



CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI

ANTIRICICLAGGIO:
IL RUOLO DEGLI ORDINI PROFESSIONALI ALLA
LUCE DEL D. LGS. 21 NOVEMBRE 2007, N. 231

Gruppo di lavoro per l'antiriciclaggio

Consigliere delegato
Enricomaria Guerra

Componenti
Luciano De Angelis
Annalisa De Vivo
Antonio Minervini
Lucia Starola

1. PREMESSA

Il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 (*Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione*)¹ coinvolge attivamente gli ordini professionali, chiamandoli in causa nell'ambito di procedure di assoluto rilievo quali quella di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e ponendo in capo agli stessi obblighi informativi e di adozione di misure di formazione del personale.

Per tale motivo il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili ritiene opportuno fornire agli ordini territoriali un primo documento, di tipo esclusivamente informativo, al fine di riepilogare le principali incombenze previste dalla disciplina in oggetto.

Preliminarmente appare opportuno precisare che, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 231/2007 (di seguito "decreto"), gli ordini professionali rientrano tra le "amministrazioni interessate", in quanto esercitano la vigilanza sui professionisti (dottori e ragionieri commercialisti, consulenti del lavoro, notai ed avvocati) e sui soggetti iscritti nel registro dei revisori contabili (ad eccezione delle società di revisione iscritte all'Albo Consob).

Tanto premesso, prima di fornire un elenco analitico delle norme del decreto che attribuiscono un ruolo attivo agli ordini professionali, a fini di completezza si riepilogano brevemente i punti salienti della nuova disciplina antiriciclaggio.

2. LA DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO (CENNI)

Il legislatore italiano ha recepito la prima e la seconda direttiva antiriciclaggio² rispettivamente con il d.l. 3 maggio 1991, n. 143 (convertito con modificazioni dalla l. 5 luglio 1991, n. 197) e con il d.lgs. 20 febbraio 2004, n. 56.

La l. n. 197/1991 (c.d. legge antiriciclaggio) contiene disposizioni per limitare l'uso del contante e di titoli al portatore nelle transazioni e per prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio di proventi illeciti. Essa ha realizzato un coinvolgimento diretto del sistema bancario e parabancario nel controllo delle movimentazioni

¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 14 dicembre 2007, n. 268, S.O.

² Si tratta della direttiva 2001/97/CE e della direttiva 91/308/CEE.

finanziarie, prevedendo l'incanalamento delle transazioni di importo rilevante verso il sistema degli intermediari abilitati, affinché negli archivi di questi ultimi possano essere registrate e conservate le relative operazioni; al contempo, ha imposto ai suoi destinatari un obbligo di segnalazione all'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC) delle operazioni ritenute sospette .

Il d.lgs. n. 56/2004, nel recepire la seconda direttiva comunitaria, ha esteso l'ambito di applicazione della normativa antiriciclaggio ai professionisti e rinforzato gli strumenti di contrasto del reato di riciclaggio, modificando al contempo l'impianto delle sanzioni amministrative connesse alla violazione della disciplina. Il contenuto e le modalità esecutive degli obblighi introdotti dal decreto nei confronti dei professionisti sono definiti dal D.M. 3 febbraio 2006, n. 141, recentemente integrato dal D.M. 10 aprile 2007, n. 60 e dal provvedimento UIC del 24 febbraio 2006.

La direttiva 2005/60/CE (c.d. terza direttiva antiriciclaggio) ha innovato profondamente la materia, estendendo l'ambito di applicazione della disciplina antiriciclaggio anche alla lotta al finanziamento del terrorismo. A tal fine il decreto attuativo detta misure finalizzate a tutelare l'integrità del sistema finanziario e la correttezza dei comportamenti, svolgendo la correlativa azione di prevenzione in coordinamento con le attività di repressione dei reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Da qui discende la previsione di obblighi di identificazione più complessi di quelli imposti in precedenza: il legislatore comunitario parla di "adeguata verifica" dell'identità della clientela, sulla scorta di un criterio di valutazione del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (c.d. approccio basato sul rischio). La direttiva si sofferma inoltre sull'adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette ed altre informazioni che riguardano casi potenziali di riciclaggio o finanziamento del terrorismo nonché sulle procedure di controllo interno, che devono garantire l'osservanza delle misure antiriciclaggio da parte del personale dipendente degli enti e delle persone soggette alla direttiva stessa. Infine, vengono riconsiderate le sanzioni previste dagli Stati membri, che devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

Il decreto attuativo è entrato in vigore il 29 dicembre 2007, al termine della normale *vacatio legis*.

Non tutte le norme contenute nel decreto sono immediatamente applicabili, essendo espressamente prevista l'emanazione di più provvedimenti attuativi. Per tale motivo il Ministero dell'economia e delle finanze, con la circolare 19 dicembre 2007, prot. 125367,

ha specificato che, come previsto dall'art. 66, co. 1 del decreto, fino all'adozione di detti provvedimenti attuativi restano in vigore, in quanto compatibili, le disposizioni emanate in attuazione della disciplina abrogata: con particolare riferimento ai professionisti, si tratta del già citato d.m. 3 febbraio 2006 n. 141 e delle relative istruzioni operative (prov. UIC 24 febbraio 2006). La stessa circolare, alla cui lettura si rinvia per maggiori dettagli, ha fornito alcune "linee guida" essenziali per raccordare le vigenti disposizioni applicative al nuovo testo di legge.

3. IL RUOLO DEGLI ORDINI PROFESSIONALI: NORME DI RIFERIMENTO

Come già accennato, all'interno del testo legislativo in oggetto si rinvencono numerose disposizioni che chiamano in causa gli ordini professionali, attribuendo agli stessi una molteplicità di funzioni, in alcuni casi di vigilanza, in altri consultive, in altri ancora di vera e propria collaborazione attiva.

Di seguito si fornisce una rassegna analitica di dette disposizioni. Al riguardo va precisato che con il presente documento il CNDCEC si prefigge esclusivamente lo scopo di offrire agli ordini un'informativa completa, e non quello di fornire delle "linee guida": queste ultime verranno elaborate non appena saranno chiariti tutti i dubbi interpretativi legati all'applicazione della nuova disciplina, anche alla luce delle disposizioni attuative che vedranno la luce nei prossimi mesi, nonché dei colloqui attualmente in corso con i vertici di tutte le istituzioni interessate.

Art. 5 (Ministero dell'economia e delle finanze)

Co. 1. Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) è responsabile delle politiche di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. In relazione a tali fenomeni il Ministero promuove la collaborazione tra la UIF³, le autorità di vigilanza di settore, gli **ordini professionali**, la DIA e la Guardia di Finanza.

Co. 2. Il Presidente del Comitato di sicurezza finanziaria istituito dal MEF può invitare anche rappresentanti dei consigli nazionali degli **ordini professionali** e delle associazioni private di

³ Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, istituita presso la Banca d'Italia. A partire dal 1° gennaio 2008 la UIF ha sostituito l'Ufficio Italiano Cambi, soppresso ai sensi dell'art. 62, co. 3 del decreto.

categoria a partecipare alle riunioni del Comitato medesimo per acquisire elementi informativi e pareri. A dette riunioni potranno essere invitate anche le associazioni private di categoria.

Co. 3, lett. b). Entro il 30 marzo di ogni anno gli **ordini professionali** devono fornire al MEF i dati statistici e le informazioni sulle attività rispettivamente svolte, nell'anno solare precedente, nell'ambito delle funzioni di vigilanza e controllo. I dati statistici riguardano quanto meno il numero di segnalazioni di operazioni sospette inviate all'UIF e il seguito dato a tali segnalazioni, il numero di casi investigati, di persone perseguite, di persone condannate per reati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e gli importi dei beni congelati, sequestrati o confiscati, ai sensi del d.lgs. 109/2007⁴.

Art. 8, co. 1 (Amministrazioni interessate, ordini professionali e forze di polizia)

La norma assegna ai collegi e agli **ordini professionali** funzioni di promozione e di controllo dell'osservanza degli obblighi antiriciclaggio da parte dei professionisti destinatari degli obblighi del decreto. La stessa norma attribuisce al Ministero della giustizia poteri di alta vigilanza sui menzionati collegi e ordini professionali competenti, in relazione ai compiti ad essi assegnati. Resta comunque fermo il potere di eseguire controlli da parte del Nucleo Speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza (art. 53, co. 3).

Art. 9 (Scambio di informazioni e collaborazione tra Autorità e forze di polizia)

Co. 1. Le informazioni in possesso degli **ordini professionali** sono coperte dal segreto d'ufficio anche nei confronti della pubblica amministrazione. Sono fatti salvi esclusivamente i casi di comunicazione espressamente previsti dalla legislazione vigente, nonché le ipotesi in cui le informazioni sono richieste dall'autorità giudiziaria per le indagini o i procedimenti relativi a violazioni sanzionate penalmente. Il segreto d'ufficio non può essere opposto dagli **ordini professionali** nell'attività di collaborazione e di richiesta di informazioni da parte dell'UIF.

⁴ Il d.lgs. 22 giugno 2007, n.109, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 26 luglio 2007, n. 172, reca " *misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE*".

Co. 5. Gli **ordini professionali** forniscono alla UIF le informazioni e le altre forme di collaborazione richieste.

Co. 6. Pone in capo agli **ordini professionali** l'obbligo di informare la UIF delle ipotesi di omissione delle segnalazioni di operazioni sospette e di ogni fatto che potrebbe essere correlato a riciclaggio o finanziamento del terrorismo, rilevate nei confronti dei professionisti.

Art. 20, co. 1 (Approccio basato sul rischio)

Pone in capo ai professionisti l'onere di dimostrare alle autorità competenti, ovvero agli **ordini professionali**, che la portata delle misure adottate per adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela è adeguata all'entità del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Ne deriva che gli **ordini professionali** devono compiere una vera e propria valutazione di idoneità di dette misure.

Art. 38, co. 7 (Modalità di registrazione per i professionisti e per i revisori contabili)

Ai fini della corretta attuazione dell'obbligo di registrazione dei dati posto in capo ai professionisti, il legislatore delega il Ministero della giustizia ad emanare disposizioni applicative, sentiti gli **ordini professionali**. Il regolamento dovrà essere emanato entro 18 mesi dall'entrata in vigore del decreto (art. 66, co. 2), cioè dal 29 dicembre 2007.

Art. 41, co. 2., lett. b (Segnalazione di operazioni sospette)

Il Ministero della Giustizia, sentiti gli **ordini professionali**, emana e aggiorna periodicamente, su proposta della UIF, gli indicatori di anomalia, al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette.

Art. 43 (Modalità di segnalazione da parte dei professionisti)

La norma prevede che i professionisti trasmettano la segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio o finanziamento del terrorismo direttamente alla UIF ovvero agli **ordini professionali**, individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di

concerto con il Ministero della giustizia, che a loro volta dovranno senza ritardo trasmettere la segnalazione alla UIF priva del nominativo del segnalante.

Gli **ordini professionali** dovranno custodire il nominativo del segnalante: ai sensi del successivo art. 45, co. 3, la UIF, la GdF e la DIA potranno infatti richiedere agli ordini ulteriori informazioni ai fini dell'analisi o dell'approfondimento investigativo della segnalazione.

Art. 45, co. 2 (Tutela della riservatezza)

Gli ordini professionali adottano misure per assicurare la riservatezza dell'identità del segnalante. Gli atti e i documenti in cui sono indicate le generalità sono custoditi sotto la diretta responsabilità del presidente dell'ordine o di un suo delegato.

Art. 48, co. 1 (Flusso di ritorno delle informazioni)

Gli **ordini professionali** ricevono dalla UIF le notizie in merito all'archiviazione della segnalazione ovvero dell'inoltro della stessa agli organi investigativi.

Art. 54 (Formazione del personale)

La norma pone in capo agli **ordini professionali** l'obbligo di adottare misure di adeguata formazione del personale e dei collaboratori al fine della corretta applicazione delle disposizioni del decreto. Dette misure comprendono programmi di formazione finalizzati a riconoscere attività potenzialmente connesse al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo.

Art. 60 (Procedure)

Gli **ordini professionali** accertano, in quanto "amministrazioni interessate", in relazione ai loro compiti e nei limiti delle loro attribuzioni, le violazioni agli artt. 57 e 58 del decreto (si tratta delle violazioni agli obblighi di registrazione e segnalazione nonché del mancato rispetto dell'ordine della UIF di sospensione dell'operazione ed inoltre le violazioni alle

norme di limitazione dell'uso del contante, ivi compreso la mancata comunicazione al MEF di tali infrazioni) e provvedono alla contestazione a sensi della L. 24/11/81 n. 689. Le sanzioni sono irrogate dal MEF che le comunica agli **ordini professionali** per le iniziative di loro competenza.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dalla panoramica normativa su esposta emerge chiaramente come il legislatore abbia inteso attribuire un ruolo di assoluto rilievo agli ordini professionali. Su questi ultimi, infatti, graverà il difficile compito di controllare (e, prima ancora, di promuovere) l'osservanza degli obblighi posti dal decreto da parte dei professionisti iscritti nei propri albi. Per quanto concerne la categoria dei dottori commercialisti ed esperti contabili, l'attribuzione di tale compito parrebbe trovare la propria *ratio* normativa nell'art. 12, co. 1, lett. b), d.lgs. 139/2005, che attribuisce ai consigli degli ordini territoriali il compito di vigilare sull'osservanza della legge professionale e di tutte le altre disposizioni che disciplinano la professione.

Agli ordini professionali è poi attribuita la funzione di "veicolo" delle informazioni e dei dati che dovranno necessariamente essere scambiati tra i professionisti iscritti e le istituzioni individuate dal decreto.

Ancora, non va tralasciata l'importanza dell'obbligo di formazione del personale, che vedrà necessariamente coinvolti in prima linea gli ordini professionali in qualità di soggetti preposti alla diffusione della conoscenza della disciplina al fine della sua corretta applicazione.

Da ultimo, si evidenzia che i poteri consultivi conferiti agli ordini professionali testimoniano ancor più il peso che il legislatore ha inteso attribuire a questi ultimi nell'ambito delle nuove procedure applicative della disciplina.

Allegato tecnico

MAPPATURA DEGLI OBBLIGHI DEGLI ORDINI PROFESSIONALI			
in relazione al d.lgs. 21 novembre 2007 n. 231			
Definizioni (art. 1)			
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gli ordini professionali rientrano tra le "amministrazioni interessate", in quanto esercitano la vigilanza sui professionisti (dottori e ragionieri commercialisti, consulenti del lavoro, notai ed avvocati) e sui soggetti iscritti nel registro dei revisori contabili (ad eccezione delle società di revisione iscritte all'Albo Consob) 			
Ministero dell'economia e delle finanze (art. 5)			
<ul style="list-style-type: none"> ➤ E' responsabile delle politiche di prevenzione. Promuove la collaborazione tra UIF, autorità di vigilanza, ordini professionali, Dia, Guardia di Finanza 			
Adempimenti degli Ordini	Modalità	Note	Art.
Possono partecipare alle riunioni del Comitato di sicurezza finanziaria.	Su invito del Presidente del Comitato.	Possono essere invitate anche le associazioni di categoria.	Art. 5 c.2
Forniscono i dati statistici e le informazioni sull'attività svolte nell'anno precedente nell'ambito delle funzioni di vigilanza e di controllo.	Entro il 30 marzo di ogni anno. I dati statistici riguardano il numero delle operazioni sospette inviate all'UIF.		Art. 5 c.3
Promuovono e controllano l'osservanza degli obblighi da parte dei professionisti e degli iscritti al registro dei revisori contabili.	Il Ministero della Giustizia esercita l'alta vigilanza sugli ordini anche in relazione a tali compiti.	Resta fermo il potere di eseguire controlli da parte del Nucleo Speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza (art. 53 c. 3).	Art. 8 c. 1
Le informazioni in possesso degli ordini sono coperte dal segreto d'ufficio anche nei confronti della PA			Art. 9 c. 1
Forniscono all'UIF le informazioni e collaborazioni richieste			Art. 9 c. 5
Informano l'UIF delle ipotesi di omissione delle segnalazioni di operazioni sospette e di ogni fatto che potrebbe essere correlato al riciclaggio			Art. 9 c. 6
"Controllano" che la portata delle misure adottate per l'adeguata verifica della clientela sia adeguata all'entità del rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo			Art. 20 c. 1

In merito alle modalità di registrazione nell'archivio formato e gestito con strumenti informatici ovvero manualmente da parte dei professionisti e revisori contabili	Il Ministero della giustizia, sentiti gli ordini professionisti, emana disposizioni applicative entro 18 mesi dall'entrata in vigore del dlgs.		Art. 38 c. 7 66 c. 2
Il Ministero della Giustizia, sentiti gli ordini professionali	emana e aggiorna periodicamente, su proposta dell'UIF, gli indicatori di anomalia, per agevolare l'individuazione di operazioni sospette		Art. 41 c. 2
Possono ricevere dai professionisti iscritti agli albi (e non anche dai revisori contabili) la segnalazione di operazione sospetta.	Gli Ordini che saranno individuati con decreto Ministero dell'economia di concerto con il Ministero della Giustizia.		Art. 43
Adottano misure per assicurare la riservatezza dell'identità del segnalante. Gli atti e i documenti in cui sono indicate le generalità sono custoditi sotto la diretta responsabilità del Presidente o di un suo delegato.	Quando ricevono la segnalazione la trasmettono in via telematica all'UIC, priva del nominativo del segnalante. Conservano il nominativo del segnalante, per poter adempiere alla richiesta di ulteriori informazioni da parte di UIF, Guardia di Finanza e DIA		Art. 45
Ricevono dall'UIF le notizie in merito all'archiviazione della segnalazione ovvero dell'inoltro agli organi investigativi.			Art. 48
Adottano misure di adeguata formazione del personale e dei collaboratori			Art. 54
Accertano, in quanto "amministrazioni interessate", in relazione ai loro compiti e nei limiti delle loro attribuzioni, le violazioni agli artt. 57 e 58 e provvedono alla contestazione a sensi della L. 24/11/81 n. 689 Le sanzioni sono irrogate dal MEF che le comunica agli Ordini per le iniziative di loro competenza (provvedimenti disciplinari?).	Sono le violazioni agli obblighi di registrazione e segnalazione nonché il mancato rispetto dell'ordine UIF di sospensione dell'operazione ed inoltre le violazioni alle norme di limitazione dell'uso del contante, ivi compreso la mancata comunicazione al MEF di tali infrazioni		Art. 60