

ALDO FOSSATI



1. Nel 1992, occupandomi per la prima volta sul piano teorico, dei problemi del riciclaggio<sup>1</sup>, mi posi il quesito se la politica seguita ed attuata in materia, sia a livello internazionale che nazionale potesse integrare tutte o molte caratteristiche della politica simbolica<sup>2</sup>.

Sostenni, nella circostanza, la tesi affermativa sulla base delle seguenti considerazioni.

a. Si ritiene, in generale, e - l'opinione è pienamente condivisibile - che non ci saranno reali possibilità di successo contro il riciclaggio di denaro sporco, finchè i paradisi fiscali continueranno a facilitare la creazione di società di copertura, a tutelare l'anonimato bancario, a garantire transazioni finanziarie non soggette a rilevazioni, ad ostacolare la collaborazione giudiziaria.

Ma paradisi fiscali, che siano minuscole isole sperdute nell'oceano, piccoli Stati sovrani (principato di Monaco, di Andorra, Liechtenstein) o moderni Stati nazionali (Giappone, Irlanda, Lussemburgo, Svizzera) continuano a prosperare offrendo, con considerevoli incentivi fiscali, sistemi bancari semplificati ed efficienti, dove il denaro viene accolto, per un tempo di deposito più o meno lungo, senza alcuna formalità, per riuscirne, verso le più varie destinazioni, a seguito, se richieste, si accorte consulenze e di zelante assistenza professionale.

Attraverso i paradisi fiscali e le società "off shore", le organizzazioni criminali possono investire in società finanziarie, in imprese commerciali, acquistare alberghi, strutture per il tempo libero e, persino, entrare in Borsa.

Ciò nondimeno, nè la Convenzione di Vienna, nè la Direttiva CEE del 10 giugno 1991, contengono una qualche presa di posizione su questo aspetto, sia pure sotto forma di auspicio della necessità di modificare uno

---

1) A.FOSSATI: *Lotta al riciclaggio: carenze legislative e "collaborazione imperfetta" - Determinazione coerente o politica simbolica?*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 4/1992.

2) M.EDELMAN: *Politics and symbolic action*, Markham Chicago 1971; F.DUPUY - J.C.THOENIG *Sociologia dell'azione burocratica*, Il Mulino, Bologna 1986.

stato di cose che, nell'esasperata difesa della flessibilità dei mercati finanziari, impedisce l'introduzione di regole minimali di trasparenza, idonee a ridurre l'impatto destabilizzante ed inquinante dei proventi criminali, divenuti tanto ingenti da assurgere al rango di rilevante comparto dell'economia moderna.

Gli stessi atti internazionali sembrano ignorare, soffermandosi su aspetti di politica giudiziaria e penale, le differenze in tema di funzionamento dei mercati mobiliari e nel sistema di pubblicità delle società commerciali, così come quelle in materia di regolazione e di controllo delle Banche Centrali.

E allora, perchè politica simbolica (almeno "oggettivamente").

Perchè nel momento in cui negli alti Consessi internazionali si prende atto dell'esistenza di un fenomeno e se ne segnala la sua estrema gravità, si scontano l'indifferenza e l'inerzia, dettate da concreti interessi nazionali, di alcuni degli Stati membri.

Se un qualche successo, nonostante la genericità e l'indeterminatezza delle misure suggerite, l'assenza di quelle che sarebbero state necessarie, verrà conseguito, l'Istituzione internazionale vedrà accresciuti il suo prestigio ed il suo ruolo di guida.

Se non succederà niente di eclatante, potranno essere lanciati "fulmini" contro gli egoismi nazionali, che rendono miopi i rispettivi governanti, i quali, dal canto loro, continuando a perseguire interessi propri di più limitata portata, potranno continuare ad accusarsi l'un l'altro ed, insieme, lamentarsi dello scarso potere e dell'inadeguatezza di ruolo degli Organismi internazionali.

b. Sostanzialmente, lo stesso discorso può farsi per i vari livelli nazionali.

Limitiamoci al sistema italiano.

A pochi mesi dall'entrata in vigore della nuova normativa contro il riciclaggio di denaro sporco, generalmente salutata come una vera e propria svolta nella lotta alla criminalità organizzata, responsabili dell'ordine pubblico dichiarano la loro insoddisfazione, attribuendo le colpe del mancato conseguimento di risultati concreti ad un sistema bancario che non collabora; questo, da parte sua, dichiara la sua incompetenza ad esercitare forme di controllo che sono proprie delle Forze di Polizia e della Magistratura che, a loro volta, lamentano che il Parlamento non ha concesso tutti i poteri di cui avevano segnalato l'indifferibile necessità, per le resistenze opposte dallo stesso sistema bancario o da altri potentati economici interessati a mantenere lo *status quo*.

Evidentemente, però, perchè possa correttamente parlarsi di politica simbolica, è necessaria una imputazione, volontaria e consapevole, in capo al "legislatore", della divaricazione tra effetti propagandati e quelli minimi che, inevitabilmente si verificheranno; imputazione che nel caso in esame non appare inequivocabilmente possibile, a meno di sostenere che le politiche in questione siano state formulate senza alcuna soggettiva intenzione di pretenderne un grado, più o meno elevato, di effettivo funzionamento.

Non può, inoltre, non riconoscersi che le variabili interrelate (e gli interessi concorrenti o contrapposti) della politica in esame sono molteplici, complesse e spesso implicanti la soluzione di altri problemi connessi di pari importanza e complessità (basti pensare a quello della nostra "economia sommersa") e che alcune di esse, peraltro di non trascurabile importanza, costituiscono questioni inquadrabili nel più ampio contesto internazionale, dove le soluzioni maturano in tempi lunghi e attraverso "piccoli passi".

Ma, nel prendere atto di queste difficoltà, che consentono di accordare...l'assoluzione per mancanza di dolo ai policies making chiamati in causa, non possono non reclamarsi scelte più decise, conseguenti e coraggiose.

Non si intende partecipare al coro di quanti suggeriscono specifici rimedi (i principali dei quali sono, a nostro avviso, quelli che sono desumibili dalle considerazioni critiche svolte in precedenza).

Ci si limita a condividere l'esigenza di<sup>3</sup>:

- una grande disponibilità di "sensori" che siano in condizione di segnalare l'ingresso del flusso finanziario illecito nel sistema economico;
- una capacità di interpretazione di tali "sensori";
- una professionalità che consenta di penetrare il settore dell'intermediazione finanziaria in senso lato, tipica ed atipica;
- un corredo potestativo che conferisca facoltà di accesso ispettivo sull'intermediazione;
- un'adeguata strumentazione operativa.

In ogni caso, quali che siano le misure correttive e/o integrative che

---

3) da *"Azione svolta dalla Guardia di Finanza a contrasto del reimpiego di proventi illeciti"* in *"La legge contro la droga a due anni dall'approvazione"*. Raccolta dei dati relativi al controllo del fenomeno ed alla situazione della legge. A cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali. 26.6.1992.

verranno adottate, di ciascuna delle quali dovrebbe, comunque, essere valutata, in via preventiva, e con riferimento a tutti gli aspetti giuridici, tecnici e pratici, il probabile grado di efficacia, rinunciando ad inutili "effetti di annuncio", e considerando senza infingimenti la realtà sociale ed economica sulla quale dovranno concretamente incidere, mi sembra che si possa condividere l'affermazione secondo cui "una legislazione efficace contro il riciclaggio deve poter contare prima di tutto sulla cooperazione dei cittadini (e, segnatamente, degli "addetti ai lavori" n.d.r.); i governi non possono aspettarsi che vengano osservate quelle leggi che essi stessi mostrano a malapena di rispettare"<sup>4</sup>.

2. Nel mese di aprile 1993, intervenendo in un convegno analogo a quello odierno<sup>5</sup>, non ritenni di dover modificare il mio punto di vista.

Sottolineai che il nostro Paese si era dotato di un poderoso dispositivo normativo che poggia su due pilastri<sup>6</sup>:

-uno di diritto sostantivo, costituito dalle norme penali introdotte dalla c.d. legislazione di emergenza (che, peraltro, con diversi obiettivi e motivazioni perdura ormai da quasi un ventennio) e che consistono, da ultimo, nella sostituzione dell'art.648*bis* e nell'introduzione del 648*ter*, ad opera della legge n°55/1990, e, ancora più recentemente, nelle disposizioni recate dagli articoli 12 *quater* e *quinquies* del D.L. 8 giugno 1992, n°306, convertito in legge 7 agosto 1992, n°356;

-uno di natura "procedurale" (consistente nella regolamentazione e gestione di dati sulla circolazione del denaro per mezzo degli intermediari finanziari e del credito, nonché sulla collaborazione tra gli stessi intermediari e le forze di polizia) che trova la sua disciplina nella legge n°197/1991 e relativi provvedimenti di attuazione.

Rilevai, tuttavia, che necessariamente caute dovessero essere le valutazioni, in termini di efficacia e di efficienza, del nostro sistema anti-

---

4) A.JEMIENSON: *Droga: il nuovo impero del male - una guerra globale e planetaria* - Intervento al Convegno sulla droga organizzata da ADNKRONOS - Roma, 12 maggio 1992.

5) Seminario sul tema "La disciplina del mercato finanziario: libertà di impresa e strumenti di controllo" - Urbino 20-21 aprile 1993.

6) G.M. FLICK, *Le risposte nazionali al riciclaggio di capitali. La situazione in Italia*. Contributo ai lavori della Conferenza di Strasburgo 28/30 settembre 1992.

riciclaggio.

Doveva essere, infatti, sottolineato con forza che:

-le disposizioni cosiddette procedurali se, in qualche misura, consolidano il terreno dell'investigazione (nel senso che, a posteriori, consentono certamente la "ricostruzione" delle singole vicende) non facilitano, tuttavia, la "selezione preventiva delle indagini" ossia l'espletamento di quelle attività che si muovono verso la scoperta del reato;

-delle disposizioni penali:

a) l'ipotesi criminosa disegnata dall'art.648*bis* non raggiunge lo scopo di delineare una condotta tipica, completamente autonoma rispetto a quelle di favoreggiamento e ricettazione, con insormontabili difficoltà sul terreno probatorio;

b) l'ipotesi prevista dall'art.648*ter* è virtualmente tautologica, definendo come riciclaggio di proventi illeciti l'impiego di denaro, beni, utilità provenienti da attività criminali (cioè il riciclaggio di proventi illeciti);

c) l'art.12*quinquies* della legge n°356/1992 si era mostrato particolarmente efficace.

Esso ha introdotto nuove ipotesi di reato, consistenti nel trasferimento e nel possesso ingiustificato di valori ed ha consentito, al verificarsi di determinate condizioni ed in presenza di disponibilità di valore sproporzionate rispetto al reddito dichiarato ai fini fiscali o l'attività economica esercitata, la confisca dei beni dei quali non sia fornita giustificazione circa la loro legittima provenienza.

Indubbiamente, tale disposizione realizza il sogno di ogni investigatore che non voglia o non possa fare il suo mestiere (che è quello di cercare le prove di un reato), ponendo l'onere di dimostrare la liceità di una certa condotta a chi l'ha posta in essere!

Tuttavia, una norma siffatta, peraltro di dubbia legittimità sul piano costituzionale, dai connotati della misura di prevenzione, piuttosto che della norma incriminatrice, può essere giustificata solo in via transitoria ed eccezionalmente motivabile solo alla stregua di una reale e concreta situazione di emergenza.

Prendendo atto della persistente mancanza di risultati concreti (continuavano ad essere spacciate per operazioni antiriciclaggio semplici sequestri di beni in attuazione della legislazione antimafia), espressi il convincimento che, ove le misure antiriciclaggio non costituissero una vera e propria "politica simbolica", doveva convenirsi che la loro messa in opera presentasse un inaccettabile "deficit di attuazione", essendo di tutta evidenza lo scostamento tra "aspirazioni centrali" dichiarate e risultati concreti.

Tale *deficit* doveva essere imputato, a mio avviso, soprattutto alla

“collaborazione imperfetta” tra diversi organismi chiamati a partecipare alla fase implementativa<sup>7</sup>.

3. A distanza di quasi un anno e mezzo da tali conclusioni, alquanto pessimistiche, qualche passo in avanti può dirsi compiuto.

Si è notevolmente incrementato il numero delle operazioni sospette pervenute alla Guardia di Finanza da parte degli intermediari finanziari, che sono passate dalle 26 del 1991, alle 99 del 1992, alle 234 del 1993 e, infine, alle 529 del 1994, fino al 15 settembre, con un incremento del 1262% (dati 1994 su 1991) e del 203% (dati 1994 su 1993).

Il sistema bancario italiano sta mettendo a punto un programma informatico denominato GIANOS (Generatore Indici Anomalie Operazioni Sospette), in grado di individuare automaticamente nella grande massa delle operazioni bancarie comportamenti atipici della clientela, con riferimento sia agli elementi oggettivi dell'operazione, sia a quelli soggettivi, relativi cioè alla “realtà economica” del cliente.

E, tuttavia, se si guarda un po' più in profondità si scopre che:

- delle 888 segnalazioni di operazioni sospette, solo 20 originano da intermediari finanziari diversi da banche e Amministrazione postale; appena 49 provengono dalle Isole (Sicilia e Sardegna); nessuna di esse è stata inoltrata dagli intermediari finanziari operanti in città come Agrigento, Messina e Ragusa;

- sono state rilevate, nel corso dell'attività ispettiva svolta dai reparti della Guardia di Finanza 204 violazioni dell'art.1, 1° e 2° comma, della legge 197/1991 (trasferimenti irregolari) e ben 820 violazioni dell'art. 2, 1° comma, della citata legge (operazioni non registrate e/o effettuate da clientela non identificata).

E' questa, ci sembra, una ulteriore conferma all'ipotesi della collaborazione imperfetta da parte degli intermediari finanziari;

- in più di un caso, sono stati accertati comportamenti di funzionari di banca concorrenti con noti esponenti della criminalità organizzata nella materiale commissione del reato di riciclaggio;

- il sistema informatico GIANOS verrebbe utilizzato per l'elabora-

---

7) J.PRESSMAN-A.WILDAVSKY, *Implementation* - Berkeley, University of California press - 1973.



zione di statistiche finalizzate all'emersione di eventuali fenomeni di riciclaggio aggregate per settore e per area geografica, ai sensi del D.M. 7/7/1992, non immediatamente utilizzabili nè dagli intermediari, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, nè dagli organi di polizia.

4. Quanto sin qui esposto mi induce a confermare l'opinione che la relativa efficienza complessiva del nostro sistema di contrasto al riciclaggio risieda in motivi di carattere strutturale, consistenti nel far dipendere il funzionamento del sistema stesso dall'attivazione di funzionari ed impiegati delle aziende intermediarie che:

- non sono, non possono e non devono essere investiti di compiti che sono propri dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio;

- si mostrano riluttanti a segnalare le operazioni sospette, per timore di vendette della criminalità organizzata, rese possibili dalla permeabilità del sistema bancario (e delle Istituzioni in generale), in presenza della serie delle relazioni che, appunto in caso di operazioni sospette, devono snodarsi attraverso l'impiegato che eventualmente le effettua, il rappresentante legale dell'istituto di credito (verosimilmente attivato attraverso il direttore della dipendenza), il Questore, il personale del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria;

- hanno scarso "senso di appartenenza" alla banca per la quale lavorano e, conseguentemente, non sentono la responsabilità di stilare rapporti relativi ad operazioni che presentino elementi di sospetto.

Appare quindi necessario cercare soluzioni per la "oggettivazione" delle segnalazioni di operazioni sospette, riproponendo l'istituzione di una banca dati centralizzata, destinataria di tutte le comunicazioni relative ad operazioni superiori ad un certo importo, pur non sottovalutando le difficoltà pratiche di gestione e di utilizzazione di una immensa mole di dati, acquisiti non senza costi ed oneri finanziari.

Tale banca-dati dovrebbe essere gestita attraverso un sistema esperto, in grado di interfacciare le segnalazioni acquisite con le informazioni disponibili in altre banche-dati esistenti, allo scopo di far emergere situazioni anomale meritevoli di approfondimenti investigativi.

Un sistema siffatto consentirebbe, tra l'altro, di collegare automaticamente gli atti economici soggetti ad imposta di registro, contenuti nell'Anagrafe Tributaria, con i dati relativi ai precedenti penali e di polizia (gestiti dal Ministero dell'Interno) delle parti contraenti e/o di persone alle stesse collegate, descritte dalle "mappe" della criminalità organizzata da

tempo disegnate.

Si potrebbe così avere immediata percezione di possibili forme di riciclaggio attraverso acquisizione di patrimoni immobiliari, licenze di commercio, cessioni di immobili costruiti o ristrutturati, che sono in Italia forse tra le più diffuse.

E', infine, indispensabile, affinché l'attività di repressione sia ancora più incisiva ed adeguata, che venga costantemente rafforzata ed intensificata la collaborazione tra Stati, sia sul piano normativo, per conseguire l'obiettivo di una omogeneizzazione della legislazione in materia, sia sotto l'aspetto info-operativo.

Ma l'adozione di siffatte misure contrasta in maniera più evidente con gli interessi e gli egoismi nazionali e, più in generale, con le connotazioni fortemente "simboliche" della politica internazionale di settore, desumibili dal resoconto, fatto dall'Australiano T. SHERMAN, presidente del *Group d'action financière sur le blanchiment des capitaux*, alla Conferenza di Strasburgo del 28 - 30 settembre 1992, qui di seguito riassunto, con riferimento sia alle questioni "giuridiche", che delle "raccomandazioni finanziarie".

Ha affermato SHERMAN che:

- i Paesi membri progrediscono molto lentamente nell'applicazione delle raccomandazioni relative all'incriminazione specifica del riciclaggio, alla previsione della confisca dei proventi illeciti ed alla cooperazione internazionale;

- pochissimi Paesi hanno incriminato il riciclaggio di capitali provenienti da delitti diversi da quelli relativi e connessi al traffico di stupefacenti;

- meno della metà dei Paesi membri ha concluso accordi bilaterali di mutua assistenza giudiziaria o altri accordi che prevedano espressamente una qualche forma di cooperazione in materia di lotta al riciclaggio;

- in molti Paesi sono state imposte alle banche particolari attenzioni sulle operazioni non usuali o sospette; tuttavia, solo in un quarto di essi esiste l'obbligo di comunicazione alle competenti autorità.

In un certo numero di essi le banche ne hanno semplicemente la facoltà ed in altri, infine, tale comunicazione è vietata.

Da ultimo vale la pena di sottolineare che la raccomandazione più negletta tra le 40 suggerite dal G.A.F.I. è proprio quella che invita a considerare "la fattibilità e l'utilità di un sistema in cui le banche ed altri istituti finanziari e intermediari segnalino ad un Servizio Centrale Nazionale tutte le transazioni valutarie nazionali ed internazionali, che superino un certo ammontare, mediante un sistema computerizzato data-base, a cui ab-

biano accesso le autorità competenti, da utilizzare nei casi di riciclaggio di valuta, e soggetto a rigida tutela per assicurare l'uso adeguato delle informazioni".