

## “Una scuola di formazione per sconfiggere il crimine”

### intervista a **Gian Carlo Caselli**

di Alberto Antonetti

#### Atti del convegno SIBC su “Economia di mercato e Autorità di Controllo”

##### **Marcello De Cecco**

I grandi sommovimenti derivanti dai movimenti di capitale.

Pag. 2

##### **Maria Rosaria Ferrarese**

Globalizzazione e interconnessione del mondo

Pag. 3

##### **Giovanni Castaldi**

Il riciclaggio e l'UIF: il bilancio di tre anni

Pag. 4

##### **Gian Carlo Caselli**

La “richiesta di mafia”, il sistema finanziario e il Paese dell'Antimafia

Pag. 7

##### **Alberto Perduca**

Tra realismo e speranza: le cose da fare

Pag. 10

Si sono appena spente le luci in sala. Gian Carlo Caselli ci ringrazia per aver organizzato un convegno in cui “c'era voglia di capire, voglia di approfondire le questioni”. E' arrivato la mattina da Bruxelles, e tra poco dovrà involarsi di nuovo, destinazione Pristina (Kosovo). La sua battaglia per la legalità non conosce frontiere. Invece di fermarsi un attimo, ci regala questa intervista piena di spunti di riflessione, per tutti.

Nei giorni scorsi, un procuratore della Repubblica di Milano ha sostenuto che “una parte dell'imprenditoria ha interesse a fare affari con le organizzazioni criminali”. Questo spiegherebbe una parte della difficoltà dello Stato nel contrasto effettivo della criminalità. Mi viene naturale collegare questa affermazione a un passaggio del suo straordinario testo “Le due guerre”. In esso, lei constata amaramente che l'Italia è molto conosciuta all'estero come il “paese della Mafia”. Ma, a parziale conforto del lettore, aggiunge pure che all'estero l'Italia è riconosciuta e apprezzata come il “paese dell'Antimafia”.

Ora, quel che mi sembra necessario capire meglio è ciò che sta in mezzo fra i due estremi, quell'enorme area grigia italiana che non è mafiosa ma non sembra vivere così male se c'è la mafia. Come rapportarsi a quest'area e portarla su una scelta di legalità? Ci sono due problemi di fondo, preliminari. Il primo è quello della scarsa



considerazione che la legalità registra nel nostro Paese al giorno d'oggi. Le regole sono considerate - da una parte consistente del nostro Paese, temo persino maggioritaria - “roba per gli altri”, e gli altri vengono molte volte considerati fessi. Le regole non valgono per se stessi, e ognuno pensa esclusivamente a se stesso e a far prevalere i suoi particolari interessi. Gli altri, e le regole che sono in sostanza null'altro che la disciplina del rapporto con gli altri, sono un ostacolo al perseguimento di questi interessi. Un ostacolo da scavalcare, se non peggio.

segue a pag. 12



# Marcello De Cecco

## I grandi sommovimenti derivanti dai movimenti di capitale

Che noi fossimo grandi esperti di movimenti di capitali si vide da subito. I banchieri italiani cominciarono molto presto a muovere capitali, fino al 1700. Poi, la cosa venne presa in carico da olandesi e inglesi, e ora ci sono stati nuovi cambiamenti. Ma **i movimenti di capitali hanno sempre causato grossi problemi, ad esempio due riforme protestanti: quella di Lutero e quella del re d'Inghilterra.** La prima riguardava la "vendita delle indulgenze", finalizzata a reperire capitali per la costruzione della basilica di San Pietro. Vuol dire che dalla Germania, paese della cristianità, arrivavano capitali attraverso i banchieri italiani per pagare la "fabbrica di San Pietro". Per la seconda, si sa molto del divorzio del re d'Inghilterra, ma si sa molto meno che l'intero traffico del denaro percepito dagli inglesi nei commerci internazionali dell'epoca era in mano ai banchieri italiani, e questo è stato un motivo di contrapposizione alla "sede di Pietro", dove all'epoca siede Leone X. Quindi l'*expertise* è in casa, forse oggi questa specializzazione è un po' decaduta come attività delle nostre banche, ma altre "istituzioni italiane" hanno preso il compito dei banchieri, come vi spiegheranno bene i nostri colleghi della magistratura.

**Oggi si ragiona come se la libertà di circolazione dei capitali fosse una sorta di legge di natura, ma non è così.** Basta esaminare il trattato di Bretton Woods del 1944 per constatare che allora si pensava in maniera completamente diversa. Il trattato di Bretton Woods è concepito in maniera assolutamente dirigitica, e si basa sull'assunto che i movimenti di capitale a breve termine - che hanno causato gravi problemi dalla vigilia della prima guerra mondiale fino agli anni della seconda - debbano essere repressi. Un articolo nel progetto iniziale parlava esplicitamente della necessità di controllare questi movimenti, per impedire che la possibilità di spostare capitali data all'1% della popolazione mondiale arrecasse danni all'altro 99%. Quindi la visione era punitiva, fortemente punitiva fino ai primi anni '60 e in particolare fino alla crisi petrolifera.

Poi, siccome l'aumento dei prezzi del petrolio all'inizio degli anni '70 comportò la concentrazione di grandi capitali presso paesi poco "commercianti", si pensò di liberalizzare i movimenti di capitali per permettere a quei Paesi di muovere il denaro senza difficoltà presso le banche dell'Occidente. Le prime banche attive nel settore furono francesi, ma ancor di più quelle inglesi e americane. Questi due Paesi ritennero sostanzialmente di poter far quadrare la propria bilancia dei pagamenti con un'attività bancaria internazionale che in quel momento si concentrava nel riciclaggio dei petrodollari, poi degli eurodollari, con successive liberalizzazioni del mercato dei capitali, sia a breve termine che per investimento. Pochi Paesi resistettero, come invece fece il Giappone fino a poco tempo fa per evitare che le multinazionali americane si stabilissero in quel Paese e facessero concorrenza ad aziende giapponesi. Ma **l'azione di convincimento delle autorità anglo-americane per estendere a tutto il resto del mondo il principio**

**della liberalizzazione è stata molto forte.** Fino alla crisi asiatica di fine anni '90, gli Stati Uniti lavorarono in stretto raccordo con il Fondo Monetario Internazionale, che ne è stato un po' l'agente. Quando un paese aveva bisogno di aiuto, il FMI concedeva aiuti solo in cambio di liberalizzazioni al mercato dei capitali.

**Poi arrivò la gigantesca crisi, e il Fondo Monetario entrò in crisi, perché accusato di aver predicato e praticato liberalizzazioni forzose** su Paesi che dopo aver subito le liberalizzazioni ne subirono subito conseguenze negative. Oggi lo spirito è più equilibrato, tanto che si può

ritengono di essere virtuosi - chiedono ai primi di mettersi a posto da soli. Sono sempre quelli che soffrono per la fuga dei capitali che devono rimediare.

Rimane ancora oggi il ragionamento, diffuso anche sui giornali: chi ha il deficit ci deve badare, chi ha il surplus va bene. Assomiglia a una filosofia del Mezzogiorno d'Italia di quando ero piccolo, si diceva "tu hai la femmina, tu ci devi badare". Valeva sia per le persone che per gli animali, perché "i guai succedono a te. Io c'ho il maschio...". Qui si ragiona esattamente nello stesso modo, un po' strabico: sarebbe la natura stessa a dire che chi ha il surplus è virtuoso, capace di esportare e quindi il problema è solo di chi ha il deficit. Ma in realtà sono due facce della stessa medaglia.

Rimane però il fatto che nel corso della grande esplosione della liberalizzazione dei decenni scorsi si è arrivati - anche da parte degli angloamericani - a costituire delle "localizzazioni" particolari che sono i centri *offshore*, i paradisi fiscali che badano a mettere al sicuro capitali che vengono dai Paesi diciamo "meglio guardati". Basti pensare che **la gran parte degli strumenti finanziari moderni più a la page inventati negli ultimi 20-30 anni si basa su movimenti tra centri offshore e Paesi "regolari"**, per così dire. Ci sono momenti della costituzione di strumenti derivati che quasi sempre hanno bisogno di un passaggio nei centri *offshore* per motivi fiscali o finanziari.

In realtà, le cose non cambieranno fino a quando una metà dell'opinione pubblica, e fra essa la gran parte dell'opinione qualificata del mestiere che io professo, rimarrà convinta che i capitali non debbano essere controllati. Ma questo dato è suscettibile di modificazioni, tanto è vero che negli anni '30, '40 e '50 si erano tutti convinti del contrario. Resta il fatto che la qualità della reazione dei mercati di capitale, come messo in luce negli anni '20 in Germania, è così veloce rispetto agli altri mercati da rappresentare una difficoltà per il funzionamento dell'economia presa nel suo insieme. Questo è un argomento scientificamente importante e infatti coloro che lo hanno messo in luce sono economisti che hanno un certo nome.

L'attività finanziaria si svolge con un byte elettronico, mentre le merci hanno bisogno di tempo per muoversi per le strade, con gli aerei, le navi, i treni. L'attività di un'impresa richiede molto tempo, il fattore lavoro per aggiustarsi richiede ancora più tempo, e quindi mi pare giusto chiudere con Keynes per cui **"non si capisce perché debba soffrire il 99% delle genti del mondo per dare all'1% dei più benestanti la possibilità di fare quello che vuole."**

*Marcello De Cecco è professore ordinario di Storia della finanza e della moneta presso la Scuola Normale di Pisa. Si è laureato in economia all'Università di Cambridge, dove ha poi conseguito un PhD. Ha proseguito gli studi e le ricerche sia in Italia che all'estero.*

...  
**I movimenti di capitali hanno sempre causato grossi problemi, ad esempio due riforme protestanti: quella di Lutero e quella del re d'Inghilterra.**

addirittura discutere di tasse sulle transazioni in valuta. Anche perché chi non ha creduto al modello di sviluppo propugnato dal Fondo, come la Cina, è andato avanti con un modello economico dirigitico in cui lo Stato ha una grandissima importanza, e ora si trova nella posizione di vincitore della concorrenza internazionale degli ultimi 20 anni. Chi invece ha creduto alle liberalizzazioni di capitali come volano per lo sviluppo ha visto che, molto spesso, i risultati non sono stati confacenti con le previsioni.

Il problema, messo in luce sin dagli anni '20, è nei velocissimi tempi di reazione di questi capitali: in particolare quelli a breve termine sono estremamente rapidi, basta pensare all'enorme quantità di denaro che arriva per piccole variazioni dei tassi di interesse. Al contrario, i mercati delle merci sono molto più lenti e ciò crea difficoltà notevolissime per la gestione della politica economica nei diversi Paesi. Questo fu messo in luce già nel 1907, quando il prof. Luigi Luzzatti scrisse un articolo per un giornale straniero, spiegando che il movimento di capitale stavano mettendo in crisi l'intero commercio e gli equilibri internazionali. Bisognava, secondo Luzzatti, impedire che venissero messe in crisi le bilance dei pagamenti solo perché un Paese decideva di aumentare il tasso di interesse, ad esempio perché in pericolo di inflazione. Ancora adesso, l'ultimo dibattito all'interno della UE si basa sull'assunto che i Paesi che vanno in deficit devono mettersi a posto, mentre gli altri - che

# Maria Rosaria Ferrarese

## Globalizzazione e interconnessione del mondo

Questo mio intervento vuole avere un carattere introduttivo, per delineare il quadro generale in cui si inserisce il processo di liberalizzazione dei mercati dei capitali.

Parlando di globalizzazione, viene la tentazione di intestare questo enorme processo che ha coinvolto tutto il mondo al Dio Mercurio, il Dio dei commerci e della comunicazione. **Proprio i commerci e la comunicazione sono gli ingredienti essenziali della globalizzazione, che altrimenti non esisterebbe.**

Quando mi chiedono in che modo si possa sintetizzare il processo di globalizzazione, io trovo che il termine più appropriato sia "interconnessione": interconnessione del mondo. Vi sono due metafore che hanno via via accompagnato il processo di globalizzazione nel suo significato di "interconnessione del mondo".

La prima è la metafora della farfalla. Fu molto utilizzata nel periodo delle prime crisi asiatiche negli anni '90, quando si cominciò a pensare che il battito di ali di una farfalla potesse provocare un spostamento di aria dalle conseguenze avvertibili anche a centinaia di migliaia di chilometri. L'altra metafora è invece più acquatica. La metafora del "siamo tutti nella stessa barca". Quando una barca attraversa una tempesta, tutti quelli che stanno su quella barca sono

soggetti a rischi, e da come la barca si inclina dipende chi resta a bordo, chi incontra difficoltà e chi cade dalla barca. Questa metafora della barca si può applicare al generale tema della liberalizzazione dei capitali, e anche agli avvenimenti più recenti, in cui la barca si è inclinata e alcuni ne sono effettivamente caduti.

Uso questa metafora per avvicinarmi alla metafora della liquidità, immagine molto nota agli economisti e molto condivisa fra gli studiosi del processo globale. Come sapete, un importante studioso, **Zigmunt Bauman, ha usato molto questa immagine per descrivere la "modernità liquida", che sta proprio a indicare questo processo di "liquefazione" del mondo, di creazione di contesti sempre meno racchiudibili dentro confini precisi.**

Tutto il contrario degli Stati, che hanno segnato la nascita nell'era moderna e le cui dinamiche venivano svolte all'interno di confini delimitati. La globalizzazione, in qualche modo, rimette in gioco la logica dei confini. La "liquefazione del mondo", per quello che riguarda le relazioni economiche, si traduce in un enorme processo di moltiplicazione delle relazioni commerciali. Carl Schmidt, altro importante studioso, raccontò in un libretto come l'Inghilterra dal '500, nell'intraprendere la via del mare, avesse avviato un processo di liberalizzazione *ante litteram*. **Con l'estensione del proprio spazio attraverso la via del mare, si sceglieva progressivamente un tipo diverso di civiltà giuridica, politica e economica.** Ovviamente, più orientata verso le possibilità piuttosto che

verso i controlli e i limiti. Nel frattempo, la parte dell'Europa che restava aggrappata alla terra non seguì l'Inghilterra, come invece fecero gli Stati Uniti. Ma, con il tempo, le logiche della globalizzazione hanno toccato tutto il mondo, con le conseguenti incertezze proprie di una civiltà basata sul mare piuttosto che sulla terraferma.

**Con la globalizzazione, si verifica un progressivo smantellamento delle sicurezze che l'Europa aveva costruito:** la sicurezza sociale, la sicurezza dei confini statuali, poi fatta propria da tutto il mondo. La globalizzazione rompe la società dei confini, non solo territoriali ma intesi in senso con-



Marcello De Cecco e Maria Rosaria Ferrarese

attuale. La cultura dei confini era infatti estremamente rigida in Europa, non solo politicamente, ma anche come scenario intellettuale. I modelli di conoscenza del reale erano rigidamente delineati. Negli Stati Uniti gli approcci culturali sono sempre stati diversi.

Cos'hanno a che fare le cose che ho detto con la progressiva perdita dei confini nel mondo bancario e con la liberalizzazione dei capitali?

E' evidente che, in questo caso, possiamo dire che le crisi sono venute dopo che questa enorme liquidità di denaro si è riversata nel mondo. La storia delineata dal prof. De Cecco, in qualche modo, è la storia dell'abbattimento dei confini, dal momento che gli Stati avevano poteri importanti nel controllo dei movimenti di capitale. Invece noi ci troviamo in una situazione in cui non soltanto è venuto a cadere questo confine, ma è caduto anche il confine concettuale tra le banche di investimento e le banche commerciali. Distinzione a suo tempo instaurata negli USA con una legge del 1933, dopo che una situazione di grande confusione fra i due ruoli aveva creato enormi problemi, scatenando la crisi del 1929. Nella legge si parla esplicitamente della necessità di instaurare una barriera fra queste due categorie. Una barriera che è stata poi abbattuta nel 1999, quando si è nuovamente permessa, sotto l'ondata del liberismo, una confusione fra i due ruoli. L'abbattimento del confine tra due categorie di intervento bancario è avvenuta in un momento in cui, come dice Guido Rossi, i mercati sono diventati teatri di un'enorme liquidità.

Una massa di liquidità monetaria che si aggirava per il mondo, pronta ad essere utilizzata anche per speculazioni finanziarie di breve termine. **Lo short termism è stato un cambiamento molto importante, un fattore che spiega molti disastri che ne sono derivati.** Ma per spiegare i disastri, anche gli istituti di credito sono stati attori di primo piano, con confusione fra i ruoli e quei conflitti di interesse che Roosevelt aveva voluto evitare.

E qui va espresso compiacimento per il fatto che alcuni settori del mondo bancario, ad esempio quello italiano, si sono sottratti a certi coinvolgimenti. O l'eccezione cinese, che vede

la Cina essere uscita bene dalla crisi, tanto da essere attiva nei crediti verso i Paesi del Terzo mondo in modo importantissimo. Adirittura, i prestiti fatti dall'istituto di credito statale verso paesi del terzo mondo superano i 110 mld di dollari, a fronte dei 100 mld erogati dalla World Bank. Proprio coloro che non erano stati coinvolti in giochi speculativi possono ora permettersi mosse che altri giocatori non si possono permettere. I prestiti concessi dalla Cina raggiungono ambiti territoriali molto diversi fra loro: Canada, Argentina, Brasile, Venezuela, Russia. Questi dati ci raccontano anche di una ristrutturazione del potere nel mondo, compreso il potere di soccorso che una volta si supposeva accentrato presso istituzioni internazionali come la World Bank, e invece vede anche altri players.

Cosa impariamo da tutte queste crisi? Susan Strange sottolineava l'esistenza di un vuoto di spiegazione teorica sui periodi di espansione creditizia. Per quel che se ne sa, tuttavia, **i periodi di espansione del credito vengono di solito accompagnati anche da una grande depressione successiva. Una sorta di sindrome maniaco depressiva, sostanzialmente inguaribile.** Difficoltà nella soluzione di questi problemi derivano dal fatto che il concetto di potere di mercato è un concetto sfuggente, un concetto difficile da mettere sotto il controllo di metodi di analisi, e questo vale anche per i mercati di capitale. Il mercato è quindi libero, ma è anche avviluppato in una serie di vincoli come i conflitti di interesse, che rendono difficile sciogliere i nodi. Alla base di tutto, c'è anche il fatto che la crisi dei mercati finanziari va vista in connessione con una teoria generale del mercato che le teorie liberiste avevano spinto fino a livelli di improbabilità. C'era chi si domandava, già nel 2004: non sarà che l'economia sta vivendo al di sopra delle proprie possibilità? Vigeva però una sorta di statuto da "superscienza" che l'economia liberista aveva assunto, relegando in secondo piano anche il diritto, diventato una sorta di cavalier servente delle teorie economiche, una sorta di succursale della *ratio* economica. Quanto vi ho raccontato è l'origine e la conseguenza di una paradossale combinazione di aper-

tura e di chiusura, di vincoli e di possibilità, che vanno studiate con attenzione quando si vuole pensare a riformare i meccanismi di regolazione di mercati così potenti. Certo, rimanendo in tema di liquidità, è difficile pensare che si possa tornare indietro, come lo è per il dentifricio già uscito dal tubetto. Non si può tornare alla logica statutale del passato, ma gli Stati e altri attori, come gli organismi internazionali, possono recuperare uno spazio nella regolamentazione. Quel che è più importante lo disse un liberista pentito, che ha scritto "The failure of capitalism", rivalutando Keynes e - dal punto di vista istituzionale - scrisse cose importanti, anche sul tema dell'*expertise*. **Ristrutturare il controllo significa poter contare su doti di expertise che, tuttavia, risiedono quasi sempre in soggetti pesantemente coinvolti nelle vicende della liberalizzazione del commercio finanziario.** Quindi, come si fa a stabilire un giusto grado di indipendenza? **E' più facile che gli stessi regolatori abbiano un carattere *bipartisan* piuttosto che ve-**

...  
**Ristrutturare il controllo significa poter contare su doti di expertise che, tuttavia, risiedono quasi sempre in soggetti pesantemente coinvolti nelle vicende della liberalizzazione del commercio finanziario.**

**ramente indipendente.** Le vicende americane dimostrano moltissimo questo aspetto: nonostante alcune differenze, tutti e due gli orientamenti sono stati pesantemente coinvolti nella logica di liberalizzazione, nei termini in cui si è svolta e nelle pesanti conseguenze a cui abbiamo purtroppo assistito.

*Maria Rosaria Ferrarese è professore ordinario nell'Università di Cagliari, e docente stabile nella Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), dove si occupa di ricerca e di progettazione didattica per la formazione dei dirigenti della P.A.*

## Giovanni Castaldi

### Il riciclaggio e l'UIF: il bilancio di tre anni

Rispetto alle generali politiche di lotta alla criminalità, la prevenzione e il contrasto del riciclaggio si caratterizzano per l'ingente quantità di risorse impegnate e per il coinvolgimento di una larga fascia di soggetti privati, appartenenti a varie categorie economiche e professionali. Questa particolarità è motivata sia dalla pericolosità sociale del reato sia, soprattutto, dalle modalità della sua esecuzione.

**Il riciclaggio consente di rendere disponibili i proventi di altri reati precedentemente commessi** (cd. "reati presupposti"), trasformando da potenziale in effettivo il potere d'acquisto derivante da attività criminali. **Attraverso il riciclaggio la criminalità si insinua nell'economia legale e la contamina. Essa accresce in tal modo il proprio potere, affiancando al controllo palesemente violento del territorio una più subdola influenza, realizzata attraverso il potere economico, che tutto può condizionare e corrompere.** E' difficile stimare realisticamente l'entità della ricchezza acquisita in modo illecito.

Non v'è dubbio però che le risorse siano ingenti, sia in valore assoluto sia se rapportate al prodotto interno lordo. I flussi di denaro illecito incidono, pertanto, anche sul piano macroeconomico e il loro impiego è suscettibile di generare gravi distorsioni nell'economia legale, alterando le condizioni di concorrenza e il corretto funzionamento dei

mercati. Ne può risultare influenzata la stessa stabilità del sistema economico.

La necessità per la malavita di trasferire i proventi dei reati nel circuito legale attraverso il "ponte" rappresentato dagli intermediari finanziari o da altri operatori economici offre una ghiotta occasione di arricchimento a soggetti privi di scrupoli. **Se lo Stato riesce a ottenere la collaborazione attiva**

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 terza direttiva comunitaria in materia, segna un punto di svolta. Esso ha potenziato e reso più efficienti i tradizionali strumenti dell'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, applicando obblighi di collaborazione, sia passiva che attiva, a una più vasta platea di soggetti qualificati. La prima è volta a garantire una conoscenza approfondita della clientela e la tracciabilità delle transazioni; la seconda, avvalendosi dei risultati della prima, ha lo scopo di individuare e segnalare le operazioni sospette.

**Il corretto adempimento dell'obbligo di eseguire l'adeguata verifica della clientela distingue gli operatori onesti e collaborativi da quelli che, pur consapevoli del possibile riciclaggio insito nelle operazioni veicolate, non si tirano indietro, entrando in quella zona oscura, che spazia dall'indifferenza fino alla complicità nel reato.**

La segnalazione di un'operazione sospetta non rappresenta una denuncia di reato. Essa è espres-



Giovanni Castaldi e Gian Carlo Caselli

**degli operatori onesti, trasformandoli in guardiani degli accessi al sistema economico legale, il riciclaggio può essere ostacolato.** E' questa la scommessa su cui punta tutta la più recente normativa nazionale e internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio: indurre gli stessi operatori a vagliare costantemente operazioni e clienti per individuare eventuali indizi di riciclaggio. Un

sione – come altri obblighi di segnalazione previsti dal nostro ordinamento (ad es. in materia ambientale) – di un dovere civico di solidarietà e di collaborazione attiva con i poteri pubblici, finalizzato alla repressione di condotte che attentano a beni o valori universalmente considerati irrinunciabili dalla collettività. Al segnalante non è peraltro richiesta alcuna indagine in ordine alla natura del reato eventualmente commesso. In tale prospettiva non viene fatta alcuna distinzione sotto il profilo segnalativo fra il riciclaggio e il c.d. autoriciclaggio (che si concretizza quando il riciclaggio è posto in essere dal medesimo autore del reato presupposto) nella ovvia considerazione che il potenziale segnalante – che valuta sulla base di evidenze finanziarie non è di regola in grado di conoscere il reato presupposto e chi ne sia l'autore.

L'obbligo di segnalazione sorge anche se l'ipotesi di riciclaggio non è del tutto accertata; ciò in quanto il legislatore ha stabilito che anche la presenza di “motivi ragionevoli per sospettare” fa scattare l'obbligo di comunicazione all'Unità di informazione finanziaria.

Oltre ad accrescere gli oneri imposti alla componente privata del sistema di prevenzione – rappresentata da intermediari, professionisti e altri operatori economici tenuti alla segnalazione – il d.lgs. 231 ha rivisitato anche la componente pubblica del sistema stesso. La responsabilità delle politiche in materia di prevenzione del riciclaggio è attribuita 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 terrorismo.

Le Autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Consob, Isvap) sovrintendono al rispetto delle regole da parte dei propri vigilati e disciplinano l'adeguata verifica del cliente; la registrazione dei rapporti e delle operazioni; l'organizzazione, le procedure e i controlli interni finalizzati alla prevenzione del riciclaggio. **Tra Vigilanza bancaria e finanziaria e controlli antiriciclaggio sugli intermediari si sviluppano proficui rapporti di complementarità e di integrazione:** sia pure a diversi fini, entrambe le attività concorrono a promuovere un'adeguata valutazione dell'affidabilità della clientela. Tra le autorità di carattere tecnico, l'Unità di informazione finanziaria (UIF) svolge un ruolo di collegamento fra la componente privata del sistema (da cui riceve le segnalazioni), gli altri soggetti dell'apparato pubblico di prevenzione, controllo e repressione del riciclaggio e il sistema delle 120 Financial Intelligence Units (FIU), con cui

scambia informazioni in modo diretto e informale, senza necessità di una cornice di trattati internazionali o di relazioni intergovernative.

La realizzazione del sistema di prevenzione “disegnato” dal d.lgs. 231 ha richiesto a tutti gli attori – e in particolare alla neocostituita UIF – un impegno non indifferente. Dopo tre anni dall'avvio del nuovo sistema, è possibile fare un primo bilancio, che se è motivo di soddisfazione per gli obiettivi raggiunti, costituisce nel contempo uno sprone per intervenire sulle criticità che l'esperienza ha posto in luce.



Massimo Dary, Segretario Nazionale Responsabile del SIBC

In questi anni, **l'UIF si è collocata al centro di una fitta rete di collegamenti con i diversi attori pubblici e privati, nazionali ed esteri** coinvolti nell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio. E' stata così realizzata la volontà del legislatore, tesa a valorizzare al massimo la collaborazione tra UIF, autorità di vigilanza, organi investigativi e AG per garantire efficienza ed efficacia all'intero sistema. Sono stati sottoscritti protocolli di collaborazione con la Vigilanza della Banca d'Italia, con la Guardia di Finanza, con la DIA, con alcuni ordini professionali e sono prossimi alla definizione anche accordi di collaborazione con altre autorità di vigilanza di settore. I rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza e con la DIA sono sempre più stretti e improntati alla ricerca di modalità di collaborazione e di integrazione informativa sempre più efficienti e avanzate.

**Particolarmente efficaci si stanno dimostrando le forme di collaborazione 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, la UIF ha prestato una 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.

Consapevole della dimensione transnazionale del riciclaggio, la UIF, oltre alla fattiva partecipazione ai 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.

**La possibilità di attingere a una molteplicità di fonti informative offre alla UIF un osservatorio privilegiato per la rilevazione delle tecniche e delle prassi criminali. E' opportuno che questo patrimonio sia messo a disposizione dei segnalanti per accrescerne la “capacità diagnostica” delle fattispecie sospette.** A tal fine, l'UIF elabora “indicatori di anomalia”, volti a facilitare l'individuazione dei più ricorrenti fenomeni che devono richiamare l'attenzione dei segnalanti. Gli indicatori non esauriscono le casistiche sospette,

ma vanno considerati uno strumento utile, da integrare alla luce dell'intero patrimonio informativo a disposizione di ciascun segnalante. Su proposta della UIF sono stati finora diffusi gli indicatori per i professionisti (decreto del Ministero della Giustizia del 16 aprile 2010) e per gli intermediari finanziari (provvedimento della Banca d'Italia del 24 agosto 2010).

Alla formazione dei segnalanti concorre anche l'attività ispettiva. Dal 2008 sono state effettuate circa 70 verifiche (cfr. articoli 47 e 53 d.lgs. 231/2007), che hanno spesso originato l'avvio di procedure per l'irrogazione di sanzioni amministrative.

Sotto il profilo quantitativo, **la risposta del sistema finanziario alla nuova disciplina antiriciclaggio è stata imponente: 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. La reazione dei professionisti e degli altri operatori è stata invece finora deludente: a fronte di una platea di potenziali segnalanti, che conta diverse centinaia di migliaia di soggetti, nel 2010 sono pervenute solo 223 segnalazioni.

Tutte le segnalazioni acquisite – dopo essere state incrociate automaticamente con le informazioni già presenti nei database interni – vengono assoggettate a un primo livello di analisi che individua le priorità di trattazione secondo criteri

basati sul rischio. La relazione tecnica che accompagna le segnalazioni è il precipitato della descritta attività istruttoria, la cui intensità è ovviamente commisurata al diverso peso attribuito alle segnalazioni. Ove durante l'istruttoria emergano notizie di reato, si procede alla denuncia secondo le modalità prescritte dall'art. 331 c.p.p. La vertiginosa crescita del numero di segnalazioni ha messo a dura prova i processi di analisi, che vengono costantemente adeguati per accrescerne l'efficienza e la capacità di individuare con priorità le segnalazioni più rischiose. Tale opera di manutenzione ha finora consentito di accrescere di anno in anno – a risorse invariate – il potenziale di analisi di oltre il 40%: a fronte delle 11.500 segnalazioni analizzate nel 2007, nel 2010 ne sono state esaminate quasi 28.000.

**Per lungo tempo le segnalazioni di operazioni sospette sono state tacciate di fornire uno scarso contributo alla lotta al riciclaggio. Tale percezione può considerarsi oggi superata per effetto delle numerose e importanti indagini, originate o supportate da segnalazioni, di cui anche la stampa riferisce con sempre maggiore frequenza.** Il contributo delle segnalazioni all'individuazione di casi di riciclaggio, o dei reati che dello stesso costituiscono il presupposto, risulta sempre più evidente. Dalle anticipazioni sull'attività del 2010, fornite il 26 gennaio scorso dal Comandante Generale della Guardia di Finanza, in occasione di una audizione presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati, apprendiamo che nel corso dell'anno sono state "circa 4.700 le segnalazioni confluite in procedimenti penali aperti presso le procure della Repubblica competenti ovvero che hanno permesso di attivare nuovi procedimenti penali per casi di riciclaggio, usura, estorsione, abusivismo finanziario, frode fiscale, truffa". I dati più completi riferiti al 2009 indicano che in quell'anno, su 18.800 segnalazioni trasmesse dall'UIF alla Guardia di Finanza (di cui 4.000 archiviate sotto il profilo dell'analisi finanziaria), oltre 11.000 hanno avuto un seguito investigativo.

**Se i risultati di questi primi tre anni sono motivo di soddisfazione, ciò non deve indurre a trascurare i profili di criticità.** È anzitutto evidente che al funzionamento del sistema partecipano fattivamente solo gli intermediari finanziari e, tra questi, soprattutto le banche. Come ho ricordato, 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.

Ma anche nella collaborazione degli intermediari finanziari emergono profili critici. Gli intermediari che non inviano segnalazioni sono ancora molti: **oltre 200 banche – più di un quarto – del sistema non hanno effettuato segnalazioni negli ultimi due anni.**

Tra gli altri intermediari finanziari, poi, la per-

centuale 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 dal timore delle sanzioni. Ciò porta spesso a segnalare a fini cautelativi più che collaborativi, adottando criteri di valutazione poco selettivi, che intasano inutilmente il sistema. A questo proposito, faccio presente che la UIF si limita, in genere, a contestare solo comportamenti omissivi gravi, quasi sconfinanti in ipotesi di concorso.

Le segnalazioni, inoltre, sono spesso carenti nella descrizione dei fatti e pervengono con eccessivo ritardo. E' quindi necessario un miglioramento dell'organizzazione interna degli intermediari in

...  
**Oltre 200 banche - più di un quarto del sistema - non hanno effettuato segnalazioni negli ultimi due anni**

quanto la qualità e la tempestività delle segnalazioni costituiscono il principale obiettivo del nuovo sistema segnaletico, che sarà operativo dal prossimo mese di maggio. L'utilizzo del canale telematico favorirà la tempestività, la completezza e la riservatezza dei flussi informativi.

**Anche sul piano legislativo sono emerse nel tempo diverse criticità che permangono, in particolare, in campo sanzionatorio, ove è necessario rimuovere quanto prima talune incoerenze e discrasie.** La formulazione di diverse fattispecie delittuose e contravvenzionali risulta lacunosa, creando incertezze applicative. Molte sanzioni penali, inoltre, colpiscono con minime pene a rapida prescrizione condotte di modesta potenzialità lesiva, addebitabili spesso a disattenzione o a disfunzioni organizzative. Sarebbe invece preferibile limitare la reazione penale alle condotte più gravi, perseguendo le violazioni meno rilevanti con sanzioni amministrative pecuniarie appropriate ed efficaci.

Per quel che concerne le sanzioni amministrative, le principali criticità riguardano quelle per omessa segnalazione di operazioni sospette. Il d.lgs. 231 punisce le omesse segnalazioni con una sanzione pecuniaria dall'1 al 40 per cento dell'importo delle operazioni (art. 57, comma 4). A carico dell'ente di appartenenza della persona fisica sanzionata è prevista poi una responsabilità solidale, con diritto di regresso nei confronti dell'autore della violazione (art. 6 L. 689 del 1981). Questo regime determina non pochi problemi applicativi ascrivibili, da un lato, all'imputazione della responsabilità ai

dipendenti; dall'altro, all'entità della sanzione. Quanto all'individuazione del dipendente responsabile, essa può costituire un esercizio tutt'altro che agevole nelle organizzazioni complesse come quelle bancarie. Sono infatti necessarie una ricognizione accurata delle regole interne, l'individuazione delle competenze e la valutazione critica della condotta dei dipendenti interessati.

L'imputazione di singole frazioni della condotta omissiva a più soggetti, in caso di concorso di competenze o di avvicendamenti temporali, rende ancor più arduo il compito di chi estraneo all'organizzazione – è chiamato ad accertare le responsabilità. Spesso può inoltre non risultare equo imputare la condotta omissiva al solo responsabile di primo livello, il cui comportamento può essere stato condizionato da pressioni più o meno palesi, riconducibili al perseguimento di obiettivi aziendali o a modalità di remunerazione ispirate a logiche di budget. Considerate queste difficoltà, l'istituto della responsabilità solidale può risultare inapplicabile: ove non sia possibile imputare specifiche responsabilità alle persone fisiche, non sarà infatti sanzionabile nemmeno la persona giuridica. Ciò può risultare paradossale nei casi in cui, ad esempio, il dipendente dimostri di non essere stato in grado di adempiere agli obblighi di segnalazione perché l'ente di appartenenza non ha assolto correttamente gli obblighi previsti in materia di formazione, organizzazione e procedure interne per la prevenzione del riciclaggio.

Quanto alle omesse segnalazioni, ritengo che una complessiva rivisitazione del sistema sanzionatorio dovrebbe incentrare la relativa responsabilità per "culpa in eligendo o in vigilando" sulla persona giuridica. Questa, attraverso le strutture aziendali, sarebbe senz'altro in grado di meglio accertare e misurare le singole responsabilità individuali, con diritto di regresso solo nei confronti dei soggetti dei quali venga dimostrata un'effettiva responsabilità personale.

A fronte delle criticità che ho richiamato, l'impegno delle autorità nel promuovere il corretto funzionamento dei presidi antiriciclaggio deve essere massimo; ogni proficua forma di collaborazione, ogni occasione di dialogo e di confronto costruttivo, assume un valore fondamentale. **L'obiettivo deve essere quello di promuovere l'ulteriore crescita della cultura antiriciclaggio e lo sviluppo quanto più possibile coerente del quadro normativo di riferimento. In questo campo anche l'apporto del sindacato può essere significativo.**

*Giovanni Castaldi è stato titolare del Servizio Concorrenza normativa e affari generali della Banca d'Italia. Dal 2007 è Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, alla quale la legge attribuisce il compito di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per fini di riciclaggio.*

## Gian Carlo Caselli

### La "richiesta di mafia", il sistema finanziario e il Paese dell'Antimafia

Ringrazio per l'opportunità offerta a me e al collega Perduca di esporvi alcune considerazioni. Nelle relazioni che abbiamo finora ascoltato c'è un invitato - implicito nella relazione De Cecco e Ferrarese, molto esplicitato in quella di Castaldi - che non è un invitato di pietra perché al contrario è un invitato molto attivo. E' il invitato dell'economia illegale. Di questa, soprattutto di questa vorrei parlare nel mio intervento, premettendo che esporrò mie personalissime opinioni - che non valgono più di tanto - da confrontare con le tante, diversissime opinioni che sui temi che stiamo trattando si possono facilmente trovare.

Premetto ancora che si tratta di problemi assai complicati, come si può riscontrare nel lavoro di uno storico di mafia fra quelli che considero tra i più valenti, e forse il mio preferito: Salvatore Lupo. Nel fare un bilancio del contrasto e della lotta alla mafia nel nostro Paese, Lupo ha recentemente constatato che si sono ottenuti risultati importanti. E però - è questa la sua tesi - questi risultati sono frutto di un gruppo composto di rappresentanti dell'opinione pubblica, di uomini delle istituzioni e di uomini della politica probabilmente minoritari in tutti e tre i settori, eppure capaci di raggiungere risultati importanti. A dimostrazione che la mafia si può sconfiggere, quantomeno ciclicamente.

Il fatto che questi risultati positivi siano parziali, soltanto parziali, si spiega - secondo Lupo - anche col fatto che **ci sarebbe una vera e propria "richiesta di mafia", in settori della società civile, dell'imprenditoria, della politica, nel sistema finanziario ed economico, di certi poteri costituiti.** Un richiesta di mafia presente ormai non soltanto in Italia, ma anche in altre parti del mondo, grazie a quella internazionalizzazione delle mafie che ne è la moderna caratteristica.

Un'altra complicazione delle cose che andiamo dicendo deriva dal fatto che si pensa che si tratti di questioni di una certa parte del nostro Paese, che non riguardano più di tanto chi vive in altre parti del Paese stesso. E' un pericoloso errore, per rimediare al quale spero basti citare un'intervista del 1982 che l'allora prefetto di Palermo Dalla Chiesa rilasciò a Giorgio Bocca di Repubblica. Un'intervista rilasciata il 10 agosto 1982, che precede di pochissimi giorni il 3 settembre, giorno in cui il generale Dalla Chiesa, la moglie Emanuela Setti Carraro e l'autista Domenico Russo furono trucidati dalla mafia in via Carini a Palermo. Pochi giorni prima di questa strage, il prefetto Dalla Chiesa ebbe a dire a Bocca esattamente queste parole: "la mafia ormai sta nelle maggiori città italiane, dove ha fatto grossi investimenti edilizi o commerciali o magari industriali. A me interessa conoscere questa accumulazione primitiva del capitale mafioso, questa fase di riciclaggio del denaro sporco, queste lire rubate ed estorte che architetti e grafici di chiara fama hanno trasformato in case moderne, o alberghi, o ristoranti *a la page*. Ma ancor più mi interessa quella rete mafiosa di controllo che - grazie a quelle case, a quelle imprese, a quei commerci, magari passati a mani insospettabili e corrette - sta nei punti chiave, assi-

cura i rifugi, procura le vie del riciclaggio, controlla il potere".

Parole chiarissime, come si vede, pronunziate 30 anni fa, che oggi vanno quindi moltiplicate per chissà quanto, non solo perché solo passati trent'anni, ma perché in questi trent'anni sono cambiate un'infinità di cose. Si è verificata la globalizzazione di cui stiamo parlando, che ha comportato un'estrema facilità di circolazione, rispetto al passato, di uomini e donne, beni e servizi, denari.

...  
**Ci sarebbe una vera e propria "richiesta di mafia", in settori della società civile, dell'imprenditoria, della politica, nel sistema finanziario ed economico, di certi poteri costituiti.**

Già nel 1982, le parole di Dalla Chiesa ci parlano dell'esistenza, nel DNA delle mafie, di un'espansività che è nell'ordine naturale e fisiologico delle cose mafiose. Mentre ora, che siamo dentro l'era della globalizzazione, si continua troppe volte a non voler vedere, a non voler capire, ciò che una sociologa di Palermo, Alessandra Dino, ha sintetizzato così: "la mafia è un'organizzazione in continua mutazione, in grado di mimetizzarsi e scomparire, una struttura criminale che cambia, pur nella radicale continuità con se stessa, che mantiene il localismo territoriale pur conducendo ormai attività illecite a livello globale."

**E allora, proviamo a fare l'elenco delle attività illegali realizzate nel mondo dalle numerose e diverse mafie che sono presenti: un elenco sterminato, fatto di nuove schiavitù, inestricabilmente intrecciate con l'immigrazione illegale, corruzione di ogni genere, falsi di ogni genere, frodi, pirateria, cybercrimine, predazione delle risorse naturali, ecomafie, prostituzione, gioco d'azzardo, turismo sessuale, furti d'arte, traffici di droga, di animali esotici, di tabacco, di armi e di rifiuti tossici.**

Un elenco sterminato, per certi profili paradossale, per l'intreccio di profili modernissimi come il cyber crimine con altri che pensavamo definitivamente scomparsi (la pirateria, la schiavitù). E' la spia del fatto che le mafie non si negano nulla, e sono operative ovunque ci sia la possibilità di consolidare la propria forza economica e quindi il proprio potere *tout court*.

**Il bilancio complessivo di queste molteplici attività illegali delle mafie nel mondo è un saccheggio globale, che è il lato oscuro della globalizzazione. Questo saccheggio globale comporta l'accumulazione di una vera e propria montagna di denaro, di ricchezze illegali con conseguenti gigantesche dimensioni del riciclaggio.** Il quale riciclaggio è sempre più un riciclaggio internazionale e finanziario, con effetti perversi sul sistema, che determina anche complicazioni e difficoltà qualche volta insuperabili per il profilo investigativo e giudiziario. Basti pensare che, da un lato, la moneta telematica consente di spostare capitali immensi da una parte all'altra del globo anche più volte in uno stesso giorno, con difficoltà obiettive di ricostruzione dei flussi di denaro; dall'altro, l'esistenza di paradisi fiscali, di cui è già stato detto e su cui poi ritornerò, rende le indagini a volte difficili, a volte le uccide, le affossa senza possibilità di recupero.

Le imprese criminali globali, e l'economia illegale globale che ne è conseguenza, hanno dimensioni e implicazioni immense, perché godono e ingrassano ovunque ci siano guerre o conflitti. Se non ci sono guerre o conflitti, li provocano, per godere e ingrassare, e regolarmente si lasciano dietro un deserto di miseria e disperazione. **Rubano il futuro di intere generazioni per l'arricchimento di pochi, perché avvelenano l'economia e conseguentemente la politica, costringendole a piegarsi ai loro interessi.** In ultima analisi, contribuiscono a sviluppare un'ingiustizia, praticata con metodo e costanza, dalla quale nasce la rabbia, che può degenerare - e facilmente degenera - in violenza e terrorismo. In estrema sintesi, queste imprese criminali globali sono le peggiori nemiche della giustizia e della convivenza regolare e quindi della pace.

Ma attenzione, siamo impreparati anche soltanto a capire come stanno davvero le cose, a causa della confusione delle informazioni se non per effetto di una vera e propria disinformazione. Le televisioni non trascurano i fenomeni più aberranti, non trascurano questi fatti, ma nei telegiornali queste notizie finiscono frammiste a moltissime altre, magari in coda a una partita di calcio o magari interrotte da spot pubblicitari che promettono crociere meravigliose che magari fanno scalo proprio nei porti dove si commettono le atrocità appena esposte nel telegiornale. In questo modo, i telespettatori si abituano e si anestetizzano. **L'indignazione non è più nelle corde del nostro mondo, le analisi scarseggiano e, alla fine, l'effetto di questa "anestetizzazione" porta a pensare che tutto sommato è così che va il mondo.** Che non c'è niente da fare. Mentre invece, se riuscissimo a vedere come un insieme unico tutte le attività di predazione che avvengono contemporaneamente nel mondo, e non come episodi distinti che è il modo in cui ci vengono presentate, ecco che il saccheggio globale ci farebbe drizzare i capelli in testa e, forse, riusciremmo a reagire all'istante. Invece la confusione, la disinformazione e la frammentazione creano apatia.

Sul piano investigativo e giudiziario, l'incontrovertibile verità dei fatti è che il crimine organizzato in tutte le sue articolazioni, si tratti di terrorismo o di mafie, vive perfettamente inserito nel XXI secolo, perché sa sfruttare fino in fondo tutte le opportunità offerte dal progresso tecnologico, mentre le attività di contrasto sono ferme al XIX secolo, indietro di due secoli. Non è poco. Perché dico questo? Perché l'abbattimento delle frontiere, la globalizzazione, hanno fatto sì che uomini, donne, merci e - soprattutto - capitali potessero circolare con grande facilità in tutto il mondo. In Europa, in particolare, tutte le persone, criminali compresi, possono di fatto spostarsi legalmente da uno Stato all'altro della Comunità, senza molti limiti.

L'unica eccezione è costituita da poliziotti e magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, perché per le loro inchieste le frontiere nazionali sono un ostacolo, se non invalicabile, sicuramente robusto. Recentemente è stato detto, con fedele aderenza alla realtà, che mentre le attività criminali si muovono con una Ferrari, quelle istituzionali di contrasto si muovono, se tutto va bene, con un'utilitaria.

E allora ecco che le inchieste spesso incontrano ancora oggi ostacoli pesanti. **A dispetto dell'internazionalizzazione del crimine organizzato, persiste ancora un assetto nazionale delle normative penali.** Una differenza che determina interventi sclerotizzati, con enormi vantaggi per il crimine organizzato che arriva a praticare quello che gli esperti chiamano il *jurisdiction hopping*, il salto continuo di giurisdizione. Un metodo

che prevede di coinvolgere il massimo numero possibile di nazioni in un'attività criminale, così da costringere investigatori e giudici ad affrontare una massa ingarbugliatissima di complicazioni legali internazionali, tanto da rendere - se non impossibile - molto difficile risalire ai veri responsabili.

Un quadro che registra punte di assoluta, inquietante evidenza sul versante del circuito finanziario mondiale, perché questo circuito è pieno di problemi sistemici e leggi vetuste che rendono i controlli inefficaci e comunque tali da favorire il radicamento, la diffusione e lo sviluppo - in condizioni di sostanziale impunità - di ogni manifestazione criminale e di quelle finanziarie in particolare.

Questo è possibile perché il **mercato non contempla regole ferree e dettagliate, e non contempla punizioni esemplari capaci di mettere fuori gioco chiunque bari. Le regole del mercato sono piuttosto quelle del Monopoli:** un imprevisto, e magari finisci in prigione, ma paghi un *tot* e ti ridanno tutte le strade, tutte le case, tutti gli alberghi, perfino la stessa pedina con cui giocavi prima e con la quale puoi continuare a giocare, come se non fosse successo nulla.

Per tutti questi motivi è assolutamente necessario poter contare su una strategia glo-

bale di contrasto, armonizzata a livello internazionale.

La strada da percorrere è ancora tantissima, ma si possono registrare alcuni primi ma significativi passi, sia sul piano internazionale sia su quello europeo in particolare. Sul primo versante, va ricordata la Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale, firmata a Palermo nel dicembre 2000. Sottoscrivendo questa Convenzione, la stragrande maggioranza degli Stati nel mondo ha assunto l'impegno a inserire nel proprio ordinamento una serie di misure pensate con riferimento alla realtà specifica delle organizzazioni criminali. Misure pensate anche con riferimento all'esperienza di contrasto registrata in Italia: noi **siamo un paese con molti problemi di mafia, ma orgogliosamente possiamo rivendicare di essere anche il Paese**



Gian Carlo Caselli

**dell'antimafia.** Paese dell'antimafia perché esportiamo, anche a livello Onu, quello che abbiamo elaborato e sperimentato sul campo, e non soltanto a livello investigativo-giudiziario propriamente detto, ma anche per quanto riguarda la cosiddetta antimafia sociale. L'antimafia dei diritti. Cito a esempio l'esperienza di Libera, con le terre e i beni confiscati ai mafiosi, che non rimangono improduttivi ma che - in forza di una legge appoggiata da un milione di firme - possono essere destinati a fini socialmente utili. Creando così nuove opportunità di lavoro, nuove opportunità di iniziative imprenditoriali, determinando le condizioni per un riscatto di "cittadinanza effettiva" - e non più di sudditanza rispetto al potere mafioso - di un numero crescente, ora quasi imponente di giovani. E' l'antimafia sociale, il fiore all'occhiello della nostra antimafia, studiata all'estero come punto di eccellenza della nostra antimafia e che in Europa - con una direttiva europea chiaramente orientata in questo senso - si cerca di imitare. Anche la convenzione ONU di cui vi parlo introduce, fra le principali misure: la previsione come reato della partecipazione a un gruppo criminale organizzato, reato associativo, l'estensione della responsabilità alle persone giuridiche coinvolte in reati nel gruppo, la punizione del riciclaggio e della cor-

ruzione, la confisca dei beni dell'associazione, la protezione dei testimoni e l'assistenza alle vittime, l'incentivazione dei pentimenti con sconti di pena fino all'immunità (ma il nostro ordinamento non lo prevede), forti limitazioni del segreto bancario.

Insomma: questa convenzione è molto importante e si accompagna a iniziative consistenti avviate dalla Comunità Europea. Per fronteggiare le sfide della criminalità sempre più indifferente alle frontiere, della criminalità che anzi approfitta della caduta delle frontiere, l'Unione Europea ha cercato di realizzare modalità di intervento che privilegino sempre più il dialogo e l'intesa fra gli Stati e fra le istituzioni comunitarie, non essendo più sostenibile l'autarchia nelle scelte di politica sulla criminalità. Ha cercato di privilegiare il ciclo di affidamento, in modo da contrastare la indifferenza e l'ostilità ancora presenti fra

stati e fra stato e comunità. In più, L'Unione Europea ha messo in campo una serie di iniziative concrete per migliorare la cooperazione fra giudici e procuratori di stati membri, dando risposte operative ai problemi di cooperazione: ecco allora i magistrati di collegamento, la rete giudiziaria europea, l'ufficio europeo di lotta antifrode OLAF di cui il dottor Perduca ha fatto lungamente e meritoriamente parte, ecco EUROPOL, ecco EUROJUST: qualcosa di efficace, finalmente!

Una specie di rivoluzione copernicana. Questi sono i primi passi per l'avvio di un linguaggio comune della lotta al crimine organizzato, che sappia ridurre gli interstizi e le zone grigie della modernità, entro cui le mafie sanno benis-

simo come incunearsi. Attenzione però, mai dimenticare un discorso antipatico e per certi profili odioso: ma se non ne parlassimo anche in questa sede, parleremmo d'altro rispetto alla realtà concreta dei problemi. **Le mafie, per realizzare i loro affari, hanno bisogno di commercialisti, immobilariisti, direttori di banca, funzionari di amministrazioni pubbliche, politici, magistrati.** Hanno bisogno di quella che viene ormai definita "borghesia mafiosa". Il che non vuol dire che la borghesia è mafia, ma significa che nella borghesia ci possono essere persone che, con la mafia, intrattengono rapporti di vario tipo. Il che rende difficile, molte volte, tracciare un confine tra legalità e illegalità. Spiace dirlo, è difficile dirlo, e però va detto: le istituzioni legali e alcuni ambiti delle organizzazioni criminali molto spesso convivono. Si contrastano, certo, ma - sembra di poter dire - senza un'effettiva volontà di annientarsi, perché misurano continuamente i propri rapporti di forza, i propri equilibri, a seconda delle reciproche esigenze a seconda delle spinte nazionali e internazionali, a seconda degli interessi in gioco, interessi che sono talora convergenti e raramente, quasi mai, del tutto incompatibili.

Mentre **persiste**, ed è un altro dato inquietante della situazione, **la difficoltà di vedere le cose come**

stanno davvero, perché si dice che *“pecunia non olet”*, perché *“l’economia non è farina per ostie”*, perché *“l’economia non può essere governata coi paternoster”*, perché *“gli affari sono affari”*, perché *“importa che l’economia giri”*, specialmente in periodi di grande difficoltà come questi, e se per farla girare ci sono anche momenti di opacità, adesso *“pazienza, perché ce ne occuperemo poi, ma forse il “poi” sarà troppo tardi*. E così, non riusciamo a vedere ciò che per sua natura tende strutturalmente a non farsi vedere, fa di tutto per mimetizzarsi e nascondersi.

E qui il discorso va alla ‘ndrangheta. Fenomeno che esiste da oltre un secolo, e che è sempre stato considerato un fenomeno criminale minore, quand’anche ne fosse ammessa l’esistenza come fenomeno criminale. Frutto di una società che si è sempre voluto considerare chiusa, legata a valori arcaici e, quindi, incapace di cambiamenti profondi. Mentre invece questi cambiamenti ci sono stati, nascosti anche grazie a un cono d’ombra che su questo fenomeno criminale come la ‘ndrangheta è sempre stato mantenuto, e facilitato dal fatto che quasi tutta l’attenzione era concentrata sui corleonesi stragisti di Palermo e dintorni. E, intanto, la mafia ‘ndranghetista ha dimostrato di essere una mafia *“liquida”* per usare la metafora della professoressa Ferrarese, una mafia capace di penetrare ovunque, in ogni piega della società, in ogni piega dell’economia e della politica, e anche in qualunque luogo geografico, finendo per realizzare quella che l’ex presidente della commissione parlamentare antimafia Forgione ha definito una *“colonizzazione del nord Italia e di molti paesi stranieri”*.

La strage di Duisburg del ferragosto 2007 ha segnato per la ‘ndrangheta una sorta di linea di confine, una sorta di spartiacque, un prima e un dopo: sei ragazzi trucidati nel cuore industriale e produttivo della Germania hanno fatto scoprire la ‘ndrangheta al mondo ma forse non altrettanto al nostro Paese. Perché ancora pochi mesi fa abbiamo registrato che parlare di mafia al nord per qualcuno significa eresia. Eppure abbiamo visto insieme che la penetrazione delle mafie oltre il perimetro di tradizionale insediamento storico sia una verità ovvia, quasi una conseguenza logica del loro modo di strutturarsi in un certo modo che comporta necessariamente una forte dose di espansione. Per cui, **stupirsi della diffusione della mafia e della penetrazione della mafia anche oltre le regioni di tradizionale insediamento è come stupirsi del fatto che la pioggia bagna. Ma ci si stupisce perché si rimane ancorati al folclore anacronistico di coppole e lupare, mentre oggi la scena della mafia è globale.** Globale! Ma se questo è vero, ed è vero, negare che da questo processo sia escluso per miracolo solo ed esclusivamente il nord del nostro Paese è un po’ provinciale.

La loro missione è anche il riciclaggio, e dove questa missione si localizza la mafia accumula, ogni giorno, quantità imponenti di denaro. Per poterne godere effettivamente, questo denaro sporco va ripulito, investendolo senza che se ne scopra l’origine illecita. La verità è che questa attività di riciclaggio si indirizza naturalmente verso le aree più ricche del nostro Paese, nord in testa. Il denaro riciclato si mimetizza più facilmente dove ne circola molto. Se il mafioso investisse in un deserto, si scoprirebbe subito. I mafiosi fanno di tutto per non farsi notare e quindi è certamente arduo individuare i loro investimenti, ma spesso lo è perché proprio non li si vuole vedere. L’economia illegale si insinua ovunque e cerca di in-

serirsi dappertutto, anche perché **l’imprenditore mafioso - rispetto a quello onesto - gode di vantaggi enormi, dispone di capitali a costo zero, è ricchissimo di suo per le attività illecite che quotidianamente gli gonfiano il portafoglio.** Quindi, se vuole intraprendere un’attività economica, non ha bisogno di andare in banca a farsi prestare i soldi, e il vantaggio del denaro a costo zero - lo sapete 1000 volte meglio di me - è un vantaggio davvero importante. Ma non è l’unico vantaggio, anzi ce n’è un altro ancora più cospicuo, perché essendo il mafioso ricchissimo

...  
**Le mafie, per realizzare i loro affari, hanno bisogno di commercialisti, immobilariisti, direttori di banca, funzionari di amministrazioni pubbliche, politici, magistrati.**

di suo, quando decide di intraprendere un’attività economica, non ha bisogno di produrre altra ricchezza, di produrre altri profitti nell’immediato o nel breve periodo. E’ già ricco: può accontentarsi di controllare fette di mercato, praticando magari condizioni che la concorrenza non è in grado di reggere. E finalmente, altro vantaggio per il mafioso che vuol farsi imprenditore, se ha dei problemi sa benissimo quali sono le scorciatoie che gli consentono di risolverli. Queste scorciatoie sono nel suo DNA: sono la corruzione, l’intimidazione, se necessario la violenza. Questi vantaggi spiazzano ogni concorrente pulito, ne comprimono gli affari e lo espellono dal mercato, oppure lo spolpano fino a svuotarlo, consentendo ai mafiosi di impadronirsi di quell’attività. Come Giovanni Castaldi ha ricordato un attimo fa, con maggior competenza di quella che posso esprimere io.

Così il libero mercato e la libertà di concorrenza diventano scatole vuote. Quando Confindustria siciliana, con il supporto di Confindustria nazionale, decide di espellere i suoi associati che pagano il pizzo, e lo sta facendo effettivamente, non sta facendo solo una cosa buona e giusta. Sta facendo una cosa che si può leggere ricorrendo alla categoria della legittima difesa. Confindustria siciliana, col supporto di Confindustria nazionale, è secondo me ben consapevole che bisogna porre un argine a questo dilagare dell’economia illegale, che spiazza e rende sempre più difficile l’attività dell’economia pulita. Ed erige questo argine dicendo ai suoi associati: basta con l’ambiguità. O di qua o di là. Chi paga il pizzo fa del male prima di tutto a se stesso e agli altri associati di Confindustria e quindi non ha più cittadinanza in questa associazione. Legittima difesa.

**Ma accanto ad azioni di contrasto positive e convicenti, soprattutto sul piano della politica e dell’amministrazione, l’azione della mafia registra complicità e atteggiamenti di sostanziale lassismo,** che uno storico delle cose di mafia, in un saggio del 1900, chiamava *“fiaccona”*. Finché resiste la *“fiaccona”*, la mafia vince. Questa *“fiaccona”* la possiamo riscontrare con riferimento a quei paradisi fiscali di

cui ci ha parlato Marcello De Cecco. Un problema gravissimo, rispetto al quale si fanno in genere grandi proclami, ma poi in concreto poco o nulla. Qualcosa si è fatto quando si sono accorti che anche il terrorismo islamico - che come ogni organizzazione internazionale ha problemi di finanziamento - si avvale, esattamente come i capitali che scaturiscono dalla corruzione e dalla mafia, dei circuiti internazionali in tutte le loro articolazioni - paradisi fiscali compresi. Gli USA cercarono di porre un freno a tutto ciò con misure drastiche, di cui beneficiarono anche le azioni di contrasto all’economia illegale mafiosa. Ma poi, tutto sembra essersi molto diluito, se non arenato. I paradisi fiscali imperversano, se non tanto quanto prima, in maniera abbastanza simile. Nonostante fior di organismi internazionali qualificati chiedano e proponano concretamente rimedi, che se fossero attuati potrebbero rivelarsi efficaci. Ad esempio, l’esclusione dalle transazioni internazionali, una sorta di embargo economico finanziario - l’embargo è previsto dall’ordinamento e dal diritto internazionale, e già oggi viene praticato in modo giusto o sbagliato sull’Iran, su Cuba, sulla Palestina. Praticarlo anche su paesi che tollerano al loro interno la presenza di paradisi fiscali sarebbe una misura efficace, per questi organismi internazionali che lo propongono.

Concludo, scusandomi se ho sfiorato il tempo assegnato, dicendo che di questi problemi e dei loro protagonisti - le mafie, la ‘ndrangheta - non dobbiamo fare un feticcio. **Sono criminali, ma non sono superuomini. Sono forti non tanto loro virtù - sostanzialmente inesistenti - e neanche per il loro potere organizzativo che pure esiste, e va conosciuto per poter essere adeguatamente fronteggiato. E’ una forza che sta soprattutto nelle nostre insufficienze, incapacità, debolezze, miopie, amnesie quando non - e ci sono anche queste - complicità.**

Queste mafie, in Italia e oltre i confini nazionali, esprimono un potere sia dal versante militare che da quello economico, costituendo così un potente fattore di corrosione della democrazia. E nell’elaborare misure di contrasto, bisogna tenere conto anche di questo, anche della potenziale corrosione della democrazia che le mafie rappresentano. La classe politica in generale deve tenerne conto. Invece, lasciatemelo dire, la nostra classe politica si preoccupa anche - se non soprattutto - di limitare gli strumenti di indagine in mano ai magistrati. E qui il discorso va, come avete capito tutti, alle intercettazioni. Bisogna invece tenere i riflettori accesi, anche operativamente, su questi problemi. Colpendo soprattutto i patrimoni, ma anche mai dimenticando che la risposta deve essere repressiva, ma non può essere soltanto repressiva. Alla ‘ndrangheta bisogna contrapporre modelli credibili. **Nel nostro Paese (e non solo), l’illegalità e il rifiuto dei controlli - come chi ha introdotto i nostri lavori, Massimo Dary ci ha ricordato - hanno molte volte più spazi di quanti, forse, sarebbe giusto aspettarsi che abbiano.** Grazie

*Gian Carlo Caselli, magistrato in prima linea contro il terrorismo negli anni di piombo, è stato Procuratore della Repubblica di Palermo dove ha conseguito importantissimi risultati nella lotta contro la mafia. Dal 2008 è Procuratore Capo della Repubblica di Torino.*

## Alberto Perduca

### Tra realismo e speranza: le cose da fare

Grazie per l'invito. Riprendendo quanto appena detto, ci muoviamo tra un approccio lucidamente realistico e la speranza. L'approccio realistico dice che, a tutt'oggi, ci troviamo in una situazione in cui una giustizia penale, ossia una giustizia di repressione, contrassegnata da strumenti legati a un determinato territorio, si trova a dover contrastare fenomeni globali internazionali. Aggiungo soltanto che l'Unione Europea, sotto questo aspetto, sta cercando di colmare il gap tra dimensione nazionale autarchica delle giustizie penali e dimensione transnazionale, globale dei fenomeni criminali e - in particolare - del riciclaggio. Il tentativo sta avvenendo attraverso la creazione di uno spazio giuridico e giudiziario europeo.

Uno spazio dove non solo i lavoratori, non solo le merci, non solo i professionisti, non solo i cittadini onesti, non solo i criminali possono circolare liberamente, ma anche gli investigatori, anche i pubblici ministeri, anche i giudici, così come avviene all'interno di uno spazio nazionale. E' un processo che ha già raggiunto tappe positive come il mandato di arresto europeo, strumento che ha drasticamente abbattuto ad alcune settimane lunghe procedure che duravano mesi, o anni, per la consegna di persone ricercate da uno Stato all'altro.

Altre iniziative si stanno realizzando, ma l'obiettivo è ancora lontano. Il 31 marzo 2010 la Procura di Torino ha chiesto la trasmissione di informazioni relative ad operazioni finanziarie all'autorità giudiziaria di un paese vicinissimo, con lunga e consolidata tradizione di collaborazione. Siamo all'11 febbraio 2011, quasi all'anniversario, e la Procura di Torino - per una serie di ragioni pratiche legali e procedurali - non ha ancor ricevuto l'integralità di quanto aveva chiesto. Ci muoviamo in una prospettiva di cui essere fieri, **ma viviamo in una realtà in cui la velocità del crimine e la velocità dei tempi della giustizia**

**ricorda la gara tra la tartaruga e Achille.** Stabilite voi chi è Achille e chi la tartaruga.

Detto questo, e venendo a problemi di casa nostra per quel che riguarda la risposta giudiziaria e repressiva al fenomeno del riciclaggio, vorrei partire da un paradosso. Da un alto abbiamo una normativa penale e repressiva severa - di cui parlerò brevemente - dall'altro abbiamo (nonostante i progressi segnalati dal dott. Castaldi) un numero assai limitato di indagini, di incriminazioni, di processi, di condanne per fatti di riciclaggio. Qualsiasi relazione di un operatore di questo settore deve partire da questa constatazione. Purtroppo, l'armamentario repressivo penale previsto dal legislatore non ha ancora dato risultati adeguati alla gravità del fenomeno.

Come spiegare questo paradosso?

Partiamo anzitutto dall'arsenale repressivo, da ciò che è previsto nel nostro sistema. **Il nostro sistema di repressione del riciclaggio prevede essenzialmente due fattispecie delittuose.** C'è il riciclaggio che consiste nell'occultamento di denaro o di altra utilità proveniente da delitto, nella sua dissimulazione e trasformazione, e c'è un delitto autonomamente previsto, sempre riconducibile alla categoria ampia del riciclaggio, che prevede la punizione di chi reimpiega in attività economiche lecite denaro o altri beni provenienti dal delitto. Sono quindi due reati che fotografano le due fasi principali del fenomeno del riciclaggio, da un lato l'occultamento e la dissimulazione, ossia il mettere un filtro fra l'origine criminale e il denaro stesso, e poi la fase successiva, quella del reimpiego in attività lecite, con tutti i fenomeni di inquinamento dell'economia legale di cui hanno parlato il dott. Castaldi e il Procuratore Caselli.

Sono due reati puniti durissimamente, con pene che vanno dai 4 ai 12 anni. Per i non tecnici, sono numeri che forse non vogliono dire moto, ma se compa-

riamo le sanzioni medie per i reati previsti dal codice penale, questi due reati appartengono alla categoria dei delitti puniti più gravemente. Ho fatto una piccola ricerca comparativa. Molto brevemente: pensate che l'estorsione è punita fra i 5 e i 10 anni, la rapina semplice tra i 3 e i 10 anni e la banda armata, ossia il terrorismo eversivo, fra i 5 e i 15 anni, quindi con una sanzione superiore, ma non di molto, a quella del riciclaggio.

Nel nostro sistema, sanzioni pesanti non significano soltanto un rischio penale elevato, almeno in astratto, per i responsabili del reato stesso, ossia per i riciclatori. Significano anche - stante la connessione fra il codice penale e quello di procedura penale - che a fronte di reati gravi come quello del riciclaggio le autorità giudiziarie e di polizia che indagano hanno a disposizione un ampio ventaglio di strumenti di indagine, che non sono a disposizione per ogni tipo di reato. Per ogni tipo di reato è possibile ascoltare testimoni, disporre perquisizioni, sequestrare documenti attinenti al reato, accedere alla documentazione esistente presso la Pubblica Amministrazione e gli istituti bancari. Ma soltanto per i reati più gravi sono previsti strumenti più invasivi nella lotta al crimine, come le intercettazioni telefoniche e, a partire dal 2006, la possibilità di compiere da parte delle forze di polizia operazioni di copertura. Operazioni di copertura che consentono - attraverso una procedura strettamente controllata per evitare abusi - di entrare in contatto con i riciclatori e intrattenere rapporti economici, al fine di ottenere prove dell'attività di riciclaggio. Proprio la gravità delle sanzioni previste per le due ipotesi di reato legate al riciclaggio consente di intervenire pesantemente, anche durante la fase dell'inchiesta, sulle libertà personali. E' previsto l'arresto facoltativo, in caso di flagranza di reato (anche se la flagranza di riciclaggio finanziario non è proprio all'ordine del giorno), il fermo da parte delle forze di po-



Alberto Perduca

lizia per i sospetti di riciclaggio, ed è consentito al pubblico ministero di chiedere al giudice per le indagini preliminari una misura coercitiva, fino alla privazione totale delle libertà personali con custodia in carcere per le persone gravemente indiziate di riciclaggio.

Non solo, **ma sotto la spinta della normativa internazionale, ci sono state varie correzioni per affinare gli strumenti in materia di contrasto al riciclaggio.** E' prevista la confisca obbligatoria dei prodotti e dei profitti del riciclaggio (ovviamente una volta che i riciclatori sono stati condannati) e - novità molto interessante - è prevista anche la “confisca per equivalente”: Il che vuol dire che nel momento in cui il riciclatore viene condannato, e viene individuato il prodotto o il profitto del riciclaggio, se quell'oggetto del riciclaggio non è aggredibile - perché è stato speso, o trasferito in un trust delle isole Cayman e nessuna autorità giudiziaria italiana riuscirà mai a mettere le mani sulla somma messa al sicuro - è possibile ottenere dal giudice la confisca per equivalente. Per dire: se non riesco a prendere il malloppo messo al sicuro alle Isole Cayman, ti posso confiscare un appartamento di valore equivalente.

Ci troviamo quindi di fronte a delle previsioni normative che dal piano sanzionatorio sono assai gravi, severe, sintomatiche di una volontà di rispondere con decisione al fenomeno. Azioni severe che permettono alle autorità investigative e giudiziarie di intervenire con un arsenale robusto di strumenti, ma - come dicevo - **ci troviamo di fronte alla constatazione del numero inadeguato di inchieste di incriminazioni, di processi e di condanne per fatti di riciclaggio.**

#### Come spiegare questo fenomeno?

Si possono tentare alcune spiegazioni. La prima causa di questo scarto tra arsenale teorico-astratto e capacità di incidere in concreto sul piano repressivo sul fenomeno è probabilmente dovuto a una generale, insufficiente attenzione e professionalità da parte delle forze di polizia e dell'autorità giudiziaria rispetto ai flussi finanziari prodotti dai delitti gravi. Tutti i giorni esprimiamo delle eccellenze sul piano investigativo per quanto riguarda la prova penale, cioè la prova per stabilire la responsabilità delle persone, non sempre questa eccellenza si riscontra nella capacità di cercare i flussi finanziari da reperire e da assicurare alla giustizia. Non solo le persone, quindi, ma anche il prodotto e i profitti del riciclaggio.

E qui credo, prendendo punto dalla relazione tecnica, preziosissima, del dott. Castaldi, che sia necessario il contributo da parte di organi tecnici come l'UIF per incrementare questo processo di formazione di sensibilità sia di autorità di polizia che dell'autorità giudiziaria, un grosso aiuto di assistenza potrebbe venire, e credo ci siano già esperienze sul piano della formazione.

Altra spiegazione dello scarto di cui vi parlavo: un'indagine nasce a seguito del ricevimento da parte dell'autorità giudiziaria della cosiddetta *notitia criminis*, un'informazione che rende plausibile l'essere stato commesso un reato, in questo caso un reato di riciclaggio. Per quanto riguarda il riciclaggio, al di là di fonti generiche come la denuncia di un privato cittadino, ci sono canali di informazione qualificata. Uno di questi canali è la segnalazione di operazioni sospette, di cui parlava il dott. Castaldi. Debbo dire, sulla base dell'esperienza torinese,

spesso la segnalazione di operazioni sospette arriva - per tempi tecnici ineludibili - a distanza notevole dai fatti, talora anche di anni. Questo costituisce obiettivamente un handicap per avviare in modo efficace un'inchiesta. Ma molto spesso l'innescio dell'indagine per fatti di riciclaggio nasce nell'ambito dell'indagine e delle investigazioni sul fatto produttivo del riciclaggio. Faccio l'esempio del narcotraffico. Se si indaga nei confronti di un gruppo di persone dedite al traffico di sostanze stupefacenti a livello internazionale, prima o poi ci si imbatte in qualche traccia relativa ai guadagni di quest'attività criminale. E di qui, inizia anche l'attenzione volta a ripercorrere i flussi finanziari e patrimoniali generati da questa attività di narcotraffico, con l'intento di reperire ed eventualmente sequestrare i profitti.

### ... **Ci troviamo di fronte alla constatazione del numero inadeguato di inchieste, di incriminazioni, di processi e di condanne per fatti di riciclaggio. Come spiegare questo fenomeno?**

Ora, praticare questo doppio binario di indagine, da un lato indagare nei confronti del reato presupposto, generatore del profitto, e dall'altro indagare nei confronti del profitto, per reperirlo e sequestrarlo, non sempre è semplice. Senza entrare in tecnicismi, è difficile tenere insieme questi due binari, perché i reati sono diversi, i termini delle indagini preliminari sono diversi, molto spesso entriamo nella dimensione internazionale già esplorata, molto spesso l'indagine sul flusso finanziario del profitto dell'attività di narcotraffico ci porta inevitabilmente all'estero. E se ci porta all'estero, è necessario chiedere l'assistenza giudiziaria internazionale nei confronti di autorità giudiziarie e di polizia estere, assistenza sui cui tempi non abbiamo nessuna possibilità di controllo. Noi facciamo richiesta per sapere se nella banca X è arrivata una certa somma di denaro, ma non siamo in grado di controllare i tempi di risposta. I tempi possono essere immediati, raro, tempi di mesi, può succedere, altre volte i tempi si dilatano ancora, altre volte può succedere che l'autorità giudiziaria straniera non risponde affatto. Tanto più nei paesi ad alto segreto bancario, o ad alta agevolazione fiscale; per non parlare dei cosiddetti paradisi fiscali!

Questo spiega perché l'indagine sui due binari diventa a volte impraticabile, e per non sacrificare l'indagine penale, l'incriminazione e la condanna dell'indagato, si tralascia la parte finanziaria e ci si concentra esclusivamente sulla prova penale necessaria per ottenere il rinvio a giudizio e la condanna.

Ultima causa che spiega la distanza fra severità della normativa e ancora insufficiente efficacia dell'intervento repressivo è la stessa formulazione delle norme. Descrivere un reato è un esercizio non banale, perché si tratta di catturare l'essenza, il cuore del fenomeno deviante che si vuole reprimere.

Si tratta di coglierne tutti gli aspetti, ma soltanto quelli. In tal modo si consente a ogni cittadino di sapere cosa è lecito e cosa non è lecito, e si consente l'attività degli inquirenti e dell'autorità giudiziaria che devono stabilire se quel reato è avvenuto oppure no. E tuttavia, in entrambe le fattispecie - riciclaggio da occultamento, riciclaggio da reimpiego - **ci troviamo davanti una clausola che i tecnici chiamano “il privilegio dell'autoriciclaggio”.** Mi spiego: per come sono costruite entrambe le fattispecie di reato, è impedito di ritenere responsabile di riciclaggio l'autore del reato che ha prodotto il profitto e il riciclaggio. In altre parole, se io sono un narcotrafficante, e grazie alla mia attività accumulo un milione di euro e lo trasferisco attraverso una serie di operazioni in un conto corrente cifrato di un paese a fiscalità favorita, io - in quanto autore del delitto che ha prodotto questo profitto - non rispondo di riciclaggio. C'è una clausola nella formulazione della legge che ci impedisce di considerare come riciclatore colui che ha prodotto il reato a monte del riciclaggio stesso. In questo modo si limita grandemente la possibilità di applicare queste figure di reato, pur severe in astratto.

Rimanendo nell'esempio del narcotraffico, noi abbiamo di fronte una realtà associativa, in cui c'è chi contatta i fornitori colombiani, chi si occupa dell'organizzazione logistica, chi si occupa della distribuzione all'interno del territorio nazionale e poi abbiamo anche l'esperto - chiamiamolo il “ragioniere” - che si occupa di mettere al sicuro i profitti di questa attività. Siccome normalmente l'accordo fra associazione e “ragioniere” avviene prima dell'inizio dell'attività del narcotraffico - perché l'associazione deve essere sicura che il proprio profitto venga messo al sicuro - ebbene per le regole della responsabilità penale previste in Italia, il “ragioniere” risponde di concorso in narcotraffico e quindi - concorrendo nella responsabilità per il delitto di narcotraffico che ha prodotto il profitto - non risponderà più in modo autonomo di quel segmento di attività consistente nel mettere al riparo e al sicuro i proventi del reato. Quindi noi ci troviamo di fronte a un ambito di applicazione di questa normativa in materia di riciclaggio estremamente limitato.

Debbo dire che qualche tentativo - mi riferisco al disegno di legge del 2004 sulla tutela del risparmio. Nei lavori preparatori di quel disegno di legge, ci fu un tentativo per eliminare questa clausola (del privilegio dell'autoriciclaggio) e consentire - così come previsto in molti paesi di *common law* - che l'autore del delitto a monte sia poi anche responsabile del riciclaggio del profitto che produce.

Questo tentativo di abolire la clausola di privilegio dell'autoriciclaggio, purtroppo, non andò in porto. A onor del vero, le varie convenzioni internazionali non sembrano far divieto di questo privilegio, me è certo che la normativa comunitaria che vale all'interno della UE sarebbe invece favorevole all'esclusione di questo privilegio, quindi all'introduzione - come nei paesi di *common law* - della possibilità di incriminare anche per riciclaggio colui che ha prodotto il profitto riciclato con altro delitto. Non credo però che questa sia la stagione più propizia per un intervento di questo tipo, certo è che il problema rimane e rimane con forza. Grazie.

*Alberto Perduca è magistrato della Procura della Repubblica di Torino, capo dell'EULEX Justice Component con sede a Pristina dal 2008 e membro dell'OLAF (European AntiFraud Office)*

# intervista a Gian Carlo Caselli

di Alberto Antonetti

segue da pag. 1

Questa cultura diffusa, che si nutre anche di cattivi esempi "in alto" - e non parlo dei comportamenti di questo o di quello, ma piuttosto di alcuni profili della nostra legislazione, i condoni tombali, lo scudo fiscale e via seguitando - questa diffusa cultura certamente non aiuta a percepire il pericolo delle organizzazioni criminali mafiose. Queste ultime sono l'estrema realizzazione delle forme di illegalità, ma fanno parte di un discorso complessivo che riguarda l'illegalità come tale prima di tutto.

## Qual'è il secondo problema?

L'altro problema andrebbe superato soprattutto grazie all'opera degli agenti di formazione e informazione prima di tutto, dei media, delle varie forme di espressione artistica, della scuola, della chiesa. Parlo del limite culturale del nostro Paese in base al quale, da sempre, quando si parla di Mafia, si pensa esclusivamente alla Mafia come una questione di cui occuparsi soltanto quando uccidono, quando fanno notizia tanto clamorosa da riempire le prime pagine dei giornali, per poi dimenticarsene, subito dopo. Troppo spesso ci si dimentica che cosa sia la Mafia e cosa rappresenti, specie quando la Mafia - come di questi tempi - attua una strategia di inabissamento: per non fare notizia e poter al tempo stesso tessere una fitta rete di interessi, niente più attacchi diretti allo Stato, come facevano invece i corleonesi. Percepire la Mafia esclusivamente come un problema di ordine pubblico è un limite culturale che ci impedisce di vedere nella Mafia un sistema criminale-economico con fortissimi risvolti politici, che non è possibile circoscrivere ad alcune aree geografiche. E' una questione nazionale e una questione di democrazia che non è percepita compiutamente, proprio per quel limite culturale di cui dicevamo prima.

Superare questo limite culturale e al tempo stesso creare una maggiore cultura di legalità è *conditio sine qua non* per poter rendere l'opinione pubblica più avvertita e superare quella zona grigia, quella zona di indifferenza, quella sorta di palude di cui lei diceva nella domanda.

**Se penso al tema in discussione nel nostro convegno, noi abbiamo da un lato criminali, estorsori, mafiosi, evasori che sfruttano mille strumenti finanziari per occultare proventi illeciti. Dall'altro lato ci sono una molteplicità di autorità di controllo con diverse competenze: chi sugli intermediari, chi sul rispetto delle leggi penali: Consob, Bankitalia, UIF e magistratura. In mezzo, per tornare alla famosa "area grigia", ci sono - fra gli altri - gli intermediari finanziari. In che modo convincerli ad agire non come soggetti neutri - quasi disinteressati a chi prevale tra guardie e ladri - ma come soggetti attivi nel contrasto al crimine organizzato?**

**Lei intravede possibili modifiche normative che possano dare incentivi maggiori agli operatori finanziari per schierarsi in modo deciso verso la legalità?**

Modifiche legislative che affinino l'opera di contra-

sto sono sempre possibili, persino auspicabili. Qui, però, c'è un importante riflesso specifico di quanto abbiamo appena detto in un particolare ambito professionale. Deve crescere la cultura e la consapevolezza che rimanere neutrali - magari ragionando in termini di "gli affari sono affari", "l'economia deve comunque girare" "io devo fare il mio mestiere e non devo preoccuparmi d'altro, dell'altro se ne occupi chi ha competenza, le istituzioni", e così via - finisce di fatto col contribuire indirettamente al

tovoce con il mio collega Alberto Perduca. Una di queste osservazioni era: approfittiamo di alcune presenze fra i relatori per cercare di fare formazione del nostro personale. A maggior ragione, la sua idea di fare formazione circolare e collettiva è indispensabile. Uno scambio di saperi, esperienze e sensibilità in un tema che necessariamente coinvolge una pluralità di saperi, esperienze e sensibilità, può essere importante e anche decisivo.

**Quindi potremmo pensare a inventarci una nuova**



Alberto Antonetti, Segretario Nazionale del SIBC, con Gian Carlo Caselli

mantenimento e al rafforzamento di un sistema che, nel medio lungo periodo, finisce per essere pericoloso se non micidiale per tutti. Micidiale, perché è un sistema che cambia le regole di funzionamento del mercato, che altera nel profondo la concorrenza, che inquina l'economia. La conseguenza è che in un sistema sempre più inquinato certi operatori che hanno "il pelo sullo stomaco" faranno affari ancora più vantaggiosi, mentre gli interessi generali - quelli dell'economia sana, pulita, dell'economia che abbia anche solo in parte l'ambizione di fare qualcosa che serva non soltanto ai singoli operatori, ai capitali di questo o di quello ma anche a un migliore governo della collettività - vanno a farsi benedire.

**Veniamo alle questioni più vicina alla Banca d'Italia. Lotta alla mafia, vuol dire anche lotta agli ingenti flussi di denaro che derivano dalle attività criminali.**

**L'integrazione fra i diversi ruoli di Banca d'Italia, Consob, UIF, magistratura non potrebbe essere in qualche modo amplificata dalla creazione di una sorta di "Scuola" di personale delle diverse Istituzioni, che si scambiano idee sui "sistemi di investigazione" in senso lato, sia a livello centrale che territoriale?**

Ma io penso proprio di sì! Mentre partecipavamo al convegno, ci scambiavamo delle osservazioni sot-

**struttura che metta tante informazioni a fattor comune, e si occupi di diffondere il sapere?**

A noi servirebbe certamente una maggiore formazione su aspetti specifici al nostro interno, a maggior ragione rendendo la cosa circolare avrebbe effetti positivi!

**In Francia spopola un piccolo testo "Indignez vous", scritto da un partigiano francese di appena 94 anni, che vede nell' "assuefazione al peggio" il vero rischio delle società contemporanee. Ha venduto milioni di copie: un moto collettivo di ribellione rispetto al degrado delle società contemporanee. C'è speranza anche in Italia, o questa traduzione dal francese è troppo complicata?**

Quando in Italia comparisse un testo simile, o quando verrà tradotto questo testo francese (è stato successivamente tradotto, ndr), avremmo subito una valanga di recensioni, interventi più o meno saccenti, più o meno paludati, per dire che sono "cose vecchie", "sorpasate", "d'altri tempi", che è "moralismo d'accatto", che oggi "bisogna prendere atto di una realtà in continuo movimento e progresso" (sono effettivamente uscite recensioni di questa levatura, ndr). Se l'immagina, no? La cosa avvilente in Italia è che chi osa dire che non tutto va bene viene tacciato di essere persino un po' anti-italiano, e questo - come dire? - non è bellissimo.