

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

## **L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio**

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia  
Mario Draghi

Palazzo San Macuto  
Roma, 22 luglio 2009

# INDICE

<b>1. LA CRISI FINANZIARIA E IL RICICLAGGIO</b>	5
<b>2. LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DEL RICICLAGGIO</b>	6
<b>3. LA DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO</b>	8
3.1. Il recepimento della terza direttiva comunitaria	8
3.2. Ruolo della Banca d'Italia e della UIF	9
3.3. I lavori in corso	11
3.4. Completamento del quadro normativo	13
<b>4. LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE</b>	15
4.1. Il sistema delle segnalazioni	15
4.2. I flussi informativi	18
<b>5. I CONTROLLI SUGLI INTERMEDIARI E LA COLLABORAZIONE</b>	20
<b>6. CONCLUSIONI</b>	22
<b>GRAFICI E TAVOLE</b>	23
<b>ALLEGATO: Rapporto sull'attività svolta dalla UIF nel 2008</b>	

Intervengo presso la Commissione Antimafia per la terza volta quale Governatore della Banca d'Italia e sono onorato del fatto che la Commissione ritenga di ascoltarmi. Ciò mi fornisce anche l'occasione di dar conto dell'attività svolta e di rappresentare, in una sede così prestigiosa, l'esigenza di alcune modifiche che – a mio giudizio – migliorerebbero lo strumentario normativo a disposizione delle autorità coinvolte a vario titolo nella lotta al riciclaggio.

Prima di addentrarmi nel vivo della mia relazione, desidero svolgere una breve premessa, che colleghi il nostro ragionamento alla situazione economica e finanziaria attuale.

## **1. La crisi finanziaria e il riciclaggio**

Usciremo dalla crisi economica in corso con più disoccupazione e più debito. Perché entrambi diminuiscano, dovremo essere capaci di crescere a una velocità ben maggiore di quella degli ultimi dieci anni. Avremo bisogno di più infrastrutture, di più capitale umano e sociale. Fra gli ostacoli che, in vaste aree del Paese, frenano il tasso di crescita vi sono organizzazioni criminali aggressive, pervasive, opprimenti. L'azione di contrasto della criminalità organizzata, l'oggetto principale del lavoro di questa Commissione, mi pare oggi più importante che mai.

C'è un altro aspetto per cui la crisi economica assume rilevanza nelle questioni di cui qui oggi ci occupiamo. Durante la crisi le imprese vedono inaridirsi i propri flussi di cassa e vedono cadere il valore di mercato del proprio patrimonio. Entrambi i fenomeni rendono le imprese più facilmente aggredibili da parte della criminalità organizzata. Anzitutto – ma non solo - attraverso l'esercizio dell'usura, nelle sue diverse configurazioni. Durante la crisi, dunque, l'azione di contrasto deve farsi ancora più attenta e decisa.

Non è affatto certo che le innovazioni finanziarie e tecnologiche siano nostre nemiche. Se è vero che l'innovazione facilita e accelera gli scambi di disponibilità finanziarie anche ingenti, spesso superando le stesse frontiere nazionali, è anche

vero che la progressiva diffusione dei mezzi di pagamento elettronici può fornire un grande contributo all'azione antiriciclaggio. Non vorrei apparire troppo ottimista. Ma non darei affatto per scontato che il saldo fra maggiore facilità e migliore tracciabilità delle transazioni, entrambe conseguenza dell'innovazione finanziaria e tecnologica, sia a nostro svantaggio. Si tratta, se mai, di preservare l'integrità dei circuiti e di combattere l'opacità dei soggetti che delle transazioni figurano titolari.

Non sfugge, infine, la connessione fra azione antiriciclaggio e supervisione finanziaria in generale. Intermediari più solidi ed efficienti, risultato di una supervisione finanziaria efficace, sono meno vulnerabili di fronte all'aggressione della criminalità. Un'efficace azione antiriciclaggio rende meno probabile che la criminalità sia in grado di inquinare la gestione degli intermediari, mettendone in discussione la "sana e prudente gestione".

Proprio in virtù di questa connessione tra azione antiriciclaggio e vigilanza bancaria, il nostro ordinamento ha voluto che la *Financial Intelligence Unit* italiana, pur dotata della autonomia e indipendenza prescritte dagli accordi internazionali, fosse legata da uno speciale rapporto con la Banca d'Italia, che è chiamata a fornire le risorse - economiche, umane e strumentali - necessarie allo scopo. Consci come siamo dell'importanza, in particolare in questa fase dell'economia, delle funzioni affidate alla UIF, non stiamo usando né useremo la lesina nel fornire queste risorse. La compagine del personale dell'Unità è stata rafforzata; è in corso la realizzazione di significativi investimenti informatici.

## **2. La dimensione internazionale del riciclaggio**

Nelle sue forme più significative, il riciclaggio manifesta una marcata attitudine a svolgersi in un contesto internazionale. Articolando la propria azione in molteplici giurisdizioni, i criminali tendono a cogliere le opportunità offerte dalla globalizzazione dell'economia e dall'integrazione dei mercati finanziari. La possibilità di ricorrere a strumenti finanziari innovativi e la disponibilità di sofisticate tecnologie per la trasmissione delle informazioni e degli ordini consentono loro di agire con grande velocità, di stratificare molteplici atti di trasformazione e trasferimento, di operare a

distanza in piazze diverse, di dissimulare l'identità degli attori e la titolarità effettiva dei beni.

Per attrarre disponibilità finanziarie anche di dubbia origine, i Paesi non cooperativi si impegnano sovente in una vera e propria attività concorrenziale volta a rendere il proprio ordinamento meno rigoroso di quello degli altri.

In tale contesto, le organizzazioni criminali sfruttano le possibilità di arbitraggio tra regolamentazioni, collocando le diverse fasi della propria attività nel Paese che offre, per ciascuna di esse, le condizioni più favorevoli in termini di maggiori garanzie di impunità, migliori opportunità per l'occultamento dei proventi, più elevati margini di profitto per il loro impiego.

Poiché le misure antiriciclaggio comportano costi significativi, anche gli intermediari finanziari, a parità di altre condizioni, sono indotti a insediarsi negli ordinamenti il cui livello di regolamentazione comporta minori oneri di *compliance*.

In questo scenario complesso e articolato l'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo non può svolgersi efficacemente nella sola prospettiva nazionale. Vi è la necessità di regole condivise e uniformi, idonee a limitare lacune e discrepanze tra ordinamenti, contenere le opportunità di arbitraggio della criminalità organizzata, dispiegare mezzi efficaci di collaborazione internazionale. Di qui le ragioni dell'attività dei numerosi organismi internazionali impegnati nella definizione di *standard* e regole affinché gli Stati adeguino, su basi uniformi, i propri ordinamenti alle esigenze della lotta alla criminalità economica.

La *governance* internazionale risponde con crescente intensità alle nuove sfide. Negli ultimi tempi la collaborazione tra Stati e tra le autorità competenti è stata rafforzata, sono stati individuati i Paesi non cooperativi, adottate appropriate contromisure, superati molti ostacoli allo scambio di informazioni.

Per quanto di competenza, la Banca d'Italia e la UIF sono continuamente impegnate a favorire una cooperazione internazionale sempre più intensa ed efficace.

Con la partecipazione agli organismi competenti e alle delegazioni italiane, la UIF presta il proprio contributo all'elaborazione normativa, alla definizione di idonei criteri di equivalenza e all'analisi dei sistemi antiriciclaggio di Paesi terzi; nelle riunioni plenarie e nei gruppi di lavoro del

GAFI, contribuisce alla soluzione di questioni tecniche e alla elaborazione delle posizioni della parte italiana.

### **3. La disciplina antiriciclaggio**

#### 3.1. Il recepimento della terza direttiva comunitaria

Come ho avuto modo di illustrare ampiamente nel corso della testimonianza resa nel giugno di due anni fa presso questa Commissione, la normativa italiana in tema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si è sviluppata lungo un percorso complesso, ma pienamente conforme agli *standard* elaborati nelle diverse sedi internazionali e alle norme comunitarie, di cui ha spesso anticipato i contenuti.

Il d.lgs. 231/2007, che ha recepito la terza direttiva comunitaria, ha conseguito importanti risultati sul piano sistematico: esso dichiara esplicitamente le finalità di tutela dell'integrità del sistema finanziario e di promozione della correttezza dei comportamenti; enuncia il principio-cardine della proporzionalità degli obblighi a carico degli operatori rispetto al rischio di riciclaggio, da valutare con riguardo al tipo di cliente, di rapporto d'affari, di prestazione professionale, di prodotto o transazione, e tenendo conto delle peculiarità e dimensioni dei destinatari della disciplina.

In conformità con l'esigenza di un'efficace allocazione delle risorse, l'"approccio basato sul rischio" consente anche alle autorità di concentrare il proprio impegno nelle aree caratterizzate da più elevata pericolosità.

L'adeguata verifica della clientela - che incombe sui destinatari degli obblighi - rappresenta l'aspetto più innovativo del nuovo quadro normativo. In precedenza ci si limitava a prescrivere l'identificazione del cliente nel momento in cui si accendeva il rapporto. Ora, per tutta la durata della relazione finanziaria, occorre essere certi del titolare effettivo, dello scopo e della natura dell'operazione.

Le modalità di conservazione delle informazioni e dei documenti e la registrazione dei dati variano in funzione della complessità delle strutture organizzative dei soggetti obbligati; trova conferma la specificità del trattamento riservato ai professionisti e agli operatori non finanziari.

La collaborazione attiva, che si sostanzia nell'obbligo di segnalare le operazioni sospette, registra un significativo ampliamento: sul piano oggettivo,

l'obbligo di segnalazione si estende anche alle ipotesi di cosiddetto "autoriciclaggio" (ancorché l'autoriciclaggio, come meglio si dirà più avanti, non sia considerato reato nel nostro ordinamento); sul piano della percezione soggettiva delle operazioni da segnalare, la legge richiama non solo il "sapere" o il "sospettare", ma anche l'aver "ragionevoli motivi per sospettare" che siano in corso o che siano state compiute operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

I presidi di riservatezza a tutela del segnalante vengono rafforzati: l'adempimento degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette esige garanzie di anonimato del segnalante, che evitino danni all'intermediario e assicurino l'incolumità delle persone fisiche; si tratta di cautele particolarmente opportune per i professionisti e per le persone giuridiche di ridotte dimensioni.

### 3.2. Ruolo della Banca d'Italia e della UIF

La razionalizzazione delle competenze attribuite alle autorità deputate alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio ha seguito le seguenti direttrici: salvaguardia della separazione tra funzione politica e autorità tecniche; costituzione di un'autonoma Unità di informazione finanziaria (UIF); rafforzamento del coordinamento e della collaborazione istituzionale, grazie a un più efficace scambio di informazioni; valorizzazione del ruolo delle Autorità di vigilanza di settore.

La UIF costituisce la struttura nazionale incaricata di ricevere, analizzare e comunicare agli organi investigativi le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il legislatore italiano ha confermato la preferenza per un modello amministrativo di FIU, che funge da filtro tra i soggetti segnalanti e gli organi investigativi; la scelta è ispirata dall'opportunità di separare la fase della prevenzione da quella repressiva del reato.

Tra i compiti della UIF rientrano: l'approfondimento finanziario, anche mediante ispezioni, delle segnalazioni di operazioni sospette; l'esame dei flussi periodici di dati aggregati trasmessi dagli intermediari; l'analisi e lo studio di singole anomalie; la promozione della collaborazione attiva dei destinatari degli obblighi

antiriciclaggio; la proposta di indicatori di anomalia; la cooperazione e lo scambio di informazioni a livello sia nazionale sia internazionale.

Alle Autorità di vigilanza sono attribuiti compiti regolamentari e di controllo sulle modalità di attuazione degli obblighi di adeguata verifica del cliente e di registrazione dei rapporti e delle operazioni, nonché sull'adeguatezza degli assetti organizzativi e procedurali interni dei soggetti vigilati. Sono previsti anche poteri sanzionatori.

Come ho già detto, tra le finalità della Vigilanza bancaria e finanziaria e quelle della normativa in tema di prevenzione del riciclaggio sussistono significative convergenze: un intermediario coinvolto, anche inconsapevolmente, in vicende criminali è infatti esposto a rischi legali e di reputazione, che ne possono minare la stabilità, l'efficienza e la capacità competitiva. Non è comunque tollerabile che l'obiettivo del profitto possa essere disgiunto dalla correttezza dei comportamenti.

Al fine di assicurare una gestione sana e prudente degli intermediari, appositi istituti di vigilanza mirano a verificare l'onorabilità e la professionalità degli esponenti aziendali e l'onorabilità degli azionisti rilevanti, a vagliare le caratteristiche dei soggetti cui fa capo la proprietà, a promuovere la trasparenza e la correttezza dei rapporti con la clientela, ad assicurare l'adeguatezza dell'organizzazione aziendale con particolare riguardo ai controlli interni, a impedire l'accesso al settore finanziario di operatori poco affidabili.

I rapporti di complementarità intercorrenti tra le finalità della Vigilanza bancaria e finanziaria e le finalità della disciplina antiriciclaggio trovano conferma nella nuova regolamentazione prudenziale sui requisiti patrimoniali: tutti i rischi aziendali - ivi compresi quelli di riciclaggio - devono essere presidiati, adottando metodologie e tecniche di gestione del rischio calibrate, secondo un principio di proporzionalità, in relazione alla natura dei rischi, alle dimensioni e alla complessità dell'intermediario.

La collocazione istituzionale della UIF all'interno della Banca d'Italia consente di sviluppare significative sinergie funzionali. La piena valorizzazione della collaborazione è l'obiettivo del protocollo d'intesa recentemente sottoscritto.



### 3.3. I lavori in corso

A) *Modifiche al d.lgs. 231/2007* - Il d.lgs. 231/2007 è intervenuto efficacemente riordinando un complesso di norme stratificatesi in un lungo periodo di tempo. Tuttavia, l'opera di razionalizzazione non può considerarsi compiuta.

La nuova disciplina ha posto subito problemi interpretativi e applicativi, accentuati dalla fase transitoria di ultrattività delle precedenti disposizioni, resasi necessaria per evitare soluzioni di continuità nel quadro normativo. L'attesa di interventi correttivi ha rallentato l'attuazione del decreto e non ha giovato alla tempestiva e corretta applicazione dei nuovi principi in esso contenuti.

Un primo limitato intervento correttivo è stato effettuato nell'agosto del 2008, con riguardo alle limitazioni all'utilizzo del contante e dei titoli al portatore. Con il ripristino di "soglie" più elevate l'obiettivo di agevolare la correntezza dei pagamenti di ammontare non particolarmente rilevante ha prevalso rispetto a quello di ampliare l'ambito della tracciabilità. Il prossimo recepimento della Direttiva sui servizi di pagamento perseguirà comunque la riduzione dell'utilizzo del contante.

Il d.d.l. "sicurezza", approvato il 2 luglio u.s. e non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale, recepisce alcune modifiche auspiccate nel corso della testimonianza che ho reso lo scorso anno alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato. In particolare, con riferimento alla documentazione che i *money transfer* devono acquisire dai cittadini extra-comunitari, è stato accolto il testo proposto dalla Banca d'Italia d'intesa con la Guardia di finanza.

Un apprezzabile passo avanti per affrontare le problematiche interpretative della normativa antiriciclaggio è rappresentato dallo schema recante modifiche al d.lgs. 231/2007, licenziato il 26 giugno dal Consiglio dei Ministri e attualmente all'esame delle Commissioni Parlamentari.

La prevista attribuzione alla UIF del compito di emanare istruzioni sul contenuto minimo delle segnalazioni di operazioni sospette e di definirne i criteri di approfondimento potrà migliorare la qualità delle segnalazioni, accrescere l'efficacia dell'analisi finanziaria, evitare che la mole crescente delle comunicazioni, molte delle

quali di scarso rilievo, si traduca in un impiego inefficiente e dispersivo delle risorse a disposizione.

*B) Disposizioni delle Autorità di vigilanza di settore* - Come ho ricordato, il d.lgs. 231/2007 prevede che le Autorità di vigilanza di settore, d'intesa tra loro, emanino disposizioni attuative rivolte ai soggetti vigilati per disciplinare gli obblighi di adeguata verifica del cliente e di registrazione dei rapporti e delle operazioni, nonché l'organizzazione, le procedure e i controlli interni. Quanto prima porteremo a compimento la procedura di consultazione pubblica sulle nuove disposizioni, che saranno definitivamente emanate entro l'anno.

In materia di adeguata verifica le nuove norme forniranno indicazioni sulle misure da adottare per adempiere agli obblighi, modulandone l'intensità e l'estensione secondo il grado di rischio di riciclaggio.

Il provvedimento in materia di registrazione nell'Archivio unico informatico (AUI) – già posto in consultazione pubblica – migliora l'attuale sistema di registrazione e lo adegua alle innovazioni introdotte dal d.lgs. 231/2007 (es. individuazione del titolare effettivo).

Le disposizioni sull'organizzazione - in coerenza con la normativa di vigilanza in materia di *governance*, *compliance* e controlli interni - fisseranno, secondo criteri di proporzionalità, gli obiettivi della disciplina, rimettendo all'autonomia degli intermediari la concreta individuazione delle soluzioni organizzative più idonee. Verrà sottolineata l'esigenza di un pieno coinvolgimento degli organi societari di vertice nella definizione delle politiche aziendali antiriciclaggio.

In attuazione degli obblighi internazionali e comunitari in tema di contrasto alla proliferazione di armi di distruzione di massa, la Banca d'Italia ha recentemente emanato istruzioni operative per gli intermediari con riguardo ai rapporti eventualmente intrattenuti con soggetti coinvolti in programmi di sviluppo di armi di distruzione di massa.

*C) Indicatori di anomalia* – E' a buon punto l'aggiornamento degli indicatori di anomalia, che rappresentano uno strumento essenziale di ausilio agli operatori nell'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva; la corretta selezione dei profili oggettivi e soggettivi delle operazioni da segnalare come sospette ne migliora la qualità e consente di snellire e accelerare l'attività della UIF e delle autorità investigative.

Il coinvolgimento di diverse autorità nell'emanazione degli indicatori, che la UIF ha il compito di proporre, allunga i tempi anche se muove dall'intento di tenere in adeguata considerazione le differenti attività economiche, commerciali e professionali dei soggetti destinatari degli obblighi di collaborazione attiva.

L'aggiornamento degli indicatori di anomalia destinati alle banche e agli altri intermediari finanziari persegue l'obiettivo di adeguare il cd. "Decalogo" emanato nel 2001 e di definire specifici modelli e schemi di comportamento.

Gli indicatori per gli operatori non finanziari saranno sottoposti al prossimo Comitato di Sicurezza Finanziaria. Riguardo ai professionisti, il Ministero di Giustizia si appresta alle consultazioni con gli Ordini professionali. La UIF ha avviato i lavori per la redazione di indicatori per la pubblica amministrazione.

#### 3.4. Completamento del quadro normativo

I limiti della legge-delega non consentono allo schema recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri di risolvere tutte le criticità del d.lgs. 231/2007.

Per fornire agli operatori una cornice giuridica certa, è opportuno che al Governo sia conferita una nuova delega per la redazione di un testo unico. In tale ambito, il legislatore potrebbe innanzitutto specificare le modalità di applicazione dell'obbligo di astensione dall'eseguire le operazioni, rendere maggiormente flessibili le procedure di emanazione degli indicatori di anomalia, individuare chiaramente i responsabili degli obblighi di comunicazione posti a carico degli organi interni di controllo.

La delega dovrebbe consentire di intervenire anche sull'apparato sanzionatorio, che presenta considerevoli profili di criticità, che già rilevai nella audizione del 2007.

Nel vigente quadro normativo convivono infatti, da un lato, il principio dell'approccio basato sul rischio, che incoraggia gli operatori a valutazioni discrezionali e soggettive; dall'altro, un apparato sanzionatorio che punisce le omissioni in base a parametri rigidi e oggettivi.

Molte sanzioni penali colpiscono condotte di scarsa potenzialità offensiva ovvero ipotesi di carenza di controllo, che dovrebbero rilevare solo sul piano amministrativo (es. casi fortuiti di mancata osservanza degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione delle operazioni nell'Archivio unico informatico). Né va dimenticato il paradosso che l'omessa istituzione dell'archivio informatico o del registro della clientela non è reato, mentre è tale l'omissione o il ritardo anche di una sola registrazione. Risultano più efficaci sanzioni amministrative pecuniarie piuttosto

che misure penali lievi, destinate a rapida prescrizione e che finiscono, in genere, per colpire solo dipendenti sprovvisti di significativi poteri decisionali.

Anche il sistema sanzionatorio amministrativo previsto nel decreto evidenzia incoerenze di principio nell'individuazione dei responsabili: norme che imputano la responsabilità alle persone fisiche coesistono con altre che la pongono a carico delle persone giuridiche. Sono inoltre previsti meccanismi di quantificazione delle sanzioni pecuniarie che, parametrandone l'entità all'importo delle operazioni, producono spesso effetti del tutto sproporzionati.

Secondo la nostra legge penale l'autore del reato presupposto non può essere punito anche per riciclaggio. La positiva esperienza di altri Paesi, richiamata anche nel 2005 dal Fondo Monetario Internazionale, suggerirebbe di allineare la nozione penale a quella amministrativa, introducendo il reato di "autoriciclaggio".

Iniziative parlamentari in tal senso non mancano: due proposte di legge (A.S. n. 733-bis e A.S. n. 1454) mirano a modificare il codice penale (artt. 648 *bis* e *ter*) al fine di perseguire anche l'autore del reato presupposto. La prima proposta esclude la punibilità per autoriciclaggio degli "atti di godimento che non eccedono l'uso dei beni secondo la loro naturale destinazione", ovvero i casi di utilizzo dei proventi del reato presupposto per "finalità non speculative, imprenditoriali o commerciali". In proposito, osservo che il ricorso ai concetti di "naturale destinazione" del bene o di "finalità non speculative" risulta di difficile interpretazione e applicazione pratica. Condivido, comunque, l'intento di circoscrivere le ipotesi di autoriciclaggio: va infatti considerato che in Italia tutti i reati non colposi possono attualmente costituire presupposto di riciclaggio e che, nel confronto internazionale, il nostro ordinamento qualifica come reati molti comportamenti che in altri Paesi non hanno rilevanza penale. In molti Stati esteri la punizione dell'autoriciclaggio è accompagnata dalla delimitazione dei reati presupposto ovvero dall'individuazione di una soglia di rilevanza legata alla gravità del reato.

Molte segnalazioni di operazioni sospette attengono a violazioni della legge fiscale che possono assumere la veste di reato. In questi casi, la suddivisione di competenze tra la UIF e la Guardia di finanza comporta inutili duplicazioni di analisi e dilata i tempi di accertamento. E' necessario che la legge consenta alla UIF di trasmettere direttamente al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV) le segnalazioni della specie, superando l'attuale impostazione sequenziale degli approfondimenti. Ne risulterebbe agevolata anche l'attività di recupero a tassazione di risorse sottratte all'imposizione fiscale.

Altre ipotesi ricorrenti – ad esempio le segnalazioni relative al *phishing* e al *money transfer* - potrebbero essere trattate contestualmente dalla UIF e dalla Guardia di finanza.

Per approfondire le segnalazioni, attualmente la UIF può rivolgersi esclusivamente ai soggetti rientranti tra le categorie tenute agli obblighi antiriciclaggio. Analogamente a quanto previsto per la Consob per i reati di *insider trading* e aggio, credo sia opportuno attribuire alla UIF un potere generale di richiesta di dati e notizie, nonché di audizione personale nei confronti di tutti i soggetti comunque coinvolti in fattispecie in corso di approfondimento.

Oggi la UIF può ottenere le informazioni investigative solo per soddisfare richieste provenienti da FIU estere. Anche per corrispondere a quanto stabilito dalla direttiva comunitaria, occorre che questa facoltà di accesso divenga incondizionata. Il possesso di tali informazioni consentirebbe un più compiuto e tempestivo inquadramento dei casi trattati e una più efficace determinazione delle priorità di intervento.

Infine, in caso di accertamento di gravi violazioni della disciplina antiriciclaggio, alla UIF andrebbe riconosciuto un ruolo di impulso per l'adozione di provvedimenti interdittivi da parte delle autorità di vigilanza e degli ordini professionali nei confronti dei soggetti di rispettiva pertinenza.

#### **4. Le segnalazioni di operazioni sospette**

##### 4.1. Il sistema delle segnalazioni

L'intero sistema antiriciclaggio è alimentato dalle segnalazioni di operazioni finanziarie ritenute sospette, provenienti da una ampia gamma di operatori economici e dirette alla UIF.

La segnalazione non costituisce una denuncia, ma una collaborazione doverosa richiesta a soggetti che, per l'attività svolta, vengono a conoscenza di elementi utili per l'accertamento di ipotesi di riciclaggio.

Specie in alcune realtà territoriali, la collaborazione è suscettibile di esporre gli operatori a rischi di ritorsione; particolarmente rigorosa dev'essere quindi la tutela

dell'anonimato, specie nelle vicende in cui è implicata la criminalità organizzata.

Il d.lgs. 231/2007 impone agli intermediari la massima riservatezza sull'identità del dipendente che effettua la segnalazione; prescrive che gli organi investigativi omettano, nelle denunce trasmesse all'Autorità Giudiziaria, ogni indicazione delle persone e degli intermediari segnalanti; prevede che la stessa Autorità Giudiziaria possa conoscere gli autori delle segnalazioni solo adottando un decreto motivato. L'interposizione della UIF tra gli operatori e gli organi investigativi costituisce un filtro di protezione per i soggetti coinvolti, favorendone la collaborazione.

Le segnalazioni inviate dagli operatori economici sono oggetto di approfondimento finanziario da parte della UIF, che acquisisce ulteriori notizie presso i soggetti obbligati; utilizza informazioni e dati in suo possesso; si avvale di archivi esterni ai quali può accedere; scambia, con assoluta correttezza operativa, informazioni con omologhe autorità estere. L'approfondimento può estendersi anche a operazioni sospette non segnalate, di cui la UIF venga comunque a conoscenza.

In relazione all'esito delle analisi, le segnalazioni rilevanti vengono trasmesse al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV) e alla Direzione investigativa antimafia (DIA), che ne informa il Procuratore nazionale antimafia qualora siano attinenti alla criminalità organizzata.

In stretta collaborazione con gli organi investigativi, la UIF può sospendere l'esecuzione di operazioni sospette per un massimo di cinque giorni lavorativi: dal gennaio 2008 tale potere è stato esercitato ben 35 volte. La speditezza decisionale e operativa che caratterizza la UIF permette di adottare il provvedimento con immediatezza, aprendo la strada al sequestro o alla confisca da parte dell'Autorità Giudiziaria. In più occasioni si è riusciti a impedire l'espatrio di capitali di origine illecita; in altri casi, la UIF ha promosso provvedimenti sospensivi di FIU estere, bloccando oltre confine fondi illeciti per il successivo recupero con le forme di rito.

Sono state talora manifestate perplessità circa l'efficacia del sistema fondato sulla segnalazione delle operazioni sospette, in quanto esso fornirebbe un apporto

modesto all'avvio, e ancor più alla conclusione, di procedimenti penali per il reato di riciclaggio.

In proposito, occorre considerare che una delle finalità principali del sistema è quella di prevenire l'utilizzo dei circuiti dell'intermediazione finanziaria da parte della criminalità; le segnalazioni di operazioni sospette si muovono in questa logica essenzialmente preventiva. Né va trascurato che spesso le segnalazioni forniscono lo spunto per indagini e procedimenti penali che colpiscono i reati presupposto piuttosto che quello di riciclaggio; ciò anche a causa dei limiti giuridici di carattere sostanziale e processuale che ostacolano l'accertamento di quest'ultima fattispecie.

Tutti gli oneri di verifica e di segnalazione posti a carico degli operatori e la successiva analisi da parte della UIF accrescono per i criminali il rischio di essere intercettati, aumentano i costi di "trasformazione in attività spendibili" dei proventi del crimine, ostacolano il coinvolgimento degli operatori nell'attività di riciclaggio.

L'esperienza evidenzia ancora criticità nel rispetto puntuale della normativa: verifiche insufficienti della clientela, registrazioni incomplete negli archivi aziendali, processi carenti di valutazione delle operazioni anomale, ritardi e omissioni nelle segnalazioni, scarsa formazione del personale, metodologie di controllo poco incisive.

E' sempre in agguato il rischio che, per il proprio tornaconto o per malintese convenienze aziendali, taluni operatori, a diversi livelli decisionali, possano indursi ad accettare o addirittura a ricercare fondi di dubbia provenienza. Sta ai vertici aziendali vigilare, dotarsi di idonei assetti organizzativi e porre in essere adeguate procedure perché ciò non avvenga.

Quale complemento all'azione di controllo, la Banca d'Italia ha promosso un'intensa attività formativa: oltre a diversi incontri addestrativi interni, è stato recentemente organizzato un seminario rivolto ai responsabili della *compliance* dei maggiori gruppi sul ruolo delle banche e delle Autorità nell'attività di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

#### 4.2.1 flussi informativi

L'impegno della UIF nel migliorare i livelli quantitativi e qualitativi della collaborazione comincia a produrre effetti (cfr. grafico n. 1 e annessa tabella).

Nel 2008 le segnalazioni di operazioni sospette (circa 14.600) sono cresciute del 16 per cento rispetto all'anno precedente; nel primo semestre del 2009 vi è stato un ulteriore, forte incremento di quasi il 50 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008. Il dato tendenziale dell'anno in corso si attesta quindi intorno alle 20.000 segnalazioni.

L'aumento delle segnalazioni nella fase di *start up* della UIF ha richiesto un impegno straordinario, che ha prodotto risultati di rilievo in termini di capacità produttiva: nel corso del 2008 sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi quasi 13.400 segnalazioni, circa il 14 per cento in più rispetto al 2007. L'aumento si è concentrato in particolare nel secondo semestre, dopo l'avvio del nuovo assetto organizzativo, con un incremento di oltre il 36 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Ancor più sostenuto è stato l'aumento della produzione nel 2009: ad oggi, circa 10.350 segnalazioni trasmesse, oltre il 50 per cento in più rispetto allo stesso periodo del 2008.

L'incremento delle segnalazioni è un risultato che va apprezzato, ma non è sufficiente. La cultura della "collaborazione attiva" continua a essere diffusa solo presso alcune categorie di soggetti obbligati (cfr. grafico n. 2).

Circa il 70 per cento delle segnalazioni proviene, infatti, dalle banche; aggiungendo Poste Italiane, si raggiunge quasi il 90 per cento.

Nel 2008 le segnalazioni di professionisti e operatori non finanziari si sono addirittura ridotte rispetto ai livelli, già molto modesti, dell'anno precedente (173 segnalazioni rispetto alle 215 del 2007). Anche in termini qualitativi queste segnalazioni risultano di scarsa utilità, tanto che circa la metà di quelle esaminate nel 2008 sono state archiviate.

L'imminente aggiornamento degli indicatori di anomalia, la revisione del contenuto minimo della segnalazione e il superamento di talune incertezze



interpretative consentiranno di migliorare la qualità del contributo dei professionisti e di conseguire una ragionevole composizione tra le esigenze di osservanza della norma e quelle connesse con lo svolgimento delle prestazioni professionali.

La distribuzione territoriale delle operazioni sospette è strettamente correlata con il livello del Pil di ciascuna regione (cfr. grafico n. 3 e annessa tabella). Sembra quindi che il luogo nel quale l'attività di riciclaggio si realizza sia determinato più dalla domanda di fondi espressa dall'economia legale che dall'offerta proveniente dal mercato illegale. Ciò deve indurre tutte le autorità pubbliche, gli intermediari e gli altri soggetti coinvolti a esercitare la massima attenzione anche nelle aree più sviluppate del nostro Paese.

Ma non ci si può nascondere che il numero di segnalazioni provenienti dalle aree di tradizionale insediamento della criminalità organizzata appare sorprendentemente basso. E' probabile che i soggetti chiamati a fare le segnalazioni subiscano, in queste zone, una particolare pressione ambientale. Con il fine di sollecitarli affinché adempiano con il massimo scrupolo agli obblighi antiriciclaggio, la Vigilanza della Banca d'Italia e la UIF hanno intensificato la propria attività di verifica in questi territori.

Se, come è prevedibile, il flusso di segnalazioni continuerà a crescere, sarà indispensabile predisporre interventi che garantiscano l'efficacia e la tempestività del processo di analisi. Già oggi una prima selezione tende a stabilire la priorità di trattazione, per evitare ritardi nell'esame delle segnalazioni significative. L'organico della UIF sarà potenziato in coerenza con i crescenti carichi di lavoro. E' in corso un aggiornamento dei metodi e delle procedure di analisi.

Suscettibile di miglioramento è anche la tempestività nell'invio delle segnalazioni da parte degli operatori, che pervengono spesso con un significativo ritardo rispetto all'effettuazione dell'operazione. Tale ritardo può dipendere dal fatto che il sospetto sull'operazione non emerge al momento dell'effettuazione della stessa, ma viene in considerazione successivamente, con l'applicazione di procedure informatiche o con l'acquisizione di ulteriori informazioni sul cliente (es. sottoposizione a indagine da parte dell'Autorità Giudiziaria).

Occorre che alla crescita del numero di segnalazioni si accompagni un miglioramento della "qualità". Sono ancora frequenti le segnalazioni a carattere essenzialmente cautelativo; quelle per le quali l'operatore non appare aver effettuato uno scrutinio ragionato dei motivi di sospetto; come pure quelle prive dei necessari elementi informativi. L'intensificazione in corso degli accertamenti ispettivi ha anche il fine di sensibilizzare gli operatori alla necessità di curare meglio qualità e quantità delle informazioni trasmesse.

Oltre alle operazioni sospette, la UIF riceve mensilmente segnalazioni aggregate a livello comunale, trasmesse dalle banche e dai principali intermediari finanziari e relative alle operazioni effettuate dalla clientela. L'analisi di questi dati si rivela utile per affiancare le evidenze tratte dalle segnalazioni di operazioni sospette e per supportare l'attività ispettiva. Si sta quindi provvedendo ad arricchire questo flusso informativo.

## **5. I controlli sugli intermediari e la collaborazione**

L'azione antiriciclaggio della Vigilanza si sviluppa nell'ambito delle ordinarie ispezioni (163 nel 2008), in accertamenti mirati presso le direzioni generali (4 nel 2008) e nelle verifiche su base territoriale presso singole dipendenze (149 fino a febbraio scorso).

Tale ultima tipologia di verifiche ha finora interessato, in via prioritaria, 71 dipendenze in Calabria (maggio-luglio 2008) e 78 sportelli nelle province di Bologna, Ferrara, Forlì, Ravenna, Rimini, Reggio Emilia, Ancona e Pesaro (novembre 2008-febbraio 2009).

Nei primi 18 mesi di attività la UIF ha condotto 34 interventi ispettivi (22 di carattere generale e 12 approfondimenti mirati); particolare attenzione è stata dedicata agli intermediari insediati in Calabria e Campania. L'azione di controllo è orientata dalle informazioni acquisite tramite le segnalazioni di operazioni sospette, dai dati aggregati trasmessi dagli intermediari e dalle notizie pervenute da altre istituzioni. In tale contesto, hanno assunto rilevanza anche le segnalazioni inoltrate dagli organi di controllo degli intermediari in ordine alle infrazioni riscontrate nello svolgimento dei propri compiti.

Tanto la UIF che la Vigilanza provvedono a segnalare all'Autorità Giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale (complessivamente 57 nel 2008).

Le anomalie riscontrate hanno dato origine, in molti casi, a procedure sanzionatorie amministrative: la Vigilanza nel 2008 ha irrogato sanzioni pecuniarie per oltre 200.000 euro, la UIF ha dato avvio a 28 procedure per ipotesi di omessa segnalazione di operazioni sospette.

Nelle ipotesi più gravi, la Vigilanza ha adottato provvedimenti di rigore che hanno portato, a seconda del soggetto coinvolto, all'attivazione della procedura di amministrazione straordinaria prevista dal Testo Unico bancario ovvero alla cancellazione dal relativo albo od elenco.

L'azione di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si alimenta anche attraverso la collaborazione tra tutte le autorità coinvolte nella materia. La Banca d'Italia si è fatta parte attiva affinché i meccanismi di cooperazione definiti dal d.lgs. 231/2007 ricevano piena ed effettiva attuazione.

La Vigilanza e la UIF partecipano ai lavori del Comitato di Sicurezza Finanziaria, al quale sono assegnate le funzioni di analisi e coordinamento in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

L'art. 9 del d.lgs. 231/2007 ha aperto nuove opportunità per una più intensa collaborazione con l'Autorità Giudiziaria. Dal 2008 sono già pervenute alla UIF 12 richieste di collaborazione continuativa. L'Unità ha corrisposto prontamente a tali istanze e intende favorire ulteriormente queste forme di collaborazione istituzionale che non comportano oneri a carico dello Stato.

Con riferimento alle gravi irregolarità riscontrate nei rapporti tra banche italiane e intermediari insediati a S. Marino, particolarmente proficua è stata la collaborazione con la Procura della Repubblica di Forlì: si è fornito un fattivo contributo alla soluzione di complesse problematiche, conducendo approfondimenti di carattere normativo, amministrativo e ispettivo, anche al fine di tracciare i flussi finanziari oggetto di indagine; l'Autorità inquirente ha costantemente informato la Banca d'Italia circa lo sviluppo delle indagini, favorendo l'esercizio dei poteri di vigilanza.

Nell'ambito dei rapporti con l'Autorità Giudiziaria, dal 2008 sono pervenute alla UIF 106 richieste da parte delle Procure. Su istanza dell'Autorità Giudiziaria sono state avanzate 91 richieste a FIU estere. Con alcune Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA) sono in atto forme di collaborazione finalizzate a specifici approfondimenti finanziari e a indagini su particolari tematiche.

Non è infine mancata una fattiva e costante collaborazione con gli organi investigativi. In particolare, la Vigilanza ha concordato con la Guardia di finanza, secondo i criteri e le modalità delineate nel protocollo d'intesa del 2007, un piano di accertamenti ispettivi focalizzato sugli

intermediari iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106 del d.lgs. 385/93, volto a far emergere eventuali elementi di patologia del settore. Dall'entrata in vigore del d.lgs. 231/2007, sono state fornite alla Guardia di finanza, con oltre 500 comunicazioni, le informazioni disponibili per assistere i piani di verifiche antiriciclaggio.

Lo scambio di informazioni tra la UIF e gli omologhi organismi di altri Paesi arricchisce l'approfondimento delle operazioni sospette e consente l'individuazione di ulteriori casi di riciclaggio. In questi 18 mesi sono state inoltrate 143 richieste a FIU estere e si è corrisposto a 785 istanze.

## **6. Conclusioni**

In conclusione mi pare di poter dire che le numerose modifiche normative e istituzionali che il legislatore ha introdotto in materia di lotta al riciclaggio stanno via via producendo gli effetti desiderati. Le informazioni di cui disponiamo sono più estese. L'azione di contrasto si va facendo più intensa e più efficace. La collaborazione fra i numerosi soggetti coinvolti - pubblici e privati, nazionali e internazionali - si accresce. La consapevolezza riguardo alle pericolosissime conseguenze del riciclaggio si va generalizzando.

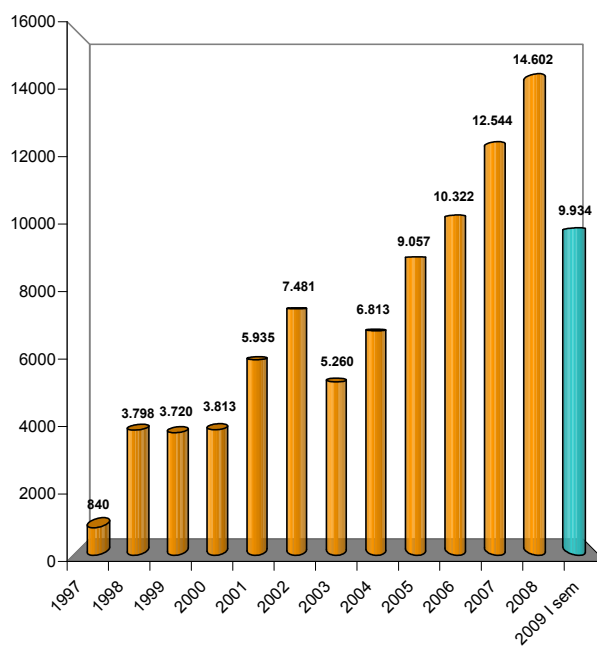
Come ho detto in principio, non dobbiamo nasconderci le difficoltà. E abbiamo ancora ampi margini di miglioramento. Sul piano normativo ho descritto le principali questioni ancora aperte. Sul piano organizzativo mi sono soffermato sugli interventi in corso. Riguardo specificamente alla UIF, nell'ultimo anno e mezzo ne abbiamo accresciuto quantità e qualità delle risorse; continueremo su questa strada. Lavoriamo affinché rafforzi la sua capacità di analisi e di controllo, e affinché intensifichi la collaborazione con gli altri soggetti coinvolti nell'azione di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

E' un *work in progress*. Posso assicurare che non manca il *work* e mi sembra di poter dire che si veda il *progress*. Siamo ovviamente pronti ad ascoltare ogni critica e ogni suggerimento; a partire da quelli che ci giungeranno dagli Onorevoli componenti di questa Commissione. Li consideriamo anzi essenziali per migliorare la qualità del nostro lavoro.

## **GRAFICI E TAVOLE**

Grafico 1

Segnalazioni pervenute



Flussi semestrali di SOS

Anno	SEMESTRE	NUMERO PERVENUTE	NUMERO TRASMESSE	VARIAZIONE PERVENUTE	VARIAZIONE TRASMESSE
2008	PRIMO	6862	5946	5.0%	-5.1%
2008	SECONDO	7740	7436	28.8%	36.3%
2008	TOTALE	14602	13382	16.4%	14.2%
2009	PRIMO	9934	8902	44.8%	49.7%

## Grafico 2

### Segnalazioni per categorie di operatori

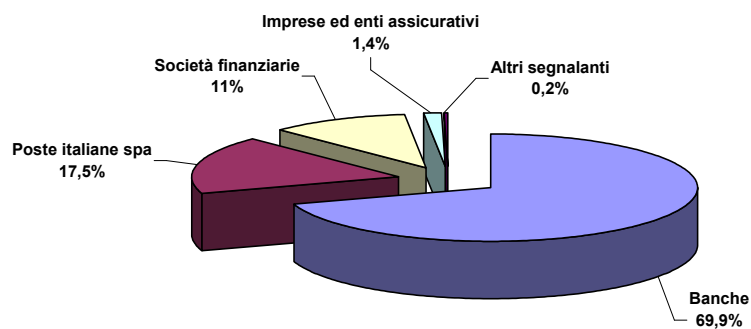
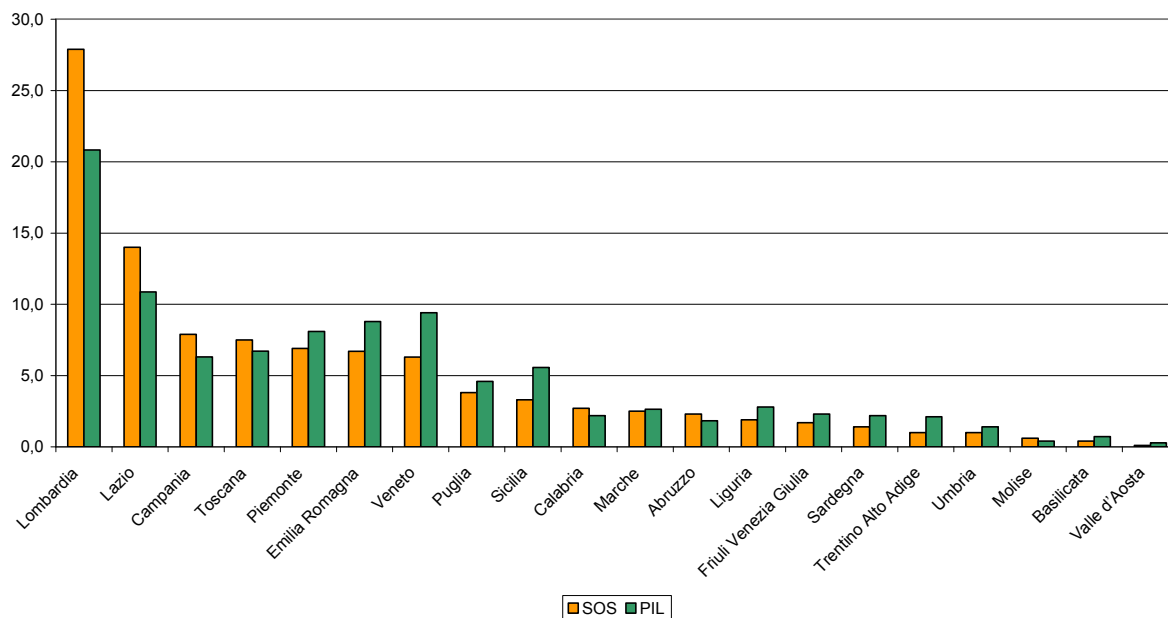


Grafico 3

Ripartizione percentuale per regione delle segnalazioni di operazioni sospette e del PIL



Ripartizione delle segnalazioni degli intermediari finanziari in base alla regione di provenienza

Regioni	2007	2008	I sem. 2009	
	(%)	(%)	(n. SOS)	(%)
Lombardia	27,8	26,9	2.682	27,9
Lazio	15,6	14,2	1.341	14,0
Campania	9,5	9,5	760	7,9
Piemonte	6,4	7,1	667	6,9
Emilia Romagna	6,4	7,0	643	6,7
Veneto	6,9	6,7	608	6,3
Toscana	6,2	6,0	722	7,5
Puglia	3,9	4,1	367	3,8
Sicilia	4,1	3,8	315	3,3
Calabria	2,0	3,4	259	2,7
Friuli Venezia Giulia	1,9	2,0	164	1,7
Liguria	2,1	2,0	181	1,9
Abruzzo	1,7	1,8	225	2,3
Marche	1,8	1,6	244	2,5
Sardegna	1,0	1,2	132	1,4
Trentino Alto Adige	0,8	0,9	98	1,0
Umbria	0,9	0,8	97	1,0
Basilicata	0,4	0,6	35	0,4
Molise	0,5	0,3	54	0,6
Valle d'Aosta	0,1	0,1	10	0,1
Totale	100,0	100,0	9.604	100,0

Fonte: UIF

Per riferimento: PIL 2007

		%
Lombardia	319.480	20,8
Lazio	166.709	10,9
Campania	96.797	6,3
Piemonte	124.158	8,1
Emilia Romagna	134.906	8,8
Veneto	144.269	9,4
Toscana	103.074	6,7
Puglia	70.320	4,6
Sicilia	85.512	5,6
Calabria	33.669	2,2
Friuli Venezia Giulia	35.381	2,3
Liguria	42.845	2,8
Abruzzo	27.898	1,8
Marche	40.417	2,6
Sardegna	33.464	2,2
Trentino Alto Adige	32.183	2,1
Umbria	21.484	1,4
Basilicata	10.980	0,7
Molise	6.280	0,4
Valle d'Aosta	4.242	0,3
Totale	1.534.067	100,0

Fonte: ISTAT