competenze della Commissione Giustizia, per gli aspetti tecnici del provvedimento, occorre considerare l'elemento della richiesta delle informazioni all'autorità giudiziaria e dei tempi per contestare la segnalazione. Il termine prima era di 90 giorni da quando l'amministrazione aveva appreso il fatto. Ora la modifica prevede 90 giorni dall'ottenimento dell'autorizzazione del magistrato, in caso di indagine penale.

Probabilmente, in tema di certezza del diritto e dei tempi, non ci siamo. Forse andrebbe valutato e specificato che l'autorizzazione deve essere strettamente necessaria e che quei dati non possono, o non debbono, essere già stati acquisiti nell'ambito dei poteri di polizia amministrativa.

Spero di essere rimasto nei tempi. Il resto è nella mia relazione, anche con un articolato in cui si chiedono alcune modifiche.

Vi ringrazio per la vostra attenzione.

PRESIDENTE. Grazie, professor Vallefucio. Condivido le sue parole, anche con riferimento all'atteggiamento che il Parlamento italiano assume a volte, risultando più intransigente di quanto la normativa europea richieda.

Ringrazio il professore e chiedo ai colleghi se vogliono porre domande.

SERGIO BOCCADUTRI. Ringrazio l'avvocato Vallefucio. Condivido molte delle sue considerazioni, le quali sono state oggetto di osservazioni anche da parte di altri soggetti. Le audizioni che stiamo svolgendo sono molto utili e questa lo è stata in particolar modo per l'inquadramento della parte relativa alla Commissione Giustizia. Questo provvedimento contiene infatti una parte che riguarda gli operatori finanziari e i professionisti, ma può avere anche un impatto sul sistema Paese, relativamente al

modo in cui costruiremo il sistema sanzionatorio. L'ultima parte della sua relazione è stata, in questo senso, molto utile.

Poiché ha fatto riferimento all'articolato del provvedimento e, comunque, a interventi puntuali, le chiedo se può specificarli nell'ambito della sua relazione scritta.

VALERIO VALLEFUOCO, Docente del corso di alta formazione di diritto penale e tributario e della gestione illecita dei flussi finanziari presso l'Università Roma Tre e docente presso gli istituti di istruzione della Guardia di finanza. Assolutamente sì. Vi ringrazio ancora per l'attenzione.

PRESIDENTE. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal professor Valerio Vallefucio (*vedi allegato 1*) e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del dottor Alessandro Cerboni, componente di Assocompliance.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006 (atto n. 389), l'audizione del dottor Alessandro Cerboni, componente di Assocompliance.

Dottor Cerboni, l'invito che le rivolgo, per ragioni di scadenze temporali connesse all'avvio dei lavori dell'Assemblea, è di concentrare la sua relazione in una decina di minuti, mettendo in evidenza i punti che ritiene più opportuni, in maniera tale da dare ai colleghi, qualora ci fosse da parte di alcuni la volontà di intervenire, la possibilità di farlo.

Do la parola al dottor Cerboni.

ALESSANDRO CERBONI, *componente di Assocompliance*. La ringrazio, signor presidente.

Vorrei innanzitutto presentare il mondo degli esperti di *compliance*. È un'esperienza avviata diciassette anni fa, all'indomani dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 231 del 2001, la quale si è evoluta soprattutto in ambito finanziario, bancario e assicurativo, a seguito della definizione, da parte del Comitato di Basilea, della figura del *compliance officer* e della funzione *compliance*.

Come specificato nella relazione che vi ho consegnato, la figura del *compliance officer* deve agire *ex ante* rispetto a tutte le componenti di rischio. È una tendenza a livello generale quella di incidere e controllare i fattori di rischio che insistono sulla vita delle imprese, delle aziende, ma anche della società. Si consideri che anche la normativa ISO, che ormai è stata definita anche per la figura del *compliance officer* in sede internazionale, va nella direzione di focalizzarsi sulle tematiche e le problematiche di rischio.

I punti dello schema di decreto che ho cercato di mettere in evidenza nella mia relazione scritta sono il frutto di questa esperienza pluriennale nel cercare di attuare in modo efficace tutte le tematiche connesse all'applicazione delle norme di legge, in particolare quelle relative all'antiriciclaggio. La normativa antiriciclaggio è solo una parte dell'insieme delle norme di legge che va a colpire, per esempio, i soggetti vigilati, come istituti di credito e quant'altro.

Un aspetto fondamentale è che studi degli ultimi dieci anni hanno dimostrato come norme di natura imperativa e impositiva - in cui vengono stabiliti obblighi di fare o di non fare - per quanto possano essere corrette e giuste, nella verifica operata con le azioni di controllo e, soprattutto, nella verifica successiva, si dimostrano poco efficaci.

Il motivo di questa scarsa efficacia è stato individuato, da studi e centri di ricerche di neurologia comportamentale, in *bias* cognitivi che rendono difficile l'accettazione o l'applicazione di determinate forme

facenti affidamento sul comportamento razionale dell'individuo. Questi studi, in sostanza, hanno dimostrato che l'approccio della neurologia che tenga conto di questi *bias* nel funzionamento del cervello è vincente rispetto all'approccio che vede il comportamento delle persone intese come un agente dotato di razionalità assoluta.

Purtroppo, è un bagaglio che ci portiamo dietro da qualche centinaio di anni, in cui si tende a rappresentare l'essere umano come un essere dotato di razionalità assoluta e quindi capace, una volta indicate e individuate determinate caratteristiche, di agire in maniera corretta. Purtroppo questo non è vero.

Quindi, il primo consiglio che mi sono permesso di dare - sottolineando anche dove poterlo inserire nello schema di decreto - è di prevedere esplicitamente, al pari di quanto già fatto da altri Stati esteri, la creazione di un'unità di neurologia comportamentale che possa supportare il Comitato di sicurezza finanziaria. Il vantaggio di questa soluzione è di avere l'approccio più efficace nei confronti di determinati comportamenti e, soprattutto, per la soluzione della difficoltà che moltissime realtà hanno nell'applicare e tradurre in pratica le norme.

Ho citato il *Behavioural Insights Team* inglese, che è forse l'esperienza governativa più rilevante e ormai consolidata, dove addirittura si riformulano tutte le norme di legge tenendo conto dei *bias* cognitivi. Questo perché, alla prova dei fatti, una serie di norme e di specifiche che sono all'interno dello schema di decreto di cui stiamo discutendo, per quanto corrette e assolutamente condivisibili, richiedono comportamenti che rischiano altrimenti di essere inficiati da questi fattori.

In sostanza, ho individuato nel Capo IV, all'articolo 14, comma 2, la possibilità di inserire ed esplicitare la creazione di questa unità, così come già fatto nella normativa in altri Stati esteri. L'esperienza ci conforta su questa ipotesi.

L'altro aspetto è un elemento critico, di cui nella mia relazione scritta ho riportato un esempio pratico. Alla luce anche della situazione italiana corrente - che vede, a

breve, la realizzazione di ingenti dismissioni di crediti deteriorati, da parte del sistema bancario — tale profilo problematico si potrebbe presentare nel processo di recupero del credito e, quindi, della cessione dei beni, acquisizioni, aste e quant'altro, nelle quali vi sono aree grigie che, sebbene normate, potrebbero presentare determinate carenze.

Il fenomeno era già stato sottolineato anche da altri autori — e io ho citato nella mia relazione scritta un vecchio articolo per evidenziare che il problema esiste già da alcuni anni — e ho riflettuto, con l'esperienza di chi deve trovare soluzioni semplici e accettate anche dagli operatori del settore. Nello schema di decreto è già prevista, per determinati soggetti, un'analisi molto più sofisticata del profilo del cliente, quindi che questo profilo possa essere affiancato, per esempio, all'emissione di assegni circolari o di altri valori, in modo da semplificare l'attività dei soggetti che, successivamente, devono verificare queste operazioni.

Questo darebbe il vantaggio di trasferire l'adeguata verifica delle controparti ai soggetti obbligati successivi, semplificando un compito che, invece, molte volte è visto semplicemente come un mero impegno burocratico e un appesantimento della procedura; ciò costituisce una delle cause dei vuoti che si vengono a creare nel processo di verifica. Tant'è vero che, nei dati e nelle statistiche fornite dall'Unità di informazione finanziaria, questi soggetti sono quelli che hanno il minor numero, in assoluto, (addirittura pari quasi a zero, nel 2015-2016) di segnalazioni per operazioni sospette, mentre la cronaca giudiziaria ci mostra continui inserimenti di organizzazioni criminali le quali usano questo canale per investire in beni e, soprattutto, per infiltrarsi in aziende che, essendo in gravi difficoltà economiche, a fronte di un'offerta di denaro si lasciano infiltrare. Questo fa sì che le predette aziende siano sostanzialmente presentabili come immacolate, cioè come aziende che non rientrano nei territori ad alto rischio, che hanno tra i titolari giuridici figure assolutamente irreprensibili e, quindi, possono facilmente

superare criteri di controllo i quali, sebbene estremamente rigidi, non entrano in profondità.

Riteniamo che riuscire a far sì che si crei un contenuto informativo un po' più efficace di queste transazioni darebbe un buon contributo alla riduzione di questi fenomeni, tanto più che, stante la situazione degli ingentissimi volumi di beni e di crediti che devono essere recuperati o messi a disposizione delle società di recupero, si configura quasi una situazione da supermercato del riciclaggio, in Italia. Quindi, è bene stabilire dei paletti a queste aree, le quali, per quanto normate, presentano lati grigi o oscuri, così come definiti, nell'articolo che cito nella mia relazione scritta, dal professor Ranieri Razzante.

Per l'esperienza che abbiamo maturato, il *compliance manager* è una figura che deve agire in maniera proattiva. Questo è un fattore determinante. Il *compliance manager* si presenta come un soggetto che, con una visione trasversale rispetto a tutte le problematiche delle imprese, deve cercare di capire i fattori di rischio e predisporre per ridurre o mitigarne le caratteristiche. Chiaramente, è difficile riuscire a eliminare del tutto i rischi — ciò è quasi impossibile — però essi possono essere mitigati.

Nel mio intervento scritto faccio anche riferimento all'origine di questa figura, che si è andata delineando con il decreto legislativo n. 231 del 2001 e poi si è gradualmente perfezionata, attraverso una serie di formulazioni successive.

Il fatto di avere una figura che intervenga in maniera proattiva comporta il vantaggio di non avere una normativa che rimanga solo un adempimento formale e poi disatteso. Inoltre, ragionare in termini di componenti di rischio, di continuità del meccanismo di controllo e di revisione dei meccanismi di controllo stessi, fa sì che non ci si adagi sulla formulazione di regole formali, le quali vengono poi facilmente eluse e superate perché nella pratica non hanno un'attuazione. Quindi, di fatto, la normativa rimane un mero adempimento formale assolutamente inefficace.

Ciò che riteniamo molto utile, proprio per la nostra esperienza, è in primo luogo

far sì che queste figure si possano formare ed essere qualificate, cosa che è anche l'obiettivo e lo spirito di Assocompliance: creare figure certificate che hanno uno specifico livello formativo, pur venendo da qualsiasi disciplina. Come ho detto prima, essi devono avere un approccio trasversale; non si tratta quindi solo di una conoscenza prettamente legale, né tecnica, o altro; occorre che abbiano una visione trasversale dei processi e dei funzionamenti interni di un ente, o di una struttura, e sappiano intervenire ai fini della mitigazione delle componenti di rischio.

La figura del *compliance manager* è già definita dalla norma, per esempio, nell'ambito del settore bancario e assicurativo; è definita da una normativa internazionale che è la norma ISO. Ci sono tutti gli elementi per far sì che questi soggetti possano essere proposti, almeno a una certa classe di utenti.

Un altro aspetto che deriva dall'esperienza pratica, anche mia personale, nel settore bancario, riguarda gli strumenti per attuare le disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo e, soprattutto, l'individuazione delle operazioni sospette. Dobbiamo capire che oggi il settore del riciclaggio è l'elemento chiave, perché qualsiasi attività illecita che genera beni ha l'esigenza di poterli poi utilizzare. In sostanza, è quello il problema, cioè poterli riutilizzare in maniera trasparente. Fintanto che sono tenuti e riutilizzati all'interno di un circuito « criminale », possono anche sfuggire a determinati elementi. La cosa più importante è che tutta questa economia, di enorme valore, ha bisogno di trovare sbocchi per utilizzare tutti questi beni. Quindi, ci troviamo di fronte a una realtà che, dal punto di vista delle tecniche utilizzate, è in continua evoluzione, e sulla quale si applicano le migliori menti del settore criminale.

Sicuramente ci sono persone che stanno già studiando come eludere e superare le norme che stiamo discutendo oggi. Occorre agire in maniera proattiva, cioè andare oltre e avanti. Pertanto, la cosa migliore è creare i presupposti perché certi meccanismi possano essere dinamici e non statici,

ossia definire una norma specifica che si riallaccia, innanzitutto, al primo punto che ho indicato. Ragionare quindi in quei termini, facendo sì che le persone e le realtà siano naturalmente indotte a tenere un comportamento virtuoso; in secondo luogo, utilizzare il meglio della tecnologia.

È indicato dalla cronaca recente, ad esempio, che i flussi di vigilanza e, soprattutto, di controllo sulle operazioni sono stati facilmente elusi semplicemente scrivendo male alcuni termini.

La proposta è quella di dotarsi di una logica che non è più quella proposizionale legata a termini specifici, ma che utilizzi i meccanismi del ragionamento umano. Tipicamente sono gli strumenti, per esempio di *software* basati su motori semantici, che riescono a capire il linguaggio umano; sono utilizzati già nel settore dell'*intelligence*. Oggi questi strumenti hanno costi decrescenti e quindi sono disponibili anche a un costo ridotto.

Si tratta di ripensare gli strumenti utilizzati per il vaglio e i controlli delle operazioni. Ho accennato a un esempio nel testo, proprio per cercare di venirvi incontro ed essere breve.

L'ultimo punto che vorrei affrontare riguarda il *whistleblowing*, cioè la possibilità di segnalazione. Nell'articolo 48 non si fa alcun cenno alle segnalazioni esterne, già indicate all'articolo 8-ter del TUF e 52-ter del TUB. Sarebbe interessante poter riprendere almeno questi aspetti, in modo da poter gestire anche questo tipo di segnalazioni, di cui ovviamente il destinatario, all'interno di un ente, potrebbe essere proprio il *compliance officer*, divenendo una figura di controllo diversa da quella dell'*internal audit*; ha un orizzonte sostanzialmente analogo, ma agisce e ragiona in termini di prevenzione, quindi *ex ante* rispetto al funzionamento di tutto il sistema.

Nella memoria scritta che vi ho consegnato ci sono alcuni elementi di dettaglio in più, ma dato il poco tempo a disposizione, ho cercato di essere breve.

Sono a disposizione per eventuali richieste di chiarimento.

PRESIDENTE. Grazie, dottore. La ringraziamo anche per la nota puntuale e per

la possibilità di acquisire agli atti delle Commissioni la sua relazione.

Ringrazio il dottor Cerboni, a nome di entrambe le Commissioni, per l'audizione, con l'impegno, in vista dell'espressione del parere, di prendere nelle dovute considerazioni le sue analisi.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna

della documentazione consegnata dal dottor Alessandro Cerboni (*vedi allegato 2*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.30.

*Licenziato per la stampa
il 13 ottobre 2017*

ALLEGATO 1
Documentazione depositata dal professor Valerio Vallefuooco

Studio Legale Vallefuooco & Associati S.r.l.p.
Prof. a c. Avv. Valerio Vallefuooco Patrocinante in Cassazione

Commissioni riunite Giustizia e Finanze

Camera dei Deputati

INDAGINE CONOSCITIVA

nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante l'attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/389

Audizione del Prof. a c. Avv. Valerio Vallefuooco

Università Roma Tre

Docente Corso di alta Formazione in diritto penale tributario e gestione illecita flussi finanziari

Università degli Studi LUM "Jean Monnet", Bari

Docente diritto degli scambi internazionali

Member of IFA (International Fiscal Association)

Member of IADC (International Association of Defense Counsel)

1

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.
Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

Palazzo Montecitorio
Piazza di Monte Citorio, Roma
29 marzo 2017

SOMMARIO

1. *Premessa*.....pg. 3
2. *La nuova sanzione di S.O.S. tardiva*..... pg. 5
3. *Obblighi di adeguata verifica della clientela e sanzioni a carico del dipendente*.....pg. 9
4. *Il nuovo sistema sanzionatorio e il c.d. cumulo giuridico speciale*.....pg. 11
5. *Sanzioni e principio di proporzionalità*..... pg. 15

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

1. Premessa

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati,

ringrazio le Commissioni Giustizia e Finanze per avermi invitato a tenere questa Audizione, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n.2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n.1781/2006 (389).

Il contrasto al riciclaggio è sempre più all'attenzione dei principali consessi internazionali, anche per le sue sinergie con la lotta all'evasione fiscale. Nel Comunicato del G20 dei Ministri delle Finanze e dei Governatori delle banche centrali, tenutosi il 17 e 18 marzo scorsi, è espressamente sottolineata la necessità di collaborazione tra la Financial Action Task Force, che si occupa di contrasto al riciclaggio, e il Global Forum sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali. I lavori in ambito G20, portati avanti sotto il profilo tecnico dall'OCSE, sono il frutto di un'iniziativa promossa dai 5 maggiori Paesi europei (Germania, Spagna, Francia, Italia e Regno Unito) all'indomani del disvelamento dei c.d. Panama Papers. Più specificamente, obiettivo

3

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

dell'iniziativa è di rendere disponibili i dati sul Titolare effettivo, già previsti dalle normative sul riciclaggio per la trasparenza richiesta agli intermediari, alle amministrazioni finanziarie, come utile complemento dello scambio di informazioni a fini fiscali, prevedendo anche in questo caso un sistema di scambio di informazioni a livello globale.

Se quindi in un futuro prossimo dovremmo occuparci di sviluppare le sinergie tra contrasto al riciclaggio e lotta all'evasione fiscale internazionale, anche la direttiva in esame, frutto di un intenso negoziato tra le delegazioni dei Paesi UE, si propone l'ambizioso obiettivo di creare un fronte comune nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, promuovendo l'adozione a livello nazionale di modelli normativi quanto più possibile convergenti e nel contempo capaci di raccordarsi alle iniziative intraprese nelle sedi internazionali. Sotto tale ultimo profilo, il legislatore europeo mostra di aver conformato la propria azione alle raccomandazioni adottate dal GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale) nel febbraio 2012.

Sul versante operativo i molteplici elementi di novità introdotti dalla Direttiva vanno dall'inclusione dei reati fiscali, connessi alle imposte dirette e indirette, nella nozione di "attività criminosa", quale tipologia di coinvolgimento criminale rientrante nell'ambito di applicazione della Direttiva medesima, ad una più compiuta implementazione del modello di prevenzione c.d. dell'approccio basato sul rischio, fino ad una rivisitazione degli obblighi di

4

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

adeguata verifica della clientela e, soprattutto, delle misure sanzionatorie. Al fine di dare organica attuazione nell'ordinamento interno alle nuove disposizioni antiriciclaggio dettate dal legislatore comunitario, l'art.15 della legge n.170 del 2016 (legge di delegazione europea 2015), ha conferito al Governo apposita delega legislativa. Nell'esercizio di tale delega, l'Esecutivo ha messo a punto uno schema di decreto legislativo volto sul piano sistematico a rettificare la normativa antiriciclaggio nazionale nonché ad emendare le disposizioni normative collegate alla materia. Tale schema di decreto legislativo, ancor prima di essere licenziato in prima lettura dal Governo nella seduta del 23 febbraio 2017, era stato reso disponibile per una consultazione pubblica, sul sito *web* del Dipartimento del Tesoro del MEF. La circostanza ha offerto il destro per una prima riflessione sui contenuti della riforma rinvigorendo il dibattito su molteplici aspetti della normativa antiriciclaggio che nonostante l'impegno profuso negli ultimi anni da parte sia del Legislatore europeo che di quello nazionale richiedono ancora di essere adeguatamente regolamentati.

2. La nuova nozione di S.O.S tardiva

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

In particolare, nel progetto normativo dell'Esecutivo, il *restyling* della normativa antiriciclaggio passa prima di tutto da un significativo ampliamento della platea dei soggetti obbligati che andrà a ricomprendere anche le società di investimenti a capitale fisso (SICAF), le società di riscossione per operazioni di cartolarizzazione dei crediti, gli intermediari assicurativi, gli enti che erogano microcredito, i confidi, gli intermediari avente sede legale e amministrazione in un altro Stato membro stabiliti senza succursale sul territorio nazionale, i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale (limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione di valute virtuali da ovvero in valute aventi corso forzoso), nonché i Centri di Assistenza Fiscale e i patronati. Tuttavia, le maggiori criticità si riscontrano sul piano degli obblighi che i soggetti destinatari della normativa sono chiamati ad adempiere. In particolar modo, vorrei soffermarmi su quello che, a ragione, viene considerato uno dei più importanti snodi della strategia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ossia l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette. In materia, l'attuale normativa antiriciclaggio (art.41 del D.Lgs. 231/2007), prevede che alla segnalazione si provveda quando si sa, si sospetta o si hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio. Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche

6

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

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. In breve, l'adempimento dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette impone, come autorevolmente osservato, "una vera e propria attività di screening" della clientela il cui espletamento può richiedere tempi variabili, non quantificabili a priori. Tant'è che le norme ad oggi vigenti non stabiliscono in maniera tassativa il momento nel quale la segnalazione debba essere effettuata limitandosi a disporre che *"Le segnalazioni sono effettuate senza ritardo, ove possibile prima di eseguire l'operazione, appena il soggetto tenuto alla segnalazione viene a conoscenza degli elementi di sospetto."* L'art. 35 dello schema di decreto introduce, invece, un limite di temporale di 30 giorni dal compimento dell'operazione sospetta entro il quale la segnalazione deve essere effettuata ed impone di adempiere all'obbligo segnaletico *"prima di compiere l'operazione"* (rispetto al testo messo in consultazione dal MEF scompare l'inciso *"ove possibile"*). La norma come da ultimo formulata produce, pertanto, un sostanziale irrigidimento dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette potenzialmente in grado di innescare un vero e proprio cortocircuito nel meccanismo segnaletico. In particolare, vi è il rischio concreto di svuotare di contenuto quel modello di collaborazione attiva che tanta parte riveste nella più recente politica di prevenzione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del

7

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

terrorismo. L'imposizione di un termine così ristretto, potrebbe, infatti, produrre un numero incontrollato di segnalazioni, che verrebbero ad essere effettuate dagli operatori al solo fine di non incorrere nella sanzione, senza essere suffragate da una adeguata valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Peraltro, un siffatto termine non tiene conto neppure dei "tempi tecnici" richiesti dai sistemi informatici in uso agli intermediari per l'elaborazione dei dati necessari a confermare eventuali sospetti, tempi che normalmente raggiungono i due mesi. Il rischio correlato all'introduzione di termini così ristretti potrebbe essere efficacemente sintetizzato con la formula "tante segnalazioni nessuna segnalazione", posto che verosimilmente a fronte di un aumento esponenziale delle segnalazioni, non accompagnate da una dettagliata spiegazione del processo valutativo esperito, l'Unità di informazione finanziaria e gli organi ispettivi delegati non avrebbero neppure modo di approfondirle tutte.

Occorrerebbe, pertanto, ripristinare un concetto di tardività connesso alla maturazione del convincimento del sospetto da parte degli operatori senza subordinare l'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva a termini così stringenti e aprioristicamente determinati.

A corollario della precedente osservazione si rileva anche l'illegittimità di una parte dell'articolo 58 della bozza di decreto relativo alle sanzioni derivanti dalla

8

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

inosservanza delle disposizioni relative all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette. Infatti l'articolo 58, al primo comma, dispone che: "Ai soggetti obbligati che omettono di effettuare la segnalazione di operazione sospetta ovvero la effettuano tardivamente, ai sensi dell'articolo 35, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria dall'1 al 40 per cento del valore dell'operazione non segnalata ovvero tardivamente segnalata". Questa nuova previsione introdurrebbe un concetto di tardività della segnalazione come fattispecie punibile, che risulta sia in contrasto al tradizionale principio di consapevolezza del sospetto previsto dal precedente testo del D.Lgs. 231/07, sia estraneo al testo della IV Direttiva e della legge di Delegazione Europea. Occorrerebbe pertanto eliminare dal testo di cui all'art. 58 primo comma le parole "ovvero la effettuano tardivamente".

3. Obblighi di adeguata verifica della clientela e sanzioni a carico del dipendente

Anche in ordine agli obblighi di adeguata verifica, il progetto di riforma lascia intravedere alcuni punti deboli. Mi riferisco, in particolare alla tecnica legislativa di individuazione dei casi al ricorrere dei quali i soggetti obbligati sono chiamati ad adottare, a seconda delle circostanze, misure semplificate o

9

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

rafforzate di adeguata verifica della clientela. Nel sistema attualmente vigente, tali obblighi sono individuati sulla base di una disciplina legislativa estremamente dettagliata che fa da supporto alla “sensibilità” degli obbligati nella scelta del tipo di verifica da condurre nel caso concreto. A ben vedere, il fatto che il legislatore del 2007 abbia scelto di agganciare a profili oggettivi la discrezionalità del singolo operatore, risponde in ultima analisi ad esigenze di tutela dell’operatore medesimo, il quale è pur sempre responsabile dell’idoneità dell’attività di verifica svolta. Lo schema di decreto legislativo, di contro, rimette ai soggetti obbligati ogni valutazione e ponderazione circa la rischiosità della situazione al fine della successiva scelta in ordine al tipo di verifica da svolgere. Chiaramente, rimane ferma in capo agli stessi soggetti obbligati l’eventuale responsabilità di una scelta non consona rispetto alla offensività del caso concreto. Il che potrebbe indurre quest’ultimi ad optare sempre e comunque per l’adozione di misure rafforzate di adeguata verifica della clientela in aperta contraddizione con quella che è la *ratio* sottesa alla scelta legislativa di graduare le condotte dei destinatari della normativa antiriciclaggio in base alla rischiosità della situazione. Tale *ratio*, come è noto, risponde alla necessità di garantire una migliore allocazione delle risorse economiche e organizzative impiegate nel sistema preventivo, nell’ottica di quel modello dell’approccio basato sul rischio che la quarta direttiva espressamente si propone di implementare.

10

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

Per queste ragioni, si chiede di tornare a graduare gli obblighi di adeguata verifica della clientela secondo criteri più rigorosi, al fine di consentire agli interessati di conformare la propria attività di verifica alle effettive necessità del caso concreto.

4. Il nuovo sistema sanzionatorio e il c.d. cumulo giuridico speciale

Vorrei, a questo punto, soffermarmi su un altro profilo della riforma che ritengo meritevole di particolare attenzione da parte Vostra. Si tratta del nuovo impianto sanzionatorio. In materia, lo schema di decreto legislativo ripropone un regime sanzionatorio articolato su due diversi piani di rilevanza, quello penale e quello amministrativo limitando, a mio avviso correttamente, il ricorso alla sanzione penale alle sole violazioni degli obblighi di adeguata verifica e di conservazione dei documenti perpetrate attraverso frode o falsificazione e nel contempo agganciando la determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie a precisi criteri legislativamente previsti (cfr. art.67 dello schema di decreto legislativo). Permane, tuttavia, l'esigenza di garantire una puntuale applicazione del principio di proporzionalità espressamente evocato dalla quarta Direttiva (cfr. art.58) e dalla stessa Legge di delegazione europea. In particolare, è mio convincimento che le nuove norme, così come allo stato formulate, possano perpetuare gli effetti distortivi, prodotti nell'ambito del

11

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

sistema sanzionatorio antiriciclaggio, dalla depenalizzazione operata con il D.Lgs. 8/2016. Tale decreto, al fine di deflazionare il sistema penale e di rendere effettiva la sanzione, aveva depenalizzato i reati punibili con la sola pena pecuniaria (multa o ammenda) senza escludere dal proprio ambito applicativo la normativa antiriciclaggio. Tuttavia, la modifica legislativa essendo stata introdotta sulla base di una clausola generale di depenalizzazione non aveva prodotto un mutamento ragionato del quadro normativo preesistente. Il risultato era stato quello di un sostanziale inasprimento delle sanzioni anche a fronte della violazione di obblighi meramente formali. In particolare, a determinare il rischio di un irragionevole moltiplicarsi degli importi dovuti a titolo di sanzioni amministrative pecuniarie era la sopravvenuta inapplicabilità alle ipotesi di plurime violazioni amministrative commesse con più azioni od omissioni del c.d. cumulo giuridico, ossia di quel regime di favore, mutuato dal diritto penale, derivante dall'istituto della continuazione. In materia di illeciti amministrativi, infatti, l'art.8, comma 2, della l.689/1981, espressamente richiamato dall'art.6, del D.Lgs. 8/2016, circoscrive l'adozione del criterio del cumulo giuridico, per effetto del quale, ricordiamo, si applica la pena prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo, alle sole ipotesi in cui con una o più azione, esecutive del medesimo disegno, si verificano più violazioni della stessa norma o di diverse norme in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria. Così, se sotto la vigenza del testo originario del Decreto

12

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

antiriciclaggio in presenza, per es., di più omesse identificazioni, il giudice penale, ravvisando gli estremi della continuazione applicava la sanzione prevista per la violazione più grave e l'aumentava fino al triplo, all'indomani dell'intervenuta depenalizzazione, il MEF proprio per effetto dell'art.8, della l. 689/1981, doveva applicare il c.d. cumulo materiale, ossia l'effettiva sommatoria delle sanzioni previste per le singole violazioni. Chiaramente, l'applicazione di quest'ultimo regime andava a determinare un consistente aggravio del carico sanzionatorio anche a fronte di condotte prive di una effettiva portata lesiva. Rispetto al quadro normativo fin qui descritto, lo schema di decreto correttivo contiene delle previsioni che solo in parte temperano il rigore derivante dall'applicazione del cumulo materiale. Così, il nuovo art.58, comma 3, dispone che *“Ai soggetti obbligati che, con una o più azioni od omissioni, commettono, anche in tempi diversi, una o più violazioni della stessa o di diverse norme previste dal presente decreto in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione da cui derivi, come conseguenza immediata e diretta, l'inosservanza dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, si applica la sanzione prevista per la violazione più grave.”* Tale norma deve, però, essere intesa alla luce dell'art.67, ultimo comma del medesimo schema di decreto correttivo, che espressamente richiama fra i criteri che debbono presiedere all'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, quelli in materia di concorso formale, di continuazione e di

13

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

reiterazione delle violazioni previste dagli articoli 8 e 8-bis della legge 21 novembre 1981, n.689. Per l'effetto, mentre nei casi in cui il soggetto obbligato, con una o più azioni od omissioni commette, anche in tempi diversi, una o più violazioni della stessa o di diverse norme previste dal decreto antiriciclaggio in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione da cui derivi, come conseguenza immediata e diretta, l'inosservanza dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, dovrà trovare applicazione il più favorevole regime del cumulo giuridico speciale, introdotto dal citato art.58, comma 3, rispetto, invece, a condotte comparativamente meno gravi, come ad es., le plurime violazioni degli obblighi di identificazione del cliente o di conservazione che però non si traducono in una inosservanza dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta (perché comunque il cliente o l'operazione non destano alcun allarme sotto il profilo del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo) allora, stante la generale previsione dell'art.67, ultimo comma, si dovrà far luogo al cumulo materiale. Nella specie si assisterebbe, pertanto, ad un irragionevole moltiplicarsi degli importi sanzionatori che andrebbe a colpire non solo i soggetti obbligati economicamente più forti, come ad es. le banche, ma anche i singoli professionisti operanti in contesti professionali di più modeste dimensioni.

Sotto questo profilo, si auspica un intervento correttivo inteso ad escludere un'applicazione generalizzata nella materia sanzionatoria antiriciclaggio

14

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

del cumulo materiale, al fine di scongiurare il rischio di pervenire ad esiti sanzionatori non conformi al principio di proporzionalità che, come detto, deve informare l'intera materia sanzionatoria. Tale risultato potrebbe essere conseguito modificando la lettera dell'art.58, comma 3, in modo da ampliare l'ambito oggettivo di applicazione del precetto, fino a ricomprendere tutte le violazioni (anche quelle da cui non derivi come conseguenza immediata e diretta l'inosservanza dell'obbligo di segnalazione dell'operazione sospetta) della stessa o di diverse norme previste dal decreto antiriciclaggio, commesse dai soggetti obbligati anche in tempi diversi in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione. In altri termini, occorrerebbe dettare una apposita disciplina del cumulo giuridico che tenga conto delle peculiarità degli illeciti amministrativi previsti dalla normativa antiriciclaggio eliminando il richiamo espresso agli articoli 8 e 8-bis della legge 21 novembre 1981, n.689, previsto dall'art.67, ultimo comma dello schema di decreto.

5. Sanzioni e principio di proporzionalità

Ma una puntuale applicazione del principio di proporzionalità imporrebbe, per i motivi che andrò a rappresentare, anche di rimodulare l'importo di alcune

15

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

sanzioni e, segnatamente di quelle per omessa o tardiva segnalazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti giuridicamente complessi. In questi casi, il soggetto tenuto all'obbligo segnaletico va rintracciato anche secondo le norme interne di organizzazione dell'ente o della persona giuridica. Per es. nel caso degli intermediari finanziari, incombe al responsabile della dipendenza, dell'ufficio, di altro punto operativo, unità organizzativa o struttura dell'intermediario o del soggetto cui compete l'amministrazione e la gestione concreta dei rapporti con la clientela, l'obbligo di segnalare, senza ritardo, eventuali operazioni sospette al titolare della competente funzione o al legale rappresentante o ad altro soggetto all'uopo delegato. Pertanto, eventuali sanzioni in prima battuta colpirebbero persone fisiche con limitate disponibilità economiche. Il relativo carico sanzionatorio non è di poco conto: si applica, infatti, stando all'art.58, comma 1, dello schema di decreto legislativo, una sanzione amministrativa pecuniaria dall'1 al 40 per cento del valore dell'operazione non segnalata ovvero tardivamente segnalata. Non si deve fare l'errore di pensare che tale carico sanzionatorio possa in qualche modo essere alleggerito dalla concomitante responsabilità solidale dell'ente. Invero, quest'ultima opera sul piano dell'effettività della sanzione amministrativa e non su quello della proporzionalità, obbligando l'ente a supplire ad una eventuale incapienza della persona fisica. Infatti, i principi contabili e le previsioni tributarie in materia di lavoro dipendente impongono all'intermediario di agire

16

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

in regresso sul dipendente per il quale una sanzione della misura pocanzi descritta equivarrebbe ad una sorta di “ergastolo amministrativo,” del tutto inconciliabile con il principio di proporzionalità.

Anche in tal senso, si auspica una rivisitazione in sede parlamentare dell'intero comparto sanzionatorio con la previsione di sanzioni che per entità e tipologia tengano effettivamente conto della natura, di persona fisica o giuridica, del soggetto cui è ascrivibile la violazione, del settore di attività, delle dimensioni e della complessità organizzativa dei soggetti obbligati, così come prescritto dalla legge di delegazione.

Quanto, infine, al procedimento sanzionatorio, più di una perplessità, suscita il secondo comma dell'art.65, dello schema di decreto legislativo, nella parte in cui dispone che nel caso di concessione di nulla osta da parte dell'Autorità giudiziaria per l'utilizzo, in sede amministrativa, delle informazioni o degli atti relativi ad un procedimento penale, il termine di cui all'art. 14, comma 3, della legge 24 novembre 1981, n. 689, decorre dalla data di ricezione del nulla osta medesimo. Così formulata, la norma introduce elementi di incertezza in ordine ai termini per la contestazione delle sanzioni amministrative in quanto nulla dice in merito ai tempi e alla ammissibilità della richiesta di concessione del nulla osta che, pertanto, verrebbero rimessi all'arbitrio dell'Autorità procedente.

Studio Legale Vallefucoco & Associati S.t.p.

Prof. a c. Avv. Valerio Vallefucoco Patrocinante in Cassazione

Sarebbe, pertanto, necessario considerare l'opportunità di circoscrivere l'ammissibilità della richiesta di concessione del nulla osta ai soli casi in cui l'acquisizione delle informazioni o degli atti relativi ad un procedimento penale sia strettamente necessaria all'istruttoria condotta in sede amministrativa e previa individuazione di un preciso termine entro il quale la richiesta medesima debba essere inoltrata.

ALLEGATO 2
Documentazione depositata dal dottor Cerboni**PREMESSA**

Ci preme in questa sede riportare a questa rispettabile Commissione la nostra esperienza in tema di compliance ovvero l'acquiescenza o la conformità all'insieme di leggi e norme di etero regolamentazione (leggi e regolamenti) e autoregolamentazione (codici di condotta, codici etici) e in particolare per quanto riferisce alla normativa sul riciclaggio e autoriciclaggio. La compliance ha un orizzonte di azione trasversale all'intera operatività di un ente e tende ad agire ex-ante, ovvero individuare i fattori di rischio di violazione delle norme e di illecito prima che si possano verificare e predisporre misure efficaci per la loro mitigazione.

Da tempo ormai si è appurato nella pratica che il solo uso di norme di natura imperativa si è sostanzialmente rilevato poco efficace, questo è vero ancor più in quelle classi di operatori non soggetti a specifiche forme di vigilanza o controllo da parte di autorità di settore. Assistiamo però da alcuni anni al proliferare di quella che in gergo si chiama "*paper compliance*", ovvero una conformità di facciata e formale basata essenzialmente su moduli, manuali e adempimenti formali ben lontani da una efficacia effettiva. La cronaca giudiziaria degli ultimi anni è piena di situazioni di questo tipo in cui si sono rispettati gli adempimenti solo riempiendo documenti in cui si dichiarano buone pratiche e intenzioni salvo poi lasciarle a prender polvere in qualche scaffale.

Evoluzione delle logiche di indagine e di efficacia dei sistemi di controllo.

Gli studi svolti nel campo della neurologia comportamentale hanno dimostrato che dare disposizioni lineari basate su logica razionale rappresenta un approccio non sempre efficace ancorché formalmente corretto. La letteratura scientifica e l'evidenza operativa presso molti governi nazionali ha mostrato che l'approccio della neurologia comportamentale, che tenga conto dei bias cognitivi del funzionamento del cervello umano, è vincente rispetto all'approccio che vede il comportamento delle persone intese come un agente dotato di razionalità assoluta e quindi guidabile mediante una infrastruttura di norme di tipo imperativo. L'approccio riduzionista e razionale è oggi superato anche nelle scienze fisiche dalla dottrina dei sistemi complessi dove si è presa coscienza che i processi non hanno una logica lineare causale ma sono l'emersione di

www.assocompliance.it

Direzione - V.le Gramsci, 1 - 50121 Firenze - 0552001954 - firenze@assocompliance.it
Sede secondaria - V. Solferino, 21 - 25121 Brescia - 0302400197 - brescia@assocompliance.it Sede secondaria -
Via Parmenide, 29 - 04013 Latina Scalo LT - 0773632563 - latina@assocompliance.it

1



fenomeni frutto delle interazioni fra soggetti o gruppi che non presentano, se presi singolarmente, le caratteristiche che la loro interazione genera.

Il sistema del riciclaggio di valori e beni derivanti da attività illecite oggi adotta il meglio della tecnologia e della scienza finanziaria e si evolve a ritmi esasperati sfruttando da tempo anche le carenze cognitive del cervello umano e la rigidità semantiche delle formule di legge. Il Behavioral Inside Team (BIT) inglese è di fatto la prima agenzia governativa che ha adottato questo tipo di approccio nella formulazione delle norme di legge e nella loro applicazione e revisione. Il loro intervento ha già portato numerosi risultati in molti processi di controllo e soprattutto nella modifica dei comportamenti delle persone spingendoli verso comportamenti virtuosi. Anche in America l'amministrazione centrale ha avviato da alcuni anni l'adozione di metodiche basate sulla formulazione normativa a seguito della scuola del "nudging" la cosiddetta spinta gentile, ovvero l'uso dei meccanismi di funzionamento del cervello umano, affinché nelle scelte questo sia spinto "naturalmente" verso comportamenti virtuosi. Anche altri stati europei si sono incamminati in questa strada. Questo fa sì che si riducano di fatto i possibili soggetti disponibili ad essere coinvolti in attività illecite o comunque nella gestione di valori di dubbia origine.

Queste esperienze hanno confermato quindi che occorre introdurre sistemi diversi perché si riduca il rischio di commistione di reati e consenta di restringere il campo di controllo a specifiche aree e settori, concentrando l'attenzione nella formulazione di principi o euristiche in grado di innescare processi di autocontrollo.

In conseguenza di quanto sopra riteniamo che la proposta esplicita di un affiancamento al **Comitato di Sicurezza Finanziaria** di una "Unità di Neurologia Comportamentale" rappresenti un contributo essenziale all'evoluzione e lo studio dei modelli di riciclaggio e un aiuto operativo allo sviluppo di modalità e formulazioni sempre più efficaci : ovvero si propone al

Capo IV, articolo 14, Comma 2 si propone la modifica:

alla frase

" L'analisi può essere integrata dal contributo di rappresentanti della Presidenza del

www.assocompliance.it

Direzione - V.le Gramsci, 1 - 50121 Firenze - 0552001954 - firenze@assocompliance.it
Sede secondaria - V. Solferino, 21 - 25121 Brescia - 0302400197 - brescia@assocompliance.it Sede secondaria -
Via Parmenide, 29 - 04013 Latina Scalo LT - 0773632563 - latina@assocompliance.it

2



consiglio dei ministri e di altre amministrazioni con competenze specifiche su temi di interesse e può avvalersi della collaborazione di studiosi e rappresentanti del mondo accademico e delle associazioni private rappresentative delle categorie interessate. “

con la frase

*“ L’analisi può essere integrata dal contributo di rappresentanti della Presidenza del consiglio dei ministri e di altre amministrazioni con competenze specifiche su temi di interesse e può avvalersi del **supporto di una unità di neurologia comportamentale**, della collaborazione di studiosi e rappresentanti del mondo accademico e delle associazioni private rappresentative delle categorie interessate. “*

Tale unità potrà anche collaborare a richiesta con i soggetti obbligati per le attività indicate nel successivo Art.15 (Valutazione del rischio da parte dei soggetti obbligati) Paragrafi 1 e 2.

Tale unità potrà contribuire con indicazioni per migliorare l’efficacia e l’attuazione del processo di adeguata verifica della clientela al fine di evitare che le disposizioni di cui agli Art. 16, 17 e 18 divengano quelle che in gergo legale sono dette “norme senza sanzione”. Tale rischio è presente in particolare a quanto espresso all’ Art.20.

Rischi di infiltrazioni in imprese e di acquisizione di beni da parte di organizzazioni criminali.

La cronaca giudiziaria mette sempre più in luce la facilità con cui le organizzazioni criminali acquisiscono beni in sede di liquidatele o aste giudiziarie mediante prestanome o interposte persone. Tale settore, anche alla luce delle inevitabili e imminenti dismissioni di NPL (*not performing loans*) da parte del sistema bancario italiano, costretto a dismettere valori consistenti di crediti inesigibili, si presta, per certe caratteristiche di opacità dei processi di pagamento, a favorire il riciclaggio di elevati quantitativi di denaro trasformando l’Italia in un potenziale supermercato del riciclaggio. L’incanto di case e immobili, in arrivo da fallimenti di privati e imprese, così come la difficoltà economica di imprese pulite costrette a reperire fondi in tempi brevi per

www.assocompliance.it

Direzione - V.le Gramsci, 1 - 50121 Firenze - 0552001954 - firenze@assocompliance.it
Sede secondaria - V. Solferino, 21 - 25121 Brescia - 0302400197 - brescia@assocompliance.it Sede secondaria -
Via Parmenide, 29 - 04013 Latina Scalo LT - 0773632563 - latina@assocompliance.it

3



rientrare dalle posizioni di sofferenza, costituiscono uno dei settori più proficui per le infiltrazioni criminali e per il riciclaggio potendo sfruttare le opacità del sistema delle segnalazioni.¹

La semplificazione inoltre ipotizzata per gli operatori giudiziari rischia di rendere questo settore ancora più opaco e permeabile ad azioni di questo tipo. Per comprender meglio si consideri ad esempio come una banale operazione di emissione di assegni circolari, mediante contanti, può essere fatta con operazioni allo sportello del tipo *“da diversi a diversi per cassa”* dove l’ordinante, cliente della banca, compare al più nel campo descrittivo (quindi al di fuori delle griglie di controllo così come sono concepite oggi). Tale operazione è in genere scoraggiata per regolamento interno ed è prevista la richiesta per l’ordinante di fare due operazioni: una di versamento in conto corrente e l’altra di prelievo per emissione di assegni circolari. Esigenze di celerità operative di sportello possono però giustificare e consentire anche operazioni del primo tipo. La cronaca recente presenta infatti numerosi casi di assegni circolari usati per operazioni di acquisto di beni di cui è incerta la provenienza salvo quella dell’istituto emittente.

Ridurre tale rischio, favorire la tracciabilità effettiva, consentire l’adeguata verifica del quadro economico di chi compie l’operazione, è possibile in pieno rispetto dei criteri indicati nel decreto, basterebbe infatti invocare la responsabilità dell’emittente l’assegno perché alleggi a questo la documentazione di congruità e la provenienza delle cifre movimentate dal cliente per l’emissione degli assegni circolari. Chiunque operi nel settore aste, ma non solo in quello, deve segnalare le transazioni che paiono incoerenti con il quadro economico di chi le compie, indipendentemente dal volume della spesa, verifica difficile nella pratica, ma tale documentazione alleggerirebbe il processo di adeguata verifica e documentazione per i soggetti successivi quali notai, professionisti del recupero crediti, ufficiali giudiziari, case d’asta dedicate ed altri soggetti obbligati, notoriamente restii e comunque in difficoltà nel processo di segnalazione e reperimento degli elementi di adeguata verifica della clientela. Tale soluzione semplifica i controlli per questi soggetti in virtù di quanto espresso per le *“Modalità di adempimento degli*

¹ Si legga es. questo articolo dove alcuni di questi aspetti sono espressi in modo chiaro <http://espresso.repubblica.it/affari/2013/12/20/news/aste-immobiliari-il-business-dal-lato-oscuro-1.147030>



obblighi di adeguata verifica” all’Art. 19, comma 1, lettera a), punto 4) e punto 5) ove cita:

“4) per i clienti che siano già stati identificati dal soggetto obbligato in relazione ad un altro rapporto o prestazione professionale in essere, purché le informazioni esistenti siano aggiornate e adeguate rispetto allo specifico profilo di rischia del cliente;

5) per i clienti i cui dati identificativi siano acquisiti attraverso idonee forme e modalità, individuate dalle Autorità di vigilanza di settore, nell’esercizio delle attribuzioni di cui all’articolo 7, comma 1, lettera a), tenendo conto dell’evoluzione delle tecniche di identificazione a distanza; “

Le informazioni relative al richiedente sarebbero fornite dal soggetto obbligato e vigilato contestualmente all’emissione dei valori e queste dovranno essere trasmesse al soggetto obbligato per le operazioni di acquisto, trasferimento di quote, di beni, di partecipazioni e recupero crediti che provvederà ad adeguata conservazione ai sensi del quanto espresso all’Art. 34 Paragrafi 1,2 e 3.

Questa soluzione consentirebbe di ottenere maggiore tracciabilità, minori rischi di sanzioni per il soggetto obbligato e minori costi di gestione della verifica e i controlli.

Introduzione della figura di Compliance Manager anche ai sensi e gli effetti del D. Lgs.231/2001 sulla responsabilità dell’ente e in particolare per il reato di autoriciclaggio ed i modelli organizzativi.

Sebbene il concetto di una funzione di compliance sia arrivata, in forma compiuta, nel nostro ordinamento con le leggi bancarie, come è noto in sede di presentazione generale della disciplina in tema di responsabilità da reato degli enti collettivi si è evidenziata l’importanza dei c.d. **compliance programs** ovvero delle procedure organizzative che ciascuna impresa collettiva deve adottare onde evitare di dover rispondere per la commissione di alcuno degli illeciti richiamati negli artt. 24 ss., D.lgs. n. 231/2001. La predisposizione di tali modelli, l’adeguatezza e l’efficacia e l’aggiornamento continuo del loro contenuto rispetto ai rischi di reato da prevenire e la loro idonea implementazione

www.assocompliance.it

Direzione - V.le Gramsci, 1 - 50121 Firenze - 0552001954 - firenze@assocompliance.it
Sede secondaria - V. Solferino, 21 - 25121 Brescia - 0302400197 - brescia@assocompliance.it Sede secondaria -
Via Parmenide, 29 - 04013 Latina Scalo LT - 0773632563 - latina@assocompliance.it

5

ASSOCOMPLIANCE
associazione nazionale per la compliance delle regole

in azienda sono tutte circostanze che possono mandare l'ente esente da sanzione, pur in presenza di un illecito commesso nel suo interesse ed a suo vantaggio, se la presenza di un corretto *compliance program* dimostra che la persona giuridica, nonostante sia stato commesso da un suo dipendente un reato fra quelli ricompresi nell'elenco di cui ai citati artt. 24 ss., non presenta un deficit organizzativo che abbia agevolato la commissione dell'illecito.

Dopo l'introduzione del delitto di autoriciclaggio nel novero degli illeciti presupposto per la responsabilità da reato degli enti, la redazione dei modelli organizzativi, se espressi nei soli aspetti formali, presentano quasi sempre un'eccessiva complessità che di fatto crea inevitabilmente delle zone grigie nei meccanismi e processi di controllo. Nel caso della normativa anti riciclaggio, infatti, nella stragrande maggioranza ci si limita a trascrivere quanto espresso nella normativa senza una effettiva e efficace trasposizione nei processi di quanto espresso, quindi di fatto la normativa rimane un mero adempimento formale assolutamente inefficace.

Il **Compliance Officer** e/o il responsabile ai sensi del Il D.Lgs. 231/2001 è una figura prevista dalla disciplina ma non ha ancora una diffusione e un ruolo di responsabilità ben definito e all'interno dell'organizzazione di un ente collettivo tale da fornire una posizione autonoma e terza rispetto alle imprese in cui opera. Nominato dal vertice delle imprese ha spesso una posizione conflittuale con i compiti di controllo che deve svolgere e per l'attuazione del *compliance program*. Riteniamo che l'inserimento e la responsabilizzazione di tali figure, così come già definito nella normativa bancaria in merito al *Compliance Officer* e la sua presenza, almeno nella società quotate e nelle società di di capitali sopra una certa soglia di fatturato, stimabile sopra i 100 milioni, possano costituire una misura efficace per ridurre i rischi di fenomeni di riciclaggio e autoriciclaggio. Ricordo che la figura del *Compliance Officer* è definita e normata, oltre che dalla normativa bancaria e finanziaria, anche dalla norma europea ISO 19600:2014.

Oggi la cronaca giudiziaria mostra che sono frequenti i legami, le connessioni tra i reati di riciclaggio e quelli fiscali e corruttivi oltre che le infiltrazioni criminali : le indagini di questi ultimi anni in materia di reati finanziari hanno dimostrato che il problema è diventato quello della trasformazione dei guadagni in denaro clandestino: i capitali depositati nei paradisi fiscali in tutto il mondo provengono in massima parte dall'evasione fiscale, provviste di denaro che vengono quindi utilizzate per la creazione di fondi neri

www.assocompliance.it

Direzione - V.le Gramsci, 1 - 50121 Firenze - 0552001954 - firenze@assocompliance.it
Sede secondaria - V. Solferino, 21 - 25121 Brescia - 0302400197 - brescia@assocompliance.it Sede secondaria -
Via Parmenide, 29 - 04013 Latina Scalo LT - 0773632563 - latina@assocompliance.it

6



con i quali si alimenta anche il sistema della corruzione, quando non della criminalità o del terrorismo.

La loro prevenzione o mitigazione è attuabile in modo efficace mediante la presenza operativa di *Compliance Officer* per la gestione di codici di comportamento/modelli organizzativi, funzioni di controllo interni e la gestione dei whistleblowers.

L'evoluzione dei valori oggetto di riciclaggio o loro trasformazione

Investimenti immobiliari, acquisti di opere d'arte o di preziosi, gioco d'azzardo e money transfert, moneta elettronica e operazioni frazionate sono ormai strumenti che sono sempre meno rilevanti ancorché molto usati quando si parla di riciclaggio oggi. Restando pur sempre degli evergreen, queste vie di reimpiego di denaro illecito sono, ormai, obsolete se paragonate alle strategie che offre la moderna tecnologia e l'evoluzione delle forme criminali. Seppur non ci possiamo permettere di non monitorare i vecchi escamotage di sbiancaggio del denaro, riteniamo che ora la concentrazione deve essere focalizzata, più di tutto, su due nuove metodologie: le monete virtuali e le carte di credito prepagate e le operazioni societarie internazionali.

La pericolosità del sistema delle monete virtuali, di cui il *bitcoin* è la più nota, è stata messa in rilievo già dal 2014 dal Gafi, il Gruppo d'azione finanziaria, cui sono seguiti gli allarmismi della Germania e dell'Unità d'informazione finanziaria in seno a Bankitalia. In effetti smascherare cosa ci sia dietro transazioni in cripto valuta lungo una blockchain è davvero complesso, se non a volte impossibile nonostante l'apparente visibilità e tracciabilità dei trasferimenti di valore.

Le carte di credito prepagate, invece, se affiancate a smartphone, tablet o qualsivoglia apparecchio portatile predisposto alla rete Internet, consentono di effettuare movimentazioni anonima da e per qualsiasi parte del mondo favorendo non solo il riciclaggio, ma il finanziamento del terrorismo.

Sempre più si assiste alla presenza di realtà e imprese multinazionali, in mano o sotto il controllo alla criminalità, che sviluppano grosse quantità di valori mediante attività

www.assocompliance.it

Direzione - V.le Gramsci, 1 - 50121 Firenze - 0552001954 - firenze@assocompliance.it
Sede secondaria - V. Solferino, 21 - 25121 Brescia - 0302400197 - brescia@assocompliance.it Sede secondaria -
Via Parmenide, 29 - 04013 Latina Scalo LT - 0773632563 - latina@assocompliance.it

7



illecite che sono utilizzate e trasferite internamente in modo formalmente irregolare operano direttamente mediante meccanismi di autoriciclaggio non rilevabili con processi ordinari.

Ecco, così, che le preoccupazioni legate all'utilizzo del cash passano in un piano diverso rispetto alle formulazioni ordinarie, e i sistemi di ingegneria finanziaria sono le nuove strade del riciclaggio. La criminalità organizzata ormai non chiede soldi alle imprese ma ne è proprietaria e gestisce e guida imprese e aziende in tutti i campi specie nel settore delle commesse e appalti pubblici.

Se per delinquere è necessario stare al passo della tecnologia, per prevenire è indispensabile anticipare, addirittura, i tempi. Un fattore estremamente critico è dato dagli strumenti per l'analisi e la raccolta delle informazioni utili all'individuazione di operazioni sospette. Per questo motivo riteniamo che l'adozione di strumenti di analisi dei dati e delle informazioni, sempre più spesso complesse e non come un tempo strutturate, oggi prevalentemente anche in testo libero, imponga l'uso di soluzioni basate sulla capacità di riconoscere direttamente il linguaggio umano quali ad es. i **sistemi di intelligence basati su motori semantici**. Ad esempio chiarificatore per valutare un messaggio occorre un software capace di comprendere il significato delle parole all'interno di un testo. Banalmente, se dico "Il cavallo mangia la torre" sto parlando di scacchi; mentre se dico "Il cavallo mangia il fieno" mi sto riferendo all'animale che si alimenta. Riuscire a distinguere i due significati della parola 'cavallo' è quanto è in grado di fare la tecnologia di un software basato su logica semantica. Tali soluzioni sono oggi disponibili a costi decrescenti e sempre più diffusi, l'adozione di questi strumenti, oltre che presso le autorità di controllo, anche presso i principali soggetti vigilati consentirebbe una qualità nettamente superiore dei flussi di segnalazione e dell'azione di contrasto e prevenzione.

5 - whistleblowing (nota operativa)

All'Art.48 ove si introduce la figura del cosiddetto whistleblowing, non si chiarisce la gestione dei processi di segnalazione esterna molto utili e come indicati all'art. 8ter del TUF e 52ter del TUB, sarebbe pertanto opportuno un richiamo specifico là ove si

www.assocompliance.it

Direzione - V.le Gramsci, 1 - 50121 Firenze - 0552001954 - firenze@assocompliance.it
Sede secondaria - V. Solferino, 21 - 25121 Brescia - 0302400197 - brescia@assocompliance.it Sede secondaria -
Via Parmenide, 29 - 04013 Latina Scalo LT - 0773632563 - latina@assocompliance.it

8



definisce questa figura equiparando i relativi meccanismi di trattamento e gestione.

In breve:

1 - Creazione di una Unità di Neurologia Comportamentale a supporto degli organi di controllo per il miglioramento dei sistemi normativi, di controllo e per facilitare il passaggio da norme di tipo imperativo a norme che tengono conto dei bias cognitivi sulla positiva esperienza di analoghe strutture realizzate all'estero.

2 - Utilizzo del lavoro di identificazione e valutazione fatta dai soggetti vigilati, dotato di maggiore qualità e profondità informativa, da allegarsi in tutti i trasferimenti di fondi e valori in modo da semplificare il lavoro di categorie professionali non vigilate (come notai, liquidatori, recupero crediti, etc.) e contemporaneamente incrementare la tracciabilità dei flussi finanziari.

3 - obbligare in modo specifico i responsabili ai sensi del D.lgs. 231/2001 a compiti di controllo e attuazione delle disposizioni contenute nel decreto e nelle persone giuridiche appartenenti a imprese quotate nei mercati vigilati, e comunque con fatturati superiori a 100 milioni, a nominare la figura del Compliance Officer con precise responsabilità e dotato anche di autonomia economica e operativa e di accesso ai fatti aziendali così come definito nella normativa bancaria e delle assicurazioni.

4 - adozione di strumenti moderni per l'analisi dei flussi dati come i motori semantici anche presso i soggetti vigilati.

5 - whistleblowing chiarimento su i soggetti esterni.

Delegato rapporti istituzionali

Alessandro Cerboni

www.assocompliance.it

Direzione - V.le Gramsci, 1 - 50121 Firenze - 0552001954 - firenze@assocompliance.it
Sede secondaria - V. Solferino, 21 - 25121 Brescia - 0302400197 - brescia@assocompliance.it Sede secondaria -
Via Parmenide, 29 - 04013 Latina Scalo LT - 0773632563 - latina@assocompliance.it

9

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



17STC0025570