

Mafie, soldi, economia illecita: tra Legge e Fantascienza

# Riciclaggio e antiriciclaggio: a nightmare lungo un secolo

ANTONIO RIGHINI

Ordine di Verona

«Sì, concordo perfettamente con Lei, ma, La prego, mi può dire a cosa serve questa normativa?»

## Premessa. I termini del problema

27 aprile 2006.

Ciao, è una giornata afosa di primavera, io mi chiamo Antonio e sono emozionato.

Vi chiederete il perché ma la risposta è ovvia. Infatti oggi compio 100 anni. Voi direte: che bello! No, bello è che in realtà sono stato invitato a partecipare al quiz Euro-Asian Dream su Canale 1 dove dovrò rispondere ad alcune domande in ordine alla normativa dell'Antiriciclaggio in Europa e in particolare in Italia tra la fine del 1900 e i primi anni del 2000.

Antiriciclaggio! Era da anni che non sentivo più pronunciare quella parola.

Antiriciclaggio! Una normativa per cui avevo pagato di persona. Voi direte perché, ma la risposta è semplice: è colpa del brutto carattere che ho! Mia madre me lo aveva sempre detto: Antonio ogni tanto mettiti la lingua fra i denti.

Diciamoci la verità: quella volta, proprio, ho cercato, ma poi... sono scoppiato a ridere e mi è scappata in un'occasione pubblica la seguente battuta sull'antiriciclaggio:

"Siamo tutti d'accordo che sia giusto combattere la criminalità organizzata con strategie fondate anche su questa nuova normativa antiriciclaggio che dovrebbe delineare una strategia definitiva di intelligence, ma quando poi vedi questi criminali in televisione, ripetutamente agli stadi, tra giornalisti e forze dell'ordine, a controllare i loro affari economici, spontaneamente ti scappano parole che non dovresti mai pensare. Ma..."<sup>1</sup>

Assorto nei miei pensieri di gioventù (bei tempi andati) non sento entrare Ornella, la *facility manager* dello studio.

"Avvocato, è in arrivo la macchina che la porterà agli studios di Canale 1 per registrare la puntata zero del programma **Passato prossimo - Storie dimenticate**. Le serve qualcosa? Mi raccomando, non si emozioni e si ricordi che stasera ci sarà la sua festa."

"Senti Ornella, non scherzare con il fuoco. Sono vecchio ma ancora in grado di farti licenziare", le dissi.

Mi girai d'istinto come per proteggermi e nell'andarmene le intimai di farmi avere senza ritardo la cartella gialla con tutti i miei appunti sulla normativa antiriciclaggio. Antiriciclaggio! Della cartella gialla non avevo bisogno, la normativa la ricordavo perfettamente, con tutti i suoi pro e i suoi contro. In sé l'idea era semplice e anche potenzialmente geniale: se non posso punire il criminale punisco il riciclatore!!!

Peccato poi che nel mondo reale le cose andassero diversamente. Soprattutto mi ricordo la domanda, dai più temuta, che i clienti, con un affondo che non ammetteva replica perché la partita è già finita prima di iniziare, con *nonchalance* ti rivolgevano: "Avvocato, ma è vero che in Italia la normativa antiriciclaggio non si applica ai criminali?"

"Sì, è vero, perché i criminali non riciclano, ma fanno riciclare." Così prontamente rispondevo a tutti per chiudere il discorso, ma la verità è che io sapevo già come avrebbero potuto a loro volta replicarmi ma che loro, per pudore e rispetto della mia integrità e onestà professionale, non mi dicevano anche se i tratti dei loro volti tradivano cosa avrebbero voluto dirmi: "Sì, da altri criminale della stessa famiglia." E allora io pensavo: colpito e affondato, meglio stare zitti!

N.B.: da allora, al fine di evitare problemi, non parlo di sport, non parlo di politica,



parlo di lavoro q.b., di donne q.b. ma soprattutto parlo di vino, non perché lo bevo, ma perché è *fashion* e perché i miei interlocutori ne capiscono decisamente poco.

\*\*\*

Marco B. si presentò a me prima dell'inizio della trasmissione per conoscermi e per fissare insieme la bussola di cosa dire e di cosa non dire. Indossava il solito completo grigio, camicia azzurra, cravatta tinta unita, impeccabile.

Absolutamente vietato il bianco: in televisione spara troppo!

"Sei pronto?", gli domandai con fare burbero, che solo i vecchi si possono permettere, mentre gli stringevo la mano.

Marco, nello scrollare le spalle, così mi replicò: "Da dove vogliamo partire?"

"Io partirei dai principi e dalla loro evoluzione storica per poi entrare nel particolare e giungere alle conclusioni."

"Capisco, ma facciamo una prova simulata, registriamola per poi montarla e vedere se funziona", mi replicò guardandomi diritto negli occhi. "Così nel durante ti spiego i tempi e i trucchi della televisione planetaria".

Provai l'istinto di picchiarlo per questo suo modo di fare irrispettoso dei miei anni (io che ho visto in diretta l'11/09/2001), ma subito pensai: "In fondo vuole solo fare bene il suo lavoro."

"Bene, se sei d'accordo io esordirei così: **Flussi ingenti di denaro proveniente da attività criminose** possono danneggiare la stabilità e la reputazione del settore finanziario e minacciare il mercato unico."

"Stop! Non stiamo mica recitando il Giulietta e Romeo di William Shakespeare."

"Vero, capisco che non ti piaccia ma mi sono permesso semplicemente di citare il primo considerando la terza Direttiva comunitaria europea relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, **vera anima** dell'intera disciplina mondiale."

"Per completezza espositiva ti devo confidare che è proprio da lì che ebbe inizio lo stiramento semantico della normativa antiriciclaggio: in altre parole la verità stava sotto la superficie nascondendo il lato oscuro della normativa".

"Antonio, la serata (tema) si fa bollente: lato oscuro dell'antiriciclaggio. Interessante!"

"Sì, sì, ma andiamo con ordine! Abbiamo detto flussi ingenti di denaro. Una persona normale sarebbe portata a pensare all'esistenza di **limiti quantitativi importanti** per giustificare la sua applicazione pratica, ma non andò proprio così visto che sul punto calò un velo di silenzio che con il metro di oggi possiamo considerare imbarazzante. E non era una questione da poco visto che in Italia attraverso i media passò **l'immagine di vivere in una società di riciclatori** che vera non era così come, ricordo che nel celebre spot dell'IBM "Soluzioni per un piccolo pianeta", non era vero che i monaci tibetani erano collegati con il mondo navigando attraverso Internet<sup>2</sup>. Detto questo, giova ai telespettatori richiamarsi ai principi che hanno indotto allora la comunità internazionale a regolamentare il fenomeno del riciclaggio del denaro sporco e successivamente del terrorismo: infatti lo scopo perseguito dalla comunità internazionale attraverso la lotta al riciclaggio di denaro sporco

SEGUE A PAGINA 16

<sup>1</sup> Scandalo Calcio Scommesse 2011.

<sup>2</sup> Mi sembra di ricordare che questo spot sia della fine degli anni 80 inizi anni 90 dello scorso secolo.

# L'incubo antiriciclaggio

SEGUE DA PAGINA 15

sarebbe stato quello di evitare un calo del livello generale di benessere determinato dalle pratiche criminali. Conseguentemente, posto che le autorità preposte avrebbero potuto perseguire politiche non adeguate, si era pensato di prevenire il problema e quindi l'intervento normativo fin da subito era apparso necessitato. Appare quindi primario conoscere cos'era il reato di riciclaggio



di denaro sporco in quanto anche oggi se ne ha una percezione vaga così da ingenerare degli equivoci nei destinatari della normativa stessa: ebbene, il reato di riciclaggio, così come definito dalla Convenzione delle Nazioni Unite adottata a Vienna nel lontano 19 dicembre 1988, era l'attività volta a dissimulare l'origine illecita dei proventi criminali ovvero l'ampia gamma di attività volta a oscurare l'origine illecita dei proventi e a creare l'apparenza che la loro origine sia lecita. In altre parole, il riciclaggio era un reato il cui oggetto derivava da un altro reato ed era per questo che si parlava di **reato di secondo grado**. Prima di illustrare nel concreto la normativa antiriciclaggio così come recepita in particolare in Italia, se sei d'accordo farò preliminarmente un breve cenno dell'evoluzione della normativa internazionale e italiana al fine di comprendere l'allora fase normativa dove attori protagonisti non erano i destinatari della normativa stessa."

"Antonio, non sei mai banale: Attori protagonisti non erano i destinatari della normativa stessa. Interessante!"

"Sì, sì, ma andiamo avanti. E' utile ribadirlo: si trattava di normativa di secondo grado e prima di gridare al lupo al lupo sarebbe stato meglio perseguire i reati di primo grado invece di caricare di obblighi formali i professionisti e gli intermediari finanziari (peraltro con la possibilità di sanzionarli ma questa è un'altra storia)."

## Evoluzione storica della normativa antiriciclaggio. Le fonti normative

"Linee roventi stasera a Canale 1! Sarà per quello che ci ha detto Antonio o per quello che ci deve ancora dire. Restate con noi, l'attesa non sarà vana! Allora Antonio, ci spieghi il mistero dell'antiriciclaggio. Sei in onda, parla pure e non risparmiarti."

"Ok, Marco, ti ringrazio per le tue parole ma io non ho fatto altro che registrare cosa successe immediatamente prima della crisi del 2014. Cosa successe poi lo sanno tutti: praticamente è presente! Ti prego però di seguire il mio percorso che ci narrerà la storia dell'idea che esistano i riciclatori. Io non ne ho mai conosciuto uno, può darsi tuttavia che il pensare che esistessero davvero denunciassero la visione di quei tempi."

"Scusa, ma non ho capito, mi puoi fare un esempio per favore Antonio?"

"Senti Marco, la storia che il criminale si trasformava in riciclatore e tutto questo giustificava la normativa antiriciclaggio non è che la gente comune l'avesse ben capita. Per loro era come parlare del sesso degli Angeli. In altre parole, chiamarli criminali o riciclatori non è che cambiasse molto, ma se, come ben sai dalla mia infelice battuta che inizialmente ti ho riportato, questi criminali erano allo stadio, la gente ovviamente pensava: almeno arrestateli! Pensavano, è così semplice! Non si nascondono neanche!"

"Ebbene: l'allora disciplina dell'antiriciclaggio, nata per gli intermediari finanziari, era una normativa a stratificazione successiva che successivamente fu estesa a cascata anche agli intermediari non finanziari, ai professionisti e ai cittadini, senza tuttavia essere a loro spiegata. Infatti, se fino agli anni Ottanta dello scorso secolo, di riciclaggio se ne parlava solamente in circoli di élite, l'allarme sociale rappresentato dal *money laundering* e successivamente dal terrorismo, determinò in ambito internazionale la formulazione di una risposta iniziale per avere un sano sviluppo economico e sociale attraverso alcuni accordi e convenzioni internazionali a cui vi rimando nel prosieguo del programma. Sul punto, mi permetto un breve *excursus* di numeri per capire come era presentato il problema e la sua gravità secondo la stampa specializzata:

- il fatturato giornaliero di riciclaggio di denaro di provenienza illecita veniva valutato in un miliardo di dollari a livello mondiale, pari a più del tre per cento della ricchezza prodotta;

- in Italia, la ricchezza posseduta dalla criminalità organizzata veniva stimata in almeno il 15% del PIL.

Detto questo, una precisazione: la normativa antiriciclaggio, per forza di cose, era una normativa a stratificazione successiva in quanto necessitava costantemente di operazioni di manutenzione in considerazione del fatto che l'industria del riciclaggio operava come attività d'impresa e quindi tendeva, sì al profitto, ma soprattutto a proteggere l'investimento ricercando costantemente le zone franche insite nell'azione di contrasto posta in essere dalle autorità nazionali e/o internazionali attraverso l'istituzione di presidi (finanziari e non) ai quali viene richiesta un'adesione convinta, pena la perdita di reputazione ed espulsione dal sistema. Orbene, l'architettura della normativa antiriciclaggio, sommariamente, poteva essere così individuata: a livello internazionale:

- 40 raccomandazioni GAFI emanate nel 1990 e successivamente aggiornate nel 1996 e nel 2003;

- Direttiva 91/308/CEE del Consiglio del 10 giugno 1991;

- Direttiva 2001/97/CE del Parlamento e del Consiglio del 4 dicembre 2001;
- Direttiva 2005/60/CE del Parlamento e del Consiglio del 26 ottobre 2005;
- e da ultimo la Direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 1 agosto 2006, recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE.

A livello nazionale: - artt. 648 bis e 648 ter del codice penale;

- Legge 197/1991 (Legge Antiriciclaggio);

- Decreto del Ministro del Tesoro 7/7/1992 (Specifiche AUI);

- Decreto Legislativo 374/1999 (Estensione dei soggetti interessati);

- Circolare UIC del 20/10/2000 (Specifiche AUI);

- Decalogo Banca d'Italia del 12/01/2001 (Decalogo norme di comportamento ai fini della rilevazione delle operazioni sospette);

- Gazzetta Ufficiale del 15/11/2001 (Misure di contrasto al terrorismo internazionale);

- Decreto Legislativo 56/2004 (Recepimento della II direttiva europea in materia di antiriciclaggio);

- Decreto Legislativo 231/2007 (Recepimento della III direttiva europea in materia di antiriciclaggio);

nonché numerosi indicatori di anomalie e schemi comportamentali emanati da diversi soggetti quali ad esempio Banca d'Italia, Agenzia delle Entrate e UIF - Unità di Informazione Finanziaria."

## Altri provvedimenti?

"Caspiata, che numeri importanti e che normativa imponente rispetto alle attuali", esclamò con vera sorpresa Marco, che avvicinandosi al mio orecchio mi sussurrò: "Ma non è che si affogasse nelle informazioni. Sembra quasi che dal numero di informazioni, le istituzioni avessero delineata una strategia efficace in grado di produrre risultati nella lotta al riciclaggio."

"Sì, sì, l'analisi come da te individuata ovviamente è condivisibile anche se in ordine alla storia della promessa di vittoria definitiva contenuta nella strategia di lotta al riciclaggio così come delineata dalla normativa, ebbene, sul punto ritengo necessario fare delle precisazioni. So benissimo che non dovrebbe essere così e che potrebbe sembrare una cosa non sensata, ma dobbiamo ricordarci del clima culturale di quel periodo storico e di cosa successe poi. Infatti, una volta che ci si rese conto che non era una brutta cosa non avere tutte le risposte, iniziarono le domande giuste con tutte le conseguenze che conosciamo. Ma abbiamo divagato troppo: torniamo a dove ci eravamo lasciati. Nell'era internazionale in materia di prevenzione e di contrasto, sul piano finanziario, del riciclaggio di denaro di provenienza illecita l'azione fu condotta e portata dal GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale), attraverso le cosiddette 40 raccomandazioni che rappresentarono il più importante strumento di prevenzione e contrasto del riciclaggio e a cui si ispirarono le successive convenzioni internazionali nonché l'intera disciplina comunitaria.

Istituito nel luglio del 1989 in occasione del G7 tenutosi a Parigi, il GAFI nacque quale *task force* temporanea divenendo nel tempo una sorta di conferenza internazionale permanente, avente sede presso l'OCSE, organismo di cui utilizzava le strutture. La presidenza, assegnata per i primi due anni dalla sua costituzione alla Francia e per i due anni successivi alla Svizzera veniva attribuita a rotazione e su base volontaria a un paese diverso per ogni sessione annuale. Presentati per la prima volta nel 1989 e successivamente aggiornati nel 1996 e a Berlino nel 2003 l'emanazione di un set di raccomandazioni e il monitoraggio costante dei paesi chiamati ad adottarle costituirono la *summa* della strategia per una lotta globale efficace al riciclaggio. Sul punto, è opportuno ricordare come il GAFI, per assolvere alla sua funzione, ritenne opportuno non costituire una sorta di ONU del riciclaggio, presumendo più efficace l'attività di un gruppo di pressione (cosiddetta *moral suasion*) formata da un numero limitato di paesi che fosse d'esempio per gli altri e di conseguenza il favorire la costituzione di gruppi regionali ovvero la collaborazione con organismi internazionali già esistenti."

## L'esigenza di un approccio sistematico. La questione del T.E.

"Addentrando nel commento dettagliato della normativa antiriciclaggio, per il prosieguo della trattazione si ritiene importante definire i principi a cui le 40 raccomandazioni GAFI e la III Direttiva comunitaria si sono ispirate così da avere un dizionario comune dell'antiriciclaggio da cui partire per commentare come è stato recepito l'antiriciclaggio in Italia. Ebbene, in ordine al primo pilastro dell'impianto normativo dell'antiriciclaggio internazionale, le 40 raccomandazioni GAFI, come detto, sono state rielaborate nel 2003 (Berlino) ridefinendo i criteri guida in una soluzione di continuità con le precedenti versioni.

Ci si riferisce in particolare:

- (i) all'accettazione di un approccio di tipo oggettivo - funzionale e non più soggettivo - istituzionale dell'area di rilevanza (il riferimento è a soggetti che svolgono attività di natura finanziaria);

- (ii) l'inclusione dei principi della *customer due diligence* negli obblighi di antiriciclaggio;
- (iii) l'estensione del campo di applicazione delle raccomandazioni a categorie di professionisti non finanziari;

- (iv) attuazione del principio di trasparenza nelle società mediante l'identificazione del *beneficial owner*;

- (v) il rafforzamento delle misure antiriciclaggio in rapporto a tipologie di clientela o di operazioni considerate ad altro rischio;

- (vi) l'estensione dei presidi antiriciclaggio per la lotta al finanziamento del terrorismo.

Con questo, nel lasciare le raccomandazioni salvo poi ritornarci, mi preme ricordare

SEGUE A PAGINA 17

# L'incubo antiriciclaggio

SEGUE DA PAGINA 16

che l'estensione degli obblighi antiriciclaggio ai cosiddetti *gamekeeper* (istituzioni e figure professionali non finanziarie) aveva in sé il deficit di snaturare la normativa antiriciclaggio in quanto fine della direttiva antiriciclaggio non era contrastare il riciclaggio ma impedire la contaminazione dei sistemi finanziari da parte della malavita, come fin da subito da più parti segnalato.<sup>3</sup>



Detto questo, in ordine al primo pilastro dell'impianto normativo dell'antiriciclaggio internazionale, entriamo nella pancia del secondo pilastro, ovvero della III Direttiva comunitaria, direttiva resasi necessaria quale tassello di completamento dell'intera normativa che il legislatore comunitario emanò in quegli anni, anche a seguito dell'estensione degli obblighi in ordine alla lotta al terrorismo.

Sul punto, il suo *corpus juris* era costituito in *primis* dai seguenti **considerando** che definivano la normativa e comportavano un profondo mutamento della politica di vigilanza, valorizzando l'autoregolamentazione degli intermediari (infatti i nuovi processi operativi disegnati dagli intermediari avrebbero dovuto avere un approccio basato sul rischio e la gestione di quest'ultimo sarebbe stata affidata a metodologie oggettive di misurazione/valutazione in capo a più funzioni di controllo necessariamente coordinate fra loro):

**considerando 1** che individuava l'entità patrimoniale della minaccia al benessere sociale mentre il **considerando 2** individuava il settore di aggressione in quello finanziario;

**considerando 4** che individuava la risposta ai considerando 1 e 2 mediante l'imposizione al settore finanziario di un set di procedura di intelligence quale ad esempio l'identificazione dei clienti;

**considerando 7** che ampliava la categoria dei reati base ritenendo opportuno una definizione dei *serious crimes*;

**considerando 9** che nel ribadire la necessità dell'identificazione del cliente sviluppava la problematica contenuta nel principio di trasparenza a cui si ispira la normativa comunitaria, ritenendo quindi necessario la definizione di titolare effettivo;

**considerando 10, 11 e 22** che definiva gli obblighi di un'adeguata verifica della clientela in ordine: al tipo di clientela, ai rapporti d'affari, al prodotto o alla transazione cosicché vi sarebbero stati gli obblighi di identificazione semplificata nel caso di clientela a basso rischio ovvero al rapporto d'affari o alle situazioni a basso rischio secondo un approccio basato sul rischio mentre il **considerando 37** introduceva l'obbligo di adeguata verifica della clientela nel caso di persone politicamente esposte;

**considerando 18** che evidenziava l'alta opacità delle operazioni in contanti di importo elevato fissando nel contempo un requisito quantitativo per l'applicazione della normativa comunitaria;

**considerando 27** che stringeva gli adempimenti degli intermediari evitando inutili duplicazioni potendo quindi basarsi sulle verifiche già svolte da altri operatori;

**considerando 38** che assicurava ai destinatari della normativa la verifica del loro impegno attraverso l'esame delle statistiche che gli stati membri sono obbligati a tenere. Proseguendo nella schema di lettura suggerito ed addentrando nel commento degli articoli che recepivano i sopra indicati considerando della III direttiva comunitaria, ebbero questa legge era composta da n. 47 articoli, che a loro volta sono suddivisi in 7 capi e in numerose altre sezioni. In particolare:

- l'articolo 2 che individuava i destinatari della normativa nonché le situazioni dove gli Stati membri possono decidere di non applicare la normativa;

- l'articolo 3 che conteneva le definizioni di ente creditizio, ente finanziario, bene, attività criminosa e reato grave, titolare effettivo, prestatori di servizi relativi a società e trust, persone politicamente esposte nonché rapporto d'affari;

- tutti gli articoli del capo II (intitolato "Obblighi di adeguata verifica della clientela"), anche se la vera architrave della normativa di verifica si rinveniva nell'articolo 8 e specificamente al comma 1 lettera a) dove era previsto l'obbligo di identificazione del cliente e alla lettera b) dove era previsto l'identificazione del titolare effettivo, in una visione di approccio basato sul rischio e quindi se necessario, e al comma 2 dove si parla di calibrazione degli obblighi di adeguata verifica in funzione del rischio associato al tipo di cliente, rapporto d'affari o prodotto;

- nonché nell'articolo 11 avente ad oggetto gli obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela dove sono identificati i casi obbligatori di esclusione dell'applicazione della verifica ordinaria della clientela non lasciando alcun margine al legislatore domestico nel recepimento;

- nonché nell'articolo 13 che potremmo definire norma di chiusura di detto Capo II dove puntualmente venivano individuati i casi di svolgimento degli obblighi rafforzati di adeguata verifica della clientela;

- e l'articolo 40 dove venivano individuati i criteri delle misure di attuazione della III direttiva comunitaria.

Da ultimo, merita a questo punto di essere analizzata la Direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 1° agosto 2006, recante misure di esecuzione della Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguardava la definizione di persone politicamente esposte e i criteri tecnici per le procedure sempli-

ficate di adeguata verifica della clientela e per l'esenzione nel caso di un'attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata, norma di chiusura della normativa comunitaria dell'antiriciclaggio. Sul punto, si ritiene che tale analisi sia prodromica in ordine al chiarimento degli aspetti tecnici, nonché all'attuazione e fissazione dei criteri così come previsti dagli articoli 2, 3 e 11, come indicato dall'art. 40 della III Direttiva comunitaria.

Ebbene, la disciplina come attuata dalla sopracitata direttiva prevedeva in particolare:

1. nel contesto di analisi del rischio, era opportuno che le risorse degli enti e delle persone soggetti alla direttiva fossero concentrate in particolare sui prodotti e sulle operazioni che erano caratterizzate da un rischio elevato di riciclaggio dei proventi di attività criminose (**considerando 1**);

2. l'adeguamento, in funzione del rischio, delle procedure generali di adeguata verifica della clientela a situazioni di basso rischio costituiva lo strumento normale in base alla Direttiva 2005/60/CE e dato che le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela richiedevano la presenza, in altre parti del sistema, di meccanismi adeguati di controlli e contrappesi volti a impedire il riciclaggio dei proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo, l'applicazione di procedure semplificate di adeguata verifica della clientela doveva essere ristretta a un numero limitato di casi (**considerando 6**);

3. l'applicazione di procedure semplificate di adeguata verifica della clientela nel caso di entità giuridiche che esercitano attività finanziarie che non rientravano nella definizione di ente finanziario ai sensi della Direttiva 2005/60/CE, ma erano soggette alla legislazione nazionale adottata conformemente a tale direttiva e soddisfavano requisiti riguardanti la sufficiente trasparenza per quanto riguardava la loro identità e meccanismi adeguati di controllo, in particolare una vigilanza rafforzata (**considerando 8**). In altri termini, venivano individuati le persone politicamente esposte (art. 2), gli obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela (art. 3) nonché l'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa antiriciclaggio in quanto attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala limitata (art. 4)."

## La via italiana all'antiriciclaggio

"Dopo questi cenni, che ritengo peraltro doverosi, sull'evoluzione storica internazionale della normativa antiriciclaggio, passiamo ad affrontare nel merito l'argomento oggetto del presente articolo: la via italiana all'antiriciclaggio. Sul punto, seppur con ritardo, si è provveduto a recepire la III Direttiva comunitaria e quindi le 40 raccomandazioni GAFI, con il Decreto Legislativo 21 novembre 2007 n. 231 (d'ora in poi 231/07); così come modificato dal recente Decreto Legislativo 25/09/2009 n. 151 (cosiddetto decreto correttivo in quante recante disposizioni integrative e correttive della 231/07); nonché dal Provvedimento della Banca d'Italia del 23 dicembre 2009 avente ad oggetto disposizioni attuative per la tenuta dell'Archivio Unico Informatico (provvedimento che recepisce la Direttiva 2006/70/CE); e da ultimo con il Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78 intitolato Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività (in particolare gli artt. 36 (Disposizioni antifrode) e 37 (Disposizioni antiriciclaggio))."

"Scusa Antonio, è da un poco di tempo che nel cervello mi ronza una domanda: ma quanto ci costa questa normativa?"

"Marco, non sono in grado di darti una risposta precisa: sicuramente tanti mal di testa! Ma poi ciò che penso io è irrilevante. Nonostante che lo scopo altresì perseguito dal legislatore sia meritevole in quanto diretto a prevenire un coinvolgimento involontario dei professionisti in attività economiche criminali avendo di mira la cosiddetta consulenza d'affari, l'allora novella del 2007 e le successive modificazioni ricevute critiche da tutti i destinatari, Assosim, Intermediari Finanziari, Società Fiduciarie nonché dai Commercialisti non avendo recepito i loro suggerimenti. Ma torniamo alla via italiana all'antiriciclaggio. In ordine alla 231/07, si ritenevano importanti le seguenti definizioni e previsioni così come emanate dal legislatore italiano:

- definizione di operazione frazionata contenuta nell'art. 1 comma 2 lettera m) con contestuale soppressione della definizione di operazione collegata contenuta nell'art. 1 comma 2 lettera n);

- definizione di prestazione professionale contenuta nell'art. 1 comma 2 lettera q);

- definizione di titolare effettivo contenuta nell'art. 1 comma 2 lettera u) in soluzione di continuità con l'art. 18 che definiva il contenuto degli obblighi di adeguata verifica della clientela;

- definizione di riciclaggio contenuta nell'art. 2 che risultava non essere in linea con il codice penale e le raccomandazioni internazionali in quanto non recepiva la nozione di auto-riciclaggio;

- individuazione dei destinatari della normativa contenuta nel capo III del Titolo I (intitolato Disposizioni di carattere generali) artt. dal 10 al 14;

- individuazione contenuta nell'intero capo I del Titolo II degli obblighi in forma semplificata e/o rafforzata di adeguata di verifica della clientela ed in particolare gli artt. 25 e 26.

Ebbene, nel proseguire nella schema di lettura suggerito circa il Decreto 231/07 sono necessarie delle puntualizzazioni: nonostante che il dettato comunitario fosse analitico e puntuale, dall'analisi della via italiana dell'antiriciclaggio emergeva con chiarezza la frattura tra i due legislatori, quello nazionale e quello comunitario. Infatti, la terza Direttiva comunitaria pur stabilendo i minimi sindacali ai quali le normative nazionali avrebbero dovuto adeguarsi (capitolo 5) comportò un profondo mutamento della politica di vigilanza, valorizzando l'autoregolamentazione degli intermediari, cosicché la 231/07 avrebbe dovuto di conseguenza impostare una

SEGUE A PAGINA 18

<sup>3</sup> 2008 - Banca d'Italia - Quaderni pag. 95

# L'incubo

SEGUE DA PAGINA 17

profonda revisione delle procedure operative e del sistema dei controlli interni. Al contrario, si osservano i seguenti punti di criticità, nella definizione di riciclaggio, nella richiesta di svelamento del titolare effettivo, nella individuazione delle operazioni da monitorare in ordine ad un approccio basato sul rischio e al loro valore nominale in modo tale da determinare un **deficit normativo** allorché vi siano una quantità di informazioni prive di qualsivoglia criterio di selezione e di classificazione così da intralciare il funzionamento del sistema antiriciclaggio<sup>4</sup>.

La realtà è che per la clientela già acquisita e con la quale si opera da anni il rischio di riciclaggio è davvero ridotto al minimo. In altre parole mentre noi ci adoperavamo nella lotta al riciclaggio, il resto del mondo costruiva le aziende del futuro come quelle che possiamo ammirare. Sul punto è chiarificatore il comportamento tenuto da altri paesi che avevano recepito la III Direttiva europea, ovvero ugualmente aderenti al GAFI: ci si riferisce in particolare alla Spagna, nazione che pur avendo problemi di riciclaggio analoghi all'Italia (organizzazione terroristica ETA e criminalità organizzata analoga a quella italiana anche solo per il traffico degli stupefacenti tra Marocco, Spagna e Paesi Latino-americani) adottò una normativa antiriciclaggio snella così come negli Stati Uniti ci si riferisce allo scandalo Wachovia che si concluse con una semplice multa nonostante la banca fosse stata accusata di non aver applicato le norme sul riciclaggio per **378,4 miliardi di dollari**.

## Conclusioni

"Allora, Antonio, vogliamo trarre le file di questa interminabile puntata e svelare quel sasso che all'inizio avevi gettato nello stagno: vuoi dirci cos'è il lato oscuro dell'antiriciclaggio? O era solo una tua provocazione?"

"La risposta è tanto sì e tanto no allo stesso tempo. La risposta è no in quanto non possiamo considerare come lato oscuro dell'antiriciclaggio..."

"Antonio forse pensavi alla guerra al contante?"

"No Marco, questi sono i *rumors* che giravano a quei tempi. La realtà è che per le banche contante o bonifici non è che cambiasse molto visti i costi che necessitavano per adeguarsi a detta normativa, che, come hai visto parzialmente, era molto pesante."

"... forse per arrestare i criminali o i riciclatori?"

"No Marco, anche in questo caso sei fuori strada: come già detto ai criminali la normativa non si applicava, così come ai riciclatori, anche se per l'auto-riciclaggio, reato che in alcuni paesi non esisteva (tra i quali ad esempio l'Italia) bisogna fare una precisazione. Vedi tra il riciclaggio e l'auto-riciclaggio corre la stessa differenza che vi è tra gli evasori fiscali per forza e gli evasori totali. I primi li conosci e in Italia erano perseguiti da Equitalia, i secondi invece erano invisibili e la facevano sempre franca. Sul punto è importante ricordarsi sempre del momento storico in cui si viveva: si cercava disperatamente una via d'uscita da leggere sui titoli dei giornali ma non c'era un piano d'azione per il dopo. E' così semplice da capire, o no?"

"Antonio, facciamo *brainstorming*: con gli obblighi antiriciclaggio che si sommano a quelli del monitoraggio valutario possiamo dire che si voleva impedire il completamento della libera circolazione dei capitali all'interno dell'UE ovvero un sabotaggio dell'Unione stessa?"

"No Marco, sei fuori strada. Di fatto si pensava già a un'armonizzazione completa dei sistemi fiscali partendo prima dalla nomina di un ministro delle finanze e poi di un cancelliere (come poi è successo). La realtà è che il lato oscuro della normativa antiriciclaggio era il suo concepimento, non per una lotta al riciclaggio ma come un salvavita..."

ALERT ALERT ALERT ALERT  
BANCA D'ITALIA BANCA D'ITALIA  
SITO IN MANUTENZIONE.

Sogno strano, ma veramente strano, quasi un incubo. Speriamo non accada più!

## IL LIBRO

# SOLDI SPORCHI, di Pietro Grasso e Enrico Bellavia

Finalmente un libro che vale la pena di leggere.

**Soldi sporchi**, sottotitolo *Come le mafie riciclano miliardi e inquinano l'economia mondiale*, un libro che ci pone una domanda importante, dove ognuno di noi la vede a modo proprio e alla quale noi tutti diamo una risposta (il suggerimento del sottotitolo è fin troppo evidente), fino a quando un incontro con gli autori ci svela in realtà il lato oscuro che non possiamo immaginare<sup>1</sup>.

Ma andiamo con ordine. Gli autori non hanno bisogno di presentazione, i loro curricula parlano da soli: **Pietro Grasso**, palermitano, magistrato, magistrato dal 1969, da sempre impegnato nella lotta alla mafia, è procuratore nazionale antimafia dal 2005;

**Enrico Bellavia**, palermitano, giornalista di "Repubblica", si occupa da sempre di cronaca giudiziaria ed è autore di numerosi libri sulla Mafia e le altre mafie e i loro uomini d'onore.

Il libro scritto a quattro mani, seppur apparentemente rivolto ai tecnici, parlando dell'eterna lotta tra il male (metodologie del riciclaggio) e il bene (metodologie della lotta al riciclaggio) e fotografando l'enorme problema dell'**inquinamento dell'economia mondiale**, seppur in una versione divulgativa, si legge piacevolmente scendendo solo negli ultimi capitoli negli aspetti tecnici.

Dalla lettura apparentemente semplice, l'argomento affrontato nasconde in sé una serie di problematiche che caratterizza questa contesa contro questi SACERDOTI DEI SOLDI SPORCHI. Gli autori, nel lanciare un forte campanello d'allarme come si ricava dalla durezza dei numeri riportati<sup>2</sup>, ricostruiscono come nel tempo si sia trasformata l'attività di riciclaggio:

si è passati dallo spallone alle banche d'affari ed ai colletti bianchi, si è imboccata l'autostrada delle scommesse sportive e dei *money transfer* fino a prepararsi al lancio di nuovi circuiti bancari informali o paralleli, stante la crisi economica in atto.

Il messaggio è chiaro e nonostante che in Italia vi sia una **normativa repressiva** basata sempre di più sulla **collaborazione forzata** degli intermediari finanziari e dei professionisti (avvocati e commercialisti in prima linea), "*nel complesso un intero sistema di vigilanza ha rivelato le proprie falle*", mostrando nel contempo risultati non adeguati all'impianto normativo posto in essere<sup>4</sup>.

Aspetti questi che inducono gli autori a delle riflessioni finali giungendo ad accomunare il riciclaggio di soldi sporchi con l'evasione fiscale **completando** così i numeri inizialmente forniti nella prima parte del libro e richiedendo un **inasprimento ulteriore delle norme di vigilanza** ed una modificazione ulteriore della normativa di riferimento<sup>5</sup>.

Va da sé, che da questi autogol sorgono spontanei degli interrogativi e paure, soprattutto sulla risposta data dall'ordinamento cosicché con libero pensiero intendo fare qualche annotazione di contorno. Siamo tutti d'accordo come sia giusto combattere il riciclaggio di SOLDI SPORCHI, siamo altresì tutti d'accordo come sia debba individuare il giusto metodo.

Infatti, si parla di normativa antiriciclaggio ma questa viene **percepita** dalla società civile come **nuova tassa** al pari di altri adempimenti in materia contabile e fiscale quali ad esempio gli adempimenti per la PRIVACY, il disbrigo delle pratiche fiscali, della trasmissione telematica, del calcolo dello spesometro o del redditometro fino ad arrivare alle istanze in autotutela o al contenzioso tributario. E' vero che il riciclaggio di soldi sporchi è un reato "importante", è vero altresì che parliamo sempre di un reato di serie B (il riciclaggio è un reato il cui oggetto deriva da un altro reato, il cosiddetto reato presupposto quale a titolo esemplificativo la commissione di un'ipotesi delittuosa), ed è quindi giusto ricordarsi di perseguire *in primis* i reati di serie A.

Volendo quindi trarre le fila del discorso, la soluzione è ovvia e *scaturisce de plano* dalle osservazioni in precedenza svolte ovvero la normativa antiriciclaggio nasce in Italia nel lontano 1991, quale normativa snella di supporto al reato principale<sup>6</sup> e a parere dello scrivente, *anche al fine di evitare dialoghi tra sordi*, è a quei principi che bisogna ritornare.

In effetti il rischio di farsi prendere la mano in queste situazioni è molto forte, così forte da non vedere il **peccato originale** in questa normativa nazionale ed internazionale che è quello che in matematica si chiama **cambio di variabile** ed è quello che sta succedendo proprio ora, in questa crisi, con la risposta semplice ed immediata della finanza del crimine: il riciclaggio del denaro sporco è traslocato dove non ci sono controlli<sup>7</sup>, anche se per ora sono traslocati solo i soldi.

A.R.

<sup>1</sup> Radio 24 - Nove in punto, la versione di Oscar del 19 dicembre 2011.

<sup>2</sup> Con un fatturato di 150 miliardi di euro la holding del riciclaggio è la prima azienda del Paese, davanti a un colosso come ENI. La massa dei capitali sporchi stacca quasi di un terzo il primo polo bancario nazionale, UNICREDIT ed è tre volte più grande di un'azienda di credito come Intesa San Paolo.

<sup>3</sup> Pag. 311 del libro.

<sup>4</sup> Infatti, come con onestà intellettuale confessato dagli autori, il sistema poggia su una limitazione alla circolazione del denaro contante, che a parere dello scrivente non ha pari nei G8, e sulle cosiddette SOS (segnalazioni di operazioni sospette), che come viene insegnato nei corsi formativi qualcuno trasforma in segnalazioni di dispetto quando il cliente non paga o cambia intermediario o professionista. Da ultimo e a titolo esemplificativo dell'inadeguatezza dell'impianto normativo in essere, in media trascorrono 3 mesi dall'operazione sulla quale scatta il campanello d'allarme al momento in cui la nota arriva all'UIF - UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA (p. 16).

<sup>5</sup> Questo concetto è stato ribadito più volte nella narrativa del libro e nell'incontro con gli autori di cui alla nota 1.

<sup>6</sup> Per completezza espositiva, detta normativa venne emanata in un Parlamento sotto assedio essendo tutti i parlamentari in scadenza per lo scandalo che passò alla storia come "Tangentopoli". Tale normativa è stata da sempre considerata quale riferimento delle successive normative comunitarie e/o internazionali.

<sup>7</sup> *Le vie segrete del denaro nell'era dell'economia globale* di G. Palumbo, edito da Centro Universitario di Studi Strategici e Internazionali - pag. 131.