

Rivista di Studi Economici Giuridici Sociali

ORIENTAMENTI

In questo numero:

”La lotta al denaro sporco: esperienze di vigilanza,
investigative e giudiziarie sull’antiriciclaggio“

Atti del Convegno tenuto a Rimini il 29 gennaio 2010



CHECK-UP FINANZIARIO.
Per scegliere un prestito o un mutuo
più facili da sostenere.


CHIEDI ALLE NOSTRE FILIALI UN CHECK-UP GRATUITO E SENZA IMPEGNO



**CASSA DEI RISPARMI
DI FORLÌ E DELLA ROMAGNA**

Vicini a voi.

Messaggio pubblicitario con finalità promozionale. Le condizioni sono riportate nei fogli informativi disponibili in filiale.
L'erogazione del finanziamento è subordinata all'approvazione della banca.

La Cassa dei risparmi di Forlì e della Romagna è una banca del gruppo **INTESA**  **SANPAOLO**



ORIENTAMENTI

RIVISTA DI STUDI ECONOMICI GIURIDICI SOCIALI



In questo numero:

”La lotta al denaro sporco: esperienze di vigilanza, investigative e giudiziarie sull’antiriciclaggio“

Atti del Convegno tenuto a Rimini il 29 gennaio 2010

FR FONDAZIONE
FORENSE
RIMINESE Michele Ugolini

Associazione
Dottori Commercialisti
di Rimini

Con il Patrocinio di:



Consiglio Nazionale Forense
presso il Ministero della Giustizia



Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
della Circonscrizione 02 di Torino e Biella

ORDINE DEGLI AVVOCATI
DI RIMINI



CONVEGNO

L'ANTIRICICLAGGIO



RIMINI, 29 gennaio 2010

LA LOTTA AL DENARO SPORCO: ESPERIENZE DI VIGILANZA, INVESTIGATIVE E GIUDIZIARIE SULL'ANTIRICICLAGGIO

Con il contributo di:



GIUFFRÈ EDITORE



ramberti arti grafiche

Casali e Associati
rimini - c. milano senza cambiare agenzia

SOMMARIO

Atti del convegno

Introduzione di Giancarlo Ferrucini	Pag. 7
Il saluto dell'Avv. Umberto Ambrosoli	Pag. 9
Il saluto dell'Avvocato Generale presso la Corte d'Appello di Bologna, Dott. Marcello Branca	Pag. 10
Il contributo della Banca d'Italia nella lotta al riciclaggio. <i>Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia</i> Anna Maria Tarantola	Pag. 15
La disciplina italiana sulla segnalazione delle ipotesi di riciclaggio: principali novità e problematiche. <i>Intervento del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria</i> Giovanni Castaldi	Pag. 27
I punti deboli dell'antiriciclaggio e la necessità di una legalità "partecipata" e davvero praticata. <i>Intervento del S. Procuratore della Repubblica di Forlì</i> Fabio Di Vizio	Pag. 41

Direttore Responsabile: Giancarlo Ferrucini

I contenuti e i pareri espressi negli articoli sono da considerarsi opinioni degli autori e non impegnano pertanto il Direttore e la Redazione.

*Note, articoli e altro materiale da pubblicarsi nella Rivista vanno spediti al Direttore Dott. Giancarlo Ferrucini, via Garibaldi, 69 - 47900 Rimini - Telefax 0541/635070 - Telefono 0541/786574
I manoscritti anche se non pubblicati non si restituiscono.*

*Autorizzazione del Tribunale di Rimini n. 6/92 del 22.04.1992
Pubblicazione con pubblicità inferiore al 70%.*

PROPRIETÀ EDITORIALE:

Associazione Culturale Orientamenti - via Garibaldi, 69 - Rimini

STAMPA:

Ramberti Arti Grafiche - Viserba di Rimini

Chiuso in redazione il 15 Aprile 2010.



Testata associata all'Unione Stampa
Periodica Italiana

*La rivista "Orientamenti" è espressione
dell'Associazione Dottori Commercialisti di Rimini
con il patrocinio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili della Circoscrizione del Tribunale di Rimini*

VALMARECCHIA

BANCA DI CREDITO COOPERATIVO



**Una moderna e funzionale struttura per tutti i servizi finanziari ed assicurativi,
con professionalità, riservatezza e cortesia**

Filiale CORPOLO'

Sede Legale
Via Marecchiese 569 Corpolò
Tel. 0541.368600

Filiale MARECCHIESE

Via Marecchiese 227 Rimini
Tel. 0541.368501

Filiale MARZABOTTO

Via Caduti di Marzabotto 42 Rimini
Tel. 0541.368610

Filiale TIBERIO

Via Tiberio 87 Rimini
Tel. 0541.368680

Filiale FLAMINIA

Via Flaminia 161 Rimini
Tel. 0541.368700

Filiale MIRAMARE

V.le Regina Margherita 207 Rimini
Tel. 0541.368760

Filiale PRAGA

Via Praga 7 Rimini
Tel. 0541.368690

Filiale VILLA VERUCCHIO

Via Garibaldi 2 Villa Verucchio
Tel. 0541.368640

Filiale POGGIO BERNI

Via Santarcangiolese 2990
Poggio Berni
Tel. 0541.368660

Filiale SANTARCANGELO

Piazza Marini 33/34
Santarcangelo Di Romagna Tel. 0541.368750

Filiale PIETRACUTA

Via Gramsci 35/37 Pietracuta
Tel. 0541.368670

Filiale NOVAFELTRIA

VIA Garibaldi 5/7 Novafeltria
Tel. 0541.368720

Filiale PENNABILLI

Via Roma, 39/41 Pennabilli
Tel. 0541.368540

Filiale CARPEGNA

Piazza dei Conti, 12 Carpegna
Tel. 0722.727118

Filiale SAN MAURO PASCOLI

Via G. Pascoli 36/38 S.Mauro Pascoli
Tel. 0541.368544

SEDE AMMINISTRATIVA e DIREZIONE GENERALE Via Marecchiese 227 Rimini Tel. 0541.368411

Sito www.bancavalmarecchia.it
Email info@valmarecchia.bcc.it



“Un professionista che perde il contatto con le regole, siano anche quelle dell’antiriciclaggio, per perseguire l’interesse del cliente “ad ogni costo”, rischia di non offrire servizi ma “servigi”, come colui che scambia la necessità di condurre rigorose verifiche (a salvaguardia, anche, della sua credibilità professionale) col ricorso a semplici intuizioni emotive (e per ciò stesso non verificabili) dei “luoghi” e delle “persone” ove si annida il bene ed il male”^[1].

Fabio Di Vizio⁽¹⁾

[1] Tratto dalla relazione del Dott. Fabio Di Vizio, S. Procuratore della Repubblica di Forlì, “I punti deboli dell’antiriciclaggio e la necessità di una legalità “partecipata” e davvero praticata” inserita in questo numero.



UNA MANO PER LA RIPRESA

I NOSTRI SOCI E CLIENTI CI AFFIDANO
I LORO RISPARMI. E NOI LI INVESTIAMO
SUL LORO TERRITORIO.
È COSÌ CHE FACCIAMO
GIRARE L'ECONOMIA LOCALE.

La ripresa è più vicina solo se interessa anche il tuo vicino. Solo se mette in moto tutta l'economia locale. Per questo lavorano le nostre 15 filiali, perchè lo sviluppo del territorio parta dal territorio. Per noi questo è il circuito virtuoso della finanza. "La mia Banca è differente" significa anche questo.

 **VALMARECCHIA**
BANCA DI CREDITO COOPERATIVO

INTRODUZIONE

“La lotta al denaro sporco: esperienze di vigilanza, investigative e giudiziarie sull’antiriciclaggio”.

di Giancarlo Ferrucini

* * *

Per quale motivo abbiamo organizzato un convegno sull’antiriciclaggio che vede la presenza di persone di così alto livello? (*Banca d’Italia, UIF, Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, ABI, Magistratura e Avvocatura*)

Faccio ricorso ad una metafora: immaginiamo un fiume, con acqua limpida e trasparente, con molti affluenti che vi riversano l’acqua. In alcuni affluenti qualcuno però apporta materiale inquinante di cui spesso non si conosce la provenienza, che poi raggiunge il fiume provocando non pochi danni.

Il problema è far sì che tale inquinamento non disturbi lo scorrere tranquillo delle acque. A tal fine viene predisposta una rete che funge da filtro. Occorre però determinare la grandezza delle maglie di questa rete: se troppo strette si rischia di non far passare l’acqua buona, se troppo larghe passa anche l’acqua cattiva.

La questione da risolvere è proprio questa.

Ecco, il fiume rappresenta il sistema finanziario necessario per lo sviluppo dell’economia. Gli affluenti sono i flussi finanziari che portano denaro buono, ma anche denaro cattivo. Sussiste il rischio che transiti denaro cattivo e che penetri nel sistema finanziario: denaro cattivo identificabile come tale e denaro cattivo travestito da denaro buono. Il pericolo maggiore è che il denaro cattivo sembri davvero denaro buono. Il denaro cattivo in questo modo entra nell’economia sana e la inquina provocando danni incalcolabili.

E’ così che il denaro sporco viene riciclato.

L’antiriciclaggio è costituito da un insieme di norme (*la rete*) che svolgono un’azione preventiva al fine di frenare e bloccare l’ingresso del denaro sporco nell’economia sana. È infatti notorio che la penetrazione della criminalità, delle imprese criminali, nell’economia sana crea danni ingenti rompendo le regole esistenti del vivere civile, in particolare sostituendo alla libera concorrenza una sistematica tensione verso posizioni di dominio del mercato.

Le organizzazioni criminali, che ottengono flussi di denaro con mezzi illeciti, fondano infatti la propria forza sul mantenimento di condizioni di intimidazione e di assoggettamento.

L'impresa criminale tenta di monopolizzare in tal modo l'economia penetrando proprio attraverso il mercato dei capitali.

Ecco perché è necessario sviluppare e migliorare l'"antiriciclaggio".

È una rete protettiva di cui vanno stabilite maglie sufficientemente larghe da permettere la libera circolazione dei capitali da una parte ed evitare dall'altra la circolazione di capitali di provenienza criminale.

Il rispetto delle regole garantisce così la stabilità del sistema finanziario, ma per evitare la penetrazione delle imprese criminali bisogna coinvolgere anche l'economia privata nella lotta all'ingresso del denaro sporco onde evitare il costituirsi di posizioni di rendita e di potere.

Sono proprio gli attori dell'economia privata, quali le banche, gli altri intermediari finanziari ed i professionisti che, vicini ai crocevia dei flussi finanziari, possono filtrarli, selezionando solo clienti legali e segnalando per tempo situazioni anomale e illecite e così garantire al sistema finanziario la necessaria trasparenza.

In tal modo potrà esserci un mercato dei capitali, libero da inquinamenti e distrazioni e da ogni forma di influenza dell'impresa criminale. Occorre evitare il rischio che con l'alterazione delle transazioni economiche-finanziarie la criminalità possa anche esercitare forme di violenza che nel passato hanno provocato anche la morte di tante persone.

Ha scritto Corrado Stajano nel libro **"Un eroe borghese"**: *"Chissà se una maggiore attenzione, intelligenza, responsabilità, competenza usate allora sarebbero riuscite a salvare, con altre vite, anche la vita dell'avvocato Giorgio Ambrosoli e a impedire che l'allora embrionale sistema dei poteri criminali riuscisse a saldarsi, una decina di anni dopo, con settori del sistema politico e a condizionarli e a ispirarli provocando lutti e tragedie?"*.

A questo proposito ho il piacere e sono onorato di leggere il messaggio inviato a questo convegno dell'avvocato Umberto Ambrosoli, figlio del citato avvocato Giorgio Ambrosoli, liquidatore della banca di Michele Sindona, deceduto l'11 luglio 1979.

IL SALUTO DELL'AVV. UMBERTO AMBROSOLI

* * *

Egregio Dottor Ferrucini, sono spiacente di non poter assistere all'interessante momento di riflessione che avete organizzato in ordine ad un tema tanto importante per lo sviluppo sociale ed economico.

Quello del riciclaggio del denaro "sporco" è uno dei contesti dove maggiormente si comprende come i fenomeni criminali vivono grazie al supporto tecnico, di esperienza professionale e di intelligenza di persone che con lo specifico fatto reato che ha generato il denaro sporco nulla hanno a ché fare.

Persone che, anzi, con grande probabilità esprimono un giudizio negativo sul crimine e ne stigmatizzano gli autori, ma che -pure- nel momento in cui il rischio che il frutto di un crimine sia l'oggetto dell'operazione tecnica o professionale che è loro sottoposta, utilizzano la propria esperienza, la propria intelligenza, le proprie capacità per non guardare a fondo e per impedire che altri vedano.

Guardando però a contrario, la lotta al riciclaggio del denaro sporco può anche essere il contesto nel quale i tecnici ed i professionisti possono dare, nella quotidianità della propria opera, un contributo importante, possono vivere appieno la responsabilità propria del loro ruolo, essere ostacolo e creare sbarramenti sempre maggiori a chi, invece, ha bisogno di eludere ogni ostacolo. Le norme, per quanto sempre più affinate e condivise a livello internazionale, da sole non possono sconfiggere un fenomeno illegale.

Ogni singolo uomo, nel suo piccolo, sì; gli esempi di chi ha vissuto con consapevolezza della propria responsabilità lo insegnano.

Molti cordiali saluti.

IL SALUTO DEL DOTT. MARCELLO BRANCA⁽¹⁾

* * *

Porgo il più cordiale saluto agli organizzatori del convegno e a tutti gli intervenuti, da parte della Procura Generale di Bologna e della magistratura requirente del Distretto dell'Emilia-Romagna.

Ringrazio per l'invito ad intervenire su un tema che è del massimo interesse (*tra i vari aspetti che esso coinvolge*) per il ruolo e l'azione del pubblico ministero.

Significativamente, il recente quadro legislativo scaturito dalle riforme ordinarie del 2006/2007 ha assegnato ai Procuratori Generali una nuova dimensione funzionale.

L'attribuzione al Procuratore Generale del compito di vigilare sul "*corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale*" comporta il riconoscimento della esigenza di accertamenti unitari per fatti di crescente complessità e di sempre più vasta risonanza ed invasività, sociale e territoriale.

In altri termini, a fenomeni criminali dotati di grande efficienza tecnica, di organizzazioni anche soggettivamente articolate e, soprattutto, di vasta mobilità in ambiti spesso internazionali si addice una presenza giudiziaria (*almeno tendenzialmente*) unitaria e coordinata.

Orbene, questa dialettica è pienamente riscontrabile nel mondo del riciclaggio. E neanche solo agli alti livelli operativi.

Illuminante può, a riguardo, essere un breve "*excursus*" dello sviluppo legislativo di settore.

Fin dall'esordio normativo, nel 1978 e poi via via con le novelle del 1990, del 1991 e del 1993 (*riflettenti, queste, sia l'adeguamento al fenomeno sia, talora, veri e propri "pentimenti" del legislatore*), viva si avverte la necessità di assicurare "*una risposta congiunta e non localistica alle pratiche di riciclaggio e di reimpiego*" del denaro sporco.

La opportunità di superare le "*asimmetrie normative*" caratterizzanti i c.d. "*paradisi fiscali*" (*dove la costituzione di una società fiduciaria o la apertura di una banca sono agevoli e, per di più, protette da notevoli aspetti di anonimato*)

¹ Il Dott. Marcello Branca è Avvocato Generale presso la Corte d'Appello di Bologna.

ha per tempo allertato la “resistenza” internazionale a questi crimini, devastanti per l'economia e la finanza.

Perché la libera concorrenza viene cancellata dall'impiego di posizioni egemoni illecitamente raggiunte e consolidate.

Il Consiglio d'Europa, dapprima, con la “*Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato*” del 8/11/1990 e, quindi, il Consiglio dei ministri della Comunità europea, con la direttiva 91/308/CE, si sono mossi sul piano della repressione e della prevenzione dei fenomeni. Anche attraverso la ricerca di operatori ai quali richiedere una “*collaborazione attiva*”, di tipo conoscitivo ed informativo.

E non solo. La comunità internazionale è intervenuta sul piano mondiale, attraverso le “*raccomandazioni*” della FATF (*Financial Action Task Force*).

E il diritto interno non è rimasto estraneo, come detto, a tale mobilitazione.

Da una incriminazione circoscritta, recante “*sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione*” (*Legge 191/1978*), si è pervenuti, con le Leggi 55/1990 e 328/1993, al superamento del reato “*a consumazione anticipata*” ed alla enunciazione delle condotte “*fattuali*” di sostituzione o trasferimento del denaro o delle altre utilità provenienti da delitti non colposi.

Con una formula di “*chiusura*”, che incrimina qualsiasi condotta, distinta dalla sostituzione, che sia tale da frapporre ostacoli alla identificazione del denaro, dei valori o altro di provenienza illecita.

Il tutto secondo le definizioni fornite dalla Suprema Corte di Cassazione, in particolare nella sentenza Cutri (*Cass., I, 3/8/1993, n. 7558*), che costituisce ancora oggi uno dei testi giurisprudenziali più interessanti.

Anche se non va trascurata l'incidenza di più recenti pronunce, che, seppur dettate nella materia cautelare, penetrano efficacemente aspetti del tessuto delittuoso.

La Cassazione, II, 12/1/2006, Catone, ha già ritenuto che integra il reato di riciclaggio, ex art. 648 bis del Cod.Pen., il compimento di operazioni volte non solo ad impedire in modo definitivo, ma anche a rendere difficile l'accertamento della provenienza del denaro, dei beni o delle altre utilità, attraverso un qualsiasi espediente che consista nell'aggirare la libera e normale esecuzione della attività posta in essere. (*La Corte, nel caso preso in esame, ha ritenuto configurabile il reato di riciclaggio nella complessa condotta dell'opera-*

tore bancario consistente nel versamento della somma contante di euro 5.000,00 su un libretto di deposito a risparmio intestato al figlio di un soggetto responsabile di usura, con l'apparente firma del titolare del libretto e per mezzo del contestuale prelievo, a nome dell'autore del delitto di usura, da un libretto al portatore aperto da quest'ultimo proprio su suggerimento dell'operatore bancario).

Come pure, secondo Cass., V, 28/2/2007, Gualtieri, in tema di riciclaggio di denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, il criterio per distinguere la responsabilità in ordine a tale titolo di reato dalla responsabilità per il concorso nel reato presupposto – che escluderebbe la prima – non può essere solo quello temporale, ma occorre, in più, che il giudice verifichi, caso per caso, se la preventiva assicurazione di “lavare” il denaro abbia realmente (o meno) influenzato o rafforzato, nell'autore del reato principale, la decisione di delinquere. *(Fattispecie nella quale all'indagato era stato contestato il reato di riciclaggio di somme di danaro ottenute illecitamente da terzi mediante la commissione di reati di appropriazione indebita e di corruzione; la Corte ha ritenuto che non risultassero, allo stato, accertati elementi atti a comprovare il concorso del ricorrente nel reato presupposto ex art. 646 C.P., essendo incerti il momento e le modalità di costituzione, da parte sua, delle società estere attraverso le quali aveva realizzato il trasferimento del denaro; ha quindi rigettato la doglianza sulla erronea qualificazione giuridica del fatto).*

Il parallelo dibattito di dottrina e giurisprudenza ha poi portato ad una consapevolezza diffusa della gravità e dei rischi insiti nelle vicende di riciclaggio e reimpiego.

A cominciare dalla considerazione che si tratta, assai spesso e certamente nei casi di maggiore interesse politico, di pratiche serventi rispetto agli interessi della criminalità organizzata, ossia di una manifestazione delittuosa tipica, purtroppo, della nostra realtà sociale, ben più degli altri Paesi europei.

E' stato osservato, anzi, che proprio tale caratteristica potrebbe, se adeguatamente investigata ed illuminata condurre alla individuazione dei vertici di queste organizzazioni. Soggetti che, non partecipando, normalmente alla perpetrazione dei reati base, sono, per questo, difficilmente visibili ed incriminabili.

E' appunto questo profilo ad avere indotto alcuni commentatori ad assegnare *(acutamente, a mio avviso)* la materia al novero dei delitti contro l'amministrazione della giustizia.

Non sembra infatti dubitabile che sia questo valore ad essere vulnerato da

operazioni di “*copertura*”, tali da ostacolare la ricostruzione del c.d. “*paper trail*”, ossia la “*pista di carta*” che conduce dal bene “*travestito*”, attraverso le operazioni di “*lavaggio*”, fino alla provenienza criminosa di origine. Così, impedendo, essenzialmente, una fondamentale acquisizione di giustizia.

Non sono peraltro mancate ulteriori, diverse chiavi di lettura, come quella che riconduce la fattispecie in esame alla offesa indubbiamente arrecata alla economia pubblica, sottolineandone il disvalore complessivo e “*globale*”. Così come rispettabile pare la considerazione (*fondata, oltretutto, sulla collocazione codicistica delle norme incriminative*) della lesione del bene “*patrimonio*”, inteso come spettanza personale di ricchezza, pregiudicata, in quanto tale, da ogni limitazione di potenzialità economica individuale, scaturente dalla artificiosa alterazione delle condizioni di mercato.

Vero è che, probabilmente, tutte queste concezioni sono esatte, contenendo ciascuna di esse un aspetto di realtà e, nel loro insieme, concorrendo a delineare delle figure criminose “*plurioffensive*”.

Anche se questa incertezza descrittiva non ha certamente giovato agli esiti della “*lotta al denaro sporco*”, quanto meno sul fronte del diritto penale.

Non si può invero ignorare che la normativa di contrasto ai comportamenti di riciclaggio sconta quello che è stato chiamato “*un gravissimo deficit di effettività*”, essendo tuttora pochi i risultati giudiziari apprezzabili in campo penale.

Una scarsità che non deve stupire né demoralizzare.

La spregiudicata infrazione delle regole, unita alla pronta disponibilità all'impiego programmato di sofisticati mezzi strumentali ed umani, fa aggio rispetto ad un sistema impegnato viceversa al rigoroso rispetto della legge e il cui principio etico è la scrupolosa osservanza delle regole dell'agire.

In definitiva, la disparità di mezzi e comportamenti persiste anche nella fase dell'accertamento investigativo.

E ciò nonostante un prolungato sforzo legislativo, che, in tempi più recenti, ha visto promulgare il D.L.vo n. 374/1999 ed emanare la direttiva n. 2001/97/CE. Testi, entrambi, diretti ad estendere la platea dei soggetti chiamati a collaborare nel sistema preventivo antiriciclaggio. Tra i quali, non solo gli operatori economici propriamente detti, ma anche parecchie figure di liberi professionisti.

Il tema è, dunque, dolente fino alla incandescenza ed aperto a sviluppi che,

allo stato, appaiono solo auspicabili e non certo scontati.

Ecco perché il dibattito tra i vari “*addetti ai lavori*”, consentendo di confrontare le rispettive esperienze e di mettere in comune le conoscenze acquisite, si rileva essenziale per un equilibrato recupero di legalità.

Con questa fiducia, auguro buon lavoro ai congressisti.

**IL CONTRIBUTO DELLA BANCA D'ITALIA
NELLA LOTTA AL RICICLAGGIO.**
Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Anna Maria Tarantola

* * *

INDICE: 1. Introduzione - 2. Le iniziative a livello internazionale - 3. I compiti della Banca d'Italia nel nuovo quadro normativo - 4. L'azione di vigilanza e di prevenzione e contrasto al riciclaggio - 5. Gli intermediari e la gestione del rischio di riciclaggio - 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

La lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo costituisce da tempo uno dei capisaldi per la tutela dell'integrità del sistema economico-finanziario. Il reimpiego di denaro proveniente da attività criminali nell'economia legale altera il corretto funzionamento dei meccanismi di allocazione delle risorse e mette in pericolo la stabilità e la solidità dei soggetti che operano sui mercati della finanza.

Negli ultimi anni le infiltrazioni criminali nell'economia attraverso il reimpiego di denaro di provenienza illecita sono aumentate; crescente è il ricorso a mezzi e tecniche sofisticati e complessi.

Nella delicata fase di recupero dell'attività economica che stiamo registrando, occorre evitare che il disordine determinato dalla crisi crei occasioni che agevolino l'infiltrazione di capitali illeciti nel sistema finanziario; è indispensabile una convinta azione di prevenzione e di contrasto, mantenendo alta l'attenzione degli operatori nel rilevare segnali indicativi di attività anomale. E' delle scorse settimane la denuncia del Direttore dell'Agenzia ONU di lotta al crimine organizzato sull'ingente flusso finanziario che i cartelli della droga avrebbero immesso nei circuiti finanziari mondiali, approfittando del bisogno di risorse liquide.

Le attività criminali rappresentano un costo pesantissimo per il nostro sistema Paese. Sono un effetto e al tempo stesso contribuiscono a mantenere basso il capitale sociale con conseguenze economiche e sociali gravissime, specie nel Mezzogiorno. Una minore disponibilità di finanziamenti, minore produttività del lavoro, minore propensione a svolgere attività imprenditoriale, inferiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, minori dimensioni delle imprese, più bassa efficienza del settore pubblico sono alcuni dei canali che determinano risultati economici peggiori dove il capitale sociale è inferiore.

Il riciclaggio del denaro “sporco” fornisce linfa alle attività criminali. E’ lo strumento attraverso cui la criminalità accede ad attività lecite, alimentando un ciclo vizioso. Mediante il riciclaggio e il reinvestimento in attività legali, la criminalità si assicura il controllo del territorio, l’acquisizione di consenso presso la collettività, la creazione di relazioni con ambienti amministrativi, politici, economici, finanziari che contribuiscono ad alterare le regole di mercato. L’utilizzo mediante il riciclaggio di liquidità di fonte illecita assicura alla criminalità di poter svolgere attività a condizioni assai più competitive – grazie al minor costo del capitale – rispetto alle imprese legali.

In Italia, il peso delle attività di riciclaggio – secondo dati citati dall’ex Procuratore Nazionale Antimafia Pier Luigi Vigna in un intervento del 2007¹ – si aggirerebbe intorno a valori compresi tra il 7 e l’11 per cento del PIL.

Per un Paese come il nostro, nel quale il fenomeno della criminalità ostacola la crescita e il benessere di intere aree territoriali, la prevenzione e il contrasto del riciclaggio costituiscono un obiettivo primario per i regolatori e le autorità, devono divenire condizione essenziale per il corretto esercizio dell’attività imprenditoriale.

La regolamentazione antiriciclaggio ha registrato importanti, progressivi affinamenti; nelle competenti sedi internazionali sono state elaborate linee guida al fine di evitare distorsioni competitive e fenomeni di arbitraggio regolamentare. Due i tratti salienti dell’evoluzione normativa: è stato ampliato il novero dei destinatari dei precetti oltre il settore finanziario ed è stata meglio calibrata la portata degli obblighi in funzione del grado di rischio insito nelle situazioni concrete che i destinatari della disciplina fronteggiano.

Nel nostro Paese il decreto legislativo n. 231 del 2007 ha riordinato l’intera normativa di prevenzione e contrasto al riciclaggio di denaro, rivisitando in maniera significativa anche il quadro istituzionale di riferimento. Il decreto ha assegnato alla Banca d’Italia estese ed incisive competenze che si articolano su più piani, regolamentare, dei controlli, degli interventi, e prevede una costante opera di interazione tra tutti gli attori coinvolti, tanto sul versante istituzionale quanto su quello dei rapporti con il settore privato.

La Banca d’Italia, nell’assumere le nuove responsabilità, ha intrapreso un articolato piano di azione: ha attuato un’intensa opera di sensibilizzazione degli intermediari vigilati sulla necessità di predisporre gli opportuni presidi per prevenire e contrastare fenomeni criminali; ha adottato le necessarie modifiche organizzative e procedurali; ha avviato il processo di revisione della normativa secondaria; ha intensificato e rimodulato i controlli sia cartolari che ispettivi e la collaborazione con le altre autorità internazionali e nazionali e, in particolare, con la Guardia di Finanza e con la Magistratura.

¹ P.L. Vigna, 2007, *Il mercato sono loro*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli.

2. Le iniziative a livello internazionale.

In un contesto in cui i rapporti economici e finanziari sono globali, le organizzazioni criminali articolano la loro attività nelle varie giurisdizioni e nei diversi settori economici in modo da cogliere tutte le possibilità offerte dall'integrazione dei mercati; si avvalgono di strumenti finanziari innovativi e delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie. L'individuazione dell'identità degli attori e della titolarità effettiva dei beni diviene più difficile, complessa, richiede crescente impegno e nuove professionalità.

In presenza di disomogeneità nei presidi antiriciclaggio, fiscali e di vigilanza adottati nei diversi Paesi le organizzazioni criminali sfruttano la possibilità di arbitraggio ricercando le condizioni più favorevoli per allocare le proprie, talora ingenti, disponibilità. L'offerta di denaro di dubbia provenienza (come anche di risorse sottratte all'imposizione fiscale) costituisce una tentazione per i Paesi che intendono favorire l'afflusso di denaro anche a costo di allentare i controlli sulla provenienza delle somme e sulle finalità dei flussi.

Emerge in tutta evidenza la necessità di svolgere l'azione di prevenzione e contrasto in una prospettiva internazionale, di adottare regole uniformi e condivise, idonee a limitare discrepanze tra ordinamenti, a contenere le pratiche di arbitraggio, ad accrescere la cooperazione e la collaborazione.

L'azione di contrasto acquista maggior rilievo in periodi di crisi economica: la maggiore selettività nell'erogazione del credito può accrescere la probabilità che le imprese più fragili diventino preda della criminalità; la caduta di fiducia negli strumenti finanziari può spingere ad un maggior uso di mezzi la cui tracciabilità è più difficile, come le transazioni in contanti ed il ricorso massivo a beni rifugio. I Paesi con mercati sviluppati diventano più sensibili alle fughe di capitali, sono spinti a recuperare risorse già esportate e a favorire il ripristino di condizioni di normalità al proprio interno con maggiore determinazione.

Di fronte a tale scenario complesso e potenzialmente vulnerabile la reazione a livello internazionale è stata intensa. Le principali leve attivate poggiano sull'individuazione, a cura degli organismi competenti (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico - OCSE e Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale - GAFI), dei Paesi non cooperativi, sulla pubblicazione di apposite liste e sull'adozione di contromisure da parte dei Paesi "virtuosi".

I Leader del G20, nel definire le iniziative per rimediare ai punti di debolezza emersi nel corso della crisi, hanno sottolineato l'importanza di proteggere il sistema finanziario mondiale dai rischi posti dalle giurisdizioni non coo-

perative. I maggiori organismi di settore sono stati invitati a stimolare l'adozione da parte dei Paesi membri delle best practices internazionali e a individuare gli Stati non cooperativi al fine di adottare opportune contromisure.

In occasione del vertice di Pittsburgh dello scorso settembre, il G20 ha invitato il GAFI a individuare, entro il prossimo mese, le giurisdizioni ritenute non cooperative nei settori dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo. I Paesi del G20 adotteranno a partire da marzo 2010 specifiche contromisure nei confronti di queste giurisdizioni.

Si stanno promuovendo nei vari Paesi prassi di vigilanza che richiedono l'applicazione di controlli più stringenti nei confronti di situazioni o soggetti che presentano profili di rischio particolarmente elevato; le misure rafforzate – spesso basate sulla valutazione del cosiddetto rischio geografico – consistono di norma nella richiesta di informazioni supplementari sull'operazione da compiere ovvero nell'applicazione di procedure di autorizzazione più severe.

Alla luce di tali iniziative, la Banca d'Italia ha, di recente, invitato i maggiori gruppi bancari italiani con filiali e filiazioni all'estero a compiutamente valutare i rischi reputazionali connessi all'operare in giurisdizioni attualmente presenti nella lista OCSE e a trasmettere, in esito a tale valutazione, un'aggiornata relazione sull'attività effettivamente svolta nelle richiamate piazze e sulle motivazioni di tale presenza. La maggioranza degli intermediari interpellati ha comunicato di operare in paesi non presenti nella lista stilata dall'OCSE, i rimanenti hanno segnalato che le attività svolte in giurisdizioni non cooperative sono marginali o in via di cessazione; solo in pochi casi è stata sottolineata la valenza strategica di tali insediamenti.

La Vigilanza segue attentamente il fenomeno. Ulteriori iniziative verranno assunte non appena il G20 avrà definito le azioni concrete da intraprendere verso i Paesi i cui sistemi finanziari favoriscono prassi di evasione fiscale, riciclaggio di denaro sporco, finanziamento al terrorismo.

A livello europeo sono state avviate numerose iniziative volte a superare le disomogeneità che, nonostante la comune cornice normativa definita dalla terza direttiva, permangono ancora nelle discipline nazionali antiriciclaggio e nelle prassi di controllo. Le differenze compromettono il *level playing field*, possono ridurre l'efficacia dell'*enforcement cross-border*.

Stante il principio di territorialità con cui viene applicata la disciplina antiriciclaggio, è ancora possibile che un gruppo bancario con ramificazioni crossborder sia tenuto a rispettare una molteplicità di regolamentazioni nazionali differenti, non sempre fra loro coerenti. Ciò richiede a questi gruppi di destinare ingenti risorse all'attività di compliance necessaria a presidiare, in ciascu-

na giurisdizione, la piena conformità ai requisiti localmente richiesti. Eventuali violazioni, ancorché formali, potrebbero esporre gli intermediari a rischi legali e reputazionali particolarmente elevati.

E' quindi necessario uno sforzo ulteriore per accrescere l'omogeneità della cornice normativa e delle prassi applicative sia a livello europeo che internazionale in materia antiriciclaggio. Su impulso del diritto comunitario, andrebbero ricondotte a uniformità anche le differenze esistenti negli ordinamenti penali dei singoli Stati membri, con particolare riferimento al numero e alla tipologia dei "reati presupposto".

I comitati europei di terzo livello (CEBS; CESR; CEIOPS) hanno istituito una apposita *task-force* cui è stato affidato il mandato di rafforzare la convergenza degli approcci di vigilanza anche in materia antiriciclaggio.

In prospettiva, alle costituenti Autorità di Vigilanza europee (ESA) – che sostituiranno gli esistenti comitati di terzo livello nei settori bancario, mobiliare e assicurativo – potrebbero essere affidati ampi poteri per l'emanazione di manuali operativi direttamente applicabili da parte delle Autorità di vigilanza nazionali.

Un ruolo significativo in materia di antiriciclaggio viene svolto dalle *Financial Intelligence Unit* (FIU) che non fanno parte delle ESA. Sarebbe opportuno rafforzare il coordinamento e la collaborazione tra le FIU che oggi si realizzano precipuamente attraverso lo scambio di informazioni tramite la rete FIU-Net.

3. I compiti della Banca d'Italia nel nuovo quadro normativo.

La normativa italiana di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo è stata sostanzialmente rimodulata poco più di due anni fa con l'emanazione del d.lgs. 231/2007. Il decreto, che recepisce la terza direttiva, introduce importanti innovazioni nelle misure volte a tutelare l'integrità dei sistemi finanziario ed economico e a prevenire l'utilizzo degli stessi per finalità criminali. Gli aspetti più rilevanti risiedono nelle nuove modalità di adeguata verifica della clientela e di individuazione del beneficiario effettivo, secondo un approccio basato sul rischio; è richiesto il controllo costante nel tempo delle relazioni d'affari.

Il testo di legge prevede la costituzione nell'ambito della Banca d'Italia dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), rivede le competenze delle Autorità di vigilanza e degli organi di polizia investigativa, riserva ampio spazio alla disciplina dei rapporti tra questi soggetti e l'Autorità Giudiziaria.

Nel nuovo contesto, spetta alle Autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP) emanare le norme secondarie, sovrintendere al rispetto degli obblighi da parte dei soggetti rispettivamente vigilati e verificare l'adeguatezza dei loro assetti organizzativi e procedurali rispetto agli adempimenti antiriciclaggio.

L'attività di analisi finanziaria spetta alla UIF, che è stata istituita secondo modalità conformi agli standard internazionali di autonomia e indipendenza che contraddistinguono le FIU. La Banca d'Italia è impegnata a fornire mezzi finanziari, beni strumentali e risorse umane e tecniche per il suo funzionamento.

L'efficacia delle misure di contrasto trae forza sia dallo stretto coordinamento tra i vari attori istituzionali coinvolti sia dalla collaborazione attiva da parte dei destinatari delle disposizioni previste dal decreto.

Il quadro istituzionale nazionale poggia sulla constatazione che un fenomeno complesso come il riciclaggio può essere efficacemente contrastato solo con il contributo di competenze e conoscenze di ciascuna autorità; per questo il decreto richiede testualmente un coordinamento tra l'azione di prevenzione e quella di repressione dei reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

A far tempo dal 1° gennaio 2008 i compiti in materia di antiriciclaggio sono stati ripartiti tra la Vigilanza e la UIF secondo un disegno legislativo volto a valorizzare le sinergie tra la vigilanza prudenziale, la prevenzione e il contrasto del riciclaggio.

In particolare spetta alla Vigilanza emanare disposizioni secondarie in tema di adeguata verifica della clientela, registrazione dei relativi dati nell'archivio unico informatico, organizzazione e controlli interni, accertare anche in via ispettiva il rispetto da parte di intermediari bancari e finanziari della normativa antiriciclaggio, esercitare i conseguenti poteri sanzionatori.

Sul piano normativo, è stato recentemente emanato, d'intesa con le altre Autorità di vigilanza e con la UIF, un primo provvedimento riguardante le modalità di registrazione dei rapporti e delle operazioni nell'archivio unico informatico. Il documento è stato oggetto di un serrato confronto con gli operatori secondo i principi e le logiche della better regulation. Il provvedimento introduce alcuni elementi di novità rispetto al passato quali la registrazione dei dati inerenti al titolare effettivo dei rapporti continuativi; l'obbligo di registrazione nell'AUI a carico degli intermediari presso cui sono incardinati i rapporti continuativi o a cui le operazioni sono riferibili; nuovi criteri per la registrazione delle operazioni in contropartita con intermediari insediati in paesi a regime antiriciclaggio "non equivalente".

E' stata recentemente posta in consultazione una bozza di provvedimento sull'organizzazione. In coerenza con l'impostazione delle norme di vigilanza in tema di governance, compliance e controlli interni, lo schema è strutturato in principi e linee guida; è rimessa all'autonomia degli intermediari la concreta individuazione, secondo criteri di proporzionalità, delle soluzioni organizzative più idonee.

La Vigilanza, in attuazione degli obblighi internazionali e comunitari sulla materia, ha inoltre emanato istruzioni operative sulle modalità di gestione dei rapporti eventualmente intrattenuti con soggetti coinvolti in programmi di sviluppo di armi di distruzione di massa.

Presso la UIF sono accentrati i compiti in materia di segnalazione di operazioni sospette. Si tratta, in particolare, delle attività di analisi delle segnalazioni e dei flussi finanziari, di collegamento con i corrispondenti organismi esteri e con le autorità nazionali, di verifica anche ispettiva dei casi di omessa segnalazione.

L'attività della UIF prevede anche l'elaborazione di indicatori e schemi di anomalia che agevolino gli operatori nell'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva. In tale quadro, vanno segnalate la recente pubblicazione di schemi operativi sulle imprese in crisi e le pratiche d'usura, sui conti correnti dedicati alla gestione di appalti pubblici, sulle operazioni di conversione lira/euro. Sono inoltre in fase di avanzata predisposizione gli indicatori di anomalia destinati ai professionisti, agli intermediari finanziari e agli altri operatori.

La piena valorizzazione delle sinergie funzionali tra la Vigilanza e la UIF si concretizza in una costante collaborazione, istituzionalizzata anche in un apposito protocollo d'intesa.

Forme di coordinamento sono state definite anche con l'Autorità Giudiziaria e gli organi investigativi, individuando le modalità di scambio di informazioni.

La collaborazione si è andata intensificando, frequenti sono i casi in cui la Vigilanza e la UIF forniscono informazioni e documenti alle Autorità inquirenti e alla Guardia di Finanza, conducendo anche analisi su complesse questioni bancarie e finanziarie; a sua volta l'Autorità giudiziaria comunica alla Banca d'Italia le informazioni di possibile interesse ai fini dell'esercizio dei poteri di vigilanza.

Dall'entrata in vigore del decreto 231/2007, la Vigilanza ha trasmesso oltre 500 comunicazioni alla Guardia di Finanza e 95 alla Magistratura.

Con la Guardia di Finanza sono stati concordati, secondo criteri e modalità delineate nel Protocollo d'intesa stipulato nel 2007, piani di accertamenti ispettivi focalizzati sugli intermediari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 d.lgs. 385/93.

Questi piani hanno consentito di aumentare il numero delle verifiche e di rilevare tempestivamente situazioni di patologia e di avviare quindi le conseguenti azioni di rigore.

Nel 2009, 11 intermediari sono stati cancellati dall'elenco generale a seguito di risultanze ispettive sfavorevoli.

4. L'azione di vigilanza e di prevenzione e contrasto al riciclaggio.

Tra le finalità della vigilanza prudenziale e quelle di prevenzione e contrasto del riciclaggio sussistono significative convergenze. Un intermediario coinvolto, anche inconsapevolmente, in vicende criminali è esposto a rischi legali e di reputazione, che ne possono minare la stabilità; anche una solida situazione economica e patrimoniale potrebbe risultare intaccata e degenerare repentinamente nell'insolvenza.

La nuova regolamentazione prudenziale, emanata dalla Banca d'Italia a seguito dell'entrata in vigore di Basilea 2, ha confermato la consonanza tra i due ambiti: tutti i rischi aziendali, compresi quelli di riciclaggio, devono essere opportunamente presidiati secondo un principio di proporzionalità che ha riguardo alla natura dei rischi, alle dimensioni e alla complessità dell'intermediario, allo stato delle conoscenze. Per perseguire il fondamentale obiettivo della stabilità le regole di vigilanza prudenziale richiedono che gli intermediari dispongano di mezzi patrimoniali e assetti organizzativi adeguati ai rischi.

Sul piano dell'azione, la Vigilanza utilizza tutti gli strumenti di analisi e controllo a propria disposizione in modo integrato e continuo al fine di valutare compiutamente l'eventuale esistenza di elementi di debolezza che possano compromettere la situazione tecnica e la capacità competitiva degli intermediari. Costante è l'affinamento dei processi valutativi e degli strumenti di indagine utilizzati.

Il processo di valutazione delle situazioni aziendali è stato recentemente rivisto e delineato dettagliatamente nella nuova Guida per l'analisi cartolare ed ispettiva. Il processo tocca tutti gli aspetti dell'attività aziendale, è volto ad identificare carenze e vulnerabilità nella governance, nelle strategie, nel sistema di rilevazione, valutazione e gestione dei rischi, nell'organizzazione e nel sistema dei controlli, nella qualità del personale; particolare attenzione viene posta ai profili antiriciclaggio.

Un apporto essenziale di conoscenza e di valutazione proviene dall'attività ispettiva sia ordinaria che mirata, che si integra fortemente con quella cartolare.

E' stata intensificata l'effettuazione di ispezioni mirate presso le Direzioni

Generali e singoli sportelli. Nel 2009 ne sono state condotte 91 focalizzate su tipologie di intermediari, attività e aree territoriali ritenute più esposte al rischio di riciclaggio.

Ai fini dell'azione di vigilanza assumono rilievo anche le segnalazioni inoltrate dagli organi di controllo interno degli intermediari vigilati in ordine alle infrazioni rilevate nello svolgimento dei propri compiti.

Nell'ambito dei procedimenti autorizzativi di vigilanza il rispetto dell'antiriciclaggio costituisce uno snodo fondamentale per l'esito delle istanze.

L'azione della UIF si integra fortemente con quelle della Vigilanza, degli organi investigativi e della magistratura, trae impulso dalla collaborazione attiva degli operatori.

Le segnalazioni alla UIF delle operazioni finanziarie ritenute sospette da parte di un'ampia gamma di operatori economici sono alla base dell'intero sistema antiriciclaggio; costituiscono una collaborazione doverosa ed essenziale per un'efficace azione di prevenzione dell'utilizzo dei circuiti dell'intermediazione finanziaria a fini criminali.

Le segnalazioni hanno registrato un rilevante aumento negli ultimi due anni (+16 per cento nel 2008, +44 per cento nel 2009). E' un risultato importante anche se va rilevato che la cultura della "collaborazione attiva" non è ancora diffusa a tutte le categorie di operatori.

L'analisi delle informazioni acquisite attraverso le segnalazioni di operazioni sospette e dei dati aggregati trasmessi dagli intermediari consente alla UIF di avviare ispezioni mirate e di fornire significative informazioni agli organi inquirenti. Nel 2009 sono stati condotti complessivamente 18 accertamenti, alcuni in raccordo con la magistratura.

Purtroppo l'esperienza sin qui acquisita evidenzia ancora criticità nel puntuale rispetto della normativa: insufficienti verifiche della clientela, incomplete registrazioni negli archivi aziendali, carenti valutazioni delle operazioni anomale, ritardi e omissioni nelle segnalazioni, controlli poco incisivi, scarsa formazione del personale.

In presenza di tali anomalie vengono avviate le necessarie azioni di intervento; in molti casi si procede all'irrogazione di sanzioni pecuniarie e, nelle ipotesi più gravi, all'adozione di provvedimenti di rigore (a seconda del soggetto coinvolto, procedura di amministrazione straordinaria o cancellazione di intermediari dal relativo albo od elenco); quando di possibile rilevanza penale vengono segnalate all'Autorità Giudiziaria.

La Banca d'Italia ha anche promosso un'intensa attività formativa e di sensibilizzazione. Lo scorso maggio è stato organizzato un seminario rivolto ai re-

sponsabili della compliance delle principali banche e associazioni, sul ruolo delle banche e delle autorità nell'attività di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, nell'ambito del quale hanno fornito la loro significativa testimonianza alcuni magistrati.

5. Gli intermediari e la gestione del rischio di riciclaggio.

Una gestione sana e prudente richiede che l'operatività aziendale sia improntata alla correttezza dei comportamenti, al rispetto delle norme, all'efficienza e alla redditività, si mantenga immune da ingerenze di interessi non imprenditoriali, sia fondata su una corretta valutazione dei rischi d'impresa.

Il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo espongono gli intermediari a potenziali, rilevanti rischi di natura legale e reputazionale. Di conseguenza, tali rischi devono essere oggetto di particolari misure di gestione e mitigazione, la loro valutazione deve essere integrata nel sistema di *risk management*.

Il provvedimento di recente posto in consultazione richiede, ai fini di un corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio e di un efficace governo dei relativi rischi, la predisposizione di adeguati presidi organizzativi.

L'individuazione dei modelli organizzativi e gestionali più idonei deve avvenire attraverso un forte coinvolgimento degli organi aziendali di vertice, che sono responsabili per le scelte effettuate e devono approvare il disegno organizzativo in termini di ruoli e compiti delle varie strutture in modo da assicurare effettività nell'esercizio concreto dell'azione di contrasto al riciclaggio.

Tutti gli organi – amministrativi, di controllo, di direzione – devono fattivamente collaborare, ognuno nell'ambito delle rispettive competenze, nella pianificazione, nella realizzazione e nella verifica dei sistemi e delle procedure deputate a mitigare il rischio di riciclaggio.

Particolare cura deve essere riservata alla costituzione di una apposita funzione antiriciclaggio, dotata di piena indipendenza e di risorse qualitativamente e quantitativamente adeguate ai compiti da svolgere. A essa spetta in via precipua verificare nel continuo tanto l'idoneità dei modelli organizzativi adottati quanto l'effettiva applicazione dei controlli previsti sulle procedure, proponendo ove necessario le opportune modifiche organizzative e procedurali al fine di assicurare un adeguato presidio degli stessi rischi.

Nelle realtà di gruppo, è necessario assicurare coerenza tra le scelte strategiche effettuate dalla capogruppo e l'attività delle diverse componenti. Presso ciascuna controllata deve essere individuato un referente ovvero una specifica unità antiriciclaggio che operi in stretto coordinamento funzionale con

l'apposita struttura della capogruppo. Questa azione deve essere particolarmente incisiva nei gruppi con operatività *cross-border*.

Presidi organizzativi e gestionali adeguati devono essere predisposti anche dagli operatori professionali che possono essere l'inconsapevole veicolo di operazioni illecite. Gli oneri connessi alla normativa antiriciclaggio, spesso considerati significativi dagli operatori, sono inferiori ai benefici diretti e indiretti provenienti dal pieno successo dell'azione di contrasto alla criminalità; basti pensare alla riduzione dei rischi, alla maggiore sicurezza, al rafforzamento del rapporto fiduciario con la clientela.

E' necessario che il rispetto delle norme antiriciclaggio e la collaborazione attiva nella segnalazione delle operazioni sospette rientrino pienamente nelle prassi operative, ne costituiscano l'indispensabile presupposto.

6. Conclusioni.

L'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio ha registrato negli ultimi anni importanti progressi sia in campo internazionale che nazionale. E' diffusa la consapevolezza della grave minaccia che il riciclaggio costituisce per l'ordine pubblico e la legalità, per lo sviluppo economico, per la stabilità finanziaria.

Si tratta di un problema globale. La comunità internazionale è ferma nel ritenere che, nell'era della globalizzazione, l'unica risposta efficace alla proliferazione della criminalità economica passi attraverso il conseguimento di una maggiore convergenza di norme e prassi e nel rafforzamento della cooperazione fra Paesi e Autorità investigative internazionali, secondo una logica di concertazione che isoli ed emargini gli Stati che traggono beneficio dal riciclaggio.

Tali iniziative risultano viepiù importanti nell'attuale contesto congiunturale, che risente degli effetti della recente crisi finanziaria.

La medesima consapevolezza si riscontra a livello nazionale; il decreto legislativo 231 fa leva su una risposta istituzionale pienamente coordinata. I positivi risultati raggiunti dalla collaborazione tra l'Autorità giudiziaria, la Vigilanza, la UIF e gli organi di polizia investigativa testimoniano la bontà delle scelte compiute.

Per contrastare efficacemente le infiltrazioni criminali nell'economia è parimenti essenziale il contributo responsabile di tutti i soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio: al rispetto delle norme deve associarsi una convinta collaborazione attiva.

L'attenzione alla prevenzione del riciclaggio deve diventare una pratica operativa costante in grado di permeare tutti i processi produttivi; va definitiva-

mente superato l'approccio formale del passato.

Una cornice giuridica semplice, chiara e certa è sicuramente d'ausilio per un'efficace applicazione delle norme. Il d.lgs. 231/2007 ha il merito di aver riordinato un apparato normativo che il successivo stratificarsi nel tempo aveva reso complesso, ha contribuito ad estendere le informazioni disponibili per le autorità, a rendere più incisiva l'azione di contrasto. Permangono tuttavia alcuni dubbi interpretativi, suscettibili di rallentare l'efficace applicazione degli obblighi da parte degli operatori interessati; queste criticità non devono costituire un alibi, non possono essere strumentalizzate. La Vigilanza e la UIF sono fortemente impegnate nel dare riscontro ai vari quesiti. Seminari come quello odierno possono contribuire a chiarire taluni punti controversi.

**LA DISCIPLINA ITALIANA SULLA SEGNALAZIONE
DELLE IPOTESI DI RICICLAGGIO:
PRINCIPALI NOVITÀ E PROBLEMATICHE.**
Intervento del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria
Giovanni Castaldi

* * *

INDICE: 1. Le finalità della disciplina antiriciclaggio - 2. Il nuovo apparato antiriciclaggio - 2.1. La componente privata - 2.2. La componente pubblica - 3. Il valore della collaborazione - 4. Altre innovazioni introdotte dal d.lgs. 231/2007 - 4.1. Ampliamento dei soggetti tenuti a segnalare operazioni sospette - 4.2. Dilatazione della fattispecie di riciclaggio oggetto di segnalazione, con scostamento da quella penalistica - 4.3. Estensione della nozione di operazione sospetta ai fini della segnalazione - 5. Il ruolo degli ordini professionali - 6. Le esigenze di ulteriore razionalizzazione del quadro normativo.

1. Le finalità della disciplina antiriciclaggio.

Il riciclaggio dei proventi di attività criminose genera gravi distorsioni nell'economia legale penalizzando ingiustamente gli operatori onesti; minaccia l'integrità del sistema economico e finanziario; altera il regolare funzionamento dei meccanismi concorrenziali.

Per questi motivi, la comunità internazionale è da tempo impegnata a individuare misure sempre più incisive di prevenzione e contrasto. Le Raccomandazioni del GAFI e le direttive comunitarie emanate tra il 1991 e il 2005 hanno promosso l'armonizzazione delle normative nazionali. Con il tradizionale obiettivo di tutelare l'ordine pubblico concorre quello di preservare il corretto funzionamento della concorrenza nei mercati e di impedire che il sistema finanziario venga, sia pure inconsapevolmente, contaminato da attività criminali. Inoltre, l'attitudine del riciclaggio a svolgersi in contesti internazionali, sfruttando le possibilità di arbitraggio tra regolamentazioni, richiede una costante ed efficace collaborazione tra i Paesi, per limitare le disomogeneità tra ordinamenti.

Il complesso apparato di principi e norme antiriciclaggio elaborato nelle sedi sovranazionali e recepito nei singoli ordinamenti si è incentrato in un primo tempo sul sistema bancario e finanziario, più esposto a rischi di illecite strumentalizzazioni.

Negli ultimi anni, anche altre categorie di soggetti e operatori hanno progressivamente richiamato l'attenzione delle autorità. L'attività dei professionisti ha formato oggetto di specifica considerazione per due ordini di motivi: da una parte, il crescente coinvolgimento anche inconsapevole di professionisti e

consulenti in operazioni di riciclaggio internazionali caratterizzate dall'impiego di tecniche e strumenti sofisticati; dall'altra, la consapevolezza che il consolidamento degli strumenti di contrasto al riciclaggio in ambito finanziario possa indirizzare l'interesse delle organizzazioni criminali verso settori dell'economia meno presidiati.

2. Il nuovo apparato antiriciclaggio.

2.1. La componente privata.

Gli intermediari, i professionisti e gli altri operatori destinatari degli obblighi di collaborazione rappresentano la componente privata del sistema antiriciclaggio

In Italia, il d.lgs. n. 231/2007, che ha recepito la cd. "Terza direttiva antiriciclaggio" (2005/60/CE), ha confermato i tradizionali strumenti dell'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, fondati sull'imposizione di obblighi di a) **collaborazione passiva**, volti a garantire una sempre più approfondita conoscenza della clientela e la tracciabilità delle transazioni, e b) di **collaborazione attiva**, basati sull'individuazione e segnalazione delle operazioni sospette.

Gli obblighi di adeguata verifica della clientela costituiscono il nucleo più innovativo del d.lgs. n. 231. Essi rafforzano l'identificazione della clientela, già prevista nel previgente quadro normativo quale presupposto della registrazione: i relativi oneri, prima concentrati esclusivamente sulla fase genetica del rapporto, vengono estesi a tutta la vita della relazione; aumentano i dati da acquisire, tra cui anche quelli relativi al titolare effettivo del rapporto o dell'operazione.

Al fine di ridurre gli impatti operativi e di concentrare l'attenzione degli operatori sulle ipotesi di effettiva rilevanza, le innovazioni introdotte vengono temperate con il principio comunitario dell'**approccio basato sul rischio**: i destinatari delle norme sono chiamati a graduare il rigore degli adempimenti a seconda del livello di rischio.

La collaborazione attiva si sostanzia nella conferma del tradizionale obbligo di segnalazione delle operazioni sospette. La segnalazione non costituisce una denuncia di reato ma una forma di collaborazione doverosa, richiesta a soggetti dotati di conoscenze in grado di agevolare l'accertamento di eventuali illeciti penali. Essa costituisce uno spunto per le indagini, un'informativa meritevole di approfondimento da parte degli organi inquirenti, in seguito alla quale un atto pre-investigativo può trasformarsi, eventualmente, in una *notitia criminis*.

2.2. La componente pubblica.

Il d.lgs. 231/2007 ha ridefinito l'apparato di vigilanza e controllo antiriciclaggio, assegnando la responsabilità delle politiche in materia al Ministro dell'Economia che si avvale, a tal fine, del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), in cui sono rappresentate tutte le istituzioni impegnate nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo¹.

Tra le autorità di carattere tecnico, emerge la centralità dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), che funge da "filtro" tra i soggetti privati, sui quali grava l'obbligo delle segnalazioni, e le autorità incaricate delle verifiche investigative.

La UIF esercita ampi e delicati compiti di controllo cartolare e ispettivo, normativi, statistici. Essa coopera, anche attraverso lo scambio di informazioni, con le autorità di vigilanza nazionali, con gli altri soggetti coinvolti a vario titolo nell'attività di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (per esempio, gli organi investigativi, gli ordini professionali, ecc.), con le omologhe strutture di informazione finanziaria di altri Stati.

Sul piano dei controlli, la ricezione e analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette rappresenta l'attività centrale e tipica di ogni unità di *intelligence* finanziaria.

Nell'ambito dell'approfondimento finanziario delle segnalazioni ricevute, la UIF acquisisce ulteriori informazioni presso i soggetti obbligati; utilizza le notizie e i dati in suo possesso; si avvale degli ulteriori archivi ai quali può accedere; scambia informazioni con omologhe autorità antiriciclaggio estere.

Terminata l'analisi dei singoli casi, la UIF archivia le segnalazioni infondate, trasmette quelle ritenute degne di approfondimento investigativo al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e alla DIA (che ne informano il Procuratore nazionale antimafia, qualora siano attinenti alla criminalità organizzata), comunica all'Autorità Giudiziaria quelle per le quali ravvisa specifiche circostanze di reato.

Nel 2009 il flusso di SOS inviate dai soggetti obbligati è stato sostenuto: sono pervenute più di 21.000 segnalazioni, con un incremento di oltre il 44 cento rispetto all'anno precedente.

Tra i soggetti obbligati, banche e Poste Italiane SpA si sono confermati gli attori principali del sistema. Si è peraltro registrata una flessione della quota di segnalazioni provenienti dalle banche (65 per cento del totale), mentre la quota delle Poste e quella delle società finanziarie sono salite, rispettivamente, al 18,1 e all'14,9 per cento del totale. Trascurabile continua a essere il contributo delle altre categorie di segnalanti e, in particolare, quello dei professionisti.

¹ Il Comitato di Sicurezza Finanziaria è stato istituito con il d.l. 12 ottobre 2001, n. 369, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, n. 431, e successivamente disciplinato dall'art. 3 del d.lgs. n. 109/2007.

Sotto il profilo territoriale, trova conferma nelle rilevazioni per il 2009 il dato che vede nella Lombardia e nel Lazio le regioni da cui perviene il maggior numero di segnalazioni.

Particolarmente incisivo è il potere della UIF di sospendere l'operazione per un massimo di cinque giorni lavorativi, su richiesta del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, della DIA, dell'Autorità Giudiziaria, ovvero d'iniziativa - sempre che, in quest'ultimo caso, ciò non pregiudichi il corso delle indagini. Dell'adozione del provvedimento di sospensione va data immediata notizia agli organi delle indagini.

L'esercizio del potere di sospensione implica l'utilizzo di canali di comunicazione anche informali con i segnalanti, per garantire la necessaria tempestività dell'intervento. Al contempo rende essenziale lo sviluppo di uno stretto ed efficace coordinamento con le autorità inquirenti, con le quali in questi anni si è sviluppata una continua ed efficace collaborazione.

La UIF è infine chiamata a verificare l'osservanza delle norme da parte dei soggetti obbligati, con specifico riguardo ai casi di omessa segnalazione (art. 53), per i quali provvede a contestare le infrazioni.

Sul piano normativo, spicca innanzitutto il potere, attribuito in occasione delle recenti modifiche al d.lgs. 231 (apportate con il d.lgs. 151/2009), di determinare con proprie istruzioni il contenuto delle segnalazioni. Si tratta di una modifica che consente di migliorare il livello qualitativo e l'omogeneità delle segnalazioni.

Ancora, la UIF ha il compito di proporre gli indicatori di anomalia che la Banca d'Italia e i Ministeri dell'Interno e della Giustizia emanano e aggiornano periodicamente, per i soggetti da ciascuno controllati, al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette.

A queste attribuzioni, preordinate a favorire la collaborazione attiva, si aggiunge il compito di elaborare e diffondere modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario.

Segnalo la recente pubblicazione di tre schemi operativi: 1) il primo sulle **imprese in crisi e le pratiche d'usura**, volto ad agevolare gli operatori nei rapporti con soggetti in difficoltà economica o finanziaria, maggiormente esposti a infiltrazioni criminali ovvero a pratiche usuarie; 2) il secondo sui **conti correnti dedicati alla gestione di appalti pubblici**; su tali conti deve transitare la movimentazione finanziaria connessa all'esecuzione di opere pubbliche, al fine di garantire la tracciabilità dei relativi flussi finanziari; i3) il terzo sulle **operazioni di conversione lira/euro**, al fine di consentire agli operatori di valutare con attenzione e tempestività i profili di sospetto insiti in operazioni in lire di importo significativo, non adeguatamente giustificate. Sono in corso di elaborazione nuovi schemi e modelli di comportamento anomali concernenti, in particolare, il rischio di frode all'IVA intracomunitaria e con ipotesi di abuso di finanziamenti pubblici.

Sul piano statistico, la UIF utilizza principalmente i dati rivenienti dalle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (“flussi S.A.R.A.”) trasmesse mensilmente dagli intermediari e risultanti dall’aggregazione di informazioni elementari contenute nell’Archivio unico informatico (AUI). Sulla base delle fonti informative di cui dispone, la UIF conduce studi su singole anomalie, su settori dell’economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su specifiche realtà economiche territoriali.

* * *

La scelta della natura istituzionale della FIU è rimessa al legislatore nazionale. Tra i diversi modelli di FIU presenti nel panorama internazionale (amministrative, di polizia, giudiziarie, miste), l’Italia ha optato per un organismo di tipo amministrativo, dotato di indipendenza funzionale. Si tratta di una soluzione analoga a quella spagnola, senz’altro conforme agli standard internazionali che, nel prescrivere l’istituzione di una FIU in ogni ordinamento, ne individuano le caratteristiche essenziali:

- l’unicità, finalizzata ad accentrare le segnalazioni in un unico punto nazionale;
- l’autonomia e l’indipendenza sul piano operativo, gestionale e organizzativo;
- l’adeguatezza delle risorse, per garantire l’efficacia dell’azione;
- la specializzazione delle funzioni, che implica la rigorosa distinzione dei compiti connessi con l’approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette rispetto a quelli attinenti all’accertamento investigativo e giudiziario sui medesimi fatti cui si riferiscono le segnalazioni;
- la multidisciplinarietà, che implica l’accesso all’intera gamma delle informazioni finanziarie, amministrative e investigative disponibili, necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato, nonché, sul piano internazionale, per scambiare informazioni con le controparti estere;
- la capacità di collaborazione tra FIU mediante reciproco scambio di informazioni, da esercitare con modalità dirette e autonome, senza necessità della cornice di trattati internazionali o di relazioni inter-governative;
- la capacità di stipulare accordi (MoU), per regolare la collaborazione internazionale della FIU su base pattizia e bilaterale.

Nella salvaguardia delle indispensabili caratteristiche di autonomia e indipendenza, il d.lgs. 231 prevede adeguate forme di *accountability* della UIF, consistenti nell’obbligo di trasmettere annualmente al Parlamento, per il tramite del Ministro dell’Economia, un rapporto sull’attività svolta.

3. Il valore della collaborazione.

Il d.lgs. 231/2007 valorizza la collaborazione della UIF con le Autorità di vigilanza di settore, con gli Organi investigativi e con l'Autorità Giudiziaria.

Tra Vigilanza bancaria e controlli antiriciclaggio sugli intermediari si sviluppano proficui rapporti di complementarità e di integrazione: sia pure a diversi fini, entrambi concorrono a promuovere una adeguata valutazione dell'affidabilità e della correttezza della clientela.

I rapporti sempre più stretti con la Guardia di Finanza e con la DIA sono improntati alla ricerca di modalità di collaborazione e di integrazione informativa sempre più efficienti e avanzate. Anche con queste Autorità - come già avvenuto con la Vigilanza della Banca d'Italia - saranno definiti protocolli d'intesa per affinare e formalizzare le procedure di cooperazione, anche per ovviare ai ritardi addebitabili ad asimmetrie informative.

Forme di efficace collaborazione con l'Autorità Giudiziaria sono disciplinate direttamente dal d.lgs. 231 (art. 9, commi 7 e 10). Questo prescrive che l'A.G., quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio sia avvenuto attraverso intermediari vigilati, ne dia comunicazione all'Autorità di vigilanza competente e alla UIF, per gli atti di rispettiva spettanza; è inoltre previsto che l'A.G. possa rivolgersi alla UIF per una collaborazione di tipo istituzionale anziché occasionale e affidata a singoli consulenti. Sono sempre più numerose le Procure con le quali vanno instaurandosi proficui rapporti di collaborazione.

Un'ulteriore caratteristica qualificante dell'attività della UIF è costituita dalla proiezione internazionale. Essa si sviluppa sia attraverso la partecipazione attiva ai lavori degli organismi comunitari e delle organizzazioni internazionali (GAFI, MoneyVal, Gruppo Egmont) sia attraverso un intenso scambio di informazioni, specie con le 116 FIU estere facenti parte del Gruppo Egmont.

4. Altre innovazioni introdotte dal d.lgs. 231/2007.

Come ho ricordato, l'attività centrale e tipica della UIF consiste nella ricezione e analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, che pervengono dai soggetti obbligati. Il d.lgs. 231 ha introdotto rilevanti innovazioni in questa materia con riguardo ai soggetti obbligati, alla fattispecie di riciclaggio oggetto di segnalazione, alla nozione di operazione sospetta da segnalare.

4.1. Ampliamento dei soggetti tenuti a segnalare operazioni sospette.

Rispetto alle originarie categorie degli operatori bancari e finanziari, la platea dei soggetti tenuti alla collaborazione attiva è stata ulteriormente ampliata.

Già la normativa previgente (direttiva 2001/97/CE e d.lgs. 56/2004 di recepimento) aveva progressivamente incluso tra i destinatari della disciplina le società di revisione, nonché alcune categorie di liberi professionisti (notai ed avvocati, commercialisti ed esperti contabili, revisori, consulenti del lavoro, ecc.).

Il d.lgs. 231/2007 ha ampliato ulteriormente l'elenco dei soggetti obbligati e ha contribuito a inquadrare in maniera razionale e organica le diverse categorie secondo criteri di affinità operativa.

L'elenco unico varato nel 2004 dal d.lgs. 56 è stato superato raggruppando in cinque differenti articoli (artt. 10-14), in relazione all'attività svolta, soggetti di varie categorie, cui corrispondono specifici e diversi obblighi di collaborazione attiva.

In particolare, l'art. 10, co. 2, individua alcuni soggetti nei confronti dei quali trovano applicazione solo gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, ma non quelli di adeguata verifica e registrazione (titolo II, capi I e II del d.lgs. n. 231/2007)².

L'art. 11, invece, individua l'intera categoria degli intermediari finanziari che, rispetto alla precedente normativa, include anche la Cassa Depositi e Prestiti. Da rilevare è l'estensione della disciplina applicabile anche a figure di collaboratori esterni (promotori finanziari, intermediari assicurativi, mediatori creditizi) inserite nella categoria dei "soggetti esercenti attività finanziaria" (co. 3).

Per quanto riguarda in particolare i professionisti, sui quali questa relazione intende soffermarsi, l'art. 12 conferma le categorie già previste nella previgente disciplina, alle quali tuttavia si aggiunge anche quella dei prestatori di servizi relativi a società o *trust*. Viene confermata la non operatività degli obblighi di segnalazione per le informazioni ricevute nel corso dell'esame della posizione giuridica dei clienti o nell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza in giudizio. Pertanto, per gli avvocati e i notai gli obblighi antiriciclaggio continueranno a trovare applicazione solo con riguardo a operazioni finanziarie o immobiliari, di compravendita, di gestione di denaro, di apertura di conti correnti bancari, di costituzioni di società, *trust* o strutture analoghe.

Quanto alla categoria dei revisori contabili, l'art. 13 distingue le società di revisione iscritte nell'albo speciale previsto dall'art. 161 TUF (soggette a vigilanza della Consob) dai revisori contabili iscritti nell'apposito registro e soggetti alla vigilanza del Ministero della giustizia.

Infine, l'art. 14 ribadisce la disciplina preesistente relativa ad attività suscettibili di essere utilizzate a fine di riciclaggio, quali il recupero di crediti per conto terzi; la custodia e il trasporto di denaro contante, titoli e valori; l'agenzia d'affari in mediazione immobiliare; la gestione di case da gioco; aggiunge inoltre le attività di promozione di giochi, scommesse e concorsi pronostici attraverso internet e altre reti telematiche.

² Rientrano in questa categoria varie tipologie di società che hanno per oggetto la gestione degli strumenti finanziari, dei mercati regolamentati, dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari, dei sistemi di compensazione e garanzia delle operazioni in strumenti finanziari, gli uffici della pubblica amministrazione e alcune attività commerciali potenzialmente idonee a trasferire beni di ingente valore.

Riguardo all'inquadramento giuridico dei soggetti obbligati, vi è da osservare che essi non sono qualificabili come incaricati di pubblico servizio³. Essi non possono nemmeno configurarsi come pubblici ufficiali, tranne i casi in cui sia loro affidato l'esercizio di poteri autoritativi e certificativi, come accade, ad esempio, per i notai (cfr. art. 357 c.p.).

Di regola, dunque, si tratta di soggetti privati vincolati dall'obbligo di effettuare una segnalazione-denuncia alla UIF, cioè ad un'autorità amministrativa.

Una situazione giuridica analoga è prevista dal codice di procedura penale in relazione a quei casi in cui su qualsiasi cittadino grava l'obbligo - configurabile come un vero e proprio dovere civico di solidarietà con lo Stato - di denunciare all'autorità giudiziaria i più gravi delitti contro la personalità dello Stato di cui venga comunque a conoscenza⁴.

L'ordinamento conosce anche altre fattispecie caratterizzate dall'obbligo, posto in capo a soggetti privati, di segnalazione o di denuncia ad autorità amministrative. Varie figure sono previste, ad esempio, nella legislazione in materia ambientale⁵, nel cui ambito si rinviene in capo a soggetti privati, coinvolti o meno nella diretta responsabilità per danno ambientale, l'obbligo di segnalare alle autorità pubbliche danni ambientali attuali o potenziali. Siamo di fronte a un dovere civico di solidarietà e di collaborazione attiva con i poteri pubblici.

³ Infatti, ad eccezione di quanto avviene, ad esempio, nel caso delle Poste italiane S.p.A., non sussiste l'erogazione di prestazioni continuative e non discriminatorie a categorie di utenti che contraddistinguono il servizio pubblico

⁴ Ai sensi dell'art. 333 c.p.p., "ogni persona che ha notizia di un reato perseguibile di ufficio può farne denuncia". In via eccezionale, tuttavia, "la legge determina i casi in cui la denuncia è obbligatoria". La violazione di tale dovere integra la fattispecie criminosa di cui all'art. 364 c.p., che punisce il cittadino, che, avendo avuto notizia di un delitto contro la personalità dello Stato per il quale la legge stabilisce l'ergastolo (ad esempio attentato, terrorismo, spionaggio politico-militare, strage), non ne fa immediatamente denuncia all'Autorità. Ulteriori ipotesi in cui si viene a configurare un vero e proprio obbligo di denuncia per i privati cittadini (diversi dai soggetti dotati di particolari qualificazioni, quali ad esempio pubblici ufficiali o operatori sanitari) risultano essere, fra l'altro, quelle in cui: a) si venga a conoscenza di determinati atti o fatti concernenti un delitto, anche tentato, di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 3 d.l. 15 gennaio 1991 n. 8 conv. in l. 15 marzo 1991, n. 82); b) ci si accorga di essere in possesso di denaro o cose provenienti da delitto, qualora al momento della ricezione si ignorasse la provenienza delittuosa dei beni (art. 709 cod. pen.); c) si venga a conoscenza di depositi di materie esplodenti, armi o munizioni (artt. 679 e 697 cod. pen.).

⁵ Così, il d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che "al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito" il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e "deve far precedere gli interventi... da apposita comunicazione al Comune, alla Provincia, alla Regione, o alla Provincia autonoma, ... nonché al Prefetto che nelle ventiquattro ore successive informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio" (art. 242, co. 1, e 304, co. 2). Lo stesso responsabile dell'inquinamento, attuate le misure di prevenzione, svolge un'indagine sui parametri oggetto dell'inquinamento e, qualora accerti l'avvenuto superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione, "ne dà immediata notizia al Comune e alle Province competenti per territorio" (art. 242, co. 3). Obblighi di intervento e di notifica sono posti a carico anche di altri soggetti non responsabili della potenziale contaminazione (il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della soglia di contaminazione). Più in generale, l'art. 301, co. 1-3, pone un generale dovere di informare immediatamente l'ente locale e il Prefetto competenti (e, attraverso il secondo, anche il Ministro dell'ambiente), in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente.

La segnalazione alla UIF presenta profili comuni tanto alle denunce penali quanto a quelle cd. "amministrative". In particolare, si tratta di meri atti giuridici, dichiarazioni di scienza, i cui effetti si verificano indipendentemente dalla volontà del dichiarante; i destinatari (pubblico ministero o competenti organi amministrativi) non sono obbligati a darvi seguito, ma hanno il potere-dovere di provvedere anche ex officio al perseguimento dell'interesse collettivo generale o al ripristino dell'ordine giuridico violato, indipendentemente dalla denuncia del privato.

Le suddette ipotesi, seppur afferenti alla protezione di valori e beni della vita assai diversi tra loro, appaiono accomunate dalla medesima *ratio*, rinvenibile in quel particolare dovere di fedeltà e di lealtà che incombe sul cittadino nei confronti dello Stato e che si traduce in un comportamento di cooperazione ai fini della repressione di delitti che compromettono valori irrinunciabili della comunità statale ovvero della prevenzione di fatti pericolosi per il pubblico interesse.

4.2. Dilatazione della fattispecie di riciclaggio oggetto di segnalazione, con scostamento da quella penalistica.

Il d.lgs. 231/2007 ha ampliato, con riguardo agli obblighi di segnalazione, la nozione di **condotta sospetta di riciclaggio**, comprendendovi anche la fattispecie - attualmente non rilevante sotto il profilo penale - del cd. autoriciclaggio, che si concretizza quando il riciclaggio è posto in essere dal medesimo autore del reato presupposto.

E' stata così anticipata - seppure in relazione al diverso ambito degli obblighi di segnalazione - una possibile modifica del nostro codice penale raccomandata dalla comunità internazionale⁶.

La nuova nozione di auto-riciclaggio accolta nel decreto rende particolarmente delicata la posizione del professionista nei casi in cui il reato presupposto compiuto dal cliente sia un reato fiscale che si risolva, per esempio, nella mera detenzione dell'illegittimo risparmio derivante dall'evasione. Il rispetto della legge non si discute. Ma occorre considerare attentamente le possibili conseguenze di una eccessiva estensione delle violazioni tributarie di rilevanza penale. Due potrebbero essere le reazioni possibili: da un lato, un incremento controproducente di segnalazioni poco significative; dall'altro, più verosimilmente, una minore propensione a segnalare. Occorrerebbe, invece, che il perimetro dei reati fiscali presupposto del riciclaggio fosse circoscritto alle violazioni tributarie effettivamente riconducibili ai delitti più gravi.

⁶ Già nel 2005, infatti, i valutatori del Fondo Monetario Internazionale, constatando l'esiguo numero di condanne per riciclaggio in rapporto alla notevole mole di attività investigativa, avevano raccomandato - sulla scorta di quanto già avvenuto in altri Paesi - l'introduzione nel nostro ordinamento della fattispecie del reato di auto-riciclaggio.

Specie nel caso dei **professionisti**, il sistema ha chiamato soggetti privati a svolgere una funzione di rilevanza pubblica difficilmente conciliabile con gli interessi economici affidati alla loro cura professionale. Non meraviglia lo scarso entusiasmo di molte categorie per il *munus publicum* di cui sono state investite. Ogni possibile ragionevole composizione delle contrapposte esigenze va esplorata, considerato che lo stesso d.lgs. 231 stabilisce all'art. 3 (co. 4) che *“l'applicazione delle misure (...) deve essere proporzionata alla peculiarità delle varie professioni e alle dimensioni dei destinatari della normativa”*.

Le autorità sono pronte a vagliare insieme i problemi perché, da una parte, la legge sia applicata correttamente, dall'altra, ciò avvenga con il minor costo possibile.

4.3. Estensione della nozione di operazione sospetta ai fini della segnalazione.

Il d.lgs. 231/2007 ha introdotto un principio di **collaborazione responsabile**, basata sulla **valutazione discrezionale del rischio di riciclaggio**, al quale vanno commisurate l'entità e l'incisività delle misure di prevenzione e contrasto.

L'ottemperanza agli obblighi di segnalazione presuppone sensibilità, ponderazione, tempestività; è impensabile che essa possa esaurirsi nell'attivazione di meccanismi automatici di rilevazione. La capacità di discernere consapevolmente gli elementi di anomalia, valutandone la rilevanza ai fini della segnalazione, è essenziale per accrescere l'efficienza complessiva del sistema. Ogni tentativo di declassare la valutazione del tasso di rischio insito nei singoli rapporti di clientela a un mero adempimento burocratico è contrario allo spirito e alla lettera delle disposizioni. In tal senso si è espresso nei giorni scorsi anche il Ministero della Giustizia in sede di esame degli indicatori di anomalia per i professionisti.

L'art. 41 prevede che l'obbligo di segnalazione di “operazioni sospette” sorge quando i soggetti obbligati *“sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo”*.

A differenza delle disposizioni previgenti, con la normativa introdotta dal d.lgs. 231 l'obbligo di segnalazione sorge anche in una fase di dubbio o di non sufficiente sicurezza circa l'effettiva esistenza della fattispecie di riciclaggio. Anzi, il legislatore afferma che anche la mera ricorrenza di *“motivi ragionevoli per sospettare”*⁷ determina la sussistenza dell'obbligo di segnalazione per l'operatore.

⁷ Tale fattispecie è di derivazione anglosassone ed è stata prevista dal legislatore britannico nel 2002, proprio in relazione all'attivazione dell'obbligo di denuncia di operazioni sospette di *money laundering*. In particolare, ai sensi dell'art. 329 (*Failure to disclose: regulated sector*) del *Proceeds of Crime Act* (2000), l'obbligo di segnalazione si configura anche nel caso in cui vi siano *“reasonable grounds for knowing or suspecting”*, oltre che nell'ipotesi di piena conoscenza o sospetto.

Tale fattispecie appare differenziarsi dal sospetto *tout court* o dalla piena conoscenza, poiché si fonda su elementi e presupposti di carattere oggettivo: si tratta in sostanza di quelle ipotesi in cui l'operatore obbligato è a conoscenza di motivi o elementi oggettivi per sospettare o per sapere che la persona che sta compiendo l'operazione è coinvolta in una fattispecie di riciclaggio⁸.

Per quel che concerne la rilevazione delle operazioni sospette da parte dei professionisti, il d.lgs. 231 prescrive che anche essi debbono valutare complessivamente, nel tempo, i rapporti intrattenuti con i clienti, avendo riguardo alle operazioni compiute o richieste nel corso dello svolgimento dell'incarico e individuando eventuali incongruenze rispetto alla capacità economica e alle attività svolte.

Gli elementi su cui la valutazione deve essere effettuata sono quelli derivanti non solo dall'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela in relazione all'esecuzione di una determinata prestazione professionale, ma - in un'accezione più vasta - "*quelli acquisiti nell'ambito dell'attività svolta*". E' peraltro evidente che al professionista non si chiede di svolgere una specifica attività "investigativa" per acquisirli.

Se la conoscenza del cliente e del suo profilo di rischio rappresentano l'elemento fondante per l'individuazione di eventuali anomalie, ne consegue che la valutazione dell'esposizione al rischio va ripetuta nel tempo, sia pure secondo criteri di ragionevolezza.

Per facilitare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati, il d.lgs. 231 prevede che, su proposta della UIF, siano emanati - e periodicamente aggiornati - **indicatori di anomalia** privi peraltro di valenza tassativa.

Gli indicatori costituiscono un ausilio per gli operatori tenuti a segnalare; servono, cioè, a orientare, a guidare il segnalante. Non esiste alcun rapporto di consequenzialità tra il configurarsi di una fattispecie presente tra gli indicatori e l'attivazione dell'obbligo di segnalazione. Quest'ultimo sorge solo a seguito dell'attenta valutazione dell'operatore. Gli indicatori rivestono comunque una importanza fondamentale nell'individuazione di quei profili, oggettivi e soggettivi, che contribuiscono a selezionare le operazioni da segnalare come sospette.

La UIF ha già esercitato i propri compiti di proposta degli indicatori di anomalia nei confronti della Banca d'Italia (per gli intermediari), del Ministero dell'Interno (per gli operatori non finanziari), del Ministero della Giustizia (per i professionisti). I provvedimenti di queste autorità sono in fase di emanazione. Con specifico riguardo ai professionisti, tanto la UIF quanto il Ministero del-

⁸ A riprova di ciò, è esclusa la violazione dell'obbligo di denuncia qualora l'operatore riesca a dimostrare una "*reasonable excuse*" per non aver denunciato.

la Giustizia hanno sviluppato un confronto molto costruttivo con i Consigli Nazionali degli Ordini. L'auspicio è che gli indicatori possano agevolare l'attività dei professionisti, consentendo loro di valutare il sospetto con cura e dovizia di dettagli e, pertanto, di supportare la segnalazione con informazioni rilevanti e adeguata motivazione.

La qualità delle segnalazioni costituisce un elemento fondamentale dell'impianto normativo sulla lotta al riciclaggio. Sono in corso specifiche riflessioni per promuovere il **miglioramento qualitativo** delle segnalazioni e per meglio definire le ipotesi di omessa o tardiva segnalazione. Per quanto di competenza, la UIF si impegna a tutelare chi abbia posto in essere comportamenti improntati a diligenza e buona fede, evitando sommari giudizi di responsabilità formulati *a posteriori*.

Lo **strumento del decreto ministeriale**, introdotto dal d.lgs. 231 per l'emanazione degli indicatori di anomalia, mal si concilia con il loro carattere esemplificativo e con le esigenze di continuo aggiornamento. L'elasticità con cui le fattispecie devono essere delineate e prospettate agli operatori, il rapido evolversi delle condotte criminali e dei meccanismi utilizzati per il riciclaggio suggerirebbero di affidare a strumenti giuridici flessibili il compito di dettare quanto meno disposizioni di dettaglio, inquadrabili nell'ambito di più ampi principi stabiliti a livello governativo.

5. Il ruolo degli ordini professionali.

Rispetto al passato il d.lgs. 231 valorizza il ruolo antiriciclaggio degli ordini, chiamandoli a:

- a) promuovere e controllare l'osservanza degli obblighi da parte degli iscritti, provvedendo inoltre alla loro formazione;
- b) veicolare dati e informazioni dagli iscritti alle autorità di controllo e viceversa;
- c) portare a conoscenza della UIF eventuali ipotesi di omissione di segnalazioni di operazioni sospette.

Sono previsti momenti di coordinamento con le altre autorità competenti in materia. A tal fine è previsto che, su invito del Presidente, rappresentanti dei consigli nazionali degli ordini professionali possono partecipare alle riunioni del Comitato di Sicurezza Finanziaria (art. 5, comma 2).

Il ruolo degli ordini diviene cruciale anche in relazione alla trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette da parte dei professionisti, secondo modalità che tengano conto delle peculiarità organizzative e operative delle professioni coinvolte⁹. Al riguardo, il d.lgs. 231 propone una soluzione articolata del problema: la segnalazione può essere inoltrata direttamente alla UIF o, in alternativa, agli ordini professionali, i quali, a loro volta, la trasmetteranno alla UIF priva dell'indicazione del soggetto segnalante (art. 43).

⁹ La rigorosa tutela della riservatezza del segnalante, fondamentale presupposto di una efficace collaborazione, presenta profili di particolare delicatezza con riferimento ai professionisti, considerato che - mancando uno schermo societario - chi individua l'operazione sospetta coincide con il soggetto segnalante.

Coerentemente con il dettato legislativo, nel febbraio 2009 due decreti dei Ministeri dell'Economia e della Giustizia hanno individuato nel Consiglio Nazionale del Notariato e nel Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro gli ordini abilitati a interporre tra i rispettivi iscritti e la UIF nella segnalazione. Con tali organismi di categoria la UIF ha successivamente stipulato appositi protocolli d'intesa per l'efficiente e tempestiva canalizzazione dei flussi informativi connessi le segnalazioni e per la tutela della riservatezza dei professionisti.

La tutela della riservatezza del segnalante rileva anche nelle fasi di approfondimento finanziario e investigativo delle operazioni: il d.lgs. 231 conferma (art. 45) che l'identità delle persone fisiche che hanno effettuato le segnalazioni non è menzionata in caso di denuncia o rapporto (ex artt. 331 e 347 del codice di procedura penale) e non può essere rivelata, a meno che ciò sia indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede e sia intervenuto un decreto motivato dell'A.G.; la stessa procedura si applica per il sequestro di atti o documenti.

La questione della riservatezza e confidenzialità dell'informazione investe non solo l'identità del soggetto segnalante, ma anche il contenuto della segnalazione.

Tutti i soggetti tenuti alle segnalazioni - e chiunque ne sia comunque a conoscenza - hanno l'obbligo di non dare comunicazione dell'avvenuta segnalazione al di fuori dei casi previsti dal decreto; non possono comunicare al segnalato o a terzi l'avvenuta segnalazione ovvero l'esistenza di indagini in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (art. 46, commi 1 e 3). L'importanza attribuita dal legislatore alla tutela della riservatezza quale fondamentale presidio per un corretto dispiegamento della collaborazione attiva è confermata dalla severità delle sanzioni: arresto da sei mesi a un anno o ammenda da 5.000 a 50.000 euro (art. 55, comma 8).

6. Le esigenze di ulteriore razionalizzazione del quadro normativo.

Un'azione di prevenzione e contrasto efficace non può prescindere da basi normative esaustive, chiare e razionali. A tal fine, si rende necessario un ulteriore sforzo di sistematizzazione a livello legislativo, per superare diverse criticità emerse dall'esperienza. Occorre, come già si è ricordato, **allineare la nozione penale e quella amministrativa di riciclaggio, introducendo il reato di autoriciclaggio**; nel contempo, avviare una riflessione sull'eccessiva ampiezza dei reati presupposto attualmente previsti, che comprendono **tutti i delitti non colposi, ivi compresi quelli fiscali**; risolvere le rilevanti discrasie presenti nel **sistema sanzionatorio**.

Sarebbe auspicabile una nuova delega al Governo per la redazione di un **testo unico** con possibilità di intervenire anche sull'apparato sanzionatorio che, alla luce dell'esperienza maturata nei primi due anni di attività, risulta per diversi aspetti incoerente e inefficace.

Incoerente, in quanto per diverse violazioni sussiste una significativa sproporzione tra limitata pericolosità sociale dei comportamenti e assoggettamento degli stessi a sanzioni di natura penale.

Si pensi agli obblighi di adeguata verifica dei clienti, di registrazione delle operazioni nell'Archivio unico informatico e di denuncia delle irregolarità da parte degli organi di controllo interno. Ove tali violazioni non concretizzino ipotesi di concorso nel reato (delitto di riciclaggio o reati presupposti dello stesso) ovvero di favoreggiamento, sembrerebbe più razionale prevedere una semplice, quanto efficace, sanzione amministrativa piuttosto che sanzioni penali lievi, destinate a rapida prescrizione e che finiscono, in genere, per colpire solo dipendenti sprovvisti di significativi poteri decisionali.

Sotto il profilo sanzionatorio amministrativo è poi asistemica la coesistenza, nell'ambito di uno stesso provvedimento, di forme di responsabilità a carico di persone fisiche (previste dagli artt. 57 e 58), e di persone giuridiche (introdotta dall'art. 56).

Evidentemente incongruo risulta il meccanismo di quantificazione delle sanzioni pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette. Esso, infatti, parametrando l'entità delle stesse all'importo delle operazioni, comporta spesso sanzioni del tutto sproporzionate rispetto alla capacità patrimoniale dei responsabili (persone fisiche e giuridiche).

In talune circostanze, poi, il sistema mostra limiti applicativi: si pensi, ad esempio, alle ipotesi di rilascio di garanzie e alle violazioni riferibili non a singole operazioni, bensì all'intera operatività di un soggetto. Né va trascurato che le sanzioni dirette alle persone fisiche si prestano a essere eluse attraverso artate frammentazioni dei compiti, che rendono problematica l'attribuzione della responsabilità delle omissioni.

* * *

Nella mia relazione ho cercato di evidenziare il ruolo centrale della UIF nel sistema antiriciclaggio, nella complessa rete di relazioni che, partendo dalle categorie di destinatari degli obblighi di collaborazione, si snoda in rapporti con le altre istituzioni impegnate nella tutela dell'integrità del sistema finanziario, nella garanzia della sana e ordinata crescita dell'economia del Paese.

La disciplina antiriciclaggio coinvolge direttamente e attivamente gli ordini professionali e i singoli professionisti. Ne definisce obblighi. Ne amplia i compiti, rendendoli più incisivi, oltre che più delicati e complessi.

Offre, tuttavia, anche la straordinaria opportunità di affermare, ancora una volta, il ruolo fondamentale delle professioni nel favorire la corretta e sana evoluzione del sistema economico del nostro Paese.

La UIF, da parte sua, manifesta piena disponibilità a sviluppare ogni proficua forma di collaborazione e a sostenere ogni utile iniziativa di dialogo a beneficio della corretta applicazione della legge e della serenità di coloro che, con equilibrio e buona fede, si apprestano ad osservarla.

**I PUNTI DEBOLI DELL'ANTIRICICLAGGIO E
LA NECESSITÀ DI UNA LEGALITÀ “PARTECIPATA”
E DAVVERO PRATICATA.**

Intervento del S. Procuratore della Repubblica di Forlì
Fabio Di Vizio

* * *

INDICE: 1.Introduzione - 2. Il contesto più ampio in cui si inserisce l'antiriciclaggio - 3. La necessità dell'impegno di tutti - 4. Ma voi credete che l'antiriciclaggio serva a qualcosa? - 5. La cultura delle regole - 6.Gli effetti della globalizzazione sull'evoluzione del riciclaggio - 7. La legalità “partecipata”: i vantaggi ai professionisti ed intermediari finanziari per la loro collaborazione all'antiriciclaggio - 8. In tempi di modernità, non c'è più spazio per posizioni di neutralità, per una terza via, tra legalità e illegalità - 9. La distinzione fra il rispetto delle regole antiriciclaggio a carico del professionista e la salvaguardia dell'interesse del cliente - 10. L'attività del GAFI, di MONEYVAL e dell'OCSE - 11. La considerazione dell'illecito fiscale nel sistema dell'antiriciclaggio - 12. I concetti di riservatezza e segretezza - 13. Gli obblighi di adeguata verifica e la ricerca del titolare effettivo - 14. La ricerca del titolare effettivo nelle società fiduciarie - 15. Il rispetto delle norme antiriciclaggio, l'occasione di “fare qualcosa per il Paese”.

1. Introduzione.

Il sistema dell'antiriciclaggio scaturente dal decreto legislativo n. 231/2007 (modificato, da ultimo, dal decreto legislativo n. 151/2009) è davvero apparato normativo articolato, con sicuri aspetti di complessità. Molti sono i contenuti del suo farsi regola concreta e noti i principi sui quali esso si fonda. Si tratta di regole fondamentali che non possono mai essere tradite, pena l'infedeltà rispetto ai doveri associati alla riserva della quale godono l'avvocato, il notaio, il commercialista piuttosto che l'operatore finanziario, pena l'inganno rispetto alle ragioni di essa e all'autorevolezza ad essa collegata. L'apparato antiriciclaggio (la norma astratta come la sua concreta osservanza) si regge, in particolare, sulla necessaria identificazione del titolare effettivo dei rapporti e delle operazioni di rilievo, sulla gestione di dati di effettivo interesse ai fini del contrasto al riciclaggio, sull'individuazione e sulla conoscenza di reali criteri di selezione e gestione del sospetto.

2. Il contesto più ampio in cui si inserisce l'antiriciclaggio.

Ma ancor prima, conviene non trascurarlo, esso si basa su un atteggiamento leale, trasparente e responsabile verso la legalità da parte del singolo cittadino cliente e del singolo cittadino destinatario dei doveri di collaborazione (attiva o passiva che sia), ossia, tra gli altri, del singolo avvocato, del singolo notaio, del singolo commercialista e del singolo bancario. Il sistema resiste se la forma è anche sostanza e se non si contenta della prima, dimenticando la seconda, se

non vi è ricerca spasmodica, attraverso le apparenti imprecisioni o equivocità (ed entro certi limiti ineliminabili) della prima, delle ragioni per violare la seconda. Se l'elusione non diventa regola e la furbizia non diventa essa stessa sistema.

Il sistema tiene, ancora, se coloro che lo devono "praticare" stimano che il problema da contrastare sia davvero tale e sia rappresentato dal riciclaggio più che dagli adempimenti (non sempre agevoli) da realizzare per adeguarsi alle regole dell'Antiriciclaggio.

Questo scritto trae origine dal serrato confronto "sul campo" con esperienze professionali diverse, dalla visione di reali contegni, conoscenze e consapevolezza espresse da persone, in carne ed ossa, impegnate nel contrasto del riciclaggio e del terrorismo internazionale. E non solo dall'esperienza degli esponenti di autorità di vigilanza e di controllo, ma anche, prioritariamente, da coloro che, assieme ai primi, sono chiamati a "praticare" quotidianamente, in prima battuta, le norme del sistema. Non vi è pretesa di bontà di risposte, non vi è certezza di conoscenza di tutti i dubbi e di tutti i difetti. Vi è solo l'aspirazione che gli spunti di riflessione proposti possano aiutare a pensare, a fermarsi ed a considerare che ha davvero un senso l'"antiriciclaggio" in Italia, che di esso v'è bisogno effettivo.

La trattazione del tema impone la ricerca e l'individuazione dell'alveo più ampio nel quale si inserisce l'evoluzione del sistema dell'antiriciclaggio. Tale esigenza di riferimenti "più ampi" non si coltiva per aspirazione ad individuare "ad ogni costo" spiegazioni di significato ordinato e coordinato per ciascun dato che si verrà esponendo. L'aspirazione sarebbe davvero velleitaria sol che si considerasse che la visione sistematica spesso difetta nel momento in cui la regola viene posta e frequentemente svanisce alla prima modifica. Piuttosto essa corrisponde alla profonda convinzione che quella in essere sia fase vivace della evoluzione delle tecniche di tutela dei diritti degli individui e degli interessi diffusi e, come non di rado accade, le forme di essa (l'antiriciclaggio ne è momento importante) si realizzano patendo la sottovalutazione, se non l'antagonismo, di chi s'era abituato a diverse e più risalenti strutture di difesa sociale ed individuale. Considerazione valida per la più parte dei destinatari della "nuova" legge, chiamati, a vario titolo, a rispettarla e farla rispettare.

Nessuno è depositario di verità rivelate e men che meno semplici, in questo forse più che in altri ambiti, trattandosi di materia ancora relativamente "giovane". Nessuno può pensare di dettare insegnamenti indiscutibili o di dare agli altri indicazioni prive di dubbi sulle modalità con le quali assolvere i propri doveri, tralasciando di considerare ovvero dimenticando le difficoltà obiettive che ciò implica e gli ostacoli che l'altro incontra e si trova in concreto a contrasta-

re. E ciò non per una visione di comodo e deresponsabilizzante realismo, né per una “ragionevole saggezza” che, in maniera inerte, tutto ammette, nulla spiega e nulla vuol cambiare. La “ragionevole saggezza” è spesso proprio l'elemento che impedisce ai sistemi normativi di farsi regola concreta, di perdere la condizione astratta e di tradursi in corrispondenti comportamenti. E' piuttosto vero che non tener conto dei problemi che l'assolvimento degli obblighi dell'antiriciclaggio comporta, non avvedersi o non voler considerare le difficoltà (anche culturali) che ne costellano la pratica, esigere un risultato di immediata e perfetta adeguatezza organizzativa e operativa da parte dei destinatari, sovente significa alimentare le ragioni stesse dell'inefficienza e della sfiducia nel sistema, offrire una giustificazione, questa sì davvero comoda, dell'inerzia, di qualsiasi pigrizia anche quella che si sostiene di non casuali scelte.

3. La necessità dell'impegno di tutti.

Ma quanto ora notato, ad un tempo, non significa che si possa pensare che la comprensione ovvero la considerazione della difficoltà di adeguarsi al sistema possano diventare, esse medesime, alibi ovvero scuse dell'inattività e che per coprire le stesse si debbano dire solo parole gradite e fingere di non conoscerne altre. Deve aversi piena consapevolezza del fatto che il sistema dell'antiriciclaggio, certo perfettibile ed emendabile, serve ed anzi è indefettibile in una società moderna ed alla sua attuazione tutti devono e comunque sono chiamati a concorrere.

Non perché tale è stata la scelta di un pretenzioso e bizzoso Legislatore che non si preoccupa delle difficoltà dei suoi “sudditi” e resta lontano dalla loro vita reale, quanto perché lo impongono le caratteristiche e l'estensione del fenomeno da fronteggiare. Perché il nostro Paese, più di altri, ne ha bisogno, se è vero che il “materiale inquinante” col quale i destinatari degli obblighi di collaborazione possono inavvertitamente trovarsi a lavorare raggiunge volumi allarmanti, di sicuro primato nel panorama comunitario. Si consideri, tra l'altro, l'entità dei patrimoni rientranti nella disponibilità delle organizzazioni criminali diffusamente radicate nelle regioni dell'area meridionale (ma non solo), l'enorme flusso di ricchezza criminale che esse annualmente ed incessantemente producono ed amministrano, i volumi eccezionali di evasione fiscale e di corruzione che si stimano caratterizzare la vita economica e pubblica del Paese secondo le voci più autorevoli e le indicazioni della Procura Generale della Corte dei Conti. Non vi è intenzione di avventurarsi in stime quantitative, ma deve rilevarsi che tutti gli studi ipotizzano importi che si attestano attorno ad alcune centinaia di miliardi di euro, cifre che si fatica anche solo ad immaginare, a

rendere di evidenza tangibile e che forse, anche per questo, rischiano di non essere credute.

Il riciclaggio è problema, dunque, che “ci riguarda”, che interessa il nostro Paese, non un tema lontano, astratto, vago, non solo un argomento “da seminari” o da “corsi di formazione” per convegnisti professionali, adepti o cultori (più o meno spontanei) della materia. Per avvedersene sarebbe sufficiente porre mente al fatto che questa enorme massa di ricchezza sporca ed inquinante (che in rapporto a quella lecita raggiunge percentuali davvero ragguardevoli, come quasi si ha timore di ammettere e si finisce per tacere) per mantenersi e rafforzarsi deve ineluttabilmente trovare forme per nascondersi, che valgano non solo a preservarla, ponendola al sicuro, ma quanto più possibile ad incrementarla, a renderla più grande e gestibile da parte dei suoi spregiudicati titolari, assolutamente interessati a reperire forme giuridiche ed economiche e complicità personali che, mantenendoli nell’oscurità, gliene preservino il controllo, convertendola in “ricchezza pulita”, occultandone e dissimulandone irrimediabilmente la provenienza.

Tale allarmante situazione non può essere contenuta da una reazione statutale di natura esclusivamente penale, con gli strumenti offerti, tra gli altri, dagli articoli 378, 379, 648, 648 bis, 648 ter del codice penale o dall’articolo 12 quinquies del DL n. 306/1992. Sarebbe davvero illusorio crederlo. Essa rende imprescindibile una reazione “civile” accorta, articolata, composita, meno episodica ed occasionale, sostenuta dalla coscienza che “molto” è in gioco e “tanto” è da preservare nell’interesse della vita (economica, sociale e personale) dei cittadini. E che di tale difesa l’apparato normativo dell’antiriciclaggio è parte oltremodo significativa.

E’ anzitutto improcrastinabile un mutamento culturale, una diversa visione e un diverso modo di intendere e di praticare il sistema dell’antiriciclaggio. Esso deve essere conosciuto senza paure e vissuto non come macchinario “invasivo” e “nemico” ma come apparato, se non “amico”, certo di difesa e di garanzia, poiché esso tutela (e sempre più è chiamato a farlo) le condizioni materiali e basilari delle libertà (anche personali e non solo economiche) di ciascun cittadino. Serve allo Stato, perché possa perseguire il bene comune e non gli interessi di pochi, spesso sostenuti da pretese di onnipotenza, sorrette dalla obiettiva ed attuale forza economica della quale dispongono. Serve alle imprese, perché possano continuare ovvero cercare di praticare la loro attività in un sistema di leale e vera concorrenza. Serve alle banche perché possano assistere i risparmiatori, gli investitori ed i clienti secondo logiche sane e criteri di effettivo merito, con vera attenzione alle idee di intrapresa e non alla pura, immediata e già presente forza economica dei beneficiari. Serve ai professionisti per salvaguar-

dare, tra l'altro, con la propria capacità e competenza, i valori alti in cui credono, che praticano e difendono e, con essi, per difendere il proprio onore. Ma serve, anche e prima di tutto, a ciascun cliente, a ciascun risparmiatore, a ciascun debitore, a ciascun investitore, a ciascun cittadino.

E serve, ancora, ad un'idea vitale ed irrinunciabile per lo Stato, che deve animare ogni individuo, nel profondo. L'idea per la quale il rispetto della legalità non svantaggia, non pone in condizione di sfavore rispetto a coloro che organizzano i comportamenti professionali e sociali programmando o anche solo ammettendo la violazione delle regole, l'idea cioè che non esistano le regole "degli altri" e le regole "per sè". Ed è indispensabile non far appassire l'idea che rispettando la legge si può restare nel "mercato", anche perché i clienti faticeranno a trovare altri colleghi ed altri imprenditori finanziari disposti a praticare la trasgressione delle norme ovvero "accoglienti" verso corrispondenti richieste.

Ogni articolazione dello Stato, in tal senso, è chiamata a offrire ragione concreta della fiducia riposta da ciascun cittadino nel generale rispetto delle norme e a non ridurre mai l'impegno di chi rispetta la legge a pericolosa e solitaria testimonianza etica e civile. In proposito, ciascuna delle istituzioni del sistema di controllo (dalle autorità amministrative a quelle giurisdizionali) deve vivere con senso pieno di responsabilità la consapevolezza che la fiducia dei cittadini riposa, in buona parte, sulla capacità dello Stato di essere se stesso e mai, neppure in apparenza, strumento "di" ovvero "per" pochi. Nel momento in cui si dovesse formare e diffondere il convincimento che il rispetto delle regole "non conviene", ovvero che "costa troppo" e "non rende competitivi", perché si stima che altri, in maniera indisturbata, possano trarre forza e opportunità proprio dalla loro violazione, in quel momento sarebbe posta in crisi la possibilità di tutelare effettivamente il singolo individuo "perbene". Se si dovesse pensare, poi, che lo Stato "dorme" e "non si desta", in quel momento il singolo cittadino onesto, tutti i cittadini onesti correrebbero il rischio di sentirsi, e forse essere, irrimediabilmente soli.

Ecco perché la trattazione dei punti deboli del sistema dell'antiriciclaggio, impone di riconoscere che la prima emergenza da affrontare ha natura eminentemente culturale e richiama, più di quanto non si creda, il valore della difesa dello Stato e degli individui, dei valori e degli interessi dell'uno e degli altri.

L'analisi va condotta guardandosi dentro e negli occhi, cercando di parlare della situazione dell'antiriciclaggio in Italia per quello che essa davvero è o ci sembra, e non per come si vorrebbe che apparisse, senza compiacere il desiderio di molti di sentirsi dire che già tutto è stato fatto e tutto è a posto. Certo, in tal senso, la cultura dell'antiriciclaggio ha registrato passi avanti negli ultimi pe-

riodi ed ad essa hanno concorso istituzioni di settore oltre che gli stessi operatori destinatari degli obblighi imposti dalla normativa. Ma amor di verità impone di riconoscere che ancora molto è da fare, che tutti gli operatori devono costruire assieme una mentalità condivisa che si alimenta della pratica dell'antiriciclaggio e della consapevolezza delle difficoltà concrete di essa, secondo doveri e strumenti sempre più conosciuti, con la convinzione che esso serve, che ad esso tutti possono e devono contribuire, anche per eliminarne i difetti. E possono farlo come semplici clienti, come professionisti, come intermediari bancari e finanziari, come esponenti di organismi di vigilanza e di controllo.

Un sistema in cui tutti sono chiamati ad assumersi fino in fondo le proprie responsabilità, con l'impegno della conoscenza, senza fingere ignoranza. Con la garanzia che quell'impegno può tradursi in risultati effettivi, se necessario anche a mezzo dei pronti aggiustamenti, ma senza individuare, solo in essi o nei ritardi con i quali essi intervengono, la salvezza o la crisi del sistema.

Una cultura che, come si accennava, non identifichi il problema da gestire nell'antiriciclaggio, quanto nel riciclaggio, una pratica che non eluda ovvero non riempia spazi vuoti (o apparentemente tali) con contenuti che finiscono per tradire il significato del sistema, per imbottirlo di contenuti opposti (dall'individuazione del titolare effettivo, ai contenuti del dovere di astensione ex a. 23 decreto legislativo n. 231/2007), per continuare a mantenere segreto ciò che tale non può essere.

4. Ma voi credete che l'antiriciclaggio serva a qualcosa?

L'esposizione che segue viene ordinata secondo l'inusuale schema di risposte ad ipotesi di interrogativi che l'estensore immagina di porre a chi lo ascolta e lo leggerà, al destinatario dei doveri di collaborazione. Si tratta di interrogativi nati ad obiezioni davvero ascoltate ed a dubbi confessati e forse mai fugati. Per la sincerità con la quale le obiezioni sono state esposte se ne parlerà, più o meno, "sottotraccia" in tutte le pagine che seguono.

Le domande che si vuol porre non sono semplici, come non potrebbe essere in un ambito quale quello che occupa, ma sono meno retoriche di quanto possa sembrare e forse valgono a chiarire il senso di molte delle cose già sinora sostenute.

Anzitutto, si vuol chiedere: "ma voi, credete all'antiriciclaggio, credete cioè davvero che serva a qualcosa e che non sia solo un ulteriore intralcio nella vostra attività professionale? come dire, qualcosa per mettere "a posto le carte", per quello che viene richiesto, ma nulla più, nulla più di un vezzo dei tempi moderni?"

Ed ancora: “voi ritenete che possa esistere una organizzazione pratica dell’antiriciclaggio basata su forme diverse rispetto a quelle attualmente previste e senza partecipazione e responsabilizzazione diretta degli operatori prossimi al cliente?”

Inoltre, “ritenete che possa esistere un’azione di contrasto del riciclaggio (e del terrorismo) costruita senza reti globali ed integre (“senza buchi”), senza l’unione (vera e non di facciata) tra gli Stati, i territori ed soggetti in essa coinvolti, senza comune ed omogenea sensibilità rispetto alle tipologie di operazioni rilevanti, ai doveri di individuazione e comunicazione del titolare effettivo di esse ed al contenuto del dovere di astensione?”

Ed infine, “voi considerate la trasparenza imposta dalla normativa antiriciclaggio quale reale vincolo all’intrapresa individuale, all’economia, agli scambi ed ai movimenti di cui essa si sostanzia ed allo svolgimento del vostro mandato professionale e di contro la segretezza quale valore ovvero strumento coesistente allo sviluppo di essa?”

Si pone la prima domanda perché dovendo parlare dei punti deboli dell’attuale sistema dell’antiriciclaggio, uno dei più insidiosi di essi, lo si accennava, risiede nella convinzione silenziosamente vissuta da non pochi dei destinatari circa la sua inutilità, per i risultati che produce a fronte degli sforzi che richiede e per la portata del fenomeno da contrastare.

5. La cultura delle regole.

Ed allora, occorre parlare delle ragioni per cui bisogna credere al sistema antiriciclaggio e di quelle per le quali necessita temere ciò che può incrinarne la razionalità, l’articolata coerenza operativa e, con essa, l’efficacia. E difatti, la reale validità della disciplina di contrasto del riciclaggio non si apprezza solo considerando le caratteristiche e la razionalità dello specifico complesso di norme di cui si compone. Non è sufficiente cioè esaminare le regole dell’azione e dell’organizzazione che ne garantisce il rispetto. In proposito, è assolutamente determinante, anche, valutare da quale atteggiamento, ovvero da quale convinzione i soggetti chiamati ad osservare le norme, come quelli chiamati a farle osservare, in concreto muovano rispetto ad esse. Oltre che le regole, dunque, occorre tenere in conto la cultura che di quelle regole hanno gli uomini, il grado di adesione spontanea rispetto ad esse, influenzato dal livello di intima persuasione che alberga nei destinatari circa la loro necessità ed utilità. Le migliori previsioni astratte, infatti, quelle cioè in teoria capaci di disciplinare adeguatamente la manifestazione storica di interesse, si possono ridurre, alla prova dei fatti, “davvero a poca cosa” se non si crede alla loro capacità di governarla, se

non si condividono i valori che esse mirano a tutelare come la necessità stessa della disciplina. Per questo è pericolosa ragione di debolezza del sistema anti-riciclaggio la convinzione, non estranea all'animo di molti di coloro che sono chiamati a rispettarlo, che esso non serva (in assoluto o per come in concreto e storicamente strutturato) o, addirittura, sia di impaccio alle attività rispetto alle quali opera.

Per confortare il convincimento che il sistema dell'antiriciclaggio (certo perfettibile, non fosse peraltro perché si trova a contrastare un antagonista che assume rapidamente forme mutevoli e cangianti) serve ed anzi è imprescindibile in una società moderna - concretando una delle forme più evolute di tutela delle libertà fondamentali dell'individuo - è sufficiente considerare le ragioni per le quali il riciclaggio deve spaventare seriamente e deve essere realmente avversato. Esso è anzitutto fenomeno economico-finanziario, capace, per dimensioni, di alterare l'ordinato assetto, anche monetario, di singole nazioni e con esse di intere aree regionali. Per rendere più concreto il concetto, taluno ha valutato che il volume complessivo dei capitali sporchi interessati da questo fenomeno equivale al prodotto interno lordo di importanti paesi industrializzati come l'Italia e la Spagna. Il Fondo monetario internazionale ha indicato, sul piano macroeconomico, come potenziali conseguenze del riciclaggio: a) le variazioni della domanda di capitali che non appaiono coerenti con le variazioni registrate nei fondamentali; b) la volatilità dei tassi di cambio e dei tassi di interesse a causa di trasferimenti di fondi transfrontalieri non previsti; c) la crescita della instabilità dei passivi e dei rischi per la qualità degli attivi delle istituzioni finanziarie (che creano, in generale, rischi di sistema per la stabilità del settore finanziario e per gli sviluppi monetari); d) gli effetti negativi sul gettito fiscale e sulla ripartizione della spesa pubblica a causa di un'errata valutazione del reddito e della ricchezza; e) gli effetti di contaminazione delle operazioni legali dovute alla preoccupazione degli operatori di un loro possibile coinvolgimento in ambienti criminali; f) gli effetti distributivi specifici su altri paesi e, cioè, l'effetto "bolla" dei prezzi degli attivi dovuti alla disponibilità di denaro sporco.

6. Gli effetti della globalizzazione sull'evoluzione del riciclaggio.

Tali effetti sono favoriti dalla progressiva globalizzazione dell'economia e della finanza, la quale, come noto, non produce solo risultati positivi (quali l'accentuazione dello sviluppo economico mondiale), ma genera anche gravi pericoli. I flussi economici e finanziari possono crescere a dismisura e la localizzazione dei fondi può mutare repentinamente, generando crisi di instabilità e, in casi estremi, anche conseguenze politiche. I costi indotti dall'instabilità fi-

nanziaria, di poi, in alcuni casi, possono importare ed hanno determinato perdita di ricchezza e di risparmi e, nei sistemi più deboli (che avevano riposto eccessivo affidamento sulla finanza internazionale) l'impovertimento di intere fasce di popolazione; in altri casi, si è prodotta inflazione e disoccupazione. In una espressione, il riciclaggio non genera solo facili ed ingenti guadagni sporchi, ma origina tanta e persistente povertà, rende più forti coloro che delinquono a scapito di coloro che rispettano le regole del vivere sociale; e così, pone in pericolo queste ultime.

Inoltre, la globalizzazione favorisce (anche) la criminalità economica, ossia l'impresa criminale, poiché la rimozione delle barriere alla libertà di movimento dei capitali, la maggiore velocità e il minor costo delle transazioni finanziarie elettroniche, lo sviluppo di tecnologie di pagamento alternative, assieme alla crescita dell'offerta dei servizi bancari e finanziari, aprono varchi facilmente utilizzabili per l'occultamento dei profitti derivanti da attività criminali. In tale contesto, ordinamenti caratterizzati dalla debolezza della regolamentazione e del controllo dei sistemi finanziari assurgono a luogo elettivo di attività economicamente distorsive (frode, corruzione, riciclaggio, elusione ed evasione fiscale), con conseguente menomazione dei requisiti essenziali di trasparenza, funzionalità, efficienza e sicurezza dei mercati. Secondo la Banca mondiale ogni anno tra i 1.000-1.600 miliardi di dollari frutto di attività criminali (la metà da paesi poveri) arrivano nelle "oasi" e sono scarsi i successi nel bloccare i flussi e impedire che in queste "terre" capitali puliti e sporchi si mischino senza essere più distinguibili. Vi è il concreto rischio, quindi, che la globalizzazione, favorendo obiettivamente anche pratiche criminali, amplifichi ulteriormente gli effetti di queste, ossia il calo del livello generale di benessere e gravi conseguenze negative sulla reputazione delle istituzioni finanziarie, uno dei principali aspetti di cui l'investitore tiene in conto.

Non è un caso, dunque, che la Terza Direttiva europea (2005/60/CE), come illustra il *Considerando n. 2*, muovendo dalla rilevata presenza di criminali che utilizzano il sistema bancario e finanziario e altre attività economiche per occultare l'origine dei proventi di attività criminose o per canalizzare "fondi di origine lecita o illecita a scopo di finanziamento del terrorismo", introduca misure comuni al fine di garantire la "solidità, l'integrità e la stabilità degli enti creditizi e finanziari" e la "fiducia nel sistema finanziario nel suo complesso". Ed ancora, nel *secondo considerando* del Regolamento europeo 1889/2005 (relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita da essa), si ricorda che "l'introduzione dei proventi di attività illecite nel sistema finanziario ed il loro investimento previo riciclaggio sono pregiudizievoli ad uno sviluppo economico sano e sostenibile". E si deve considerare con estremo

rispetto le preoccupazioni ora ricordate, sottese all'evoluzione normativa internazionale e sopranazionale, muovendo dalla considerazione che essa non è animata da un pregiudizio culturale ovvero ideologico verso l'idea della libera economia di mercato, quanto da una lucida visione della necessità di salvaguardarne le fondamenta.

7. La legalità “partecipata”: i vantaggi ai professionisti ed intermediari finanziari per la loro collaborazione all'antiriciclaggio.

In tal senso, deve ritenersi che i costi delle forme di collaborazione attiva e passiva facenti carico ai professionisti ed agli intermediari finanziari, in quanto suscettibili di essere strumentalizzati ai fini di riciclaggio, non sono altro che “investimenti”, a garanzia della loro reputazione e dei benefici che possono provenire loro dal corretto funzionamento dei mercati, in contrasto con gli effetti negativi sopra esposti.

Questo può dare un significato più preciso e meno astratto a quanto si sosteneva in merito alla necessità che al sistema dell'antiriciclaggio si creda convintamente, anche per interesse, non fosse altro che per l'utilità che da esso può derivare al sistema economico sano. Anzi, può sostenersi che l'effettività delle norme nella specifica materia (ossia l'effettiva osservanza di esse) non deve essere affidata in via prioritaria alla forza dissuasiva riconnessa al pericolo di un accertamento della loro violazione. Essa deve riposare, primariamente, sulla loro capacità di persuadere della loro indispensabilità ed utilità. Piuttosto che parlare delle sanzioni apprestate per garantire l'osservanza del sistema (sanzioni dalle quali peraltro non si può realisticamente prescindere, al pari di un serio ed effettivo sistema di controllo, anche statutale), dunque, merita sostenere il convincimento che delle previsioni e dei principi dai quali esse sono sorrette (perfettibili le une e gli altri) una società moderna non può più fare a meno. Nel settore di interesse è quindi opportuno privilegiare la logica della condivisione dei valori e del significato delle norme rispetto alla logica sanzionatorio-repressiva (che pure, entro certi limiti, non può mai scomparire), coltivando e sostenendo le ragioni della convenienza, ossia dell'utilità del rispetto delle norme, al pari delle considerevoli opportunità, anche gestionali, che esso offre.

Ancora, si chiedeva in precedenza se si ritiene che possa esistere una organizzazione pratica dell'antiriciclaggio basata su forme diverse rispetto a quelle attuali, e senza partecipazione e responsabilizzazione diretta degli operatori prossimi al cliente. La questione ha rilievo e senso perché ancora oggi molti destinatari della disciplina (deve dirsi specialmente sul fronte delle libere professioni, ma non solo) paiono non aver abbandonato la contestazione

(anch'essa più o meno silente) di un loro diretto coinvolgimento nel sistema di interesse, per l'intima convinzione che quanto la normativa chiede loro è un "controsenso" ovvero "un assurdo psicologico", a principiare dalla necessità di valutare il cliente a fini diversi dall'instaurazione e dal mantenimento della relazione contrattuale e professionale, secondo prospettive che essa possono addirittura incrinare.

Questa ragione di critica del sistema attuale deve essere considerata ma anche avversata, per ragionati motivi.

La legalità "partecipata" (non solo "anche", ma "anzitutto") da colui che è prossimo alla fonte di pericolo è l'unico sistema di difesa rispetto a fonti diffuse di aggressione dei beni giuridici "estesi". Si intende far riferimento ai beni non riducibili sotto l'integrale controllo di un unico titolare né di un unico tutore. Quanto più esteso è il bene da salvaguardare, tanto più ampio, diffuso e partecipato deve essere il sistema di controllo e difesa, quanto più il bene è di tanti o di tutti, tanto più tanti o tutti devono essere chiamati a fare consapevolmente qualcosa per tutelarlo. E per ragioni, si direbbe, ontologiche, la responsabilità prioritaria non può che gravare su chi si trova vicino alla fonte del pericolo.

8. In tempi di modernità, non c'è più spazio per posizioni di neutralità, per una terza via, tra legalità e illegalità.

E' indubitabile che i beni che vengono lesi o posti in pericolo dal riciclaggio, lo si accennava, hanno tali caratteristiche di estensione ed ampiezza ed impongono risposte "partecipate", solo in tal caso efficaci, non di mera forma, non di mera testimonianza, non di mera "deresponsabilizzante" (apparente e sciatta) osservanza. Con la struttura del controllo, è la moderna nozione di legalità che impone adattamenti rispetto alla accezione che essa poteva avere allorché è sorta, alla fine del settecento, forse mantenutasi ancora sino alla fine degli anni '80, prima dell'avvento della globalizzazione. Proprio quest'ultima ha importato la necessità di mutare le forme di controllo e di difesa della legalità, non solo in campo economico. Ma davvero non si stima possibile rimpiangere una legalità un po' poliziesca, gestita secondo la logica "di guardie e ladri", anzi, "tra" guardiani e malfattori, con tutti gli altri meri spettatori, come "terzi". Piuttosto, anche in tal caso, non per retorica, ma per condizione razionale, la legalità è impegno quotidiano di tutti, al quale tutti sono chiamati a prendere parte e che ciascuno deve praticare, per se stessi e anche per gli altri, per la parte prevista dall'ordinamento. E a tutti deve interessare perché non c'è più (se mai c'è stato) spazio per posizioni di neutralità (ossia di "terzietà") tra la legalità e

l'illegalità. Se si condividono i valori della prima si deve trovare il modo e la forma per essere parte del sistema di controllo diffuso che essa presuppone e del quale essa si sostiene. Senza con ciò immaginare il pericolo di Stati autoritari, resi impraticabili, anzi, proprio attraverso questo controllo (diffuso, partecipato e consapevole), costruito sulla responsabilità di ciascun cittadino.

Si intende sostenere, in altre parole, che, in tempi di modernità, il rispetto della legalità non nasce solo da un esercizio dei poteri dello Stato riguardoso delle leggi, e dunque lontano dagli arbitri. Il rispetto della legge e, con esso, la tutela dei valori che essa preserva è bene di tutti, al quale tutti devono contribuire. Esso si ciba, principalmente, della consapevole osservanza dei doveri da parte dei cittadini, dell'abbandono da parte degli stessi di ogni ammirazione per percorsi brevi, quantomeno in ambito sociale, del disinteresse genuino da parte di costoro verso ogni elusione furba, dell'imbarazzo vero di ogni cittadino nel prospettare amnesie di convenienza o nel ricevere "rapide strizzatine d'occhi", non richieste ed allusive. In tempi di modernità, piena ed autentica, non di maniera, la legalità non è data solo dalla "rigidità" delle norme che lo Stato stabilisce e che lo impegnano per i fatti futuri, non vive solo per l'abolizione dell'arbitrarietà e dell'imprevedibilità delle regole che il Sovrano di turno pone e disfa. La legalità non è data, cioè, solo dai limiti che lo Stato si dà e dà ai suoi cittadini, ma principalmente dai limiti che ciascun cittadino è capace di dare a sé stesso, senza rinunciare alle possibilità praticabili.

Eppure esiste (e merita non tacerlo, non solo tra esponenti di settori professionali minoritari) l'intima convinzione che l'affermazione di sé nasca anche dalla ribellione nei confronti dello Stato, delle sue Istituzioni, di "tutte" le "Sue" regole, quantomeno rispetto a quelle che non si sentono proprie e che devono valere, al più, per gli altri. E' questa idea antica, non più praticabile. La legalità non può esser più data "contro" lo Stato, se in Esso e nei suoi valori si crede e si crede nelle regole che esso pone a salvaguardia dei beni estesi e diffusi, di tutti o anche solo se si confida ovvero ci si avvede che un altro modo di organizzare la tutela di essi non è realisticamente dato. Certo esiste un'accezione della legalità alla cui stregua il singolo cittadino può avvalersi della forza dello Stato anche contro lo Stato stesso, proprio grazie alle norme prestabilite. Se questo preserva la personalità del singolo individuo, sottraendolo all'assoggettamento allo Stato ed ai suoi mutevoli voleri, nondimeno, in tempi di modernità, la vera difesa e l'effettiva espressione dei valori di libertà dell'individuo nasce dalla maturità con la quale l'individuo è capace (egli, anzitutto e per primo) di fare nella sua attività sociale quello che serve e che gli è richiesto per salvaguardare il rispetto delle leggi dello Stato e, attraverso questo, per gli altri. E quella lavorativa è luogo elettivo di espressione di tale ca-

pacità. Ecco (anche) perché quanto è richiesto ai destinatari degli obblighi antiriciclaggio in ambito lavorativo è “normale” espressione dei moderni doveri di cittadinanza, non “controsenso”.

In tempi di modernità, la legalità è necessariamente diffusa ed esiste se è estesa, valore condiviso e veramente partecipato, se ciascun individuo, per la sua parte, ogni giorno, vive la propria condizione di cittadino con consapevolezza dei limiti posti al suo agire e della pienezza delle possibilità offertegli. Se non vive i limiti che gli sono segnati ed i doveri che gli fanno carico con l'animo del bieco e mero vincolo rispetto ai suoi spiriti di iniziativa e di intrapresa, se ne coglie davvero il senso, il significato, per esigenze che può apprezzare come reali e non fittizie sì da poter onorare il limite ed osservare i doveri con convinzione, non per soggezione, non per paura, non per timore né per quieto vivere. Da cittadino pieno e non da suddito, ribelle, scomposto, abbandonato a sé stesso. E se le possibilità che sono date all'individuo non vengono sfruttate quand'anche create in via strumentale solo per appagarne le aspirazioni, dimenticando, con le esigenze dello Stato, quelle degli altri. Perché, anche in questo caso, per dirla con espressione di sintesi, aldilà della correttezza tecnica con la quale possono essere formulate le regole, aldilà della loro effettiva capacità di governare i fenomeni umani, se la legalità non è partecipata e praticata da tutti, la legalità non esiste. La regola finisce per cedere al comportamento di segno contrario, evapora, si fa d'acqua. Diventa testimonianza di pochi e, nel palesare la propria inefficacia, si annienta.

Se questo è vero, consegue che non esistono ambiti della vita sociale ed economica (specie quelli di cui si tratta) entro i quali la legalità sia riservata a pochi custodi o tutori, ambienti riservati, degli uni, i guardiani, verso (se non contro) gli altri, i controllati. Quest'ultima, oltre che antica, sarebbe visione inefficace, incapace di individuare e men che meno gestire i fenomeni più significativi del vivere sociale moderno, e tra essi, il crimine, che è fatto intimamente umano e perennemente moderno.

In tal senso, il sistema normativo dell'antiriciclaggio è occasione elettiva nel quale è sperimentabile la fondatezza di quanto sostenuto per dissipare in concreto il dubbio di quella che molti continuano a prospettare come condizione di absurdità psicologica. Ma di apparenza, davvero, e solo, si tratta. Il professionista e l'operatore finanziario sono chiamati a guadagnarsi quotidianamente la fiducia del cliente ma, ad un tempo, non se ne devono mai fidare fino in fondo e comunque non per sempre, quantomeno ai fini in discorso. Se vuole davvero assolvere ai doveri di corretta identificazione, adeguata verifica e appropriata gestione e valutazione delle condizioni del sospetto, base per l'inoltro di segnalazione all'autorità competente, il destinatario degli obblighi antiriciclag-

gio deve conoscere il cliente, ma non una volta e per sempre. Deve continuare a conoscerlo anche durante il perdurare del rapporto col medesimo instaurato, anche se questo costa, denaro, tempo ed energie. E non deve far finta di continuare a conoscerlo, anche se questo impegno imbarazza, non deve limitarsi a richiamare personali e risalenti conoscenze di avi e parenti del cliente di sicura e specchiata moralità. Salvo trasformare tutto in un incontrollabile e soggettivistico sistema di controllo, che finisce per tradire se stesso e le solo apparentemente comprensibili intenzioni di non scontentare nessuno, trovando una terza via tra legalità ed illegalità.

9. La distinzione fra il rispetto delle regole antiriciclaggio a carico del professionista e la salvaguardia dell'interesse del cliente.

Qualcuno intravede nel tipo di attenzione e di rapporto col cliente richiesto dal sistema antiriciclaggio una logica delatoria, difficile da accettare, propria di colui che, capace di guadagnarsi un rapporto di confidenza con il cliente, pare predisporre a tradirlo, ovvero mettersi in condizione corrispondente. Ma è vero tradimento, questo, o non piuttosto inganno, non solo di regole, ma dei valori da esse presidiate, la condotta di chi finge di controllare, mostra di verificare ed identificare il cliente, salvo gratificarlo con rassicurante ed insinuante cenno di intesa, dando a vedere che è “tutta scena”, che “le carte devono essere messe a posto” perché lo vogliono le regole dello Stato, ma che poi limiti e controlli reali non vi saranno e non vi saranno più. Il nostro è un Paese nel quale, sovente, le carte “sono tutte a posto” e tali sembrano per lungo tempo. Eppure, spesso, a distanza di tempo, danneggiando la vita di tanti, i conti non tornano, e per vero non erano mai tornati. E qualche volta, spesso, lo si sarebbe visto, se solo le carte le si fossero lette ed anche solo alzate. Talvolta quelle carte non vengono alzate per amore di serenità, male che può affliggere pure tanti esponenti di organi pubblici di controllo.

Già, l'assurdo psicologico ricorda le parole del professore ed avvocato fiorentino Piero Calamandrei che nel 1935 diede alle stampe un libro in cui notava come i pubblici ministeri vivessero, pure essi, un assurdo psicologico. Segnalava l'autore: “Fra tutti gli uffici giudiziari, il più arduo mi sembra quello del pubblico accusatore: il quale, come sostenitore dell'accusa, dovrebbe essere parziale al pari di un avvocato: e, come custode della legge, dovrebbe essere imparziale al pari di un giudice. Avvocato senza passione, giudice senza imparzialità: questo è l'assurdo psicologico nel quale il pubblico ministero, se non ha uno squisito senso di equilibrio, rischia a ogni istante di perdere per amore di serenità la generosa combattività del difensore o per amore di polemica la

spassionata oggettività del magistrato”. Si parla dell’assurdo psicologico del Pubblico ministero (che certo ha connotazioni diverse rispetto a quelle dei destinatari dei compiti di collaborazione attiva antiriciclaggio) non per stigmatizzare la difficoltà delle persone tenute all’osservanza degli obblighi antiriciclaggio, né per svilirla, quanto per segnalare che essa è condizione più diffusa di quanto possa stimarsi e non deve offrire alibi alla pretesa di sostanziale inattività che pure continua nei fatti a registrarsi. La tutela effettiva dell’operatore è data, anche in tal caso, non dalla fuga dalla responsabilità e, prima, dalla conoscenza, quanto dal riconoscimento di tale problematicità, se del caso dalla sua manifestazione in forma adeguata a risolverla e non a nasconderla. In tal senso, è necessario che il destinatario degli obblighi antiriciclaggio non si senta abbandonato a questa difficoltà, che vi sia possibilità di interlocuzione seria e praticabile con le associazioni di categoria e professionali e con le Autorità di controllo e di vigilanza. Ma, con pari schiettezza, occorre anche considerare che la difficoltà di cui si discorre è omogenea o comunque non dissimile da quella vissuta in altri aspetti dell’attività imprenditoriale e professionale, chiamata a svolgersi mantenendo una linea di azione sempre conforme alle norme, quali che siano gli interessi personali ed economici dei clienti. Anche in altri incarichi “privati” (si pensi, tra gli altri, ai sindaci scelti di fatto dai loro stessi controllati e indissolubilmente vincolati alla loro sorte) i designati sono spesso chiamati a vivere eguali o simili “paradossi”, se tali li si vuol proprio considerare, quanto non semplicemente l’esercizio consapevole e pieno delle competenze riservate, il “*proprium*” che giustifica la riserva professionale. Ciò che si può pretendere è che il rilievo di essi non valga a vanificare il senso di un intero sistema ove il medesimo, come in questo caso, corrisponde ad interessi di salvaguardia di libertà fondamentali di tutti. Anche perché quell’imbarazzo (o quel “paradosso”, se proprio vi è affezione per questa espressione) l’ordinamento giuridico lo ha risolto e l’ha risolto a vantaggio di tutti o di tanti contro il cattivo e personale interesse di pochi.

Il tema della globalità dell’azione di contrasto del riciclaggio e del terrorismo è sovente esaminato sotto diversi profili, da quello dei territori e degli Stati tra i quali deve realizzarsi omogeneità di discipline e di sensibilità giuridiche a quello del difficoltoso equilibrio tra i diversi (non opposti) valori della trasparenza e della riservatezza delle informazioni di interesse, passando dalla definizione delle cerchia dei soggetti più direttamente coinvolti (e responsabilizzati) in tale attività di resistenza ed ostacolo. Prima di esaminare gli altri ambiti, merita ribadire (per portare a termine la risposta alla domanda), che non può in alcun modo condividersi la pretesa di alcuni esponenti delle professioni (talvolta silente, talaltra più manifesta) volta a conseguire limitazioni (se non esenzioni)

rispetto ai contenuti dei doveri antiriciclaggio attualmente su di essi incomben-
ti (tra gli altri ex aa. 12, 16 e 36 e 41 d.lgs. n. 231/2007). Essa normalmente vie-
ne giustificata adducendo, tra l'altro, l'esistenza di insanabili aree di tensione
tra gli interessi presidiati dal sistema normativo dell'antiriciclaggio ed i valori
costituzionali a tutela ed in attuazione dei quali viene esercitato il ministero di-
fensivo e l'attività professionale in senso lato, nonché gli strumenti attraverso i
quali essa si esplica (a principiarsi dal segreto professionale). Le ragioni del dis-
senso non risiedono solo nel diverso esito cui si perviene a seguito del bilan-
ciamento degli interessi coinvolti (ed in "contraddizione") ovvero nel fatto che
la disciplina antiriciclaggio in essere (che tali esenzioni o limitazioni non pre-
vede) non pare sospetta di irragionevolezza - solo che si considerino gli inte-
ressi che presidia e (per dirla in sintesi) quanto "davvero male" facciano, in ter-
mini sociali, il riciclaggio ed il terrorismo, che sembra parente minore e diment-
ticato del primo, ma che è pur sempre presente dietro molte operazioni di ri-
ciclaggio - ma, anzitutto, in ragioni di stretta convenienza e tutela per l'attività
e la figura dei professionisti. Anche in questo caso, forse, la convenienza può
essere miglior argomento di persuasione.

Si, anzitutto, ragioni di convenienza e tutela. E difatti, nella misura in cui il
riciclaggio possa realizzarsi con talune delle operazioni rilevanti indicate dagli
articoli 12 e 16 del decreto legislativo n. 231/2007 (e non si vede come possa du-
bitarsene) ed esse possano importare il coinvolgimento materiale del professio-
nista, corrisponde ad interesse di quest'ultimo poter operare in un quadro di
regole obiettive, possibilmente chiare, per svolgere (e poter svolgere) le dovute
verifiche (funzionali alle registrazioni e segnalazioni) senza sentirsi tacciato di
"invadenza" o di "impertinenza". La legge stessa, in tal senso, offre giustifica-
zione della verifica condotta, toglie ogni preteso impaccio. Se si rifugge da po-
sizioni straordinariamente formali, si converrà che il professionista assiste il
proprio cliente nella predisposizione o realizzazione delle operazioni indicate
nell'articolo 12 cit. più frequentemente di quanto non si ritenga. E la "sogge-
zione" dei professionisti ai doveri antiriciclaggio consente di tenere sempre di-
stinto (o comunque agevola tale distinzione) l'interesse del cliente, la salva-
guardia del medesimo nello svolgimento dell'incarico professionale ed il ri-
spetto delle regole che tale esecuzione disciplinano. Un professionista che per-
de il contatto con le regole, siano anche quelle dell'antiriciclaggio, per perse-
guire l'interesse del cliente "ad ogni costo", rischia di non offrire servizi ma
"servigi", come colui che scambia la necessità di condurre rigorose verifiche (a
salvaguardia, anche, della sua credibilità professionale) col ricorso a semplici
intuizioni emotive (e per ciò stesso non verificabili) dei "luoghi" e delle "per-
sone" ove si annida il bene ed il male, intuizione che non è dell'uomo e sulla

quale non può costruirsi alcun sistema di tutele. Quel professionista “senza più regole” diventa solo, molto più solo, si costringe in una condizione estremamente pericolosa, anzitutto per lui, si espone a rischi di complicità. Ed è deleterio anche per gli altri colleghi, quelli (sicuramente, la stragrande parte) che per non rinunciare a fare quei controlli si astengono dall'intraprendere remunerative relazioni professionali. Se si tiene conto delle specificità della situazione italiana, inoltre, quanto ora notato emerge con maggiore evidenza. A fronte di un numero di professionisti elevatissimo (solo gli avvocati raggiungono il numero di oltre 200.000 unità, con una percentuale di “diffusione” presso popolazione che non ha eguali nei paesi europei) il “materiale inquinante” col quale gli stessi possono entrare in contatto si attesta su volumi impressionanti, come si poneva in risalto in apertura. In un tal quadro di emergenze, vagheggiare di responsabile gestione “domestica” ed “in autonomia” (disancorata dalla restante rete antiriciclaggio) affidata all'intuizione emotiva ed all'istinto dei singoli professionisti, senza controlli, senza rapporti con altre autorità pubbliche, appare evenienza davvero svantaggiosa, in primis, per gli stessi interessi di chi invoca esenzioni. Non di rado in nome di un segreto professionale che non è in realtà funzionale all'esercizio di alcun mandato difensivo e che non pare possa arrivare a coprire (come una foderà) la partecipazione o il contributo (diretto e coevo) da parte del professionista alla realizzazione delle operazioni di rilievo antiriciclaggio segnalate dagli articoli 12 e 16 cit. Anche in questo caso, converrà abbandonare quanto prima la discussione sull' “an” ed impostare senza remore una discussione franca e costruttiva per definire modalità chiare e praticabili dell'antiriciclaggio. A ben considerare, quindi, l'estensione degli obblighi di collaborazione attiva ai professionisti prevista sin dalla Direttiva n. 2001/97/CE del 4.12.2001 e recepita dalla Legge n. 14 del 2003 e dal decreto legislativo 20.2.2004, n. 56, lungi dal costituire “un controsenso”, è forse intervenuta con rischioso ritardo nella realtà italiana e la normativa ha solo posto rimedio al pericolo che capitali di origine illecita (per quella che è nota caratteristica di evoluzione delle forme del riciclaggio) si orientassero precipuamente verso detti operatori.

10. L'attività del GAFI, di MONEYVAL e dell'OCSE.

Ancora, il sistema dell'antiriciclaggio può entrare in crisi allorché si trova a gestire il rapporto con soggetti appartenenti a paesi non collaborativi ovvero allorché si trova a governare dati sensibili e di riservatezza della clientela, imponendo l'individuazione (e la trasparenza) del titolare effettivo del rapporto o dell'operazione; situazione che, come si diceva, pare porre in tensione la fidu-

cia di cui si alimenta la relazione degli intermediari finanziari e dei professionisti coi propri clienti. E del resto, proprio l'analisi dei principali organismi internazionali ha posto in rilievo, per quanto attiene al passaggio dei flussi finanziari, la permanente importanza strategica nelle operazioni di riciclaggio e di reinvestimento di alcuni paesi noti come centri offshore, nonché il ricorrere di operazioni volte a mascherare il beneficial owner delle operazioni mediante la costituzione di appositi organismi societari o l'apertura di conti cross-border a favore di semplici titolari nominali. Ma è proprio rispetto a questi momenti di possibile crisi che il sistema deve dimostrare il suo rigore e la sua serietà, pena la sostanziale sua vanificazione e, con essa, di tutti gli sforzi richiesti e necessari rispetto alla salvaguardia dei valori sopra rammentati. Perché, per dirla con una espressione di sintesi, o il sistema è sempre seriamente impegnato a contrastare il fenomeno che intende governare o rischia di non esserlo mai.

Con riferimento al primo tema, ossia quello dei rapporti coi paesi non collaborativi, merita ribadire che non è un caso che la consapevolezza della necessità di introdurre misure di contrasto più efficaci e integrate contro i crimini finanziari ed il riciclaggio sia maturata a partire dagli anni '80, in concomitanza col profilarsi della globalizzazione e del carattere transnazionale di tali fenomeni criminali. E difatti, prendendo atto della complessità del fenomeno da avversare l'azione di contrasto si è lucidamente strutturata su vari piani (quello finanziario, quello investigativo e quello giudiziario), con l'obiettivo di costruire un "reticolato istituzionale globale", di dimensioni planetarie. Se sul piano finanziario, il corpo fondamentale delle misure di prevenzione dell'utilizzo delle istituzioni bancarie e finanziarie ai fini di riciclaggio si incentra proprio su queste ultime, coinvolgendole nell'azione di prevenzione e di contrasto del fenomeno, a livello giudiziario le misure vedono come destinatari naturali i Governi, e attraverso gli stessi, gli apparati giudiziari e le forze di polizia. Quello che emerge nitidamente è che nessuna di queste linee di azione, o per meglio dire di difesa e di contrasto rispetto al cangiante fenomeno del riciclaggio, può risultare efficace da sola, in assenza del congiunto e convergente sostegno delle altre. L'attività del Gruppo di Azione Finanziaria costituito nel 1989 in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governi del G7 (si ponga mente agli standard elaborati nelle 40 Raccomandazioni ed alle 9 Speciali ai fini della valutazione degli ordinamenti antiriciclaggio ed antiterrorismo degli Stati membri, senza dubbio il più importante strumento propulsivo nel settore della prevenzione del contrasto del riciclaggio, al quale si sono ispirate sia la Convenzione di Varsavia che la Terza Direttiva antiriciclaggio ed antiterrorismo 2005/60/CE), le intese tra il GAFI ed altri organismi internazionali (MO-NEYVAL, l'Offshore Group of Banking Supervisors), l'azione del Gruppo di

Egmont (organismo deputato proprio allo sviluppo dell'attività di collaborazione tra le autorità specializzate nella lotta al riciclaggio), l'avvio della consultazione bilaterale tra GAFI e FMI (con approvazione di metodologia congiunta per la valutazione dei paesi ai fini dell'antiriciclaggio e dell'antiterrorismo) corrispondono proprio a questa logica di lotta globale (interdisciplinare e transnazionale) del fenomeno, preservando i sistemi sani contro l'inquinamento operato dai flussi di capitali sporchi provenienti da sistemi (quantomeno) incapaci di individuarli ed arrestarli (e proprio per questo esposti ad attrarli), allargandone i confini ideali dei primi rispetto alle aree di opacità dei secondi. E così deve registrarsi che dalla Convenzione delle Nazioni Unite stipulata a Vienna nel 1988 (ratificata in Italia con la legge 328/1990), primo atto che ha imposto la criminalizzazione del riciclaggio, alla Convenzione sulla criminalità transnazionale di Palermo, ratificata con legge 146/2006, ovvero, dalla Convenzione di Strasburgo del Consiglio di Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi del reato (ratificata con legge 328/1993), alla Convenzione del Consiglio d'Europa di Varsavia del 2005 la precisa consapevolezza del carattere globale e transnazionale del fenomeno e della necessità dell'azione di collaborazione internazionale (in materia finanziaria, investigativa e giudiziaria) nel contrasto di essa si è consolidata e rafforzata. Poiché la medesima consapevolezza e convergente tendenza di sviluppo del sistema normativo si registra anche a livello comunitario, può ben dirsi che l'azione di contrasto nella materia segue una impostazione sovranazionale, essendo retta da fonti normative molteplici, internazionali, comunitarie e nazionali.

Appare significativa, in questa materia, l'esperienza ed il contributo offerto dal GAFI. In base alla *Raccomandazione 21*, al fine di individuare i paesi con deficienze regolamentari capaci di porre in pericolo anche l'integrità dei sistemi antiriciclaggio degli altri paesi, il GAFI ha costituito un apposito gruppo di lavoro per definire preliminarmente le pratiche e le consuetudini che danneggiano l'efficacia dei sistemi di prevenzione e lotta al riciclaggio. Sono stati così definiti i criteri sulla base dei quali individuare i paesi ed i territori non cooperativi, elaborandone venticinque, che si riferiscono alla prevenzione finanziaria, al monitoraggio degli aspetti legali e finanziari e alle disposizioni di carattere penale. Sono state poste in rilievo le lacune nelle regolamentazioni finanziarie che impediscono i controlli di settore, le debolezze negli obblighi di identificazione della clientela e di registrazione delle transazioni, le disposizioni che consentono una eccessiva protezione del segreto bancario e finanziario, le carenze nei sistemi di segnalazione delle operazioni sospette, gli ostacoli relativi all'identificazione del reale beneficiario e alla trasparenza delle procedure di registrazione degli enti commerciali, le difficoltà frapposte alla cooperazione inter-

nazionale, sia a livello amministrativo che giudiziario, l'inadeguatezza delle risorse assegnate alla prevenzione e alla repressione del riciclaggio. I parametri presi a riferimento per attribuire lo status di paese «non cooperativo» riguardano non solo la possibilità di cooperare sullo scenario internazionale, ma anche – e soprattutto – l'efficienza dei presidi antiriciclaggio interni. Sulla base dei rammentati venticinque criteri, il GAFI ha realizzato un'opera di monitoraggio di molti paesi per accertarne la cooperazione nella lotta al riciclaggio. Se è vero che gli obblighi antiriciclaggio enucleabili dalle Raccomandazioni del GAFI sono ritenuti privi di autonoma forza vincolante sotto il profilo del diritto internazionale (traendo autorità dal sostegno fornito all'azione del GAFI dai governi aderenti e, più in generale, dalla loro diffusa applicazione nella comunità internazionale), il loro significato, anche per il diritto interno, è sempre più accentuato (v. D.M. del 12.8.2008 di cui infra). Ulteriore contributo all'individuazione dei paesi collaborativi nella lotta globale al riciclaggio proviene dal Moneyval, ossia dal “Select Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures” - Moneyval (precedentemente PC-R-EV), organismo costituito nel settembre del 1997 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per la valutazione delle misure antiriciclaggio adottate dai paesi aderenti al Consiglio d'Europa, ma non membri del GAFI. Si tratta, in particolare, di paesi dell'est europeo e dell'ex Unione Sovietica, nonché di Malta, Andorra, Cipro, Liechtenstein, San Marino e, da ultimo, Monaco. Il Moneyval è un sottocomitato dell' “European Committee on crime problems” del Consiglio d'Europa (CDPC) e opera, in sostanza, come organo preposto alle politiche antiriciclaggio nell'ambito del Consiglio, rivolgendo ai paesi aderenti specifiche raccomandazioni in materia e sottoponendo al ricordato CDPC un rapporto annuale sull'attività svolta. Il Comitato (che si riunisce a Strasburgo in assemblee plenarie due volte l'anno, in giugno ed in dicembre) procede, secondo le procedure e le misure adottate dal GAFI, alla valutazione dei sistemi antiriciclaggio dei paesi aderenti mediante l'esperimento di esercizi di autovalutazione e valutazione reciproca (self assessment e mutual evaluation), di analisi delle tipologie di riciclaggio emergenti, di verifiche dell'efficacia delle misure adottate da ciascun paese sul piano legislativo, finanziario, investigativo e giudiziario. L'attività di valutazione delle misure adottate da ciascun paese membro nella prevenzione e contrasto del riciclaggio si articola sui criteri e le analoghe procedure elaborate dal GAFI. Esse si strutturano in risposte a specifici questionari e attraverso visite dei paesi interessati, c.d. on site visit, nonché mediante la predisposizione di apposite procedure di richiamo dei paesi con assetti antiriciclaggio non conformi e di metodologie di analisi delle tipologie di riciclaggio emergenti o di più frequente utilizzazione.

Come si accennava, il valore di questa ricca (sebbene relativamente recente) esperienza e vivace analisi dei citati organismi internazionali trova crescente ed espresso riconoscimento nel corpo della normativa nazionale. In attuazione della previsione dell'articolo 25/2 d.lgs. n. 231/2007, richiamando altresì espressamente "le informazioni disponibili a livello internazionale, le informazioni risultanti dai rapporti di valutazione dei sistemi nazionali di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo adottati dal Gruppo d'Azione finanziaria internazionale (GAFI), dai gruppi regionali costituiti sul modello del GAFI, dal Fondo monetario internazionale o dalla Banca mondiale sulla base delle Raccomandazioni e della Metodologica del GAFI riviste nel 2003, nonché le ulteriori informazioni aggiornate fornite dagli Stati interessati" il Ministero dell'economia e delle Finanze, sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, ha emanato in data 12.8.2008 un decreto per individuare gli Stati extracomunitari ed i territori stranieri che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Direttiva 2005/60/CE del parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005. L'inclusione nell'elenco degli Stati e dei territori ritenuti equivalenti a livello normativo realizza due effetti. Anzitutto, gli enti creditizi e finanziari situati in paesi terzi equivalenti saranno assoggettati agli obblighi semplificati di identificazione imposti dal d.lgs. n. 21.11.2007 n. 231; in secondo luogo, le persone e gli enti italiani soggetti agli obblighi antiriciclaggio potranno avvalersi di intermediari situati nei paesi terzi equivalenti per l'esecuzione delle misure di adeguata verifica della clientela posti dal citato d.lgs.n. 231, facendo carico agli enti ed alle persone soggette a quest'ultimo di raccogliere "comunque" informazioni sufficienti per stabilire se il cliente possa beneficiare di una delle esenzioni previste dai commi 1 e 3 del ricordato articolo 25.

Quanto sinora detto, consente di comprendere come il sistema globale ed integrato di contrasto del riciclaggio che viene delineandosi, dunque, appare retto non solo dalla sollecitazione costante a consentire e favorire lo scambio delle necessarie informazioni tra le autorità amministrative e giudiziarie dei diversi Stati, ma anche dalla ricerca di una crescente e sempre più intensa armonizzazione delle forme di contrasto del fenomeno, dalle legislazioni alle organizzazioni che devono garantirne l'osservanza.

Ed anche questa appare scelta quanto mai lucida in prospettiva di prevenzione del fenomeno. L'efficacia del sistema dell'antiriciclaggio non può riposare più solo sui principi cui si è tradizionalmente ispirata la normativa in materia (v., tra gli altri, direttiva n. 91/308/CEE del 10.6.1991, d.l. n. 143/1991, convertito nella legge n. 197/1991, direttiva n. 2001/97/CE del 4.12.2001, d.lgs. 20.2.2004, n. 56, direttiva n. 2005/60/CE del 26.10.2005, d.lgs. n. 231/2007, di-

rettiva n. 2006/70/CE e normativa secondaria in tema di acquisizione ed archiviazione dei dati), ossia la canalizzazione dei flussi finanziari presso i cosiddetti “intermediari abilitati” e gli obblighi di collaborazione passiva ed attiva a carico dei suoi destinatari (ossia gli adempimenti in tema di identificazione della clientela, di registrazione nell’archivio unico informatico dei dati e delle informazioni relative ai clienti ed alle relative operazioni di rilievo nonché di segnalazione alla competente autorità, adesso l’Unità di Informazione Finanziaria, delle operazioni per le quali possa esservi sospetto che il denaro, i beni e altre utilità che ne sono oggetto provengano da uno dei delitti ex aa. 648 bis e 648 ter c.p.). In tempi di globalizzazione, infatti, il sistema può pretendere di funzionare e di preservarsi solo e nella misura in cui è capace di resistere e di contrastare gli attacchi che gli provengono, tra l’altro, dall’esterno, ossia di vincere il pericolo di “infiltrazione” proveniente da soggetti che operano in sistemi meno regolamentati e meno attenti all’individuazione delle origini dei fondi gestiti. Pericolo che impone una azione globalizzata e culturalmente evoluta di contrasto del riciclaggio.

Appare utile, in proposito, introdurre un ulteriore argomento, senza pretesa di esaurirne la trattazione, scaturente dal dibattito assolutamente attuale sulla cosiddetta lotta ai paradisi fiscali. Un punto debole del sistema dell’antiriciclaggio può essere individuato nella diversa sensibilità degli ordinamenti nazionali rispetto al fenomeno dell’evasione fiscale. Non sfugge che molti paesi iscritti nelle diverse liste emanate dall’OCSE sulla base dei profili di maggiore o minore criticità delle rispettive legislazioni interne in tema di scambio a livello internazionale delle informazioni pertinenti i soggetti non residenti necessarie al contrasto dell’evasione fiscale (nere, grigie scure o grigie chiare che siano), ovvero nelle black list ai fini fiscali emanate dal MEF con decreto del 21.11.2001, sono invece considerati “equivalenti” in termini di sistema antiriciclaggio (e dunque inseriti nella “lista bianca” del D.M. 12.8.2008). Di talché non perfetta appare la corrispondenza tra l’inclusione in quest’ultima (come spiegato sopra organizzata su più fattori di verifica e tendente non solo allo scambio di informazioni, ma alla armonizzazione delle normative di contrasto) e l’inclusione nelle prime. Nonostante esista un’azione congiunta tra il GAFI ed il Comitato per gli affari fiscali dell’OCSE per individuare nel sistema di segnalazione di operazioni sospette eventuali lacune che possono determinare una mancata segnalazione in presenza di un reato fiscale e nonostante che venga stimolato un dialogo tra autorità antiriciclaggio ed autorità fiscali improntato sui principi della reciprocità e della complementarità, deve ribadirsi e registrarsi che, attualmente, un aspetto critico per il sistema antiriciclaggio deriva, proprio, dalla disomogeneità delle diverse legislazioni nazionali rispetto alla

considerazione dell'illiceità dell'evasione fiscale, atteso che rispetto ad essa alcuni Stati apprestano solo e sempre sanzioni amministrative e dunque non penali. Ulteriore difficoltà deriva dalle opzioni di politica criminale in merito all'individuazione dei reati presupposti del reato di riciclaggio nell'effettiva prospettiva di cooperazione in campo investigativo e giudiziario.

11. La considerazione dell'illecito fiscale nel sistema dell'antiriciclaggio.

Sul tema, di proposito, si omette qualsiasi considerazione circa la configurabilità nei diversi ordinamenti dei reati fiscali quali delitti presupposto del reato di riciclaggio, poiché il dato che interessa prioritariamente sottolineare è che l'attenta considerazione dell'area dell'illecito fiscale è comunque ed in ogni caso fondamentale per bene assolvere gli obblighi di collaborazione attiva in ambito antiriciclaggio. E l'esperienza segnala invece una situazione gravemente carente, sotto questo profilo, se non pregiudizialmente (non senza interessi) disattenta. Di contro, l'illecito fiscale non può essere trascurato dai professionisti e dagli intermediari finanziari sia per quanto ora notato, sia perché questo potrebbe porre in crisi la adeguatezza del sistema antiriciclaggio nel suo complesso.

Il sospetto che muove la segnalazione ex a. 41 d.lgs. n. 231/2007 è desunto tra l'altro "dalle caratteristiche, entità natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui e' riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti". Ora, trascurare la rilevanza dell'illecito fiscale, conviene dirlo con chiarezza, vanificherebbe le prospettive di successo della analisi affidata all'intermediario secondo i parametri anzidetti e condurrebbe (realisticamente parlando) a risultati sempre rasserenanti. Ogni inerzia nelle segnalazioni, infatti, potrebbe venire "giustificata" ipotizzando che i fondi siano compatibili e coerenti con la consumazione di un "mero illecito fiscale, pure di rilievo penale". E dalla logica dell'individuazione di situazioni di sospetto, si dovrebbe passare a quella (davvero deleteria) della ricostruzione pregiudizialmente "rassicurante", mai verificabile, per cui l'insolita disponibilità e l'estemporanea gestione di somme di denaro assolutamente incongruenti con l'attività esercitata e la capacità economica ufficiale del cliente e del titolare effettivo finirebbe per essere letta sempre come coerente con una ipotizzata illegalità fiscale, senza una diversa e (più preoccupante) connotazione criminale. Perché poi, a ben vedere, chi può dire che tutto è certamente o probabilmente "solo" illecito fiscale, come può seriamente garantirlo ed esserne persuaso? La diversa impostazione sopra sostenuta appare utile anche per

evitare che quella avversata diventi il comodo meccanismo di copertura, uno strumento di tacito abbandono della lotta al riciclaggio, rendendolo incontrastabile, anche quando attiene ai proventi dei crimini più turpi. E corrisponde ad esperienza consolidata che i reati fiscali “non vivono soli”, portando con sé, quasi sempre, altre tipologie di reati. Il vero problema è piuttosto individuare reali criteri selettivi di sospetti di fatti di reato, anche di natura fiscale, non di introdurre surrettizie e soggettive esenzioni.

Se questo vale nella prospettiva della gestione interna del sistema dell’antiriciclaggio, ciò è altrettanto vero quando l’ambito di esso importa l’instaurazione di rapporti internazionali, imponendo relazioni con Stati esteri, sovrani, allorché va compiuta la scelta se fidarsi o meno della capacità e della volontà delle Autorità degli altri Stati di controllare ed individuare realmente flussi di denari sospetti. In ogni scelta vi è sempre un margine di incertezza, ma essa deve essere compiuta con serietà e rigore (le stesse articolate attività di verifica svolte dagli organismi internazionali ne offrono testimonianza e conforto), svolgendo tutte le verifiche preliminari, assumendo tutte le informazioni per comprendere quanto le norme vivano in situazioni di rispetto effettivo da parte dei loro destinatari, sapendo che dalla scrupolosità di tale esame dipende la tenuta dell’intero sistema. Quanto si può esigere per i professionisti e per gli intermediari finanziari lo si deve esigere anche dalle Autorità dello Stato preposte a tali verifiche, anche nella prospettiva delle inclusioni o esclusioni dalle liste bianche o nere che siano, a fini fiscali o di lotta al riciclaggio.

12. I concetti di riservatezza e segretezza.

Ancora, l’altra questione che si poneva in apertura. Esiste l’opinione che la trasparenza imposta dalla normativa antiriciclaggio sia vincolo insopportabile all’intrapresa individuale, all’economia, agli scambi ed ai movimenti di cui essa si sostanzia e di contro la segretezza valore ovvero strumento coesistente allo sviluppo di essa. Orbene, esiste, è innegabile, una sicura condizione di crisi tra l’esigenza di trasparenza del sistema antiriciclaggio (quanto all’individuazione del titolare effettivo del rapporto o della operazione) e gli istituti giuridici che tutelano la riservatezza. Ma la riservatezza è concetto che non coincide con la segretezza, non completamente. E questo è vero specie se si considera la segretezza nell’accezione di condizione che esclude qualsiasi soggetto estraneo ad una relazione (anche le autorità pubbliche di vigilanza e di controllo) dalla possibilità di prendere legittimamente (ed a fini istituzionali e pubblici) cognizione del contenuto di informazioni note alle parti coinvolte in essa. Se cioè si intende la segretezza quale divieto assoluto della parte coinvolta ovvero richiesta

di una attività professionale (a tal ragione venutane legittimante a conoscenza) di svelare in ogni caso, a chicchessia (anche le autorità pubbliche di vigilanza e di controllo), il contenuto di tali informazioni. In questo senso però converrà ben considerare che un tal diritto alla segretezza, un diritto che pretenda di esprimersi con questi contenuti per “servire” il cliente, non solo (fortunatamente) non esiste, ma non serve allo Stato, alla fine non serve a nessuno ed è quanto mai pericoloso. Il rischio di una tal concezione e di chi vuol imporre (o mantenere) una tal pratica è quello di trasformare la delega parziale (e non priva di controlli) che lo Stato affida all’operatore professionale in quanto prossimo al cliente in una pretesa di gestire in esclusiva non solo il rapporto professionale, ma la condizione di controllo del rischio di riciclaggio, gestione in cui nessuno, neppure lo Stato ovvero le sue articolazioni potrebbe permettersi di entrare. Questa rappresenta condizione di concreto pericolo - anzitutto e proprio per coloro che muovano da questa concezione - di spingere gli operatori professionali nelle mani e nelle braccia di clienti spregiudicati, capaci di controllare i primi, in virtù del proprio potere economico. Chi nutre questa pretesa, che è vera illusione, quella di essere capace di controllare il cliente (ai fini in commento) in autonomia, secondo relazione di mera fiducia ed intuizione emotiva, rischia davvero di pregiudicare ovvero di porre in pericolo la propria professionalità, ossia di condizionarne la sorte alle sole prospettive di guadagno ed alla capacità economica del cliente per cui lavora. Non desterà scandalo rilevare che spesso la disponibilità di ingenti fondi può incidere rispetto al controllo di fatto della vita degli organismi societari, anche finanziari e bancari, può rilevare più ancora del numero o della percentuale delle azioni o delle quote del capitale sociale di essi. Ovvero che la disponibilità di patrimoni e la capacità di attrarne di nuovi ed ingenti determina le sorti delle carriere dei professionisti o degli operatori finanziari più della loro capacità di essere dei buoni antiriciclatori. Ma l’idea di banche o di professionisti interamente asserviti agli interessi economici della criminalità, specie quella organizzata, è davvero lo spettro che deve spaventare e spaurire tutti, muovendo dalla consapevolezza che in tempi di modernità e globalizzazione la capacità espansiva della criminalità finanziaria, posta la sua naturale aggressività e assenza di vincoli, può venire moltiplicata e favorita esponenzialmente proprio da tali soggetti autorevoli e della cui autorevolezza e rispettabilità il crimine si serve. In definitiva, il perseguimento del profitto non può essere l’unica direttiva, l’unico canone ispiratore della azione; non ad ogni costo, non sempre, non certo contro la legge, non a dispetto della legge.

Ma quest’ultima, non va nascosto, rischia spesso di essere considerazione mai apertamente avversata eppure non creduta e non praticata, intimamente

vissuta quale generica petizione di principio specie ove alimentata dal dubbio che altri non ispirino ad essa la propria condotta e questo conduca o possa condurre ad una condizione di disequilibrio ovvero di concorrenza sleale nella propria qualificata attività professionale. Così che per non rimanere indietro rispetto agli altri, si rischia e si percorrono strade pericolose.

Ecco perché l'adeguato assolvimento dei doveri antiriciclaggio impone una cultura della legalità praticata che non ammette mediazioni con la convenienza del momento e del singolo né con la convinzione soggettiva di poter controllare in autonomia ogni fonte di pericolo. Ecco perché non può darsi e deve temersi una visione difensiva che si orienta prima ancora che contro il fenomeno del riciclaggio contro il sistema che quest'ultimo cerca di avversare. Ecco perché anche un solo vulnus nel sistema dell'antiriciclaggio rischia di vanificarne integralmente il significato ed il valore introducendo un buco nel quale, per seguire la metafora del fiume e della rete, finisce per passare tutto quello che si voleva intercettare. Quale pescatore continuerebbe ad uscire a mare con una rete bucata? Che il buco si apra sul fronte del titolare effettivo, dei paesi stimati senza ragione equivalenti, che si nasconda sotto il "rassicurante" illecito fiscale, poco cambia. Ed ecco perché l'assolvimento dei doveri dell'antiriciclaggio impone serietà e di fuggire soluzioni estemporanee, di comodo, pensando solo di fare gli interessi del cliente ovvero di tutelarne ad ogni costo l'interesse alla riservatezza, scambiando i contenuti di essa con quelli della segretezza. Ed ancora ecco, infine, perché qui in gioco vi è la difesa della professionalità degli operatori qualificati, più di quanto normalmente si ritenga.

13. Gli obblighi di adeguata verifica e la ricerca del titolare effettivo.

Può confortare quanto ora sostenuto proprio la considerazione dell'obbligo della adeguata verifica della clientela. Non sfugge che si tratta di un obbligo il cui assolvimento può in concreto risultare complesso ed impegnativo. E' la stessa lettura dell'articolo 18 del d.lgs. 231/2007 che lo svela, imponendo (ma per vero anche consentendo) all'intermediario il ricorso a documenti, dati, informazioni ottenute da fonte affidabile e indipendente, la consultazione di pubblici registri, degli elenchi, degli atti e dei documenti conoscibili da chiunque, la richiesta di informazioni ai clienti ovvero la ricerca delle informazioni "in altro modo"; ancora, esigendo un controllo costante (e dunque non occasionale) durante il rapporto continuativo o la prestazione professionale. Ma questo sforzo, che costituisce anche sfida, rappresenta pure una straordinaria opportunità di conoscenza dei propri clienti. Pure essi, per parte loro, infatti, sono tenuti (si ponga mente all'articolo 21 d.lgs. cit.) sotto la loro responsabi-

lità a fornire le informazioni necessarie e aggiornate per consentire ai soggetti destinatari del decreto legislativo 231/2007 di adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela, fornendole per iscritto (per quelle delle quali siano a conoscenza) ai fini dell'identificazione del titolare effettivo. Si tratta di compiti attivi affidati anche al cliente e presidiati da sanzioni penali (v. art. 55/2 e 55/3 d.lgs. n. 231 cit.) i quali servono a rendere effettivo e rispettare l'impegno di conoscenza affidato agli stessi intermediari finanziari. Traspare chiaramente dal sistema dell'antiriciclaggio come i doveri e gli obblighi che esso pone non possano essere assolti in termini meramente formali. Seria ed attenta, e dunque non di maniera, dovendo essere la ricerca del titolare effettivo del rapporto o dell'operazione di interesse, atteso che l'esatta individuazione di quest'ultimo costituisce il presupposto stesso perché il sistema abbia un senso, sia razionale e sia creduto. In altri termini, questa individuazione è il vero dato di interesse che il sistema deve produrre ovvero cui deve tendere, e da questa corrispondente consapevolezza si deve essere animati. E difatti, una conoscenza che si arrestasse al cliente rischierebbe di vanificare il significato del reticolato istituzionale contro il riciclaggio. Il cliente, infatti, è semplicemente "il soggetto che instaura rapporti continuativi o compie operazioni con i destinatari indicati agli articoli 11 e 14, ovvero il soggetto al quale i destinatari indicati agli articoli 12 e 13 rendono una prestazione professionale in seguito al conferimento di un incarico" (v. art.1/2 lettera e) del d.lgs. 231 cit.); il "titolare effettivo", invece, è la "la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività, ovvero, nel caso di entità giuridica, la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano tale entità, ovvero ne risultano beneficiari secondo i criteri di cui all'"Allegato tecnico al presente decreto" (lettera così sostituita dall'art. 1, comma 1, lettera d) del d.lgs. 25 settembre 2009, n. 151). Secondo l'allegato tecnico (articolo 1, comma 2, lettera u) "per titolare effettivo s'intende: a) in caso di società: 1) la persona fisica o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllino un'entità giuridica, attraverso il possesso o il controllo diretto o indiretto di una percentuale sufficiente delle partecipazioni al capitale sociale o dei diritti di voto in seno a tale entità giuridica, anche tramite azioni al portatore, purché non si tratti di una società ammessa alla quotazione su un mercato regolamentato e sottoposta a obblighi di comunicazione conformi alla normativa comunitaria o a standard internazionali equivalenti; tale criterio si ritiene soddisfatto ove la percentuale corrisponda al 25 per cento più uno di partecipazione al capitale sociale; 2) la persona fisica o le persone fisiche che esercitano in altro modo il controllo sulla direzione di un'entità giuridica; b) in caso di entità giuridiche quali le fondazioni e di istituti giuridici quali i trust, che amministrano e distribuiscono fondi: 1) se i futuri

beneficiari sono già stati determinati, la persona fisica o le persone fisiche beneficiarie del 25 per cento o più del patrimonio di un'entità giuridica; 2) se le persone che beneficiano dell'entità giuridica non sono ancora state determinate, la categoria di persone nel cui interesse principale è istituita o agisce l'entità giuridica; 3) la persona fisica o le persone fisiche che esercitano un controllo sul 25 per cento o più del patrimonio di un'entità giuridica”.

Solo se operano su questi dati qualificati e muovono da questa consapevolezza le successive valutazioni affidate agli intermediari finanziari hanno un valore reale. Altrimenti, il sistema risulta sviato e nulla produce in prospettiva preventiva.

Ha palesato chiara consapevolezza di questo il legislatore allorché ha previsto (a. 23/1 d.lgs. n. 231/2007) che “quando gli enti o le persone soggetti al presente decreto non sono in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela stabiliti dall'articolo 18, comma 1, lettere a), b) e c) (ossia di identificare il cliente e verificarne l'identità sulla base di documenti, dati ed informazioni ottenute da una fonte affidabile ed indipendente, di identificare l'eventuale titolare effettivo e di verificarne l'identità e di ottenere informazioni sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale), non possono instaurare il rapporto continuativo, né eseguire operazioni o prestazioni professionali ovvero pongono fine al rapporto continuativo o alla prestazione professionale già in essere e valutano se effettuare una segnalazione alla UIF, a norma del Titolo II, Capo III”. E del resto, quale significato avrebbe un sistema che chiamato a gestire anche il semplice sospetto di un tentativo di riciclaggio (secondo l'ampia definizione proposta dall'articolo 2 del decreto legislativo in commento, in coerenza con la prospettiva preventiva che esso anima) non dovesse fermarsi pur dinanzi a situazioni di opacità tanto consistenti e, nel dubbio, consentire il mantenimento del rapporto o l'esecuzione dell'operazione? Salvo dover registrare che la previsione viene non di rado elusa realizzando l'operazione, proprio con la chiusura del rapporto. Sì che, di chiusura in chiusura, la traccia del denaro sporco si perde irrimediabilmente.

Questo dovere di conoscenza può in parte spaventare, perché all'adempimento di esso corrisponde la necessità per chi ne è gravato di conoscere e gestire dati e di assumersene la responsabilità. Ed infatti, solo chi conosce, può rispondere, quantomeno secondo il principi della responsabilità penale dolosa.

Senonché, concretamente parlando, altra via non è data, una fuga dalla responsabilità ingenerata dalla paura della conoscenza, doverosa e seria, e delle conseguenze di essa non è ammissibile e davvero risulterebbe irrealistica, mentre da quest'ultima conoscenza dipende l'efficacia della prevenzione dell'intero

sistema in commento. Si torna a ribadirlo, al dovere di conoscenza corrispondono anche straordinarie opportunità per gli intermediari finanziari e per i professionisti. La comprensione delle caratteristiche del cliente non è certo tematica estranea alla loro ordinaria operatività, anzi essa si incentra proprio sulla preventiva definizione di esse, a garanzia delle positive prospettive di svolgimento della loro attività professionale. E sostenere che il dovere di conoscenza della clientela imposto agli intermediari sia sovradimensionato ovvero utopistico rispetto alle possibilità di indagini di questi si scontra col dato di esperienza comune alla stregua del quale pochi soggetti conoscono davvero (almeno in termini di reale capacità reddituale) i loro clienti come la banche, le finanziarie ovvero i professionisti. Oggi, dunque, quei doveri che possono impaurire costituiscono anche una ulteriore possibilità di conoscenza, offrono il fondamento di nuovi strumenti. E non si vede come possa escludersi che di essi l'ente finanziario o il professionista non possa tenere conto anche per quanto attiene al perseguimento dei propri leciti scopi di intrapresa.

14. La ricerca del titolare effettivo nelle società fiduciarie.

Uno degli ambiti nei quali la gestione pratica del titolare effettivo ha segnalato le maggiori criticità è quello delle fiduciarie statiche, sia quali soggetti tenuti alla adeguata verifica che quali soggetti ad essa assoggettati. Converterà anche rammentare, per coglierne il rilievo, che la massa fiduciaria amministrata dalle fiduciarie italiane corrisponde a circa 70 miliardi di euro per un totale di 160.000 mandati. Proprio il rapporto tra gli obblighi di adeguata verifica ed il negozio fiduciario ha reso ancor più impellente la necessità di una riforma delle società fiduciarie, per vero più volte, anche in passato, sollecitata dallo stesso legislatore in occasione di altre riforme (v. legge 1/1991 e d.l.g.s n. 58/1998). Con la riforma del 2007, mentre le fiduciarie dinamiche sono state assimilate alla SIM ed agli altri intermediari finanziari indicati nell'articolo 11/1, quelle statiche, pur destinatarie di tutti gli obblighi di antiriciclaggio, essendo inserite nel secondo comma dell'articolo 11, rientrano tra gli intermediari di secondo livello. Ai sensi dell'articolo 25/1 del d.lgs. n. 231 cit., esse non rientrano tra i soggetti che possono usufruire dell'esenzione degli obblighi di adeguata verifica quando operano come clienti in contropartita con altri soggetti tenuti a tali obblighi. Inoltre, sono sottoposte ad adeguata verifica quando compiono operazioni o instaurano rapporti con altri destinatari della normativa, come qualsiasi cliente privato; ove effettuino un'operazione per conto del fiduciante avvalendosi di una banca devono fornire a questa i propri dati identificativi e quelli del fiduciante (titolare effettivo), offrendo in tal modo informazioni non pubbliche, ma soggette agli obblighi

di segretezza connessi all'attività professionale previsti dal d.lgs. n. 231/2007; la banca, a sua volta, deve registrarle nel proprio archivio unico informatico. Ebbene proprio questo dovere informativo pone in crisi il segreto fiduciario che si regge sulla tutela dell'anonimato del fiduciante nei confronti dei terzi. Ma solo se il primo è effettivo e seriamente rispettato può evitarsi un pericoloso vulnus rispetto all'efficacia del sistema di prevenzione dell'antiriciclaggio, basato sulla piena trasparenza dei beneficiari finali delle transazioni e su un'adeguata vigilanza. Corrispondente dovere informativo ricorre pure in presenza di operazioni svolte dagli intermediari finanziari su richiesta dei trust. La Terza Direttiva, nel prevedere a carico dei soggetti destinatari gli obblighi di identificazione e verifica del titolare effettivo, offre indicazioni specifiche rispetto alle ipotesi di trust. Quest'ultimo istituto è riconosciuto con la Convenzione de L'Aja del 1 luglio 1985, resa esecutiva in Italia con legge n. 364/1989, in vigore dall'1.1.1992. In base alla convenzione, per trust si intendono i rapporti giuridici istituiti da una persona, il disponente, qualora alcuni beni siano stati posti sotto il controllo di un trustee (soggetto investito del potere dovere di amministrare e disporre dei beni in conformità alle disposizioni del trust e secondo la legge che regola il trustee) nell'interesse di un beneficiario o per un fine determinato. I beni in trust sono intestati al trustee o ad un altro soggetto per conto del trustee e costituiscono un patrimonio separato. In termini comparativi, negli ordinamenti di civil law che hanno sinora recepito la Terza Direttiva è indubbia la necessità di rendere trust o fiduciarie pienamente destinatari, quali soggetti passivi, delle misure di adeguata verifica. Questo non esclude che in concreto possa non essere agevole l'esatta individuazione del "titolare effettivo" negli schemi fiduciari, specie in relazione al trust (beneficiario, soggetti che controllano i beni conferiti, soggetti titolari di diritti vari su tali beni, etc). E non di meno la Direttiva esclude che alle società fiduciarie possano applicarsi esenzioni da obblighi antiriciclaggio ed esse non possono introdursi neppure di fatto, perché occorre prendere atto che vi è comunque una tendenza recessiva del segreto fiduciario dinanzi agli obblighi di adeguata verifica e che tale orientamento non è vezzo dei tempi moderni, ma loro necessità.

Se certo vi è il rischio che il mandato fiduciario si svuoti in termini consistenti di contenuti, nondimeno qualsiasi riforma delle fiduciarie non potrebbe prescindere dalla necessità di rendere compatibile il principio della riservatezza con le altre forme di tutela del sistema finanziario e di accettare le limitazioni utili per la salvaguardia di questo. E la risposta al problema non può risiedere nella disapplicazione interpretativa della norma, "denunciando" il cliente professionale, in luogo del "dominus", richiamando, a giustificazione di ciò, sistemi di controllo (ad esempio quello ministeriale) e di tracciabilità (ad esempio la trasmissione

mensile all'Amministrazione Finanziaria dell'elenco dei rapporti instaurati, completa dei dati anagrafici di ciascun fiduciante). Si tratta di strumenti previsti per diverse finalità il cui "recupero" non sana la circostanza che l'ordinamento attribuisce prevalenza all'individuazione dell'effettivo centro di imputazione dell'operazione economica, collegando al suo occultamento rigorose valutazione e conseguenze .

In conclusione, si vuol parlare di note. Si rassicura il lettore rimasto "smarrito" che sì, vuol riferirsi proprio alle annotazioni a piè di pagina. La funzione che ad esse affida l'estensore è rivelatrice più di altri elementi dello spirito con il quale lo stesso si predispone alla redazione del testo dell'atto e la svolge. Vi sono le note funzionali alla "completezza" dell'elaborato, che segnalano la volontà del redattore di offrire scritti particolareggiati ed integrali, note che esprimono la volontà cioè di non tralasciare niente e se del caso neppure un'opinione dissenziente ovvero dati peculiari. Poi, vi sono le note che dicono che è bene che non si sappia (o, almeno, non si sappia in troppi o troppo) come stanno le cose, né che si sa che le cose stanno in un certo modo, le note che offuscano la diffusa conoscenza, spesso anche (e prioritariamente) per non spaventare il potenziale lettore o cliente.

Si segnala un caso di quest'ultima tipologie di note. Tratto da una circolare di una importante associazione di categoria: << Roma, 25 febbraio 2009 (*omissis*)A) Sul quesito relativo ai modi di applicazione della disciplina antiriciclaggio nel caso di rapporti intestati ad una società fiduciaria statica. In particolare, il quesito era volto a conoscere l'orientamento dell'Autorità in merito al se, ed eventualmente al come, gli obblighi di identificazione e di adeguata verifica della clientela dovessero applicarsi nei confronti (anche) dei fiducianti, attesa la definizione di "titolare effettivo" contenuta nel decreto legislativo n. 232/2007. Al riguardo, gli Uffici della Banca d'Italia muovono dalla constatazione della omessa inclusione delle società fiduciarie statiche tra le controparti nei cui confronti è applicabile il regime semplificato di adeguata verifica della clientela (v. art. 25, comma 1, d.lgs. n. 231/2007), per giungere alla conclusione (per gli stessi Uffici obbligata) che nei confronti di tali società non possono che trovare applicazione gli ordinari obblighi di identificazione della clientela, con i seguenti effetti: - ai sensi dell'articolo 18, lett.a), d.lgs. n. 231/2007, devono essere identificati *sia la società fiduciaria, quale cliente, sia i fiducianti, quali titolari effettivi* (e qui compare la nota di cui, poi, subito si dirà); - di conseguenza, la società fiduciaria è tenuta a fornire all'intermediario tutte le informazioni necessarie per il concreto adempimento degli obblighi di adeguata verifica nei confronti dei fiducianti; - l'intermediario, a sua volta, deve trattare le informazioni raccolte con le dovute cautele al fine di garantire la riservatezza dei dati relativi ai fiducianti; -

l'intermediario è, inoltre, tenuto ad applicare corrispondentemente gli obblighi di registrazione di cui all'art. 36, d.lgs. n. 231/2007".

Il testo della nota, si diceva: << conclusione, questa, la cui delicatezza induce la Scrivente ad omettere la pubblicazione della presente circolare nel proprio sito internet.....>>. Le parole che non piacciono, non devono farsi sapere a chi potrebbe impaurirsene.

15. Il rispetto delle norme antiriciclaggio, l'occasione di "fare qualcosa per il Paese".

E poi vi sono le note fredde e silenziose, che sembrano voler chiudere per sempre le pagine scritte, senza concedere appelli o momenti di risposta, perché il tempo non v'è più. Il bellissimo libro di Corrado Stajano, dedicato alla storia di Giorgio Ambrosoli, si chiude con una nota, terribile e gelida: << ai funerali di Giorgio Ambrosoli, il 14 luglio 1979, nella chiesa di San Vittore a Milano, non ha presenziato nessuna autorità di governo. Presenti invece il governatore della Banca d'Italia, Paolo Baffi, i giudici Viola, Urbisci, Galati e numerosi altri magistrati milanesi >>.

Vedendo la nota dell'associazione di categoria della quale prima si parlava, viene da pensare che non tutte le note sono uguali e che talune, più di altre, tolgono la speranza di un mondo privo del bisogno di eroi borghesi che pagano "a molto caro prezzo" il rifiuto della convenienza, per cogliere l'occasione, unica, di "fare qualcosa per il paese", nel rispetto dei valori creduti, nella coscienza dei doveri degli individui verso se stessi, verso la famiglia, verso il paese, "si chiami Italia o si chiami Europa".

A nessuno può chiedersi di essere eroe solitario e nessuno può avere o coltivare corrispondente pretesa. E tantomeno la legalità deve essere ridotta ad atto di testimonianza e di coraggio. Il coraggio, infatti, presuppone la paura e con essa si misura ed una legalità "moderna" (l'unica possibile) che dovesse nascere dalla paura, lascerebbe sgomenti.

Da questa condizione ci si può liberare solo con la pratica diffusa e condivisa del rispetto delle norme, con un atteggiamento che a tale rispetto si predisponga per scelta convinta.

Se nessun privato cittadino può e deve essere richiesto del sacrificio personale per lo Stato, tutti possono e devono essere richiesti di lealtà, fino in fondo, verso le regole che tutti tengono, pienamente liberi di fare qualcosa per il proprio Paese.

Di modo che il dovere sociale e professionale non sia più solo vincolo, ma concreta possibilità di essere cittadini, fino in fondo.



**Tanti prestiti
da gestire?
Monorata
può aiutarti.**

Informati qui.



**CASSA DEI RISPARMI
DI FORLÌ E DELLA ROMAGNA**

Vicini a voi.