

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno
della criminalità organizzata mafiosa o similare

L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Prof. Mario Draghi

Roma, 14 giugno 2007

INDICE

1. ASPETTI ECONOMICI DEL RICICLAGGIO	5
2. EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ANTIRICICLAGGIO	6
2.1 Le linee di fondo	
2.2 L'apparato di prevenzione	
3. STRUMENTI DI PREVENZIONE E REPRESSIONE DEL FENOMENO	11
3.1 La definizione del reato	
3.2 La limitazione dell'uso del contante	
3.3 Gli obblighi di identificazione e registrazione	
3.4 La segnalazione delle operazioni sospette	
3.5 Le sanzioni	
3.6 La confisca dei beni	
4. I PROGETTI DI MODIFICA DELL'APPARATO ANTIRICICLAGGIO	21
5. CONCLUSIONI	22

• ALLEGATI

L'azione di prevenzione del riciclaggio: risultati

L'attività del Financial Stability Forum sui centri off-shore

L'attività di money transfer

1. ASPETTI ECONOMICI DEL RICICLAGGIO

Il fenomeno del riciclaggio, cioè l'investimento dei proventi di attività illecite in attività economiche e finanziarie legali, assume dimensioni tanto più ampie quanto maggiore è la scala delle organizzazioni criminali; al crescere delle dimensioni operative di queste ultime, infatti, aumenta l'esigenza di impiegare i fondi disponibili occultandone la provenienza.

L'attività di riciclaggio può oggi sfruttare lo sviluppo dei mercati finanziari e la globalizzazione, beneficiando degli stessi canali che favoriscono gli scambi legittimi, delle maggiori possibilità di comunicazione, delle innovazioni tecnologiche e finanziarie e anche della circostanza che la reazione delle autorità è ostacolata dalla difficoltà di acquisire adeguate informazioni e dai costi del coordinamento internazionale.

La possibilità di utilizzare in operazioni illecite anche intermediari inconsapevoli accresce la pericolosità delle organizzazioni criminali. L'esistenza di varchi nella disciplina e nell'apparato di controllo dei diversi paesi permette agli operatori illegali "arbitraggi regolamentari" su scala internazionale. L'efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto può essere inoltre ridotta dall'interessata tolleranza di alcuni Stati e dall'opacità di taluni centri off-shore.

L'azione della criminalità non si limita a turbare l'ordine pubblico; essa attenta anche alla stabilità economica e finanziaria, alterando il corretto funzionamento dei meccanismi di mercato a vantaggio degli operatori disonesti.

In linea con le più recenti direttive europee in materia, la criminalità economica va combattuta perseguendo nel contempo gli obiettivi dell'ordine pubblico e dello sviluppo economico. Un'equilibrata strategia di prevenzione e contrasto deve basarsi su regole che, secondo un principio di proporzionalità al rischio, prescrivano obblighi chiaramente formulati e di agevole applicazione; evitino il ricorso a strumenti intrusivi o a procedure eccessivamente rigide; non intralcino oltre misura l'attività degli operatori

onesti; prevedano solidi meccanismi di *enforcement*, fondati su sanzioni rapide, efficaci e proporzionate al disvalore delle violazioni; incentivino la collaborazione degli intermediari con gli apparati antiriciclaggio; rafforzino la cooperazione interna e internazionale tra autorità.

Gli Stati eticamente più evoluti, consapevoli che le organizzazioni malavitose sono più vulnerabili nella fase di innesto dei proventi del crimine nei circuiti legali, hanno da tempo incentrato l'attenzione sul sistema bancario e finanziario. Questo, per le attività che svolge, da un lato può essere facilmente utilizzato per il riciclaggio dei capitali di provenienza delittuosa, dall'altro, ha dimostrato di essere il soggetto più idoneo a cooperare efficacemente con le autorità.

La Banca d'Italia è pronta ad accrescere il proprio impegno nella lotta contro la criminalità sia sul piano organizzativo sia in termini di risorse dedicate a tale attività. Ciò nella consapevolezza che riciclaggio e terrorismo, con le potenzialità di contagio che li caratterizzano, costituiscono oggi una grave minaccia per gli ordinamenti democratici.

Nel passare in rapida rassegna i principali nodi che ostacolano l'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, mi propongo di prospettare alcuni possibili rimedi. I risultati dell'azione svolta sono riepilogati in documenti allegati alla presente relazione.

2. EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ANTIRICICLAGGIO

2.1 Le linee di fondo

Interventi legislativi per il coordinamento della lotta alla criminalità organizzata si sono susseguiti nel nostro Paese sin dai primi anni ottanta. Nel 1982, percependo l'estrema pericolosità dell'aggressione criminale all'economia legale, il legislatore introdusse il reato di associazione di tipo mafioso, che si qualifica anche per lo scopo di controllare attività imprenditoriali e reinvestire in tali attività i proventi illeciti.

La normativa italiana in materia di prevenzione del riciclaggio è dunque il portato di un impegno ormai più che ventennale del legislatore e delle

autorità. Essa ha recepito e, talora, anticipato le principali indicazioni maturate nelle diverse sedi internazionali; la sua evoluzione è avvenuta in coerenza con alcune scelte di fondo: la distinzione tra le aree della prevenzione e della repressione; l'accentramento dei flussi informativi e delle valutazioni; la cooperazione tra intermediari e autorità.

Le modifiche degli ultimi anni hanno recepito le innovazioni introdotte dagli standard internazionali e, a seguire, dalle norme comunitarie. La revisione nel 2003 delle 40 Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), l'emanazione di 9 Raccomandazioni Speciali a fini di contrasto del finanziamento del terrorismo e l'approvazione di tre direttive comunitarie (¹), due delle quali a pochi anni di distanza l'una dall'altra, costituiscono il segno tangibile di un quadro regolamentare attento all'evoluzione delle tecniche criminali.

Nelle scelte normative sono individuabili due linee di tendenza. La prima – già presente nella 2^a direttiva antiriciclaggio (2001/97/CE) – estende a categorie professionali e a operatori commerciali esposti al rischio di riciclaggio gli obblighi di partecipazione attiva al sistema di prevenzione e contrasto, finora tradizionalmente basato sulla collaborazione degli intermediari bancari e finanziari. La seconda – introdotta dalla 3^a direttiva (2005/60/CE) – commisura il rigore degli obblighi di identificazione e verifica della clientela al rischio di riciclaggio desumibile dalla natura della controparte, dal tipo di servizio richiesto, dall'area geografica di riferimento.

La possibilità di valutare il livello di rischio rende più flessibile la disciplina, ma comporta una maggiore responsabilità sia per gli operatori, chiamati a dotarsi di procedure, strumenti e controlli appropriati, sia per le Autorità di vigilanza e controllo, impegnate a disciplinare, promuovere e verificare la corretta applicazione delle nuove disposizioni. Un'efficace attività di controllo presuppone specifiche conoscenze sui fattori di rischio, che consentano di valutare l'adeguatezza dei presidi adottati dagli operatori e di sollecitare, se necessario, idonee iniziative correttive.

Nel 2005 il Fondo Monetario Internazionale (FMI), in sede di valutazione del sistema italiano, ha riconosciuto che le nostre regole di

¹ Si tratta delle direttive: 91/308/CEE; 2001/97/CE; 2005/60/CE.

prevenzione e contrasto del riciclaggio hanno dato buona prova, tanto da poter essere utilizzate, a partire dai tragici eventi del 2001, anche a fini di prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale che, a differenza del riciclaggio, si caratterizza non per la provenienza illecita dei fondi utilizzati, bensì per l'illeceità della loro destinazione.

Sulla base delle indicazioni del Fondo Monetario, l'attuazione ormai imminente della 3^a direttiva antiriciclaggio potrà costituire l'occasione per rafforzare l'efficacia di un *corpus normativo* cruciale per l'integrità del sistema economico nazionale.

La stratificazione dei molteplici provvedimenti succedutisi nel tempo, la scarsa chiarezza di molti precetti e talune carenze nel sistema dei controlli rendono comunque opportuno un intervento di riordino. La redazione di un testo unico di coordinamento – già prevista e mai realizzata – è stata esplicitamente sollecitata dallo stesso FMI. Il Governo, raccogliendo l'invito, ha recentemente costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un'apposita Commissione di studio presieduta dal Sottosegretario Lettieri e coordinata dal Procuratore Vigna.

2.2 L'apparato di prevenzione

Il sistema italiano di antiriciclaggio è stato inizialmente caratterizzato dal frazionamento delle funzioni tra diversi organismi e dalla preminenza dell'attività investigativa su quella di analisi finanziaria; le segnalazioni di operazioni sospette erano trasmesse direttamente a organi investigativi decentrati (i questori) e solo successivamente convogliate per approfondimenti presso il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza.

Nel 1997 - in linea con l'esperienza internazionale, che colloca al centro del sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio le *Financial Intelligence Unit* (FIU) - è stata realizzata anche in Italia la centralizzazione delle funzioni di ricezione e analisi delle segnalazioni presso un unico organismo, individuato nell'Ufficio italiano dei cambi (UIC), deputato ad approfondirne solo l'aspetto finanziario.

Tale assetto è il risultato di un lungo dibattito sviluppatosi attorno alle ipotesi alternative di costituire un'autorità amministrativa dedicata esclusivamente all'analisi finanziaria oppure un'agenzia mista con compiti anche investigativi, nella quale far confluire funzioni provenienti dagli organi di vigilanza finanziaria, dalle forze di polizia e dalla magistratura. In Italia quest'ultima soluzione è apparsa di difficile realizzazione e gestione sia per i costi connessi alla creazione e al funzionamento di una tale agenzia sia per la difficoltà di concentrare in essa diverse competenze, rimuovendo i limiti di accesso alle informazioni riservate detenute dalle singole amministrazioni per i propri specifici compiti.

Nel volgere di pochi anni tre interventi legislativi hanno mutato profondamente natura e funzioni dell'UIC: la riforma del 1997, fondata sul principio della separazione dell'area investigativa da quella finanziaria, attribuisce all'Istituto un ruolo incisivo nel contrasto del riciclaggio; nel 1998, a seguito dell'introduzione della moneta unica, il d. lgs. 319 ne riconfigura la struttura e lo dichiara ente strumentale della Banca d'Italia; nel 2000, la legge 388, in attuazione dei principi di una decisione del Consiglio dell'Unione europea (2000/642/GAI), formalizza l'istituzione presso l'UIC della *Financial Intelligence Unit* (FIU) nazionale.

Nell'ambito di un sistema che stabilisce una tripartizione delle funzioni antiriciclaggio tra diversi organi deputati, rispettivamente, all'analisi finanziaria, all'indagine investigativa e all'accertamento giudiziario, l'UIC riceve e approfondisce, sotto il profilo finanziario, le operazioni sospette, fungendo da filtro tra i soggetti segnalanti e gli organi investigativi e giudiziari.

Oltre che dai soggetti tenuti alle segnalazioni, la FIU attinge informazioni anche da archivi interni ed esterni, da altre amministrazioni, dalle omologhe strutture estere. Tra gli strumenti informativi a disposizione della FIU va annoverato anche l'archivio in corso di costituzione presso l'Anagrafe Tributaria (previsto dal d.l. 223/06, convertito dalla l. 248/06) equivalente per taluni aspetti all'Anagrafe dei conti e dei depositi contemplata dalla legge fin dal 1991 e mai realizzata ⁽²⁾. Le nuove norme impongono alle banche, agli

² L'introduzione dell'Anagrafe era stata prevista dall'art. 20, comma 4, della legge 413/91 al fine di censire i soggetti intestatari dei rapporti di conto o deposito presso banche e altri intermediari. Le modalità per la costituzione dell'archivio erano state demandate a un

intermediari finanziari e a Poste Italiane di comunicare all'Anagrafe tributaria tutti i rapporti intrattenuti con la clientela, secondo quanto stabilito con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate ⁽³⁾.

La FIU costituisce quindi lo snodo di una complessa rete di rapporti: sul piano interno, dialoga intensamente con i soggetti segnalanti, con le competenti autorità di vigilanza, con gli organismi investigativi e con l'autorità giudiziaria; sul piano internazionale, è parte del circuito di cooperazione composto da tutte le autorità ad essa corrispondenti negli altri paesi ⁽⁴⁾.

I fenomeni di riciclaggio più significativi hanno rilievo sopranazionale; per il loro efficace contrasto sono quindi essenziali sia la cooperazione tra le autorità dei paesi coinvolti, sia l'esistenza di norme omogenee atte a evitare distorsioni e pratiche di arbitraggio regolamentare. Per questi motivi la FIU partecipa agli Organismi internazionali preposti alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio nonché alle iniziative bilaterali e multilaterali.

Quale autorità di vigilanza sul sistema creditizio, la Banca d'Italia persegue la sana e prudente gestione dei singoli soggetti vigilati, la stabilità, l'efficienza e la competitività complessive del sistema finanziario.

In ossequio a tali finalità, la normativa vigente in materia: contrasta l'accesso al settore di operatori inaffidabili, imponendo requisiti di onorabilità e/o professionalità a esponenti aziendali e azionisti rilevanti; sottopone a controllo la qualità e i conflitti d'interesse dei soggetti cui fa capo la proprietà

regolamento di attuazione, emanato nel 2000 con decreto del Ministro del tesoro n. 269; tale provvedimento aveva attribuito la gestione dell'anagrafe al Ministero del tesoro, individuando anche i soggetti abilitati ad accedere alle informazioni (art. 4).

³ Il Provvedimento è stato emanato il 19 gennaio u.s. Una successiva circolare dell'Agenzia delle Entrate del 4 aprile 2007 ha dettato ulteriori disposizioni per la costituzione dell'Archivio. Questo dovrà contenere i dati identificativi, compreso il codice fiscale, dei titolari dei rapporti in essere dal 2005; non vi saranno invece comprese indicazioni sugli importi disponibili nei conti, sulle operazioni in essi transitate, sulla consistenza delle gestioni patrimoniali. L'accesso all'archivio – riservato all'Amministrazione finanziaria, all'Autorità Giudiziaria e agli organismi investigativi tassativamente indicati dalla legge per le finalità in questa specificate – è consentito anche all'UIC, che potrà giovarsene per eseguire i propri approfondimenti sulle operazioni sospette. Tra l'Ufficio e l'Amministrazione delle finanze sono in corso contatti per un tempestivo avvio del collegamento, previsto per i prossimi mesi. Il Fisco potrà accedere all'archivio ai soli fini delle "attività connesse alla riscossione mediante ruolo" e dell'esecuzione di indagini bancarie

⁴ Presso la Commissione UE le FIU europee hanno dato vita ad una "piattaforma" impegnata nell'individuazione e risoluzione di problemi operativi e nello scambio delle esperienze e delle prassi più efficaci.

degli intermediari; richiede un'organizzazione aziendale adeguata e, in particolare, controlli interni efficaci; promuove la trasparenza e la correttezza nei rapporti con la clientela. Sono tutte previsioni che contribuiscono a prevenire l'utilizzo dei meccanismi finanziari per operazioni di riciclaggio e che testimoniano l'esistenza di rapporti di complementarità e convergenza tra le finalità della vigilanza creditizia e finanziaria e le finalità della disciplina antiriciclaggio.

Sin dal 1993 la Banca d'Italia, allo scopo di rafforzare i presidi contro l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio, ha emanato il cosiddetto "Decalogo", un documento contenente istruzioni operative volte a individuare indicatori di anomalia per la rilevazione delle operazioni sospette. Tali Istruzioni sono state aggiornate nel 2001 per tener conto dello sviluppo del mercato mobiliare, dell'evoluzione tecnica del sistema dei pagamenti e della diffusione di nuovi canali di commercializzazione dei prodotti finanziari ⁽⁵⁾. Una volta recepita la 3^a direttiva, si procederà a un ulteriore aggiornamento, come auspicato dal Fondo Monetario Internazionale.

3. STRUMENTI DI PREVENZIONE E REPRESSIONE DEL FENOMENO

Gli strumenti su cui si basa la lotta al riciclaggio sono molteplici e articolati. Tra essi vanno ricordati la stessa definizione giuridica del reato, i

⁵ Le Istruzioni fissano innanzitutto regole organizzative, coerenti con la normativa di vigilanza prudenziale, rivolte agli intermediari perché approfondiscano la conoscenza della clientela, primo fondamentale presidio per impedire operazioni di riciclaggio e infiltrazioni criminali nel sistema finanziario. A tal fine, si chiede di intraprendere ogni opportuna iniziativa per cogliere eventuali contraddizioni tra il profilo economico del cliente e le operazioni richieste; informazioni aggiornate vanno assunte sull'attività svolta, sul contesto economico nel quale egli opera, sulla domanda di servizi finanziari e sugli eventuali rapporti con altri intermediari. Le Istruzioni riportano poi una casistica esemplificativa di indici di anomalia delle singole operazioni, in presenza dei quali gli intermediari devono valutare se procedere o meno alla segnalazione. Gli indici di carattere generale tendono a individuare le tecniche volte a dissimulare le operazioni o a frazionarne gli importi, nonché le forme di operatività inusuali o illogiche. La casistica prende, tra l'altro, in esame i rapporti che potrebbero sottendere fatti di usura, desumibili dai movimenti del conto di un sospetto usuraio o dalla repentina e imprevedibile disponibilità di risorse finanziarie da parte di clienti in difficoltà. A completamento delle Istruzioni emanate dalla Banca d'Italia, l'UIC, partendo dall'analisi delle operazioni segnalate dalle banche per presunta attività usuraia, ha fornito agli intermediari specifici indicatori di carattere tecnico, basati sulle analogie di comportamento rilevate nelle movimentazioni finanziarie esaminate.

limiti posti all'uso del contante per i pagamenti tra privati, l'identificazione dei soggetti che instaurano rapporti continuativi con gli intermediari o effettuano operazioni eccedenti l'importo stabilito dalla legge, la registrazione di queste ultime in appositi archivi, le analisi statistiche dei flussi finanziari volte a individuare indici di anomalie, l'obbligo di segnalare le operazioni di qualunque ammontare che suscitano sospetti di collegamento con attività illecite. Completano il quadro l'applicazione di sanzioni e la confisca dei beni di provenienza delittuosa.

3.1 La definizione del reato

Nel diritto penale la fattispecie del reato di riciclaggio – dalla cui definizione legislativa discende l'identificazione dei comportamenti illeciti – è stata interessata da un lungo processo di affinamento ed estensione.

Nel 1978 la sussistenza del reato era collegata alla provenienza dei fondi illeciti da pochi delitti di particolare gravità, aventi per obiettivo l'appropriazione di beni patrimoniali (rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione). Nel 1990 (legge n. 55), nell'ambito della lotta alla criminalità mafiosa, la fattispecie delittuosa fu ampliata, inserendo tra i "reati presupposto" anche il traffico di droga. Nel 1993 (legge n. 328), il reato di riciclaggio è stato infine correlato a tutti i delitti non colposi, semplificando il compito di chi è chiamato a individuare e segnalare le operazioni sospette (⁶).

Secondo la legislazione attuale (art. 648-bis, che reca l'inciso "fuori dei casi di concorso nel reato"), l'autore del reato presupposto non può essere punito anche per il reato di riciclaggio; la scelta di politica criminale è stata quella di ritenere che il disvalore giuridico insito nella condotta di riciclaggio rimanga assorbito da quello proprio del reato presupposto. Ne consegue che, quando risulti conveniente per i responsabili, abili strategie di difesa processuale, basate sulla falsa ammissione del concorso nel reato sottostante, consentono di evitare la condanna per riciclaggio.

⁶ Il reato di riciclaggio punisce chi "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa" (art. 648-bis del codice penale); il reato di impiego previsto dal successivo art. 648-ter punisce chi "impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto".

Il Fondo Monetario Internazionale ha suggerito di riconsiderare l'idoneità di tale scelta legislativa, avendo presenti i risultati positivi ottenuti dagli ordinamenti che puniscono anche il cd. "autoriciclaggio", vale a dire il riciclaggio posto in essere dallo stesso autore del reato che genera l'acquisizione illecita delle disponibilità finanziarie (⁷). La questione è ora all'attenzione della Commissione Lettieri, che potrebbe prendere in esame anche l'opportunità di qualificare meglio l'attuale fattispecie del delitto di riciclaggio, incentrando la condotta criminosa sul compimento di atti idonei a occultare la provenienza illecita del denaro o dei beni.

3.2 La limitazione dell'uso del contante.

Le norme che in Italia vietano i trasferimenti tra privati di fondi di importo rilevante in contanti o con mezzi anonimi si propongono di ostacolare le pratiche di riciclaggio, obbligando gli operatori a utilizzare per i pagamenti il canale bancario (⁸). Si tratta di previsioni non comuni nel panorama normativo comunitario (⁹), in relazione alle quali permane elevato il numero delle violazioni, spesso involontarie.

Secondo l'opinione prevalente nel nostro Paese, le limitazioni all'uso del contante costituiscono un fondamentale presidio antiriciclaggio, che andrebbe confermato e reso più efficiente, abbassando la soglia di liceità di utilizzo e introducendo misure più stringenti per la rilevazione dei trasferimenti di fondi attuati attraverso i cosiddetti *money transfer*.

⁷ La valutazione deve tenere conto dei rapporti con altre fattispecie penali, quali il reimpiego di proventi illeciti (art. 648-ter c.p.); l'associazione a delinquere (art. 416 c.p.), tipica del sistema giuridico italiano; il favoreggiamento reale (art. 379 c.p.); il trasferimento fraudolento di valori al fine di agevolare il riciclaggio, previsto dall'art. 12-quinquies della legge 356 del 1992. Se da un lato la punibilità dell'autoriciclaggio potrebbe garantire un più agevole accertamento probatorio delle fattispecie criminose complesse, dall'altro, va considerato che, nell'ipotesi di reati presupposto caratterizzati da un minore grado di offensività, potrebbe determinare un'eccessiva punizione della condotta.

⁸ Si fa riferimento, in particolare: a) al divieto di trasferimento tra privati di denaro e di titoli al portatore di importo complessivamente superiore a 12.500 euro; b) all'obbligo di indicare il nome e la ragione sociale del beneficiario di un pagamento e di apporre la clausola di non trasferibilità ai vaglia e agli assegni superiori al medesimo importo; c) alla fissazione di un limite massimo di 12.500 euro per il saldo dei libretti di risparmio al portatore.

⁹ In ambito comunitario, solo in Francia sono rinvenibili disposizioni comparabili a quelle italiane. Altri Stati membri, senza vietare l'uso del contante anche per importi elevati, richiedono agli operatori un vaglio critico sulle caratteristiche della transazione al fine di verificarne eventuali aspetti di anomalia.

Lo schema di decreto legislativo per il recepimento della 3^a direttiva comunitaria posto in consultazione lo scorso febbraio dal Ministero dell'economia chiarisce alcuni aspetti applicativi delle vigenti disposizioni e promuove la diffusione di strumenti di pagamento nominativi ⁽¹⁰⁾. Un significativo abbassamento della soglia oggi stabilita per limitare l'uso del contante nelle transazioni tra privati forma oggetto di esame da parte della Commissione Lettieri.

Di certo, la crescente integrazione dei servizi di pagamento condiziona l'efficacia di misure adottate su base esclusivamente nazionale.

Nell'aprile scorso, il Parlamento Europeo ha approvato all'unanimità la proposta di direttiva in materia di servizi di pagamento al dettaglio nel mercato interno (c.d. "*Payment Services Directive*"). La disciplina stabilisce le condizioni per l'offerta di servizi di pagamento in tutti i paesi della UE e definisce schemi di pagamento paneuropei (per bonifici, carte, addebiti diretti), contribuendo in tal modo alla realizzazione del progetto SEPA (*Single Euro Payments Area*), elaborato dalle banche europee per promuovere l'uso di strumenti di pagamento elettronici. Misure dirette alla riduzione dei costi e degli oneri fiscali ⁽¹¹⁾ potrebbero ulteriormente incentivare la diffusione di strumenti alternativi al contante che, salvo casi marginali, lasciano traccia del loro utilizzo ⁽¹²⁾.

L'Italia si distingue nel confronto europeo per lo scarso ricorso a mezzi di pagamento diversi dal contante: alla fine del 2006, le transazioni regolate non in contante erano 62 per abitante a fronte di 150 registrate nell'Eurosistema già nel 2004 ⁽¹³⁾. Le carte rappresentano il principale

¹⁰ L'art. 51 dello schema di decreto posto in consultazione nel febbraio scorso vieta espressamente l'apertura e l'utilizzo di conti o di libretti di risparmio in forma anonima.

¹¹ Con riguardo ai costi, si fa riferimento a incentivi tariffari per l'acquisto di dotazioni tecnologiche più avanzate e alla possibile riduzione delle commissioni interbancarie dipendente sia dai gestori dei circuiti sia dall'Antitrust. Per quanto concerne gli incentivi fiscali, si allude sia alle c.d. "spese di bollo" sui conti correnti sia al regime di deducibilità degli oneri sostenuti dagli esercenti per dotarsi di punti di accettazione di strumenti elettronici di pagamento. Si tratta di questioni all'attenzione del Governo nell'ambito del ddl "Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale", all'esame della Camera.

¹² Le disposizioni comunitarie consentono di esentare dagli obblighi di identificazione i dispositivi di moneta elettronica non ricaricabili di importo non superiore a 150 euro e quelli ricaricabili con un limite annuo di 2.500 euro. L'identificazione è comunque obbligatoria per le transazioni superiori a 1.000 euro.

¹³ Tra i fattori che contribuiscono a spiegare tali differenze si possono annoverare il minor grado di "finanziarizzazione", la percezione degli utenti in merito alla scarsa sicurezza,

strumento che consente ai consumatori di limitare le scorte monetarie a fini transattivi; nonostante la dotazione infrastrutturale del nostro Paese sia allineata a quella europea, a fine 2006, le transazioni con carte di pagamento erano pari ad appena 22 per abitante a fronte delle 46 registrate nell'Area dell'Euro a fine 2005.

3.3 Gli obblighi di identificazione e registrazione

La vigente normativa pone a carico degli intermediari e degli altri soggetti specificamente individuati ⁽¹⁴⁾ l'obbligo di identificare i propri clienti all'atto dell'instaurazione del rapporto d'affari o quando essi pongono in essere operazioni di importo pari o superiore a 12.500 euro ⁽¹⁵⁾.

Ciò comporta che ogni transazione potenzialmente riconducibile a fenomeni di riciclaggio lasci traccia di sé e possa essere ricostruita anche a distanza di tempo.

Come ho ricordato, in attuazione della 3^a direttiva antiriciclaggio le regole per l'identificazione della clientela andranno calibrate in modo che il rigore delle modalità di identificazione sia commisurato al rischio di riciclaggio autonomamente valutato da ogni obbligato. In molti casi ciò potrà comportare l'adozione di modalità attenuate o rinforzate rispetto alle prassi attualmente seguite.

I dati raccolti devono essere registrati da ciascun soggetto in un proprio archivio. Il recepimento della direttiva offre l'occasione per semplificare le regole stabilite per la tenuta degli archivi informatici, in modo da renderne più agevoli la gestione da parte dei soggetti obbligati e la consultazione in sede ispettiva.

Sui dati aggregati tratti dagli archivi degli intermediari si basano le analisi statistiche impiegate dalla Financial Intelligence Unit (FIU) operante

praticità e costi di utilizzo degli strumenti alternativi; la frammentazione del commercio al dettaglio; l'elevato grado di economia sommersa.

¹⁴ Si tratta dei notai, degli avvocati, dei ragionieri e dei periti commerciali, dei revisori contabili, dei dottori commercialisti e dei consulenti del lavoro nonché dei soggetti che svolgono attività ritenute a rischio di riciclaggio dal decreto 374/1999 (ad esempio, recupero crediti, trasporto e consegna valori, casinò, etc.).

¹⁵ La normativa prevede varie modalità di identificazione sia in presenza del cliente sia "a distanza".

presso l'UIC per effettuare studi su singoli fenomeni o aree territoriali, per integrare l'approfondimento delle segnalazioni sospette, per attivare verifiche su possibili omesse segnalazioni, per sviluppare modelli di rilevazione automatica di anomalie (¹⁶).

3.4 La segnalazione delle operazioni sospette

La segnalazione delle operazioni sospette costituisce il fulcro della normativa antiriciclaggio.

Gli intermediari e gli altri soggetti obbligati, sulla base della conoscenza della propria clientela, procedono all'individuazione dei casi sospetti e all'inoltro delle segnalazioni alla FIU nazionale. Questa, quale autorità esperta sul piano finanziario, funge da filtro analizzando le segnalazioni, effettuando i necessari approfondimenti e compendiando le risultanze dell'analisi in una relazione sintetica, che invia agli organi investigativi, ai quali spetta valutare se condurre ulteriori accertamenti, fino a istruire eventuali approfondimenti di indagine.

L'efficacia dell'azione svolta dalla FIU è testimoniata dall'esito del più importante processo per riciclaggio recentemente conclusosi in primo grado, dopo ben dieci anni, presso il Tribunale di Brindisi. Come noto a codesta Commissione, la sentenza, oltre a comminare pesanti condanne, ha riconosciuto all'UIC 3 milioni di euro come risarcimento per danni non patrimoniali. E' stata in tal modo attestata l'importanza del ruolo svolto dall'Ufficio, quale parte civile, nell'ambito della ricostruzione tecnica delle operazioni bancarie oggetto di indagine.

Tra i diversi sistemi seguiti in Europa quelli italiano e spagnolo pongono un maggior onere di approfondimento a carico dei soggetti obbligati alla segnalazione; a questi si chiede infatti un'accurata valutazione preventiva, volta a selezionare solo i casi effettivamente sospetti. Nel Regno Unito, ove è prevista la comunicazione anche di semplici anomalie, le segnalazioni effettuate nel 2006 hanno superato le 200 mila, aggravando il

¹⁶ In proposito va indicato il c.d. "modello dell'usura", concepito in collaborazione con l'ABI, allo scopo di fornire agli intermediari un ausilio nell'attività di rilevazione e valutazione di operazioni sospette potenzialmente riconducibili al reato di usura.

compito della FIU nazionale nella cernita delle operazioni da approfondire. Francia e Olanda adottano metodologie più composite.

La soluzione prescelta dal nostro Paese sembra preferibile, anche se più onerosa per gli operatori. Questi sono infatti tenuti a valutare, avvalendosi del proprio patrimonio informativo, l'operatività dei soggetti con cui intrattengono relazioni e a confrontare le caratteristiche oggettive delle operazioni con quelle soggettive del cliente per individuare eventuali anomalie. Questa maggiore selezione alla fonte riduce il numero delle segnalazioni, rendendole più gestibili dalla FIU, alla quale ne sono pervenute circa 10 mila nel 2006 e oltre 5.400 nei primi cinque mesi di quest'anno (¹⁷).

Dal 2000 alla FIU è stata attribuita la facoltà di procedere all'archiviazione delle segnalazioni irrilevanti; ne consegue la possibilità di concentrare l'analisi finanziaria e gli accertamenti investigativi sui casi di effettivo interesse (¹⁸).

Il corretto funzionamento del meccanismo esige che l'identità di chi segnala operazioni sospette sia mantenuta riservata. La protezione degli enti e delle persone segnalanti è da tempo all'attenzione del legislatore italiano e delle istituzioni comunitarie; anche la 3^a direttiva prescrive agli Stati membri di adottare misure appropriate ed efficaci. Gli sforzi in tal senso vanno intensificati.

Il coinvolgimento dei singoli non può essere evitato affidando l'individuazione delle operazioni anomale soltanto a programmi automatici basati su standard prefissati. Per quanto sofisticati e tecnicamente evoluti, tali programmi possono fornire un ausilio, ma non sostituire le valutazioni soggettive dalle quali il buon funzionamento del sistema non può prescindere.

¹⁷ La segnalazione dell'operazione sospetta non costituisce "denuncia di reato", bensì una forma di collaborazione doverosa, richiesta a soggetti dotati di conoscenze in grado di agevolare l'accertamento di eventuali illeciti penali.

¹⁸ Il potere di archiviazione è stato introdotto dall'articolo 151, co. 2, della legge 388/2000. Le segnalazioni archiviate vengono comunque trasmesse agli organi investigativi, in quanto questi potrebbero disporre di ulteriori significative informazioni sui soggetti interessati.

La collaborazione fra tutti i soggetti a vario titolo interessati nel processo di prevenzione e contrasto dei fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo è di cruciale importanza. Il conseguimento di risultati soddisfacenti dipende, infatti, dal funzionamento corretto ed efficiente dell'intera filiera degli attori coinvolti, ciascuno dei quali, nell'ambito delle proprie competenze, è chiamato a contribuire attivamente al processo. Il sistema degli intermediari sta dimostrando la propria disponibilità. E' necessario che attraverso una maggiore collaborazione venga soddisfatta anche l'esigenza, da essi rappresentata, di essere più puntualmente informati dagli organi investigativi sull'esito delle segnalazioni; ciò è funzionale sia all'affinamento dei processi valutativi sia alla preservazione delle relazioni commerciali con i clienti risultati in regola.

3.5 Le sanzioni

La normativa antiriciclaggio è presidiata da sanzioni penali di limitata applicazione giurisprudenziale e da sanzioni amministrative dimostrate scarsamente efficaci (¹⁹).

Lo schema di provvedimento predisposto per l'attuazione della 3^a direttiva prevede un rafforzamento dell'apparato sanzionatorio, soprattutto attribuendo alle stesse autorità di settore (Banca d'Italia, ISVAP e CONSOB) il compito di applicare direttamente le sanzioni ai soggetti da esse controllati nei casi di mancato rispetto delle disposizioni disciplinanti l'organizzazione amministrativa e le procedure di controllo interno.

L'attuale delega legislativa non consente di depenalizzare il reato di omessa o errata identificazione e registrazione, causato spesso da mere disfunzioni procedurali, sostituendolo con una sanzione amministrativa. Un intervento in tal senso sarebbe opportuno anche per evitare che, temendo di commettere reato, gli intermediari si astengano dall'esercitare la maggiore discrezionalità prevista dalla direttiva. D'altra parte, i comportamenti dolosi resterebbero comunque autonomamente perseguibili, in quanto funzionali alla commissione di reati più gravi.

¹⁹ Nel 2004, il decreto legislativo n. 56, di recepimento della 2^a direttiva antiriciclaggio (2001/97/CE), si è limitato ad apportare in materia solo alcuni aggiustamenti volti a semplificare e razionalizzare le procedure.

Incongrua appare anche la sanzione penale per la omessa comunicazione di irregolarità anche di tipo meramente organizzativo da parte degli organi di controllo delle persone giuridiche, considerato che le analoghe disposizioni dei testi unici bancario e della finanza prevedono sanzioni amministrative.

In generale, ritengo opportuna una complessiva riconsiderazione della materia per ottenere una maggiore corrispondenza tra offensività della condotta e rigore delle sanzioni, delle quali va assicurata l'effettiva applicazione. Alla severa punizione delle violazioni più gravi dovrebbe corrispondere un alleggerimento degli oneri imposti alla generalità degli operatori. Opportuni rimedi potrebbero essere introdotti in sede di redazione del Testo unico antiriciclaggio, previa integrazione dei principi di delega, ovvero per mezzo di modifiche legislative dirette.

Senz'altro condivisibile è la decisione di valorizzare il ruolo delle autorità di controllo; le loro specifiche competenze e la flessibilità del loro ordinamento possono rendere più rapidi ed efficaci l'accertamento delle irregolarità e l'applicazione delle sanzioni. Ulteriori interventi in tal senso sarebbero auspicabili per attribuire alla FIU il potere di proposta delle sanzioni per l'omessa segnalazione di operazioni sospette e per semplificare la complessa procedura prevista per sanzionare la violazione dei limiti all'uso del contante ⁽²⁰⁾.

3.6 La confisca dei beni

Cresce la consapevolezza che lo Stato, nella sua azione di contrasto alla criminalità, deve porsi come obiettivo non secondario la confisca dei beni frutto del crimine. Solo colpendo il potere economico di cui le organizzazioni malavitose dispongono, si può impedire che il crimine si autoalimenti e che i proventi illeciti siano utilizzati per penetrare nell'economia legale.

²⁰ La normativa attuale in materia di sanzioni per la violazione dei limiti all'uso del contante (d.lgs. 56/2004) prevede che la FIU fornisca un parere al Ministero dell'Economia che provvede all'irrogazione delle sanzioni previste con proprio decreto, udita la Commissione contemplata dall'articolo 32 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria. Lo schema di decreto di recepimento della 3^a direttiva antiriciclaggio elimina dalla procedura il parere della FIU.

Validi strumenti per aggredire i patrimoni di origine illecita sono la “confisca per equivalente” e la “confisca allargata”. La prima consente di vincolare beni di valore equivalente al profitto del reato anche se a quest’ultimo non riconducibili; la seconda, realizzando un’inversione dell’onere della prova, impone all’imputato di dimostrare la provenienza dei propri beni, quando questi siano sproporzionati rispetto al reddito dichiarato o all’attività svolta (²¹).

Le disposizioni in tema di sequestro e confisca sono tuttavia numerose e non sempre coordinate. L’attuale frammentaria disciplina non tiene inoltre conto delle difficoltà che l’attivazione della confisca può presentare in un contesto economico e finanziario evoluto, in cui occorre spesso intervenire su strumenti finanziari innovativi e complessi.

I beni destinati alla confisca andrebbero inoltre gestiti in modo da assicurare non solo la loro conservazione, ma anche la produzione di un reddito e l’incremento del valore. Il sistema attuale non offre sul punto adeguate risposte. Le esperienze di altri Paesi (ad esempio Regno Unito) dimostrano che la centralizzazione dell’amministrazione dei beni in apposite strutture può garantire risultati economicamente migliori rispetto a quelli ottenibili attraverso una gestione parcellizzata.

Occorre dunque razionalizzare la materia.

In più occasioni il Presidente Forgione ha denunciato le carenze nella gestione dei beni sequestrati in vista della successiva confisca penale (²²). Presso il Ministero della giustizia è attualmente insediata una Commissione – alla quale partecipano la Banca d’Italia e l’UIC – che ha per oggetto anche l’esame di questa problematica. E’ necessario proseguire per questa strada.

²¹ La confisca per equivalente è prevista dall’art. 322-ter del codice penale nelle ipotesi in cui la confisca diretta del profitto del reato sia impedita da un fatto sopravvenuto che ne abbia determinato la perdita o il trasferimento irrecuperabile; la confisca allargata è stata introdotta dall’art. 12-sexies del decreto-legge n. 306/92.

²² A Polistena lo scorso marzo e, da ultimo, a Bari in un convegno organizzato dall’Associazione Nazionale Magistrati e dalla Camera Penale.

4. I PROGETTI DI MODIFICA DELL'APPARATO ANTIRICICLAGGIO

Come ho ricordato, lo scorso febbraio il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato la consultazione su uno schema di decreto legislativo destinato a recepire nel nostro ordinamento la 3^a direttiva antiriciclaggio.

Appare senz'altro condivisibile la scelta di procedere a un riordino generale delle disposizioni vigenti e di coinvolgere maggiormente le Autorità di vigilanza di settore nell'emanazione di disposizioni normative e nella verifica del rispetto della disciplina.

L'attuazione della direttiva ha anche fornito l'occasione per proporre una razionalizzazione delle competenze delle autorità a vario titolo coinvolte nella prevenzione e repressione del fenomeno. In particolare, il progetto di decreto dello scorso febbraio - riproponendo disposizioni ormai di fatto superate - conferma l'attribuzione al Ministero di poteri di "alta vigilanza e di indirizzo" sulla complessiva attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. E' inoltre previsto che il Ministro possa avvalersi del "Comitato di sicurezza finanziaria" (CSF), estendendo in tal modo alla materia del riciclaggio i penetranti poteri, temporanei ed eccezionali, attribuiti dalla legge a tale comitato per fronteggiare l'emergenza della lotta al terrorismo internazionale.

La soluzione proposta suscita perplessità.

In particolare, non appare condivisibile la scelta di attribuire al Ministero, con riguardo all'intera disciplina del riciclaggio, incisivi poteri di indirizzo nei confronti di tutte le autorità e le amministrazioni interessate.

La soluzione prospettata non è in linea con l'autonomia e l'indipendenza che la normativa internazionale riconosce alle FIU. Già nel 1998 la Banca centrale europea (BCE), chiamata a pronunciarsi su una legge di riordino dell'UIC, precisò che, data la necessità di assicurare l'indipendenza dell'Ufficio, i previsti poteri di "alta vigilanza" del Ministero in materia di antiriciclaggio andavano interpretati riduttivamente, in modo tale da non comportare interferenze del Governo sull'operato dell'Ufficio.

Lo schema di decreto di attuazione della direttiva si pone in contrasto anche con il disegno di legge governativo n. 1366/Senato del 5 marzo scorso, recante, tra l'altro, il riordino delle competenze delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari. Il disegno di legge, infatti, prevede l'incorporazione dell'UIC nella Banca d'Italia e, in tale contesto, disciplina in modo specifico l'inquadramento istituzionale e le competenze della struttura deputata a svolgere le funzioni di "Unità di informazione finanziaria", nel rispetto delle garanzie di indipendenza e autonomia prescritte dalle disposizioni internazionali. Il disegno di legge tiene anche conto delle osservazioni formulate dal Fondo Monetario Internazionale in esito alla recente valutazione delle misure di prevenzione del riciclaggio in Italia.

Il nuovo apparato prefigurato dal disegno di legge governativo contempla anche l'istituzione, presso il Ministero dell'economia, di un "Comitato", composto dalle autorità di vigilanza di settore e dagli organi investigativi, che, al suo interno, sono chiamati a coordinare su un piano paritario la propria azione.

L'intervento ipotizzato nel disegno di legge va giudicato positivamente e potrebbe costituire l'occasione per un rilancio della FIU nazionale. Confido che alla sua impostazione venga allineata la proposta di decreto per il recepimento della 3^a direttiva, che il Ministero si appresta a sottoporre al Consiglio dei Ministri.

5. CONCLUSIONI

In conclusione può ritenersi che, terminata la lunga fase del collaudo, la normativa in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo si stia dimostrando sufficientemente efficace. Il giudizio tiene ovviamente conto della circostanza che non esistono strumenti in grado di debellare definitivamente questi fenomeni patologici, ma solo misure più o meno idonee ad ostacolare le organizzazioni criminali, riducendone i profitti e accrescendone i rischi e i costi operativi.

Tanto sul piano normativo che su quello operativo permangono comunque ampi margini di miglioramento.

Andranno anzitutto adottate tutte le misure necessarie per incentivare l'uso di mezzi di pagamento elettronici sostitutivi del contante e di altri strumenti egualmente anonimi. Nel contempo, sarà necessario sottoporre ad attenti controlli i numerosi soggetti che la direttiva, approvata dal Parlamento europeo a fine aprile, abilita all'offerta dei servizi di pagamento al dettaglio nel mercato interno.

Il coordinamento tra le diverse autorità componenti l'apparato antiriciclaggio può essere reso più efficiente, adottando le modifiche organizzative che – come ho ricordato – sono state recentemente proposte dal Governo nell'ambito del ddl sulla riforma delle *authorities*. In particolare, la funzionalità della FIU può risultare potenziata dalla prevista incorporazione dell'UIC nella Banca d'Italia.

Pur nel rispetto della separazione di ruoli tra l'autorità di vigilanza e l'unità preposta alla prevenzione e contrasto del riciclaggio, l'incorporazione dell'UIC è suscettibile di generare importanti sinergie sul piano dell'informazione e dei controlli. Nella Banca verrebbero infatti a confluire i poteri di controllo su tutti gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106 del testo unico bancario e la tenuta degli elenchi dei mediatori creditizi e degli agenti in attività finanziaria. A proposito di questi ultimi, il cui numero complessivo è di circa 120 mila soggetti, segnalo però l'esigenza di una profonda riconsiderazione della vigente disciplina in tenuto conto delle oggettive difficoltà di censimento, gestione e controllo. Una soluzione idonea a rendere più efficaci i controlli richiede il coinvolgimento della responsabilità degli intermediari, un rafforzamento dei requisiti di accesso all'attività e l'attribuzione della tenuta degli elenchi ad appositi organismi di categoria ⁽²³⁾.

Le modifiche previste dal disegno di legge governativo vanno portate a compimento con la massima sollecitudine per evitare che le incertezze che

²³ Nell'esperienza estera la figura più ricorrente e regolamentata è quella della mediazione creditizia, in relazione alla quale sono, di norma, attribuiti poteri di controllo alle Autorità di vigilanza.

accompagnano inevitabilmente i periodi di riassetto organizzativo producano ostacoli o ritardi per l'attività di prevenzione e repressione del riciclaggio.

La Banca d'Italia s'impegna a potenziare l'attività della FIU, rafforzandone le capacità operative tanto sul piano delle risorse umane quanto su quello delle dotazioni tecniche e informatiche.

Tra i primi obiettivi da perseguire figurano la riduzione dei tempi di analisi finanziaria delle operazioni sospette, l'arricchimento degli approfondimenti da effettuare prima dell'avvio delle eventuali indagini, l'individuazione di forme di collaborazione più snelle ed efficaci con l'Autorità giudiziaria e le altre autorità a vario titolo impegnate nella lotta alla criminalità.

Sul piano sanzionatorio occorre programmare un intervento organico di razionalizzazione attraverso un'apposita delega al Governo che individui precise linee d'intervento. La Commissione Lettieri potrà affrontare l'argomento ai fini della predisposizione del Testo Unico antiriciclaggio, che non dovrebbe, quindi, avere natura meramente compilativa. Sembra preferibile puntare su misure di repressione severa, basate su controlli successivi, piuttosto che gravare indistintamente tutti gli operatori con vincoli eccessivamente onerosi.

Si tratta di obiettivi di grande impegno, che tutte le autorità coinvolte devono affrontare, collaborando efficacemente fra loro e compiendo il massimo sforzo per ottenere risultati soddisfacenti.

ALLEGATI

L'AZIONE DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO: RISULTATI

1. Dal 1997, in oltre 9 anni di attività, la FIU ha ricevuto più di 57 mila segnalazioni di operazioni sospette, di cui quasi 3 mila attinenti a ipotesi di finanziamento del terrorismo internazionale; circa 2 mila sono state archiviate direttamente (cfr. tavola).

Segnalazioni di operazioni sospette (S.O.S.) pervenute all'UIC

anno	intermediari finanziari	operatori non finanziari	finanziamenti o al terrorismo	totale	<i>di cui: archiviate dall'Ufficio</i>
1997	840			840	
1998	3.798			3.798	
1999	3.720			3.720	
2000	3.813			3.813	
2001	5.390		545	5.935	44
2002	6.569		912	7.481	18
2003	4.939		321	5.260	32
2004	6.519		294	6.813	108
2005	8.579		478	9.057	154
2006	9.646	238	443	10.327	1.586
Totale	53.813	238	2.993	57.044	1.942

Le segnalazioni delle banche rappresentano quasi il 90 per cento del totale.

Nel 2003 la Banca d'Italia ha condotto una campagna di sensibilizzazione nei confronti delle banche che non hanno mai inviato segnalazioni. Dalle risposte fornite si è notato che, in alcuni casi le peculiarità operative di alcune banche, inducono a ritenere poco probabile che possano essere intercettate presso di loro transazioni sospette; ci si riferisce in particolare alle BCC di dimensioni ridotte con operatività in zone ritenute "non pericolose", alle filiali di banche estere con clientela di elevato standing e alle banche con limitata operatività per cassa.

Nel 2005 una campagna di sensibilizzazione è stata assunta anche con riferimento alle SIM, alle SGR e agli intermediari finanziari non bancari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del TUB.

Molto limitato è stato il contributo fornito dai soggetti non finanziari (cfr. tavola).

S.O.S. trasmesse dai nuovi soggetti obbligati

Tipo di soggetto segnalante	Numero Sos pervenute
Notaio	172
Dottore commercialista	26
Ragioniere o Perito commerciale	13
Società di revisione	9
Agenzia di affari in mediazione immobiliare	5
Avvocato	3
Consulente del lavoro	4
Revisore contabile	2
Fabbricazione, mediazione e commercio di oggetti preziosi ...	2
Fabbricazione di oggetti preziosi in qualità di imprese artigiane	2
Totale complessivo	238

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, oltre il 40 per cento delle segnalazioni proviene dalle regioni nord-occidentali; il residuo è quasi equamente ripartito tra le regioni nord-orientali (17 per cento circa), centrali (oltre 20 per cento) e meridionali e insulari (circa 22 per cento) (cfr. tavola).

Distribuzione delle S.O.S. per macro-aree				
	2004	2005	2006	1997-2006
Italia nord-occidentale	40,1%	37,4%	38,5%	40,7%
Italia nord-orientale	18,2%	16,2%	15,4%	16,7%
Italia centrale	19,1%	25,7%	23,8%	20,7%
Italia meridionale	18,4%	16,8%	18,1%	17,4%
Isole	4,3%	4,0%	4,3%	4,5%

Dall'inizio della sua attività, la FIU ha sospeso, per un importo complessivo di circa 100 milioni di euro, 70 operazioni segnalate, avendone ravvisato la particolare gravità. In tutti i casi l'intervento ha consentito all'A.G. di procedere al sequestro delle somme. La sospensione delle operazioni sospette ha evidenti potenzialità preventive; un migliore coordinamento tra FIU e Autorità Giudiziaria potrebbe consentirne un maggiore utilizzo.

In base ai riscontri informativi forniti dagli organi investigativi, a partire dal 2001 risulta l'archiviazione di oltre 9.300 segnalazioni; quasi 1.400 sono state inoltrate alla competente Autorità Giudiziaria (cfr. tavole).

S.O.S. trasmesse dall'UIC agli organi investigativi

Anno	intermediari finanziari	operatori non finanziari	finanziamento al terrorismo	totale	di cui: archiviate dall'Ufficio
1997	101			101	
1998	2.667			2.667	
1999	4.505			4.505	
2000	2.383			2.383	
2001	5.543		241	5.784	44
2002	5.759		1.194	6.953	18
2003	5.307		254	5.561	32
2004	6.796		333	7.129	108
2005	7.283		460	7.743	154
2006	10.984	118	462	11.564	1.586
Totale	51.328	118	2.944	54.390	1.942

Esiti delle S.O.S.

Anno	Prese in carico dalla DIA	Archivate dagli organi investigativi	All'attenzione dell'autorità giudiziaria	All'esame degli organi investigativi*
1997	3	4	1	93
1998	150	115	42	1.447
1999	242	596	102	3.231
2000	151	189	145	1.629
2001	280	272	295	4.724
2002	206	986	340	5.403
2003	205	1.134	195	3.999
2004	147	1.634	98	5.151
2005	113	3.380	89	4.019
2006	88	999	87	8.882
Totale	1.585	9.309	1.394	38.576

* al netto di 1.685 segnalazioni relative al fenomeno Unigold, ma comprensive di 101 segnalazioni archiviate dall'Ufficio, ma poi prese in carico dagli organi investigativi

2. L'analisi delle segnalazioni sospette relative alla criminalità organizzata evidenzia un cospicuo uso di denaro contante nei settori dell'edilizia e della lavorazione e recupero dei materiali ferrosi; in crescita risultano le segnalazioni riguardanti l'attività di smaltimento di rifiuti. Si tratta di settori ad alto rischio di utilizzo per il *placement* di disponibilità di origine illecita (cfr. tavola).

**Schemi operativi attinenti alla criminalità organizzata
(numero di S.O.S.)**

Anno di trasmissione delle segnalazioni agli organi investigativi	2003	2004	2005	2006	totale
1. Settore della lavorazione di materiali ferrosi	-	-	-	81	81
2. Evasione IVA intracomunitaria	-	112	146	199	457
3. Finanziamenti pubblici	23	41	66	77	207
4. Imprese Edili	-	-	26	188	214
5. Attività illecita posta in essere da cittadini cinesi	89	122	450	417	1078
6. Improprio utilizzo di polizze pegno	22	69	43	63	197
7. Irregolarità nel trasferimento di rimesse di emigrati	65	61	60	205	391
8. Usura ed abusivismo finanziario	342	371	383	413	1509
9. Frodi informatiche (<i>phishing</i>)	-	-	38	376	414
10. Smaltimento rifiuti	30	14	16	11	71

Un notevole aumento ha riguardato le segnalazioni relative a frodi a danno dell'erario in materia di IVA, più comuni nel campo della telefonia, dell'informatica e del commercio di autoveicoli.

Per quanto concerne le truffe in materia di agevolazioni pubbliche, è emerso un crescente interesse della criminalità organizzata ricollegabile al controllo del territorio.

La collaborazione attiva con gli intermediari segnalanti e quella realizzata con gli organi inquirenti ha consentito di far emergere frodi informatiche, attuate tramite la sottrazione e l'utilizzo illegittimi dei dati personali (cd. schema del *phishing*), che, per la sistematica attuazione su scala internazionale, possono essere realizzate solo tramite organizzazioni criminali dotate di collegamenti sovranazionali.

L'usura e la prestazione abusiva di servizi finanziari, in particolare l'erogazione di prestiti, sono attività che tradizionalmente hanno attirato cospicui capitali di origine illecita. L'utilizzo improprio di polizze di pegno, oltre a poter sottendere ipotesi di attività usuraria, può rappresentare un meccanismo efficace per la ricettazione di oggetti preziosi di origine illecita.

L'attività di trasferimento all'estero di denaro è spesso svolta abusivamente da soggetti non iscritti nell'elenco degli agenti in attività finanziaria. Le rimesse dei lavoratori immigrati residenti in Italia possono inoltre mascherare flussi di fondi derivanti da traffici illegali, non ultimo quello connesso con l'immigrazione clandestina.

3. Nell'ambito del sempre più intenso rapporto con l'Autorità Giudiziaria l'UIC, su specifica richiesta, ha trasmesso oltre 1100 segnalazioni. Di queste circa 500 sono ricollegabili all'attività svolta dalle Direzioni Distrettuali

Antimafia o dal Gruppo Investigativo Criminalità Organizzata (GICO) della Guardia di Finanza, per cui risultano potenzialmente riconducibili a contesti di criminalità organizzata.

Dal 1997 elementi dell'UIC hanno svolto oltre 50 incarichi di consulenza tecnica a favore di Procure e delle Direzioni Distrettuali Antimafia, che hanno avuto per oggetto, prevalentemente, fatti di riciclaggio e di criminalità organizzata.

Nel periodo 1997-2006 la FIU ha ricevuto dalle omologhe unità estere 2.039 richieste di informazioni relative a 5.538 nominativi e ha inoltrato alle stesse 234 richieste concernenti 565 nominativi. Lo scambio di informazioni con le FIU estere avviene tramite specifici canali informatici di trasmissione. I Paesi aderenti al gruppo Egmont utilizzano l'EGMONT SECURE WEB; in ambito europeo è possibile anche l'utilizzo del sistema multilaterale europeo FIUNET Tali canali hanno consentito di individuare disponibilità bancarie e strumenti finanziari di consistente ammontare (nel periodo 2004-2006 oltre 270 milioni di euro e circa 28 milioni di dollari) che, segnalati agli organi inquirenti, sono stati oggetto di sequestro da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Dal 1997 a tutto il 2006 l'UIC ha effettuato 430 ispezioni in esito alle quali sono state presentate 117 denunce all'A.G. per violazioni delle norme di identificazione e registrazione di dati da parte degli intermediari. La funzione ispettiva è volta a verificare la correttezza del processo segnaletico originato dagli intermediari obbligati nonché il rispetto, da parte degli stessi, degli obblighi di identificazione, registrazione, segnalazione di operazioni sospette e invio di dati aggregati previsti dalla normativa antiriciclaggio.

4. Nel medesimo decennio 1997-2006 anche la Banca d'Italia ha intrattenuto intensi rapporti con la Magistratura e con gli organi investigativi nel più ampio quadro dell'attività di prevenzione e contrasto della criminalità economica.

Le richieste di informazioni e di documentazione da parte dell'A.G. sono state più di 5 mila; dipendenti della Banca hanno espletato 337 incarichi di consulenza tecnica, anche in relazione a ipotesi di riciclaggio e hanno reso circa 780 testimonianze in processi penali.

Nello stesso periodo sono state trasmesse circa 360 denunce all'A.G. per fatti di possibile rilievo penale riscontrati nell'esercizio dei compiti di vigilanza.

La Banca d'Italia verifica l'idoneità dell'assetto organizzativo e delle procedure di controllo interno a fini antiriciclaggio nell'ambito dell'ordinaria attività ispettiva; a seguito di tale attività, tra il 1997 e il 2006 sono state rilevate anomalie nell'assolvimento degli obblighi di identificazione della clientela e di registrazione dei dati presso 317 intermediari su 1940 sottoposti a ispezione.

Di particolare rilievo sono gli accordi raggiunti tra la Banca d'Italia e la Direzione Nazionale Antimafia. Accordi tra la Banca d'Italia e la Direzione Nazionale Antimafia (DNA) consentono un agile scambio di informazioni utili per il perseguimento delle rispettive finalità istituzionali.

Sulla base di un protocollo d'intesa, le ipotesi di omessa segnalazione di operazioni sospette, riscontrate nell'ambito di verifiche ispettive e cartolari, vengono trasmesse all'UIC per gli approfondimenti di competenza.

L'ATTIVITA' DEL FINANCIAL STABILITY FORUM SUI CENTRI OFF-SHORE

Sin dalla sua istituzione nel 1999, il Financial Stability Forum (FSF) si è occupato di questioni legate alla stabilità finanziaria a livello internazionale, promuovendo lo scambio d'informazioni e la cooperazione internazionale tra autorità del settore finanziario.

Tenuto conto che gli ingenti e rapidi spostamenti di flussi di capitale e l'opacità nella struttura societaria di banche e società finanziarie operanti nei centri off-shore avevano determinato negli anni '90 crisi finanziarie, uno dei primi gruppi di lavoro del FSF è stato dedicato all'analisi di queste giurisdizioni.

Nell'aprile 2000, il gruppo di lavoro pubblicò un rapporto in cui si individuano significative carenze nella regolamentazione e nella cooperazione tra centri off-shore e Autorità estere, tali da generare effetti di instabilità nel sistema finanziario internazionale e indicò quale rimedio la necessità di promuovere una maggiore aderenza da parte dei medesimi agli standard fissati dagli organismi internazionali di settore. Il documento propose l'avvio da parte del FMI di una procedura di valutazione dell'effettivo rispetto di questi standard e delineò un sistema di incentivi, tra i quali figurava la previsione che le autorità di Vigilanza dei paesi industrializzati tenessero conto dell'adesione dei centri off-shore ai principi internazionali, ad esempio nell'autorizzare i propri intermediari a operare in quelle piazze finanziarie.

Vennero dunque identificati 42 centri finanziari off-shore, divisi in tre gruppi a seconda del grado di sviluppo del quadro istituzionale e della regolamentazione prudenziale domestica, sui quali, dal 2000 al 2004, il FMI ha condotto, in collaborazione con la Banca Mondiale e gli altri organismi internazionali di settore (Comitato di Basilea, GAFI, etc.) una sistematica opera di valutazione. In esito alle valutazioni, sono state organizzate, ove necessario, anche iniziative di assistenza tecnica.

Nel marzo 2005, il FSF, a seguito del completamento delle valutazioni e considerati con favore i risultati ottenuti, ha deciso di considerare superata la lista dei 42 centri off-shore e di concentrare la propria attenzione solo su quelle giurisdizioni che ancora presentavano specifiche carenze rispetto allo scambio di informazioni e all'adeguatezza delle strutture di vigilanza, avvalendosi della collaborazione del FMI, dei comitati internazionali preposti alla definizione degli standard di vigilanza nonché delle autorità dei singoli paesi. A tal fine è stato creato un Review Group con compiti di coordinamento.

Tre giurisdizioni sono attualmente all'attenzione del Review Group.

L'ATTIVITA' DI MONEY TRANSFER

Nel panorama dei servizi di pagamento ha assunto crescente importanza il servizio di *money transfer*, che consiste nel trasferimento del denaro attraverso operazioni di compensazione tra operatori finanziari a vario titolo tra loro collegati, effettuato in tutto il mondo e in tempi particolarmente rapidi. L'operatività si svolge mediante una serie di "passaggi virtuali" che coinvolgono gli operatori del punto vendita (sub agenti), gli agenti operanti a livello nazionale e un network internazionale.

Diversi sono i soggetti coinvolti nell'operatività, che dall'alto verso il basso possono essere distinti nelle seguenti tre figure:

- le multinazionali (o network) che gestiscono il sistema;
- i loro agenti operanti in ciascun Paese, che in Italia in relazione alla riserva di attività finanziaria devono essere necessariamente intermediari finanziari;
- i sub-mandatari o *locations*, che svolgono il ruolo di punti vendita, che nel nostro Paese rientrano nel novero degli agenti in attività finanziaria censiti in un apposito elenco tenuto dall'UIC.

In particolare, nell'elenco generale ex art. 106 del TUB risultano iscritti 32 intermediari finanziari, che aderiscono a circuiti internazionali, quali quello Western Union o quello Moneygram. Per l'esercizio di tale attività sono quindi richiesti requisiti di forma giuridica, di capitale minimo (600.000 euro), di esclusività dell'oggetto sociale, di onorabilità dei partecipanti al capitale e di onorabilità, professionalità ed indipendenza degli esponenti aziendali; limitati poteri di controllo sono riconosciuti all'UIC. L'operatività è molto concentrata. I primi due intermediari (Finint e Angelo Costa, aderenti al circuito Western Union) e le Poste Italiane SPA (referente del circuito Moneygram) concentrano il 70% del valore delle rimesse e l'80% del numero delle stesse; cinesi, filippini, senegalesi effettuano rimesse in valore assoluto e pro-capite sensibilmente superiori alla media e più che proporzionali alla loro quota sul totale dei soggiornanti.

Gli agenti in attività finanziaria, di cui tali intermediari si avvalgono, sono molto numerosi per la limitata selettività dei requisiti di accesso al mercato e la possibilità di svolgere anche attività di natura commerciale (telefonia, internet, alimentari, supermercati etc.): al 31/12/2006 risultavano iscritti circa 38.200 agenti, di cui il 50% operativi nel settore dei money transfer.

Gli intermediari finanziari e i loro agenti sono destinatari delle disposizioni antiriciclaggio. Ad essi si applicano gli obblighi di identificazione, di registrazione nell'archivio unico informatico (AUI) nonché di segnalazione all'UIC delle operazioni sospette.

La verifica dell'abusivo esercizio dell'attività e del corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio è rimessa alla Guardia di Finanza che ha effettuato, nel 2006, circa 410 indagini. In particolare, sono state effettuate 524 comunicazioni di reato all'autorità giudiziaria, che per l'80%

riguardano l'abusivo esercizio di agenzia, per il 10% l'abusivo esercizio di attività finanziaria e per il restante 10% ipotesi di omessa identificazione.

Il numero di segnalazioni di operazioni sospette pervenute all'UIC da parte di questi operatori è stato di 838 nel 2005 e 796 nel 2006; i soggetti segnalati sono stati 1.801 nel 2005 e 715 nel 2006; gli importi complessivi 86 milioni di euro nel 2005 e 13 milioni nel 2006. Gran parte dei soggetti segnalati sono cinesi e senegalesi.

L'ammontare annuo delle rimesse degli immigrati è stato nel 2006 di ca. 4.450 milioni di euro; oltre un terzo delle rimesse ha come paesi di destinazione la Cina e la Romania. Il numero complessivo delle rimesse è stato, nel 2006, di 10,3 milioni di euro e l'importo medio per singola rimessa è stato di 400 euro.

La ripartizione delle rimesse per provincia italiana di provenienza mostra Milano e Roma ai primi posti con oltre il 10% ciascuna.

Le informazioni statistiche non consentono un riscontro sull'origine delle rimesse; una parte importante proviene verosimilmente da attività svolte in un contesto di economia sommersa, che si presta all'evasione della normativa fiscale, sul lavoro, contributiva e valutaria, ma probabilmente anche da attività illecite. Alcune recenti indagini investigative della Guardia di Finanza hanno potuto accertare, per 3 intermediari, le attività di provenienza dei fondi oggetto delle rimesse.