

Convegno sulla trasparenza delle operazioni finanziarie

organizzato
da

Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili
Associazione dottori commercialisti
Ordine degli avvocati

CONTROLLI & SEGRETI

la lotta al denaro sporco

Giovanni Castaldi

Direttore dell'Unità di informazione finanziaria (UIF)

Le operazioni sospette di riciclaggio: un bilancio triennale.

Rimini, 18 marzo 2011

1. Disvalore sociale ed economico del riciclaggio e sua connotazione internazionale.

La prevenzione e il contrasto del riciclaggio si caratterizzano, rispetto alle normali politiche di lotta alla criminalità, per l'ingente quantità di risorse impegnate e per il coinvolgimento attivo di una larga fascia di soggetti privati, appartenenti a varie categorie economiche e professionali. Ciò dipende sia dalla pericolosità sociale del reato sia dalle modalità della sua esecuzione.

Il riciclaggio consente di rendere liberamente spendibili nel circuito dell'economia legale i proventi di altri reati precedentemente commessi (cd. *"reati presupposto"*), trasformando da potenziale in effettivo il potere d'acquisto di origine illegale. La criminalità si insinua in tal modo nell'economia legale e la contamina; accresce il proprio potere, affiancando al controllo violento del territorio una più subdola influenza: quella del potere economico, che tutto può condizionare e corrompere.

A testimonianza dell'attualità e dell'importanza del tema che trattiamo, mi sembra opportuno richiamare il monito con cui il Governatore della Banca d'Italia, inaugurando l'11 marzo una serie di conferenze promosse dall'associazione "Libera", ha introdotto il suo intervento presso l'Università degli Studi di Milano. Ebbene, il prof. Draghi ha esordito ricordando che *"la criminalità organizzata può sfibrare il tessuto di una società; può mettere a repentaglio la democrazia, frenarla dove debba ancora consolidarsi"*. Con specifico riferimento al fenomeno che ci occupa, egli ha soggiunto che *"in una economia infiltrata dalle mafie la concorrenza viene distorta per molte vie" e che, in particolare, "il riciclaggio nell'economia legale di proventi*

criminali impone uno svantaggio competitivo alle imprese che non usufruiscono di questa fonte di denaro a basso costo”.

Non esistono stime sufficientemente affidabili sulla quantità di ricchezza acquisita in modo illecito. Non v'è dubbio però che le risorse siano consistenti, sia in valore assoluto sia se rapportate al prodotto interno lordo.

La necessità per la malavita di traghettare i proventi dei reati dall'area criminale al circuito legale attraverso gli intermediari finanziari o altri operatori economici costituisce un'occasione di arricchimento particolarmente appetibile per gli operatori privi di scrupoli.

Per scoraggiare queste tentazioni e contrastare validamente il riciclaggio occorre far leva sulla collaborazione attiva degli operatori onesti, impegnandoli a presidiare gli accessi al sistema economico legale.

E' questa la strategia seguita dalla più recente normativa internazionale e nazionale di prevenzione e contrasto: indurre gli operatori a vagliare costantemente operazioni e clienti per individuare eventuali indizi di riciclaggio.

La globalizzazione dell'economia e della finanza agevola l'attività di riciclaggio e frode fiscale a cavallo di più ordinamenti. Abili consulenti individuano canali, che consentono di stratificare ripetuti trasferimenti di flussi finanziari tra veicoli societari di diverse nazionalità. Con false fatturazioni o altri illegittimi espedienti vengono simulate transazioni fittizie o alterati i contenuti di quelle reali.

Istituzioni bancarie compiacenti si prestano a concedere ai propri clienti finanziamenti garantiti da depositi e altre disponibilità occultate all'estero, consentendo loro di trasformare – in sostanza - attività finanziarie in passività di bilancio.

La presenza di Stati confinanti o di “*enclaves*” dediti alla cattura del risparmio estero agevola anche il persistere di forme più rozze, ma

pur sempre efficaci, di riciclaggio - quali il trasferimento fisico di denaro contante, di titoli al portatore o di altri valori - che garantiscono comunque l'anonimato.

In tale contesto, la disponibilità di banconote di grosso taglio costituisce un vantaggio logistico non indifferente, agevolando la concentrazione e la movimentazione anonima di ingenti valori.

Nel corso del 2009, l'UIF ha condotto uno studio sull'utilizzo del contante per favorire il riciclaggio di denaro sporco, evidenziando, in particolare, il rischio insito nella disponibilità di banconote di grosso taglio. Nel febbraio 2010 anche il GAFI ha diffuso un documento sulla stessa problematica.

Analoghe riflessioni hanno indotto altre autorità nazionali e gli organismi internazionali preposti al contrasto del riciclaggio di denaro ad adottare o promuovere contromisure, quali la fissazione di tagli massimi non troppo elevati per le banconote (USA, Canada, Gran Bretagna) o il divieto, peraltro difficilmente controllabile, di regolare in contanti le transazioni eccedenti determinate soglie (Belgio, Francia e Italia).

Dalle elaborazioni effettuate su dati pubblicati dalla Banca Centrale Europea è emerso che le banconote da 500 euro rappresentavano, in valore, circa il 35 per cento della circolazione di euro, mostrando una domanda fortemente crescente fin dal 2002, anno d'introduzione della nuova divisa.

In ambito nazionale, l'analisi della distribuzione territoriale della domanda di banconote da 500 euro da parte delle banche presso le Filiali della Banca d'Italia mostra una significativa concentrazione in alcune province limitrofe a paesi a legislazione fiscale e antiriciclaggio meno stringente.

I rischi di utilizzo del taglio da 500 per operazioni illecite sono stati evidenziati anche dall'Agenzia inglese contro il crimine organizzato (Soca), secondo la quale il 90% della domanda sarebbe alimentata nel Regno Unito da organizzazioni criminali.

La distribuzione tra diversi Paesi delle distinte fasi, nelle quali si articola l'attività di riciclaggio sfrutta le difformità regolamentari tra diverse giurisdizioni e perpetua rendite parassitarie derivanti dall'artificiosa stratificazione di trasferimenti di fondi, volta a dissimulare

l'identità di ordinanti e beneficiari, e dall'assenza di un'effettiva collaborazione internazionale da parte di alcuni Stati.

Anche operatori tendenzialmente rispettosi della legalità, in presenza di regole e regimi di controllo amministrativo differenti, sono comprensibilmente tentati di prediligere gli ordinamenti più permissivi per contenere i costi - tutt'altro che trascurabili – derivanti dall'applicazione delle misure antiriciclaggio. Ne consegue talora una deplorabile concorrenza al ribasso della disciplina antiriciclaggio da parte di Stati che, pur di attirare capitali, sono disposti a non interrogarsi sulla loro origine.

La comunità internazionale è continuamente impegnata nella ricerca di contromisure e di antidoti per ovviare alle strategie di “non cooperazione” poste in essere da Paesi “*off-shore*”, caratterizzati da disinvolti regimi societari, fiscali e finanziari o – anche a parità di regole - da non casuali carenze nei sistemi di prevenzione e controllo.

Per questi motivi le verifiche periodiche effettuate da organizzazioni sovranazionali (GAFI, MoneyVal, FMI, Banca Mondiale) sono chiamate a saggiare non solo la conformità delle norme ai principi internazionali, ma soprattutto la loro coerente applicazione nei comportamenti concreti.

In tale contesto è fondamentale rafforzare la collaborazione bilaterale tra quelle autorità indipendenti, specializzate nella prevenzione e contrasto del riciclaggio, che dovrebbero restare immuni dall'influenza del potere politico. Mi riferisco alle 120 *Financial Intelligence Unit (FIU)* che, aderendo al Gruppo Egmont, danno vita a una rete a diffusione globale, preordinata allo scambio d'informazioni sui casi di sospetto riciclaggio.

Il ruolo centrale che le FIU sono chiamate a svolgere spiega il generale consenso verso modelli organizzativi e *standard* operativi sempre più evoluti. Rigorosi requisiti di autonomia e indipendenza dovrebbero consentire alle FIU livelli adeguati di collaborazione reciproca, immuni da condizionamenti di tipo politico, attenuando gli effetti negativi delle difformità regolamentari.

Le caratteristiche delle FIU e i meccanismi con cui esse collaborano tra loro formano oggetto di alcune raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), organismo intergovernativo costituito presso l'OCSE, dal quale promanano i principi e gli standard cui devono ispirarsi gli ordinamenti nazionali. Le "quaranta raccomandazioni" del GAFI, definite nel 1990 e rivisitate nel 2003, e le "nove raccomandazioni speciali" in tema di prevenzione del terrorismo, sono attualmente in fase di revisione. In tale ambito, grazie anche al contributo del Gruppo Egmont, sono allo studio soluzioni tese al rafforzamento delle caratteristiche istituzionali delle FIU (modello, organizzazione, governance) e alla revisione della loro operatività, al fine di accrescere l'efficacia della collaborazione sopranazionale e dello scambio di informazioni per l'analisi delle operazioni sospette. L'Unità di informazione finanziaria partecipa attivamente ai lavori.

Il modello di FIU istituito dal legislatore italiano con il d.lgs. 231/2007 non solo è coerente con i caratteri fondamentali stabiliti in ambito internazionale, ma è anche predisposto per evolvere secondo le linee che ho appena richiamato. Si tratta di un modello che fa leva sulla *cd. collaborazione attiva*; funge da filtro tra segnalanti e organi inquirenti; distingue e valorizza l'analisi finanziaria rispetto all'attività investigativa, separando il momento della prevenzione da quello della repressione del reato; promuove la correttezza dei comportamenti, a tutela dell'integrità del sistema finanziario ed economico. Non a caso l'UIF è costituita nell'ambito della Banca d'Italia che, quale Autorità di vigilanza di settore, fa parte integrante dell'apparato antiriciclaggio.

In passato si era diffuso il convincimento che il sistema basato sulla segnalazione di operazioni sospette, considerato lo scarso numero di condanne per riciclaggio, contribuisse in modo trascurabile al contrasto del fenomeno. Tale giudizio è in fase di riconsiderazione, in quanto si è acquisita consapevolezza del contributo fornito alla

repressione a monte dei reati che del riciclaggio costituiscono il presupposto.

L'esigua quantità di processi e condanne per riciclaggio dipende per lo più da ragioni di strategia o di tecnica processuale (es. utilizzo degli esiti delle indagini sul riciclaggio per rafforzare o sostenere l'accusa principale, diverse competenze territoriali ecc.) che rendono meno efficiente il procedimento per riciclaggio.

Come la stampa ha avuto più volte modo di sottolineare, specie negli ultimi tempi, le indagini originate o comunque supportate da segnalazioni di operazioni sospette sono sempre più numerose.

E' quindi evidente il contributo delle segnalazioni all'individuazione di reati di riciclaggio e/o di reati presupposto. Lo dimostrano le circa 4.700 segnalazioni che, stando a quanto recentemente riferito dal Comandante Generale della Guardia di Finanza, sono confluite nel 2010 in procedimenti penali aperti presso Procure della Repubblica ovvero hanno permesso di attivare nuovi procedimenti per casi di riciclaggio, usura, estorsione, abusivismo finanziario, frode fiscale, truffa (ovviamente, si tratta solo delle segnalazioni per le quali è stato già possibile individuare un quadro probatorio adeguato a supporto di un'azione penale, il che non implica l'infondatezza di tutte le altre).

3. Attività di prevenzione e contrasto.

Un sistema antiriciclaggio efficiente accresce per il criminale il rischio di essere intercettato e scoperto, aumenta il costo del riciclaggio e riduce, quindi, la propensione a delinquere.

Nell'attuazione nazionale di questa strategia, il d.lgs. 231 del 2007, che ha recepito la III^a direttiva comunitaria in materia, segna un punto di svolta. Esso ha potenziato i tradizionali strumenti dell'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, applicando a una più vasta platea di soggetti qualificati obblighi di collaborazione sia passiva sia attiva. I primi sono volti a garantire la conoscenza approfondita della clientela e la tracciabilità delle transazioni; i secondi hanno lo scopo di individuare e segnalare le operazioni sospette.

L'adempimento scrupoloso dell'obbligo di *adeguata verifica* della clientela distingue gli operatori onesti e collaborativi da quelli che, pur consapevoli del pericolo di riciclaggio insito nelle operazioni veicolate,

non si tirano indietro, dando vita a una zona grigia, che spazia dall'indifferenza fino alla complicità nel reato.

La semplice *identificazione* della clientela - già prevista nel previgente quadro normativo – si è evoluta in obblighi di monitoraggio permanente dei rapporti per l'individuazione tempestiva di anomalie e incongruenze. Questa prescrizione rappresenta il nucleo più innovativo del d.lgs. 231 e contribuisce a migliorare la funzionalità dell'intero sistema.

Da adempimento burocratico, confinato nella fase genetica del rapporto, l'adeguata conoscenza del cliente diviene la regola da osservare per tutta la vita della relazione d'affari e da calibrare discrezionalmente, applicando il principio comunitario dell'"approccio basato sul rischio". I destinatari delle norme sono cioè chiamati a graduare entità e incisività delle misure di prevenzione a seconda del livello di rischio associabile all'operazione o al cliente.

Un'"*adeguata verifica*" efficiente costituisce il necessario presupposto del corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva. Se nel pregresso sistema era il sospetto ingenerato dalla singola operazione che faceva scattare gli obblighi di approfondimento, ora è la continua osservazione dell'operatività complessiva del cliente che deve indurre gli operatori a valutare la coerenza delle operazioni richieste e a domandarsi se eventuali anomalie possano considerarsi indizi di riciclaggio.

La segnalazione di un'operazione sospetta non costituisce denuncia di reato, ma può configurarsi come un dovere civico di solidarietà e di collaborazione con i poteri pubblici, al pari di altri obblighi di segnalazione previsti dal nostro ordinamento (es. in materia ambientale). L'esistenza di beni o valori universalmente considerati irrinunciabili abilita senz'altro uno Stato democratico a obbligare anche vaste platee di cittadini qualificati a mettere le proprie capacità al servizio del bene comune. Al segnalante non è comunque richiesta alcuna indagine in ordine ai reati eventualmente commessi.

Il legislatore ha stabilito che anche la presenza di “*motivi ragionevoli per sospettare*” fa scattare l’obbligo di comunicazione all’Unità di informazione finanziaria; l’obbligo di segnalazione sorge, pertanto, anche se l’ipotesi di riciclaggio non è del tutto acclarata.

Il d.lgs. 231/2007 ha, tra l’altro, protratto da 2 a 5 giorni lavorativi il periodo di possibile sospensione di operazioni sospette da parte dell’UIF. Si tratta di un provvedimento che l’UIF può adottare su richiesta della Guardia di Finanza, della DIA, dell’A.G. ovvero d’iniziativa sempre che, in quest’ultimo caso, ciò non pregiudichi indagini in corso.

Per la loro tempestività le sospensioni disposte dall’UIF fungono da volano per l’adozione di provvedimenti ablativi di competenza di altre autorità (sequestro, confisca, congelamento), evitando che l’esecuzione immediata di determinate operazioni sospette di riciclaggio renda definitivamente irrecuperabili le relative disponibilità finanziarie. A tal fine è necessario mantenere canali di comunicazione, anche informali, con gli intermediari e verificare tempestivamente gli orientamenti delle autorità in merito all’adozione delle misure rimesse alla loro competenza.

Le operazioni esaminate a fini di sospensione sono in continuo aumento, così come aumentano i provvedimenti adottati (nel 2010, a fronte di 181 operazioni prese in considerazione, ne sono state sospese 32).

4. Un bilancio triennale.

La realizzazione del sistema di prevenzione “disegnato” dal d.lgs. 231 ha richiesto a tutti gli attori – e *in primis* all’UIF - un impegno non indifferente. Dopo tre anni dall’istituzione dell’Unità è possibile tracciare un primo bilancio, che se è motivo di soddisfazione per i numerosi obiettivi raggiunti, non deve attenuare l’impegno a individuare e rimuovere le inevitabili criticità.

In questi anni l'attività dell'UIF si è sviluppata sia sul fronte dell'organizzazione interna e della ricerca delle più proficue forme di interazione con le altre autorità, sia su quello dei rapporti con i soggetti obbligati per aumentarne la sensibilità, favorire la crescita quantitativa e qualitativa della collaborazione, affinare la capacità di individuare e contrastare i comportamenti devianti.

Proponendosi come terminale di una fitta rete di rapporti con i diversi attori - pubblici e privati, nazionali ed esteri – coinvolti nell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio, l'UIF ha inteso valorizzare al massimo la collaborazione multilaterale al fine di garantire efficienza ed efficacia all'intero sistema.

Protocolli di collaborazione sono stati sottoscritti con la Vigilanza della Banca d'Italia, con l'ISVAP, con la Guardia di Finanza, con la DIA, con alcuni ordini professionali ed è prossimo alla definizione anche l'accordo di collaborazione con la Consob. Le relazioni con tutte le autorità che compongono l'apparato nazionale antiriciclaggio sono ottime, non solo sul piano professionale, ma anche in termini di rapporti umani, e sono sempre improntate alla ricerca di modalità di collaborazione e di integrazione informativa sempre più efficienti e avanzate.

Particolarmente validi si stanno dimostrando le forme di raccordo con l'Autorità Giudiziaria, che contribuiscono a coordinare l'attività di prevenzione con quella di repressione (cfr. articoli 2, comma 6, e 9, commi 7 e 10 del d.lgs. 321/2007).

A partire dalla sua costituzione, l'UIF ha prestato un'intensa e crescente collaborazione alle Procure, fornendo spesso un qualificato ausilio tecnico e un valido contributo a rilevanti e delicate indagini.

Gli scambi informativi sono frequenti: sono pervenute 53 richieste di informazioni nel 2008, 94 nel 2009, 118 nel 2010. Le verifiche cartolari e ispettive hanno determinato la denuncia di 31 fattispecie di possibile rilevanza penale nel 2008, di 89 nel 2009 e di 210 nel 2010.

In considerazione della dimensione transnazionale del riciclaggio, l'UIF, oltre a partecipare attivamente ai lavori dei numerosi organismi internazionali che seguono la materia (GAFI, Gruppo Egmont, MoneyVal, Comitato europeo per la prevenzione del riciclaggio e del

finanziamento del terrorismo), intrattiene intensi rapporti di collaborazione con le FIU estere.

Nel 2010 ha inviato 126 richieste di informazione e ha dato esito a 625 domande pervenute da altri Paesi.

Notevole è anche l'impegno profuso per incentivare il *coinvolgimento dei segnalanti* e per diffondere la *conoscenza degli strumenti* che possono agevolare l'individuazione delle transazioni sospette. Numerosi incontri sono stati dedicati a singoli operatori per superare criticità emerse nell'attività di segnalazione.

Assidua è la partecipazione a convegni e ad altri incontri pubblici organizzati sulle tematiche del contrasto al riciclaggio. In questo ambito, un supporto particolare viene assicurato alle iniziative promosse dalle organizzazioni di categoria, dagli ordini professionali e, recentemente, dai sindacati dei lavoratori bancari, giustamente preoccupati di tutelare i propri iscritti dai rischi connessi con lo svolgimento dell'attività lavorativa.

Dal 2009, alla prescritta Relazione annuale, destinata al Ministero dell'Economia e al Parlamento, è stato affiancato un Bollettino statistico semestrale, che consente un più frequente e immediato aggiornamento sull'attività svolta.

La possibilità di attingere a una molteplicità di fonti informative offre all'UIF un osservatorio privilegiato per la rilevazione delle tecniche e delle prassi criminali. Questo patrimonio viene messo a disposizione dei segnalanti per accrescerne la "*capacità diagnostica*" di fattispecie sospette. A tal fine, vengono elaborati "*indicatori di anomalia*", volti a facilitare l'individuazione dei più ricorrenti fenomeni che devono attirare l'attenzione dei segnalanti. *Modelli e schemi* rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario integrano gli indicatori, mettendo in correlazione particolari sequenze logico-

temporali di fatti e comportamenti, che l'esperienza porta a ricondurre a determinati fenomeni criminali.

Gli indicatori non esauriscono le casistiche sospette, ma vanno considerati un'utile strumento, da integrare alla luce dell'intero patrimonio informativo a disposizione di ciascun segnalante. Su proposta dell'UIF sono stati diffusi gli indicatori per i professionisti (decreto del Ministero della Giustizia del 16 aprile 2010), per gli intermediari finanziari (provvedimento della Banca d'Italia del 24 agosto 2010) e per gli operatori non finanziari (decreto del Ministero dell'Interno del 17 febbraio 2011).

A partire dal settembre 2009, l'UIF ha diffuso una serie di comunicazioni contenenti modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali relativi, tra l'altro, all'usura, ai conti dedicati, alle frodi informatiche, alle frodi sull'IVA intracomunitaria, all'abuso di finanziamenti pubblici, alle frodi nel leasing. E' in fase di elaborazione uno schema volto ad agevolare l'individuazione di anomalie connesse con fenomeni di corruzione.

Alla formazione dei segnalanti concorre anche l'attività ispettiva, svolta dalla Vigilanza e dall'UIF nell'ambito delle rispettive competenze. Dal 2008 l'UIF ha effettuato circa 70 verifiche (cfr. articoli 47 e 53 d.lgs. 231/2007) che hanno spesso determinato l'avvio di procedure per l'irrogazione di sanzioni amministrative.

Sotto il profilo quantitativo, la risposta del sistema finanziario alla nuova disciplina antiriciclaggio e alle sollecitazioni che ne hanno accompagnato l'avvento ha superato ogni previsione: le 12.500 segnalazioni del 2007 si sono triplicate, superando nel 2010 le 37.000. Il trend di crescita è in continua accelerazione: +16% nel 2008, +44% nel 2009, +77% nel 2010.

Per fronteggiare la vertiginosa crescita del numero complessivo di segnalazioni, i processi di analisi dell'UIF vengono costantemente adeguati per aumentarne l'efficienza e la capacità di selezionare con priorità le segnalazioni più rischiose. In tre anni l'Unità ha più che raddoppiato – a parità d'organico – il proprio potenziale di analisi.

A fronte delle 11.500 segnalazioni analizzate nel 2007, nel 2010 ne sono state esaminate quasi 28.000.



I dati relativi all'Emilia Romagna sono coerenti con quelli nazionali e, per lo scorso anno, ne accentuano le linee di tendenza: le

segnalazioni di operazioni sospette sono passate da poco meno di 1.000 nel 2008 a più di 3.000 nel 2010, raggugliandosi all'8,6% del dato nazionale (7% nel 2008).

Analogamente al resto del Paese, anche nella Regione le banche, le poste e, più limitatamente, gli altri intermediari finanziari costituiscono le fonti pressoché uniche della collaborazione attiva. Le segnalazioni dei professionisti e degli altri operatori economici non finanziari sono state appena 18, oltre la metà delle quali effettuate da notai.

La distribuzione provinciale delle segnalazioni evidenzia la preminenza del capoluogo regionale (21%), seguito da Rimini (17%), Modena (15%), Reggio Emilia (14%), Parma (10%) e Forlì-Cesena (l'8%); Ferrara, Piacenza e Ravenna si ripartiscono equamente il restante 15% delle segnalazioni regionali. La dinamica più significativa di crescita fra il 2008 e il 2010 è stata registrata nelle province di Rimini e Modena, ove le segnalazioni si sono, rispettivamente, quadruplicate e triplicate.

Ad oggi, quasi l'8% delle operazioni di "*scudo fiscale*" segnalate come sospette di riciclaggio proviene dall'Emilia-Romagna (60 su un totale nazionale di 765).

Le operazioni segnalate come sospette nelle province limitrofe a San Marino sono caratterizzate da frequenti riferimenti a flussi finanziari diretti nella Repubblica del Titano o da essa provenienti (23% nella provincia di Rimini e 19% in quella di Forlì-Cesena). Nella media regionale i riferimenti ai flussi sammarinesi sono presenti nell'8% delle segnalazioni.

Sulla permanente criticità dei rapporti intercorrenti tra Italia e San Marino rinvio alle recenti anticipazioni di stampa che riferiscono il contenuto di alcune considerazioni svolte dal Procuratore Dell'Osso

nella relazione appena presentata dalla Procura Nazionale Antimafia alla competente Commissione parlamentare.

Ne emerge un quadro tutt'altro che confortante, che trova riscontro nelle indagini finora condotte dall'Autorità Giudiziaria: trasferimenti massivi di fondi verso la Repubblica di San Marino tramite operazioni di natura societaria e reinvestimenti a ritroso presso banche e altri intermediari finanziari italiani - di diritto, ma non sempre di fatto - tramite schermi fiduciari e societari; vanificazione delle norme in materia di adeguata verifica dei clienti da parte degli intermediari italiani a causa della mancata cooperazione di quelli sammarinesi, che dichiarano di agire in nome e per conto proprio e ritrasferiscono i fondi in giurisdizioni off-shore senza fornire i dati richiesti; impiego di veicoli giuridici facenti capo a diverse giurisdizioni, con elevato grado di opacità, che impedisce la conoscenza sia della provenienza che della destinazione delle disponibilità movimentate; impossibilità di ottenere un'adeguata assistenza giudiziaria e di contare su affidabili investigazioni finanziarie da parte della polizia locale; allontanamento dei vertici non graditi della Banca Centrale; opposizione del segreto bancario, rimasto sostanzialmente invalicabile; mancanza di un'adeguata disciplina in tema di reati societari, finanziari e fiscali.

Anche se qualche segno di apertura è rinvenibile nei tempi più recenti, specie da parte della FIU sammarinese, sembra alquanto improbabile - stando a quanto riferito dal dr. Dell'Osso - che, per il momento, la Repubblica possa essere inclusa tra i Paesi a legislazione antiriciclaggio equivalente.



5. Residue criticità e possibili rimedi.

Se i risultati di questi primi tre anni sono motivo di soddisfazione, ciò non deve indurre a trascurare i profili di criticità.

Occorre anzitutto rilevare che al funzionamento del sistema partecipano quasi esclusivamente gli intermediari finanziari e, tra questi, soprattutto le banche.

Nel 2010 *professionisti e operatori non finanziari* hanno trasmesso poco più di 200 segnalazioni; davvero poche rispetto al numero dei potenziali segnalanti e al ruolo che essi svolgono nella vita economica del Paese. La riluttanza dei professionisti alla collaborazione attiva, comune a molti paesi, se comprensibile in considerazione della maggiore personalizzazione del rapporto con la clientela, non può essere comunque giustificata.

Ma anche nella collaborazione degli *intermediari finanziari* emergono profili critici.

Le banche che non inviano segnalazioni sono ancora molte: negli ultimi due anni oltre 200, pari a circa il 25% del totale, anche se si tratta per lo più di operatori di dimensioni ridotte o a operatività specializzata. Tra gli altri intermediari finanziari, poi, la percentuale dei non segnalanti è molto più elevata.

La crescita complessiva delle segnalazioni è alimentata – oltre che dall’effettivo aumento della sensibilità al problema del riciclaggio – anche da atteggiamenti improntati a cautela più che a effettiva collaborazione.

Le segnalazioni, inoltre, sono spesso carenti nella descrizione dei fatti e pervengono con eccessivo ritardo. E’ quindi necessario un miglioramento dell’organizzazione interna, che ponga gli intermediari in grado di intercettare prima e meglio le operazioni sospette. Il provvedimento della Banca d’Italia del 10 marzo scorso detta a questo riguardo precise linee d’intervento.

Il miglioramento della qualità costituisce il principale obiettivo del nuovo sistema informatico di trasmissione e gestione delle segnalazioni in corso di definizione. Esso sarà operativo dal prossimo mese di maggio e supporterà l’intero ciclo di acquisizione, analisi e trasmissione delle segnalazioni, assicurando anche una maggiore tempestività dei flussi informativi. L’utilizzo del canale telematico favorirà, inoltre, la completezza e la riservatezza delle informazioni.

Il nuovo schema di segnalazione sarà uguale per tutte le categorie di segnalanti, sia pure con diverso livello di dettaglio a seconda della natura dei soggetti obbligati e dell’operatività segnalata.

Anche sul piano legislativo sono emerse, nel tempo, alcune criticità. Un’organica revisione della materia, oltre a risolvere diverse

discrasie emerse nel sistema sanzionatorio, potrebbe allineare la nozione penale e quella amministrativa di riciclaggio, introducendo il reato di autoriciclaggio.

Sembrano maturi i tempi per delegare per la seconda volta il Governo a redigere un testo unico delle norme antiriciclaggio; la prima delega, da tempo scaduta, era stata conferita troppo a ridosso della riforma posta in essere in occasione del recepimento della III^a Direttiva e, quindi, prima che l'esperienza potesse far emergere le inevitabili difficoltà applicative.

Nelle more della realizzazione di tale più ambizioso progetto, è peraltro opportuno intervenire in modo mirato su singole criticità del sistema. Un approccio pragmatico, volto a privilegiare la risoluzione di specifiche problematiche, non potrà che agevolare la pur necessaria revisione complessiva dell'intero impianto normativo.

In vista di questi obiettivi l'UIF conferma la propria disponibilità a sviluppare ogni utile forma di collaborazione e di confronto costruttivo con tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nella lotta al riciclaggio.