

RAPINA SENZA SCASSO. PROGRAMMI INTERNAZIONALI ANTI-RICICLAGGIO: SUPERVISIONE GLOBALE E SITUAZIONE ITALIANA*

1. Riciclaggio, corruzione e organizzazioni mafiose. – 2. Organizzazioni multilaterali e iniziative internazionali anti-riciclaggio. – 3. Valutazione del programma AML/CFT: analisi delle valutazioni dettagliate disponibili pubblicamente. – 3.1. Analisi dell'AML/CFT per singoli paesi e distribuzione geografica. – 3.2. Analisi dell'AML/CFT per raccomandazioni e aree tematiche. – 3.3. Analisi dell'AML/CFT per temi e aree geografiche. – 4. La valutazione sull'Italia nel programma internazionale anti-riciclaggio. – 5. Conclusioni.

1. Riciclaggio, corruzione e organizzazioni mafiose

I rapporti tra riciclaggio, corruzione e organizzazioni mafiose vedono il fenomeno del riciclaggio in Italia fortemente, anche se non esclusivamente, connesso alla presenza di organizzazioni criminali di stampo mafioso (di origine sia italiana che straniera). Le mafie si servono del riciclaggio del denaro sporco per potersi inserire nell'economia legale o addirittura stringere *joint ventures* con soggetti sia privati che pubblici, in un contesto di corruzione diffusa (Commissione parlamentare antimafia, 2008). Ovviamente, il riciclaggio non è solo legato ai proventi delle organizzazioni criminali, ma anche a quelli provenienti dalle attività di agenti economici legittimi (evasione fiscale, doppie fatturazioni, finanziamento illegale ai partiti, danaro di transazioni nel campo degli armamenti ecc.). Il contesto corruttivo di cui sopra, peraltro, è talmente diffuso da rendere l'Italia un paese anomalo fra quelli avanzati (paesi OECD)¹, specialmente sotto l'aspetto della criminalità dei colletti bian-

* Sono grato a Giovanni Castaldi, Elio Collovà, Pier Luigi Maria Dell'Oso, Gabrio Forti, Piercamillo Davigo, Stefania Giavazzi, Grazia Mannozi, Donato Masciandaro, Pier Carlo Padoan, partecipanti al Convegno "Riciclaggio e imprese. Il contrasto alla circolazione dei proventi illeciti", organizzato dal Centro studi "Federico Stella" sulla giustizia penale e la politica criminale (Università Cattolica, Milano, 10 giugno 2010), per le interessanti discussioni sugli argomenti qui trattati, e agli anonimi *referees* per gli utili suggerimenti. Le opinioni espresse e gli errori sono di mia esclusiva responsabilità. Alcuni materiali di questo lavoro sono liberamente tratti da M. Arnone, P. Padoan (2008) e M. Arnone, E. Iliopulos (2005) con permesso dei co-autori.

¹ Cfr. M. Arnone, E. Iliopulos (2005); P. Davigo, G. Mannozi (2007). Le sigle delle organizzazioni internazionali sono volutamente lasciate in inglese per permettere una più facile ricerca dei documenti di cui si tratta in questo saggio, compresi quelli indicati in bibliografia.

chi (*white collar crimes*)² di cui massimo esempio è stata la vicenda “manipulate”³. Inoltre, vedremo come riguardo sia alla lotta alle mafie che alla corruzione l'Italia abbia parecchi passi da compiere, benché sulla lotta ad alcune organizzazioni mafiose molti elementi positivi si siano registrati nell'accumulo di esperienza e di conoscenze dagli anni Ottanta e Novanta, mentre per altre c'è ancora una notevole strada da fare, in particolare contro la 'Ndrangheta.

La prevenzione e la repressione del riciclaggio di denaro non solo sono essenziali nelle aree di operatività di operatori legittimi, ma sono anche una delle aree comuni nel contrasto sia alle mafie che alla corruzione (mafiosa e non) perché colpiscono direttamente gli interessi economici e, quindi, la (principale) ragion d'essere sia delle mafie che dei comportamenti corruttivi. «La via decisiva resta quella – non a caso indicata da Giovanni Falcone in un suo intervento del maggio 1992 pochi giorni prima della strage di Capaci – della distruzione del potere finanziario della criminalità organizzata attraverso il rafforzamento della collaborazione internazionale» (F. Ingargiola, 2008, 2). È anche da sottolineare che due delle aree di principale attenzione nell'attività di prevenzione e repressione del riciclaggio sono l'intero sistema finanziario e gli scambi con i *centri finanziari offshore*: l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo) o il Fondo monetario internazionale hanno stilato delle liste pubbliche (nere e grigie) dei centri offshore, al fine di esercitare una *moral suasion* e portare questi centri a modificare le proprie legislazioni verso una maggiore trasparenza e collaborazione internazionale.

Proprio in quest'ottica andremo ad analizzare il più ampio programma internazionale anti-riciclaggio per valutarne la performance a distanza di alcuni anni dalla sua introduzione.

La norma italiana anti-riciclaggio (648 *bis* del codice penale) ha una formulazione probabilmente poco adeguata a motivo di una clausola di riserva; infatti, tale clausola

induce ad inquadrare nell'ambito del reato associativo (e non della fattispecie prevista dall'art. 648 *bis* c.p.) le condotte di riciclaggio di vaste dimensioni, poste in essere nell'interesse di organizzazioni criminali. (...) Nel settore del contrasto della criminalità organizzata, il vantaggio dell'eliminazione della clausola di riserva consiste nell'eliminazione dei complessi problemi di qualificazione giuridica che hanno reso sostanzialmente ineffettiva la repressione penale del riciclaggio nel no-

² Oltre al classico di E. Sutherland (1983), *cfr.* anche G. Forti (2006), e la notevole bibliografia ivi indicata, e G. Forti (2003).

³ *Cfr., inter alia*, P. Davigo, G. Mannozi (2007).

stro paese (dove, com'è noto, si sono celebrati pochissimi processi per episodi di riciclaggio significativi in senso economico). (...) A ciò si aggiungono, non di rado, situazioni di irragionevole debolezza dell'intervento penale connesse al principio del *ne bis in idem* (ad esempio, l'imprenditore già condannato ad una pena modesta per una condotta associativa consistente in una generica disponibilità in favore di una associazione mafiosa, resterà esente da ogni ulteriore sanzione se in futuro si scopriranno operazioni di riciclaggio di enormi dimensioni da lui realizzate per la stessa associazione nel periodo cui si riferisce la precedente pronuncia) (F. Ingargiola, 2008, 3).

Come nota G. Forti (2010, 15), già nel 2005

i valutatori del Fondo monetario internazionale, constatando l'esiguo numero di condanne per riciclaggio in rapporto alla notevole mole di attività investigativa, avevano raccomandato – sulla scorta di quanto già avvenuto in altri paesi – l'introduzione nel nostro ordinamento della fattispecie di auto-riciclaggio, in quanto l'uso e l'occultamento dei proventi criminosi da parte della persona che ha commesso il reato-presupposto sono considerati *post factum punibile*. La stessa normativa italiana in materia, del resto, sembrava avviata a una riforma – suggerita dalla stessa Procura nazionale antimafia, ma finora disattesa dal legislatore – diretta ad eliminare la clausola di riserva contenuta nell'art. 648 *bis*.

Il riciclaggio ha un ruolo chiave nel distorcere il principio, garantito dalla Costituzione e dalla normativa europea, di libera iniziativa economica sia in senso orizzontale – accesso di ciascuno alla attività di impresa che non sia condizionato o limitato da condotte illecite altrui – che in senso verticale, cioè nei rapporti con i pubblici poteri. L'interesse per il tema, quindi, oltre ad avere uno specifico valore in sé, riveste nel nostro paese una particolare rilevanza anche in quanto legato ad ampi ambiti di criminalità organizzata (mafiosa e non) e corruttivi; questi elementi rendono più che mai necessaria una approfondita attività di *monitoring* ed *enforcement* sia della legislazione, sia delle attività preventive, sia di quelle repressive.

2. Organizzazioni multilaterali e iniziative internazionali anti-riciclaggio

Dall'inizio degli anni Novanta, la caduta dell'Unione Sovietica con la conseguente fine della Guerra Fredda, insieme alla progressiva globalizzazione finanziaria ed economica e la diffusione di Internet ed altre tecnologie di comunicazione istantanea, hanno portato le autorità e la pubblica opinione ad un maggior grado di consapevolezza sulle attività economiche internazionali illegali, come il riciclaggio e la corruzione. Questi sviluppi, infatti, hanno reso evidenti le difficoltà dei governi, dotati di strumenti preventivi e repressivi

quasi esclusivamente nazionali, nel limitare la crescita di attività finanziarie internazionali illegali.

In questo contesto, l'Italia, oltre ad aderire a vari accordi europei e internazionali contro il riciclaggio, ha specificamente aderito al Programma anti-riciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo (*Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, AML/CFT) lanciato nel 2002 dal Fondo monetario internazionale (IMF) e dalla Banca Mondiale (WB) insieme al Financial Action Task Force (FATF)⁴ e ai suoi partner regionali (FRSB)⁵. Infatti, alla fine del 2001, dopo l'attacco alle Torri gemelle e al Pentagono, gli Stati Uniti hanno "spinto" la comunità internazionale verso un più deciso atteggiamento di contrasto verso la gestione di denaro che potrebbe essere usato per finanziare il terrorismo internazionale, proprio con l'adozione del suddetto Programma anti-riciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo (AML/CFT).

A fondamento dell'azione multilaterale contro la corruzione vi è *US Foreign Corrupt Practices Act* del 1977. L'esempio statunitense ha stimolato le organizzazioni internazionali ad adottare la stessa linea di rigore sulla corruzione e le attività economiche illegali in generale. Nel 1994 l'OCSE ha adottato delle norme sulla stessa scia del modello americano e nel 2003 il G7 (più la Russia) hanno sottoscritto la dichiarazione di Evian contro la corruzione.

L'organizzazione internazionale deputata alla lotta al riciclaggio è il Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF): fondato nel 1989 dal G7, la sua missione è stata guidata dalle 40 Raccomandazioni (RAC)⁶. Dopo l'11 settembre 2001 i suoi membri sottoscrissero le nuove 9 RAC Speciali.

Esse si indirizzano specificatamente contro il finanziamento del terrorismo: la prima obbliga i paesi membri ad adottare la Convenzione delle Nazioni Unite (UN) contro la corruzione; la seconda riguarda il finanziamento del terrorismo e il riciclaggio; la terza richiede il sequestro di beni e denaro che appartengono a terroristi; la quarta richiede che i paesi comunichino trasferimenti sospetti di denaro. Inoltre, i paesi si impegnano ad adottare un quadro normativo anti-riciclaggio che permetta il controllo di tutti i tipi di transazioni (origini e passi intermedi, inclusi quelli internazionali), le rimesse e le organizzazioni, incluse quelle non governative. Infine, c'è lo specifico obbligo di cooperazione internazionale.

⁴ Per una definizione del Financial Action Task Force *cf.* P. Reuter, E. M. Truman (2004); IMF e WB (2006).

⁵ Una descrizione dettagliata dell'AML/CFT è fornita nel par. 3; una descrizione delle FRSB è fornita in IMF e WB (2006).

⁶ Si rinvia al prossimo paragrafo.

Questo specifico programma è così diventato uno strumento aggiuntivo nelle mani delle organizzazioni multilaterali per incoraggiare i vari paesi nel sostenere e corroborare la *rule of law*, o legalità, considerata una condizione necessaria allo sviluppo economico.

3. Valutazione del programma AML/CFT: analisi delle valutazioni dettagliate disponibili pubblicamente

Iniziamo questa sezione presentando una sintesi delle aree tematiche in cui sono divise le 40 RAC. Queste ultime sono specificamente orientate a contrastare il riciclaggio di denaro sporco o “grigio”, mentre le 9 RAC Speciali sono state aggiunte successivamente e hanno come specifico obiettivo contrastare il finanziamento del terrorismo⁷. Abbiamo deciso di non concentrarci su queste ultime perché le valutazioni dettagliate (*detailed assessments*) sono disponibili per un numero estremamente limitato di paesi. La tab. 1 presenta una visione d’insieme della struttura delle 40 RAC.

L’inverno del 2001 costituisce un punto di svolta per tutta la comunità internazionale nella lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Viene deciso di dare la massima responsabilità al Fondo e alla Banca Mondiale: queste istituzioni, infatti, data la presenza di praticamente tutti i paesi del mondo, possono assicurare la più ampia e uniforme applicazione delle RAC⁸, a differenza del FATF la cui partecipazione è volontaria.

Tuttavia, la velocità a cui queste innovazioni sono state introdotte ha posto dei problemi, perché né il Fondo, né la Banca Mondiale già avevano a disposizione sufficienti risorse e conoscenze tecniche per tali valutazioni, facendo conseguentemente uso di esperti esterni, molti dei quali del FATF stesso. Poiché non era possibile concentrare tutto il processo valutativo all’interno delle due istituzioni, si decise di continuare a fruire delle altre, il cui lavoro sarebbe stato più incorporato nel *Financial Sector Assessment Program – Financial Sector Sustainability Analysis* dell’IMF e della WB. Inoltre, la metodologia di valutazione fu modificata, cosa che ha portato a differenti tipi di valutazio-

⁷ Presentiamo qui una visione d’insieme delle 9 RAC Speciali: 1. ratificazione e implementazione degli strumenti dell’ONU; 2. criminalizzazione del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio associato; 3. congelamento e confisca delle attività finanziarie e reali del terrorismo; 4. denuncia di transazioni sospette legate al terrorismo; 5. cooperazione internazionale; 6. rimesse finanziarie alternative; 7. trasferimenti finanziari via cavo; 8. organizzazioni no profit; 9. corrieri di denaro contante.

⁸ Le RAC sono state riviste nel giugno 2003 (*Revised Recommendations*) ed è stata preparata una metodologia rivista nei successivi 12 mesi. Per semplicità, in questo lavoro non distinguiamo fra i due periodi.

ni. Come risultato del modo in cui tali valutazioni sono state condotte, esse variano ampiamente per quanto riguarda la qualità, il contenuto, la presentazione, e fra istituzioni e paesi, rendendo così molto difficile un ragionevole confronto e analisi fra paesi.

Tabella 1. Sintesi delle 40 Raccomandazioni

Sistema legale (1-3)

- Ambito dell'attività criminale di riciclaggio
- Misure temporanee e confisca

Misure da intraprendersi da parte di istituzioni finanziarie, attività non finanziarie e professioni per prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (4-25)

- *Due diligence* sui clienti e tenuta delle informazioni
- Denuncia delle operazioni sospette e *compliance*
- Altre misure per scoraggiare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo
- Misure da prendere nei confronti di quei paesi che non rispettano le 40 Raccomandazioni del FATF o lo fanno in maniera insufficiente
- Regolamentazione e supervisione

Misure istituzionali e altre misure necessarie per contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (26-40)

- Autorità competenti, loro poteri e risorse
- Trasparenza delle persone legali e disposizioni
- Cooperazione internazionale
- Assistenza legale reciproca ed estradizione
- Altre forme di cooperazione

Fonte: elaborazione da FATF. Traduzione propria, non ufficiale. Questa precisazione si intende estenderla anche per le note e i testi relativi alle altre tabelle che seguiranno nel corso dell'articolo.

Un ampio numero di valutazioni è stato condotto fino al dicembre 2006 da tutte queste organizzazioni. Solo 36 si trovano sul sito del Fondo⁹ e per la maggior parte è disponibile solo la valutazione sintetica. A dicembre 2006 solo 20 valutazioni dettagliate sono disponibili sui siti delle differenti istituzioni che hanno condotto la valutazione: il sito del Fondo pubblica solo quelle di 8 paesi (Belgio, Cechia, Francia, Irlanda, Italia, Norvegia, Svezia e Svizzera), mentre

⁹ Australia, Austria, Bahrein, Belgio, Bolivia, Brasile, Cile, Repubblica ceca, Francia, Germania, Grecia, Hong Kong, Ungheria, Israele, Italia, Giappone, Kazakhstan, Kuwait, Lussemburgo, Macedonia, Madagascar, Mauritius, Messico, Mozambico, Olanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Romania, Ruanda, Serbia, Singapore, Slovacchia, Sudafrica, Regno Unito, USA, Uruguay. *Cfr.* <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=country+a+fine+2006>.

le altre valutazioni dettagliate sono pubblicate sui siti delle altre FSRB. Con la valutazione sommaria è impossibile fare analisi e confronti fra paesi, quindi è estremamente difficile valutare complessivamente il programma AML/CFT e la sua implementazione, per non parlare poi di esprimere conclusioni fondate sui meriti e i limiti del programma, o sul suo impatto sui paesi valutati.

Presentiamo la nostra analisi sulla base delle valutazioni dettagliate per 20 paesi (tab. 2) le cui valutazioni dettagliate erano disponibili pubblicamente al dicembre 2006¹⁰: 12 sono in Europa, 5 nelle Americhe e 3 nella regione dell'Asia dell'Est e Pacifico. I paesi europei possono essere classificati come segue: 9 sono membri dell'Unione Europea (EU), 7 sono nell'Eurozona, 2 sono nella EU ma non nell'Eurozona e 3 sono europei ma non sono membri della EU. Considerando l'ampio numero di istituzioni che conducono le valutazioni¹¹, è difficile sapere quali valutazioni dettagliate sono disponibili. Per tutti gli altri paesi che hanno avuto una valutazione dell'AML/CFT, solo le valutazioni sommarie sono disponibili, ma queste ultime non sono adeguate per le nostre analisi.

Senza addentrarci nella metodologia (*cfr.* M. Arnone, S. Darbar, A. Gambini, 2007) per assegnare un voto specifico ai singoli paesi e alle singole RAC – procedura necessaria per effettuare l'analisi –, è sufficiente dire che essa è tale da minimizzare gli elementi soggettivi delle nostre misure¹².

Tabella 2. Valutazione dettagliata anti-riciclaggio (a dicembre 2006)

Europa

Belgio*, Francia*, Irlanda*, Italia*, Lussemburgo*, Portogallo*, Spagna*, Repubblica Ceca**, Svezia**, Islanda, Norvegia, Svizzera

Americhe

Guatemala, Honduras, Jamaica, USA, Venezuela

Asia dell'Est e del Pacifico

Australia, Samoa, Sri Lanka

* Indica Membri EU e Eurozona;

** Indica membri EU non Eurozona.

Fonte: elaborazione propria.

¹⁰ A dicembre 2006 si datano anche gli altri riferimenti nel testo come, ad esempio, la partecipazione all'Euro o alla EU.

¹¹ *Cfr.* il par. 1.

¹² Tecnicamente a ciascuna RAC può essere assegnata una di quattro possibili alternative, a cui viene assegnato un valore numerico: C = Conforme = 3; LC = Largamente conforme = 2; PC = Parzialmente conforme = 1; NC = Non conforme = 0; NA = Non applicabile = media delle valutazioni ottenute, escludendo la RAC non applicabile. Quest'ultimo calcolo garantisce la neutralità di tale RAC e al contempo ci permette di non sottodimensionare la valutazione di un paese.

3.1. Analisi dell'AML/CFT per singoli paesi e distribuzione geografica

La fig. 1 presenta le medie basate sulle valutazioni dettagliate. I paesi sono raggruppati per area geografica (Europa, Americhe, Sud Est dell'Asia e Pacifico). Per ciascun gruppo sono ordinate in ordine decrescente (il risultato massimo è 3). Possiamo dividere ciascun gruppo fra risultati superiori a 2, e fra 1 e 2. Fra gli europei, 6 paesi hanno un risultato superiore a 2 e altri 6 inferiori a 2. In Europa la Francia ha il miglior valore del programma AML/CFT, mentre l'Islanda ha il peggiore; si noti che vi sono 4 paesi dell'Eurozona nel gruppo migliore e 3 nell'altro. La migliore performance nelle Americhe (WH) e nel Sud Est dell'Asia e Pacifico sono rispettivamente il Guatemala e l'Australia. Si noti che in quest'ultima regione i 3 paesi nel campione hanno risultati inferiori a 2, incluso anche il paese con la performance peggiore, lo Sri Lanka, che ottiene un valore inferiore a 1.

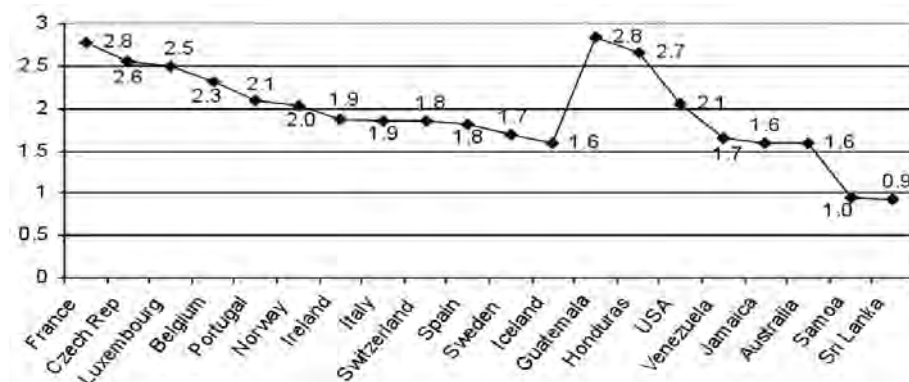
Le Americhe includono alcuni dei paesi migliori, specialmente il Guatemala e l'Honduras, mentre gli Stati Uniti sono solo terzi nel gruppo e solo di poco sopra la media. Il Venezuela e la Jamaica mostrano una performance sotto la media, simile a quella dei paesi del Sud Est dell'Asia e Pacifico. I risultati più carenti sono quelli di Samoa, dello Sri Lanka e dell'Australia (quest'ultima sui punti 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 34). Samoa e lo Sri Lanka sono estremamente vulnerabili nella gran parte delle aree dell'anti-riciclaggio. L'Australia mostra una normativa anti-riciclaggio molto carente; ci sono debolezze sostanziali in due aree principali: tutte le misure preventive sono non esistenti e alcune RAC nell'area istituzionale della normativa hanno un risultato molto basso.

Lasciando da parte la Francia che ha i problemi minori, è interessante vedere i casi intermedi. L'Italia mostra delle debolezze nelle seguenti RAC: 2, 5, 6, 7, 9, 12, 13, 16-18, 22-25, 34, 35; queste sono concentrate nelle seguenti aree: nella sezione sulla prevenzione vi sono parecchi elementi critici nella *due diligence* sui clienti e sulla conservazione delle informazioni (*record-keeping*) e nella regolamentazione e supervisione; nella sezione sul contrasto al riciclaggio vi sono delle debolezze sulla trasparenza e sulla cooperazione internazionale (come vedremo meglio in seguito). Come si nota, le debolezze sono concentrate principalmente nella sezione sulle misure di prevenzione del programma AML/CFT.

Come indicato nella fig. 2, il Guatemala ha una percentuale di *compliance* attorno al 94%, quindi è in cima sia al gruppo delle Americhe che dell'intero campione. In Europa, la Francia supera il 90% dell'AML/CFT, seguita dalla Repubblica Ceca e dal Belgio ben superiori all'80%; in fondo, fra gli europei troviamo la Svezia e l'Islanda, rispettivamente con il 56% e il 53%. Irlanda,

Italia, Spagna e Svizzera rispettano oltre il 60% dell'AML/CFT, e sono quindi più vicini al fondo del campione che in cima, indicando che c'è un ampio spazio di miglioramento. In Sud Est dell'Asia e Pacifico, Samoa e Sri Lanka ne rispettano circa il 30%.

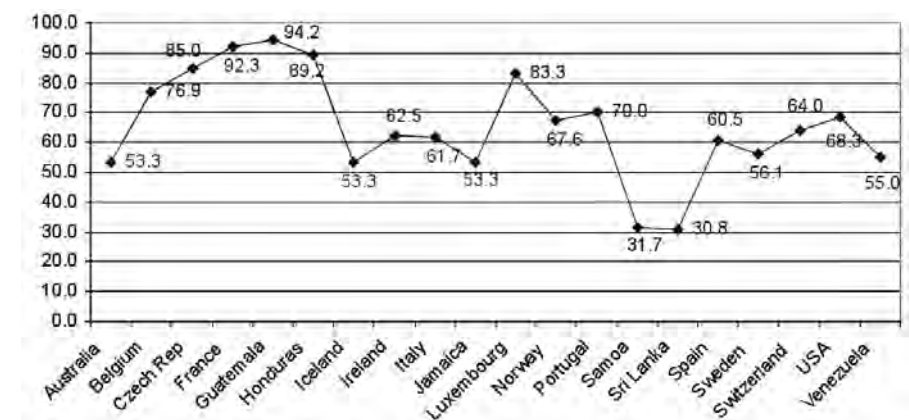
Figura 1. Risultato medio dell'AML/CFT dei singoli paesi



Nota: 0 = minimo e 3 = massimo.

Fonte: elaborazione da M. Arnone, P. C. Padoan (2008).

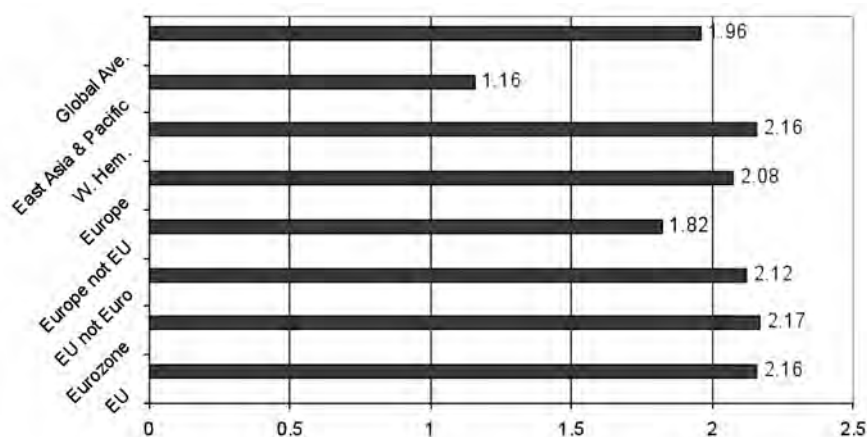
Figura 2. Percentuale di compliance dell'AML/CFT



Fonte: elaborazione da M. Arnone, P. C. Padoan (2008).

È interessante guardare alle medie dell'AMF/CFT raggruppando i paesi per aree geografiche (fig. 3), benché sia importante ricordare che le dimensioni dei singoli gruppi sono molto differenti, specificamente, 12 per l'Europa, 5 per le Americhe e 3 per Sud Est dell'Asia e Pacifico; inoltre, all'interno dell'Europa confrontiamo vari sottogruppi, a seconda che i paesi appartengano alla EU e all'adozione dell'Euro. I paesi europei e delle Americhe sono al di sopra della media globale del campione dove le Americhe sono prime; i paesi del Sud Est dell'Asia e Pacifico sono molto più bassi della media globale. Notiamo che i membri dell'Eurozona hanno il risultato più alto dell'intero campione. In particolare, essi superano gli altri paesi EU che non fanno parte dell'Euro. Nelle Americhe si nota che, benché gli Stati Uniti siano stati il paese che ha dato il maggior supporto all'adozione dell'AML/CFT, il maggior contributo nella regione viene da Guatemala e Honduras, e non dagli Stati Uniti come ci si sarebbe aspettati.

Figura 3. Medie dell'AML/CFT per aree geografiche



Nota: 0 = minimo e 3 = massimo.

Fonte: elaborazione da M. Arnone, P. C. Padoan (2008).

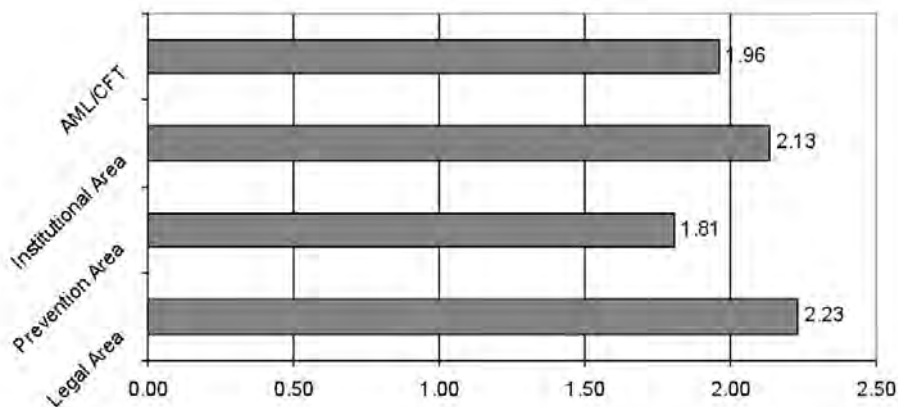
3.2. Analisi dell'AML/CFT per raccomandazioni e aree tematiche

In questa sezione presentiamo un'analisi delle valutazioni delle RAC AML/CFT usando un approccio da generale a specifico. Per quanto riguarda una valutazione del rispetto dell'AML/CFT per argomenti (gruppi di RAC), nella fig. 4 presentiamo la media complessiva del programma, insieme alle medie delle

tre aree principali: misure legali (RAC 1-3), misure preventive (RAC 4-25) e misure istituzionali (RAC 26-40).

Le carenze più evidenti sono concentrate nell'area delle "Misure da prendere da parte delle istituzioni finanziarie, e da parte aziende non finanziarie e delle professioni, per prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo" (area preventiva). Ciò è particolarmente preoccupante perché l'area preventiva è quella con il più ampio numeri di RAC: ne include, infatti, 22, più del 55% dell'intero programma. Il gruppo di misure legali ha la media più alta – ma ha solo 3 RAC e non è quindi particolarmente rappresentativo. Il gruppo di misure istituzionali, il secondo per dimensioni, ha un punteggio di 2,13.

Figura 4. Media per aree tematiche dell'AML/CFT



Nota: 0 = minimo e 3 = massimo.

Fonte: elaborazione da M. Arnone, P. C. Padoan (2008).

Guardiamo ora alla performance per sottogruppi di RAC, specificamente quelli sotto la media globale di 1,96 (tab. 3). Sull'intero programma, il minimo globale viene raggiunto dalle RAC 23-25, seguite immediatamente dal gruppo 4-12. All'interno di ciascuna area, osserviamo che la peggiore performance è della "regolamentazione e supervisione" (RAC 23-25) con un voto di 1,48. Val la pena ricordare che le RAC 23-25 hanno a che fare con le attività da intraprendere da parte delle autorità che fanno la supervisione delle istituzioni finanziarie (e selezionate aziende non finanziarie e professioni).

La RAC 23 è molto importante; essa afferma che «i paesi dovrebbero assicurare che le istituzioni finanziarie sono soggette ad adeguata regolazione e supervisione, e attuano efficacemente le RAC del FATF». In particolare, «le autorità competenti dovrebbero prendere tutte le misure necessarie ad evitare che criminali o loro associati detengano o siano i beneficiari (*beneficial owners*) di interessi significativi o di controllo o abbiano una funzione manageriale in una istituzione finanziaria». Inoltre, «per le istituzioni finanziarie soggette ai Principi di Basilea, le misure di supervisione e regolamentazione che si applicano per fini prudenziali e che sono rilevanti per il riciclaggio dovrebbero similmente applicarsi a fini anti-riciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo».

La RAC 25 richiede che le autorità di supervisione/regolamentazione emettano delle linee guida e diano *feedback* e assistenza a istituzioni finanziarie e specifiche istituzioni non finanziarie nell'applicazione di misure rilevanti, in particolare nell'individuare e denunciare transazioni sospette.

Come possiamo vedere, per le RAC 23-25 i valutatori hanno messo in luce che le maggiori mancanze nell'implementazione dell'AML/CFT devono essere attribuite alle autorità nazionali, e possiamo aggiungere che esse sono da ricondurre in particolare alle autorità di supervisione/regolamentazione¹³: la loro inerzia può essere dovuta a varie ragioni – dalla mancanza di indipendenza, inclusa la *regulatory capture*, fino a banale inazione – ma rimane il fatto che con la loro lentezza espongono il sistema finanziario ad una più facile infiltrazione criminale. Mostriamo successivamente quali aree geografiche sono, secondo le valutazioni dettagliate, più prone a questo tipo di atteggiamento lasso. Tenendo conto che queste valutazioni sono state date prima della crisi finanziaria del 2008-09, i risultati su questo punto evidenziano una palese e stridente contraddizione fra le valutazioni dettagliate delle RAC 23-25 e gli accadimenti sui mercati finanziari, in particolari americani.

Il secondo peggior gruppo di RAC (nell'area delle misure di prevenzione e fra tutte le RAC) è relativo alla “*due diligence* e conservazione delle informazioni (*record-keeping*)” (RAC 4-12). Questo gruppo, che è il più ampio per numero di RAC, ne include 9 e ha un risultato medio di 1.70. In parallelo alle osservazioni sopra riportate sul ruolo delle autorità di supervisione/regolamentazione, è importante ricordare che le RAC 4-12 indicano misure

¹³ Come il caso Madoff durante la crisi finanziaria del 2008-09 ha messo in evidenza: i molteplici e incredibili errori e negligenze della SEC americana hanno permesso il perdurare per anni di uno schema di Ponzi per circa 50 miliardi di dollari, benché fosse già stato dettagliatamente analizzato e ripetutamente denunciato da molti anni. Quello di Madoff non è l'unico schema di tale genere in atto negli stessi anni, anche se certamente il maggiore emerso finora.

da intraprendere da parte di istituzioni finanziarie (e specifiche aziende non finanziarie e professioni). In particolare, si riferiscono alle azioni e alle procedure necessarie per l'identificazione dei clienti e di transazioni sospette, sia nazionali che internazionali. La valutazione di *compliance* in quest'area è molto bassa ed evidenzia la necessità di misure da parte delle istituzioni finanziarie. Inoltre, emerge qui la necessità per le autorità di incoraggiare fortemente le istituzioni finanziarie a migliorare parecchio la *compliance*.

Il terzo peggior gruppo, RAC 33-34, è l'area delle misure istituzionali e ottiene un punteggio di 1,73. Riguarda la trasparenza delle persone giuridiche e relative disposizioni. Queste due RAC richiedono che i paesi adottino misure per prevenire l'uso illegale delle persone giuridiche e delle relative disposizioni da parte di chi effettua il riciclaggio. In particolare, la RAC 33 richiede che «nei paesi vi sia una adeguata, accurata e tempestiva informazione sulla proprietà (*beneficial ownership*) e controlli sulle persone giuridiche, che sia ottenibile o accessibile tempestivamente dalle competenti autorità». Contrariamente al precedente gruppo di RAC, qui sono richieste azioni specifiche da parte del governo a supporto sia delle autorità di supervisione/regolamentazione che delle istituzioni finanziarie nell'adempiere le proprie rispettive funzioni. Di nuovo, vediamo che sono richiesti degli interventi da parte della autorità nazionali: il fatto che questo gruppo di RAC abbia la terza peggiore performance indica una consuetudine ad una certa lentezza operativa da parte delle autorità.

Il quarto e il quinto peggior gruppo sono le RAC 21-22 e la RAC 35, rispettivamente con una media di 1,78 e di 1,86. Sono relative alle misure da prendere nei confronti di paesi che non osservano le RAC del FATF, o non lo fanno in maniera ritenuta sufficiente, e non osservano le misure relative alla cooperazione internazionale.

Il sesto peggior gruppo, e l'ultimo sotto la media generale, include le RAC 13-16 nell'area delle misure di prevenzione, dove ottiene in punteggio di 1,92. Queste RAC sono relative alla denuncia delle transazioni sospette e l'osservanza (*compliance*) delle RAC stesse. Si noti che la RAC 13 richiede le denunce da parte delle istituzioni finanziarie, mentre la RAC 14 richiede protezione legale da una azione giudiziaria per il personale delle istituzioni finanziarie che ha rivelato informazioni o denunciato transazioni sospette alle autorità competenti. Emerge che il peso dell'osservanza delle RAC è sia sulle autorità che sulle istituzioni finanziarie, ma le misure nella RAC 14 da porre in atto da parte delle autorità dovrebbero logicamente e praticamente precedere le azioni delle istituzioni finanziarie: dove esistono adeguate regole di protezione per il personale delle istituzioni finanziarie, l'osservanza delle RAC da parte delle istituzioni finanziarie è certamente più facile.

Ora spostiamo l'attenzione ai gruppi di RAC (per argomenti) a cui è stata data una valutazione superiore alla media (tab. 3). L'area di prevenzione ha uno solo di questi gruppi, l'area legale ne include due e quella istituzionale ne include tre. Il gruppo di RAC 26-32 ha il valore più vicino alla media con 2,07 ed è relativo ai poteri delle autorità e alle risorse; è seguito da due gruppi vicini relativi all'ambito (*scope*) del reato di riciclaggio (RAC 1-2, valutazione 2,20) nell'area legale, e altre misure deterrenti (RAC 17-20, valutazione 2,21) nell'area della prevenzione. Muovendoci verso l'alto sulla scala delle valutazioni, troviamo i tre gruppi migliori: RAC 3 che riguarda le misure provvisorie e la confisca nell'area legale (valutazione 2,30), e RAC 36-39 e RAC 40 che riguardano l'assistenza legale reciproca, estradizione e cooperazione, entrambe nell'area istituzionale; questi ultimi due gruppi hanno una valutazione, rispettivamente, di 2,42 e di 2,52.

Tabella 3. Medie dei risultati totali dell'AML/CFT per aree e temi

RAC	Anti-riciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo	Risultato medio	
		Area	Tema
	40 Raccomandazioni	1,96	
1-3	Sistema legale	2,23	
1-2	Ambito dell'attività criminale di riciclaggio		2,20
3	Misure temporanee e confisca		2,30
4-25	Misure da intraprendersi da parte di istituzioni finanziarie, attività non finanziarie e professioni per prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (4-25)	1,81	
4-12	<i>Due diligence</i> sui clienti e tenuta conti		1,70
13-16	Denuncia delle operazioni sospette e <i>compliance</i>		1,92
17-20	Altre misure per scoraggiare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo		2,21
21-22	Misure da prendere nei confronti di quei paesi che non rispettano le 40 RAC del FATF o lo fanno in maniera insufficiente		1,78
23-25	Regolamentazione e supervisione		1,48
26-40	Misure istituzionali e altre misure necessarie per contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (26-40)	2,13	
26-32	Autorità competenti, loro poteri e risorse		2,07
33-34	Trasparenza delle persone legali e disposizioni		1,73
35	Cooperazione internazionale		1,86
36-39	Assistenza legale reciproca e estradizione		2,42
40	Altre forme di cooperazione		2,52

Fonte: elaborazione da M. Arnone, P. C. Padoan (2008).

Nella precedente analisi abbiamo identificato i gruppi per i quali l'osservanza (*compliance*) con le norme dell'AML/CFT è limitata o molto limitata. Ora procediamo ad identificare le specifiche RAC per le quali l'osservanza è debole o molto debole. Per ciascuna RAC il massimo potenziale è 3. Dividiamo le 40 RAC in tre gruppi: il primo gruppo include quelle con valutazione individuale superiore alla media globale di 1,96: questo gruppo include le migliori 18 RAC. Il secondo e il terzo gruppo derivano dal dividere le rimanenti 22 RAC in due gruppi di 11 RAC ciascuno, dalla posizione 19 alla 29 e dalla posizione 30 alla 40, rispettivamente.

Il primo gruppo di RAC che sistematicamente sono valutate superiori alla media di 1,96 può essere considerato piuttosto robusto. Tuttavia, abbiamo anche identificato due gruppi di RAC che sono debolmente osservate. C'è un gruppo di RAC che è "moderatamente debole" dalla posizione 19 alla 29 (RAC 9, 11, 13, 15, 17, 18, 21, 22, 30, 34, 35); otto di queste RAC sono nell'area della prevenzione e molte di quelle che non appaiono in questo gruppo si trovano nell'ultimo e peggior gruppo. Le RAC deboli in questo gruppo includono: *due diligence* sui clienti e conservazione delle informazioni (RAC 9, 11), denuncia (RAC 13, 15), sanzioni per quelli che non riescono ad osservare ciò che viene richiesto dall'AML/CFT (RAC 17), affari con banche-guscio (*shell banks*) (RAC 18), misure da prendere nei confronti di paesi che non osservano le RAC del FATF, o non lo fanno in maniera ritenuta sufficiente (RAC 21, 22), e altri difetti istituzionali (RAC 30, 34, 35). L'ultimo gruppo include RAC molto deboli, dalla posizione 30 alla 40 nell'ordinamento (5, 6, 7, 8, 12, 16, 23, 24, 25, 32, 33), tutte nell'area delle misure di prevenzione eccetto due (RAC 32 e 33 nell'area istituzionale). Le maggiori debolezze sono nella *due diligence* dei clienti e tenuta delle informazioni (RAC 5, 6, 7, 8, 12), denuncia di transazioni sospette e osservanza (*compliance*) per aziende non finanziarie (16), regolamentazione e supervisione adeguata (23, 24, 25). Ciò conferma il nostro precedente risultato che l'intera area di prevenzione risulta avere le valutazioni peggiori.

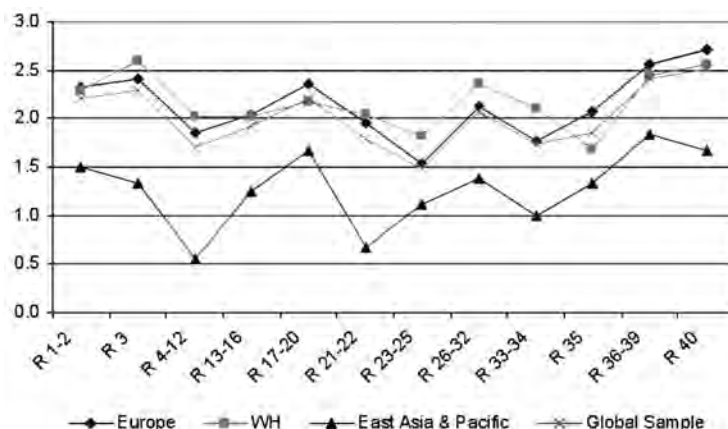
Abbiamo identificato un insieme di RAC che sono debolmente osservate o non osservate in maniera sistematica, nell'area delle misure preventive: sarebbe appropriato stabilire un seguito della valutazione per queste specifiche aree uno o due anni dopo la valutazione originale invece dei cinque anni stabiliti oggi per una nuova valutazione completa.

3.3. Analisi dell'AML/CFT per temi e aree geografiche

In questo paragrafo presentiamo una breve analisi della *compliance* al programma AML/CFT per area geografica e per gruppi di argomenti. Nella fig. 5

presentiamo gli stessi argomenti presentati nella tab. 3 organizzati per area geografica: richiamando la discussione a quella tabella, notiamo che le RAC 23-25 (regolamentazione e supervisione nell'area di prevenzione) sono le peggiori in Europa; le Americhe mostrano la peggiore performance nella RAC 35 relativa alla collaborazione internazionale; l'Est dell'Asia e Pacifico hanno la peggiore performance nelle RAC 4-12, che ha a che fare con la *due diligence* sui clienti e la tenuta delle informazioni, seguita dall'Europa. Le Americhe sono superiori agli altri gruppi sia nelle RAC 4-12 che nelle RAC 23-25 e sembrano mostrare che, benché queste siano aree deboli, sia i loro supervisor che le loro istituzioni finanziarie stanno facendo di più e meglio di quelle di altri gruppi; congiungendo questo risultato con le performance delle Americhe nelle RAC 26-32 (relative ai poteri e alle risorse delle autorità), si potrebbe concludere che le Americhe hanno un quadro dell'AML/CFT comparativamente migliore in tutte queste importanti aree. Tuttavia, ciò sembra essere stato clamorosamente smentito dai recenti avvenimenti della crisi finanziaria globale (2008-09), in particolare dal caso Madoff dove la SEC e altre istituzioni hanno completamente sbagliato a non accorgersi che Madoff ha portato avanti per anni uno schema di Ponzi che non è stato fermato neanche dopo reiterate denunce alla stessa SEC. Questo elemento mette in discussione la buona qualità del sistema di norme, nonché la qualità stessa delle persone. Inoltre, questo fatto mette anche in discussione le positive valutazioni messe in atto dai valutatori nel quadro internazionale.

Figura 5. *Compliance* con l'AML/CFT per gruppi di raccomandazioni e aree geografiche

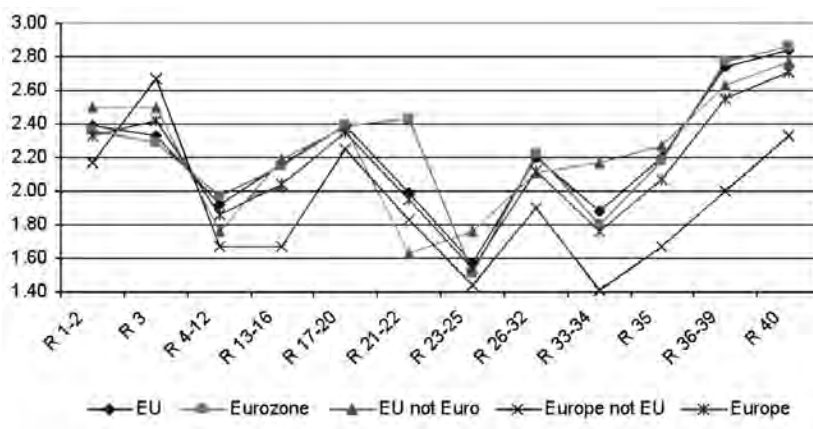


Nota: 0 = minimo e 3 = massimo.

Fonte: elaborazione da M. Arnone, P. C. Padoan (2008).

Spostando la nostra attenzione sull'Europa, osserviamo che l'Eurozona ha la migliore performance complessiva, ma possiamo differenziare fra vari gruppi (fig. 6): notiamo che i paesi europei esterni alla EU hanno la peggiore performance confrontata agli altri gruppi, specialmente in quei raggruppamenti di RAC che sono molto rilevanti nell'area della prevenzione: RAC 4-12 (*due diligence* e conservazione delle informazioni) e RAC 23-25 (regolamentazione e supervisione). I paesi che fanno parte della EU ma fuori dall'Eurozona hanno la seconda peggiore performance nelle RAC 4-12, ma la migliore nelle RAC 23-25, dove l'Eurozona ha la seconda peggiore performance, addirittura al di sotto della media europea. Inoltre, l'Eurozona è la peggiore nella RAC 3 (misure provvisorie e confisca, nell'area legale). Ciò mette in rilievo che i paesi dell'Eurozona dovrebbero effettuare maggiori sforzi per migliorare il proprio quadro regolamentativo e di supervisione e aspetti del quadro normativo legati alle attività AML/CFT.

Figura 6. Europa – *Compliance* con l'AML/CFT per temi



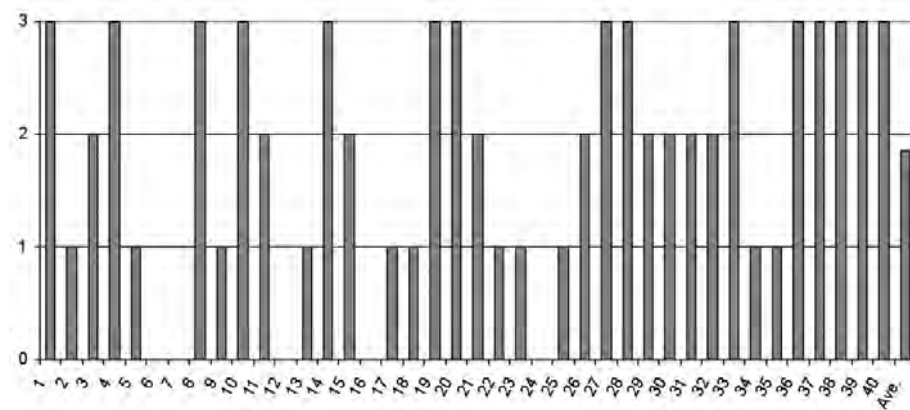
Fonte: elaborazione su M. Arnone, P. C. Padoan (2008).

4. La valutazione sull'Italia nel programma internazionale anti-riciclaggio

La specifica situazione italiana relativa all'AML/CFT è riportata per ciascuna RAC nella fig. 7 (i valori pari a zero nella figura indicano RAC non applicabili). Nella stessa figura vi è, inoltre, la media complessiva di 1,92 per l'intero campione: la media dell'Italia è leggermente al di sotto di questo valore con 1,85 (fig. 8). Come indicato nella fig. 2, l'Italia ha una percentuale di *compliance*

del 61,7%, non tra le maggiori fra i paesi europei. Come si osserva, l'Italia risulta ben sopra la media per la terza area del programma AML/CFT, quella relativa alle “misure istituzionali e altre misure necessarie per *contrastare* il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo” (RAC 26-40), mentre ha una performance debole proprio nella seconda area del programma, le “misure da intraprendersi da parte di istituzioni finanziarie, attività non finanziarie e professioni per *prevenire* il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo” (RAC 4-25).

Figura 7. Italia – Valori dei singoli articoli dell'AML/CFT

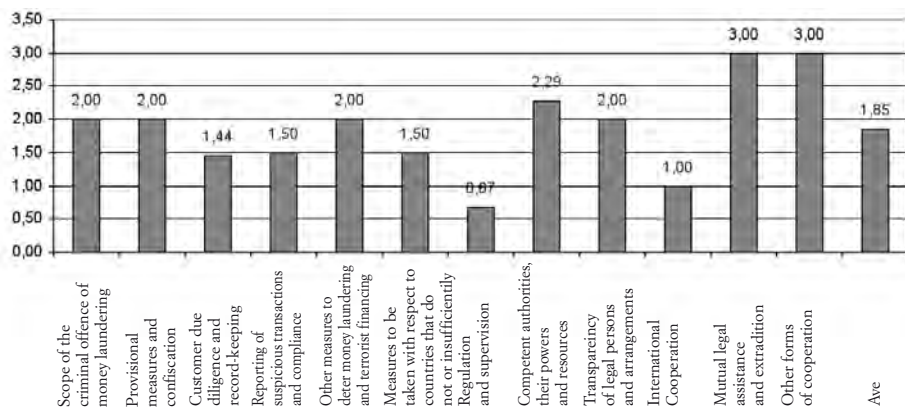


Fonte: elaborazione propria.

Nella fig. 8 osserviamo subito come la peggiore performance sia quella relativa alla regolamentazione e supervisione, insieme alla cooperazione internazionale. I problemi sulla cooperazione internazionale sono stati notevoli, soprattutto per i comportamenti contraddittori da parte delle autorità italiane. Inoltre, osserviamo altri due gruppi di RAC al di sotto della media: le carenze nella *due diligence* e conservazione delle informazioni indicano delle carenze notevoli da parte delle istituzioni finanziarie (banche e le altre); le carenze sulle *denunce di transazioni sospette* indicano, invece, qualcosa probabilmente di più serio, nel senso che le istituzioni finanziarie probabilmente non denunciano i propri clienti, creando un *fertile terreno per situazioni in cui la rilevazione di meccanismi di riciclaggio si perde*. Su quest'ultimo punto la performance italiana di 1,50 è fortemente inferiore alla media generale italiana di 1,85; inoltre, la performance italiana sulla denuncia delle transazioni sospette (RAC 13-16) è anche più distante dalla media generale di 1,92 del campione completo.

Per fare un esempio di gennaio 2009 in cui si perde traccia delle transazioni, esemplare a questo riguardo è un caso di triangolazione fra istituzioni finanziarie di USA e di Gran Bretagna con l'Iran (che quindi, fortunatamente, non coinvolge istituzioni italiane), verso cui esiste un embargo USA, in cui la banca inglese Lloyds TSB ha "anonimizzato" volontariamente i dati delle transazioni, come scelta apparentemente consapevole e libera della banca per portare avanti il proprio business, in violazione dell'embargo su transazioni con l'Iran. La storia è riportata, *inter alia*, da Al Jazeera¹⁴ il 10 gennaio 2009.

Figura 8. Italia – Valori medi delle aree dell'AML/CFT



Fonte: elaborazione propria.

¹⁴ Cfr. <http://english.aljazeera.net/business/2009/01/200911015723729524.html> (accesso effettuato il 10 gennaio 2009). Un banca britannica paga 350 milioni di dollari USA nel caso Iran – la banca britannica Lloyds TSB ha concordato di pagare 350 milioni di dollari alle autorità statunitensi per chiudere un'indagine sull'accusa di falsificazione di dati cosicché i clienti da Iran, Sudan e Libia potessero continuare i propri affari negli Stati Uniti. Lloyds «ha accettato e riconosciuto la responsabilità per la propria condotta criminale», secondo quanto affermato dal ministero della Giustizia USA in un documento presentato in tribunale a New York. L'azione della banca britannica ha violato la legge sui poteri economici di emergenza, che permette al presidente americano di bloccare gli affari con paesi percepiti come una minaccia per gli Stati Uniti. Parte del denaro pagato da Lloyds va in parte al governo federale e in parte al comune di New York. Secondo il ministero della Giustizia, gli uffici della Lloyds in Gran Bretagna e a Dubai hanno rimosso informazioni, quali i nomi dei clienti e delle banche e gli indirizzi, fra il 1995 e il 2007, cosicché i trasferimenti elettronici (di denaro) non fossero segnalati e fermati come impropri per le istituzioni finanziarie statunitensi. Il documento afferma che questo processo di "riparazione" e "anonimizzazione" ha permesso che transazioni per oltre 30 milioni di dollari, che sarebbero dovute essere bloccate o rifiutate, fossero invece eseguite.

Sulla base di quanto presentato in M. Arnone e E. Iliopulos (2005) relativamente all'attività anticorruzione – fondamentale contro la criminalità organizzata insieme alle misure anti-riciclaggio, come già indicato nel par. 1 di questo lavoro –, l'Italia presenta una caratteristica peculiare: sulle variabili di *governance*, che individuiamo come la principale causa di corruzione, il paese mostra andamenti più simili ai paesi in via di sviluppo che ai paesi avanzati (cfr. M. Arnone, E. Iliopulos, 2005). Un basso livello medio di istruzione, bassissimi investimenti pubblici e privati in ricerca, istituzioni deboli, una classe dirigente poco formata, un livello di formazione nella pubblica amministrazione molto basso, un difficile accesso alla giustizia per il cittadino comune e la sua lentezza sono elementi che costituiscono delle condizioni ottime per il fiorire della corruzione. Un ambiente corrotto, a sua volta, tende a rafforzare queste condizioni.

5. Conclusioni

Il programma mondiale anti-riciclaggio che abbiamo iniziato a valutare in questo lavoro è ancora in uno stadio iniziale di realizzazione e si sta ancora evolvendo. Tuttavia, rimane da vedere come sarà gestito, da chi e con quali risorse, una volta che ci si muova al di là di questo stadio iniziale, verso uno di stabilizzazione nel quale i meccanismi iniziali siano stati rodati. Certamente un suo idoneo funzionamento richiederà un coinvolgimento più attivo della autorità nazionali di regolamentazione/supervisione, così come un loro maggiore coordinamento.

L'implementazione del programma mostra parecchi limiti organizzativi: troppi valutatori, ineguale qualità dei rapporti sui paesi, formati molto differenti per le diverse organizzazioni valutatrici. In aggiunta a questi aspetti organizzativi, la non disponibilità della gran parte dei paesi a rendere pubbliche le valutazioni dettagliate (*detailed assessments*) aumenta considerevolmente i punti di debolezza del programma anti-riciclaggio.

Troppe valutazioni dettagliate non rese pubbliche evidenziano una *manca di trasparenza*: nei fatti è impossibile o molto difficile fare confronti *cross-country* statisticamente significativi, dato l'esiguo numero del campione di paesi le cui autorità hanno deciso di rendere pubblica la valutazione dettagliata relativa al proprio paese. A ciò si aggiunga che la distribuzione geografica di questi ultimi è molto diseguale, diminuendo la significatività dei confronti per macroaree continentali.

Nella nostra analisi geografica le Americhe hanno la miglior performance, subito seguite dall'Europa. L'area Est dell'Asia e Pacifico arriva terza ad ampia distanza. L'Eurozona ha il miglior punteggio rispetto all'intero campione. Tuttavia, quando si guarda a specifici gruppi di RAC, le Americhe hanno

la miglior performance in due aree chiave del programma AML/CFT: 1. *due diligence* e conservazione delle informazioni; 2. regolamentazione e supervisione¹⁵; dall'altro lato, l'Eurozona ha la peggior performance proprio nella regolamentazione e supervisione. In Europa, più nell'analisi ci si avvicina all'Eurozona migliore è la qualità del programma AML/CFT.

Sulla base delle valutazioni dettagliate si sono identificate delle specifiche aree del programma AML/CFT che sono “molto debolmente” osservate (*compliant*) e richiedono di essere fortemente rafforzate: *sono tutte relative alla sezione delle misure preventive*, nella classifica basata sulle valutazioni dettagliate, e specificamente la *due diligence* sui clienti e la conservazione delle informazioni (RAC 5, 6, 7, 8, 12), denuncia di transazioni sospette e *compliance* per aziende (*business*) non-finanziari (RAC 16), adeguata regolamentazione e supervisione (RAC 23, 24, 25). Ciò conferma i nostri risultati che l'intera area di prevenzione ha la peggiore performance.

Abbiamo anche identificato aree del programma che sono solo “debolmente” osservate (*compliant*). Le RAC deboli in questo gruppo sono anch'esse nell'area di prevenzione e includono specificamente: la *due diligence* sui clienti e la conservazione delle informazioni (RAC 9, 11), le sanzioni per quelle istituzioni che non rispettano (*comply*) le richieste¹⁶ dell'AML/CFT (RAC 17), i rapporti con banche-guscio (*shell banks*) (RAC 18), le misure da adottare nei confronti dei paesi che non rispettano, o non lo fanno in misura sufficiente, le RAC del FATF (RAC 21, 22), e altre carenze istituzionali (RAC 30, 34, 35).

Alla luce dell'analisi complessiva delle RAC, i risultati sopracitati portano a due conclusioni sull'osservanza del quadro complessivo introdotto dall'AML/CFT: la prima, positiva, indica una sostanziale “adeguatezza delle misure repressive”; la seconda, negativa, indica un sostanziale “insuccesso nell'adozione di adeguate misure preventive”, e richiede rinnovati sforzi per un miglioramento ad ampio spettro della implementazione delle misure preventive, con particolare attenzione all'attività delle autorità di regolamentazione e supervisione del settore finanziario.

In questo contesto, l'apparato normativo italiano, pur esemplare nella lotta alla criminalità organizzata, presenta delle ombre sia relativamente ad importanti aspetti normativi anti-riciclaggio – la cui norma specifica nel codice penale è soggetta a clausola di riserva¹⁷ – che relativamente alla lotta alla corruzione. Entrambi questi elementi sono invece cruciali sia in se stessi,

¹⁵ Ma abbiamo visto lo scadente esempio di performance della SEC statunitense nel caso *Madoff*.

¹⁶ Si ricordi che l'adesione al programma AML/CFT finora è volontaria, anche se fortemente incoraggiata.

¹⁷ Cfr. le osservazioni presentate nel par. 1.

nella tutela di un sistema economico pulito, che nella lotta contro la criminalità organizzata, le cui identità coinvolgono sempre più aspetti di criminalità economica¹⁸.

In conclusione, in accordo con la direzione fortemente indicata nel presente lavoro alla luce delle carenze del programma AML/CFT, il comunicato del Comitato monetario e finanziario internazionale del Consiglio dei governatori dell'International Monetary Fund (17 novembre 2006) «richiama ad una più stretta cooperazione fra il Fondo stesso e il FATF nel promuovere una più forte implementazione degli standard internazionali contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e incoraggia la pubblicazione delle ampie e dettagliate valutazioni dei paesi».

Riferimenti bibliografici

- ARNONE Marco, BORLINI Leonardo (2009), *Anti-Money Laundering: The Transnational Criminal Framework and Regulation*, in SABITHA A., a cura di, *Combating Money Laundering – Transnational Perspectives*, The ICAFI University Press, Hyderabad, pp. 1-48.
- ARNONE Marco, BORLINI Leonardo (2010), *International Anti-Money Laundering Programs: Empirical Assessment and Issues in Criminal Regulation*, in “Journal of Money Laundering Control”, 13, 3, pp. 226-71.
- ARNONE Marco, DARBAR Salim, GAMBINI Alessandro (2007), *Financial Sector Governance in Banking Supervision: Theory and Practices*, in MASCIANDARO Donato, QUINTYN Marc, a cura di, *Designing Institutions for Financial Stability: Independence, Accountability and Governance*, Edward Elgar, London.
- ARNONE Marco, ILIOPULOS Eleni (2005), *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Vita e Pensiero, Milano (nuova edizione inglese 2007), in <http://www.vponline.it/ebooks/1/>.
- ARNONE Marco, MANNOZZI Grazia (2006), *Crimini e misfatti delle imprese*, in <http://www.lavoce.info>.
- ARNONE Marco, PADOAN Pier Carlo (2008), *Anti-Money Laundering by International Institutions: A Preliminary Assessment*, in “European Journal of Law and Economics”, 26, pp. 361-86.
- BORLINI Leonardo (2008), *Issues of the International Criminal Regulation of Money Laundering in the Context of Economic Globalization*, in “Diritto del Commercio Internazionale”, xxii, 1, pp. 37-110.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE (2008), *Relazione annuale sulla 'Ndrangheta* (relatore Francesco Forgione), xv legislatura, 20 febbraio, in http://www.camera.it/_bicamerale/leg15/commbicantimafia/.

¹⁸ Fondamentale in questo contesto è stata nel 2001 l'introduzione della responsabilità dell'impresa, per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio da soggetti in posizione apicale, oppure da persone sottoposte alla direzione o vigilanza di questi (D.Lgs. del 2001, n. 231). Cfr. a questo proposito G. Forti (2008).

- DAVIGO Piercamillo, MANNOZZI Grazia (2007), *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, Roma-Bari.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE (2001), *Special Recommendations on Terrorism Financing*, FATF, Paris.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE (2003), *The Forty Recommendations*, FATF, Paris.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE (2005), *Australia: Third Mutual Evaluation Report on AML/CFT*, FATF-OECD, Paris.
- FORTI Gabrio (2003), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da "mani pulite"*, Vita e Pensiero, Milano.
- FORTI Gabrio (2006), *Percorsi di legalità in campo economico: una prospettiva criminologico-penalistica*, in "Quaderno dell'Associazione per lo sviluppo degli studi di banca e borsa", n. 15, ciclo di conferenze e seminari su "L'uomo e il denaro", Università Cattolica di Milano.
- FORTI Gabrio (2008), *Introduzione*, in Centro studi "Federico Stella" CSGP, a cura di, *Esperienze di avvio degli organismi di vigilanza ex d. lgs. n. 231/2001*, "Quaderno ASSBB", n. 244, in <http://www.assbb.it>.
- FORTI Gabrio (2010), *Introduzione*, in Centro studi "Federico Stella" CSGP, a cura di, *Atti del Convegno "Riciclaggio e imprese. Il contrasto alla circolazione dei proventi illeciti"*, Università Cattolica di Milano, 10 giugno 2010.
- INGARGIOLA Francesco (2008), *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2008*, Caltanissetta, 26 gennaio, in http://www.giustizia.it/uffici/inaug_ag/ag2008/ag2008_cl.htm.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2004a), *IMF Executive Board Establishes Standards for AML/CFT*, IMF Public Information Notice, 04/33, Washington DC.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2004b), *Twelve-Month Pilot Program of AML/CFT Assessment: Joint Report Prepared by the IMF and World Bank*, Washington DC.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2005-06), *Financial Sector Assessment Program – Detailed Assessments of Observance of Standards and Codes*, Washington DC.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2006), *Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*, IMF Annual Meetings, Singapore.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND-WORLD BANK (2005), *Technical Review of the Quality and Consistency of the AML/CFT Assessments*, Report by the Independent panel of Experts on Behalf of the IMF and WB, Washington DC.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND-WORLD BANK (2006), *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Review of the Quality and Consistency of Assessment Reports and the Effectiveness of Coordination*, Washington DC.
- JOHNSTON Barry, ABBOTT John (2005), *Deterring the Abuse of the Financial System: Elements of an Emerging Financial Integrity Standard*, in IMF Policy Discussion Paper, 05/03, Washington DC.
- JOHNSTON Barry, NEDELESCU Oana M. (2005), *The Impact of Terrorism on Financial Markets*, in IMF Working Paper, 05/06, Washington DC.

- MASCIANDARO Donato (1999), *Money Laundering: The Economics of Regulation*, in "European Journal of Law and Economics", 7, 3, pp. 225-40.
- REUTER Peter, TRUMAN Edwin M. (2004), *Chasing Dirty Money – The Fight against Money Laundering*, Institute for International Economics, Washington DC.
- SUTHERLAND Edwin H. (1983), *White Collar Crime. The Uncut Version*, Yale University Press, New Haven; trad. it. FORTI Gabrio, a cura di, *Il crimine dei colletti bianchi. La versione integrale*, Giuffrè, Milano 1987.
- WORLD BANK (2003), *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, Washington DC.
- WORLD BANK (2005), *Annual Report on Investigations and Sanctions of Staff Misconduct and Fraud and Corruption in Bank-Financed Projects*, Washington DC.