

**L'integrità della finanza:
dovere civile, condizione di sviluppo, requisito di sana gestione**

Intervento di L. Federico Signorini

**Direttore Centrale per la Vigilanza Bancaria e Finanziaria
Banca d'Italia**

**Ordine degli Avvocati di Rimini
Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili di Rimini
Associazione dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili**

Rimini, 5 ottobre 2012

Corruzione, evasione fiscale, riciclaggio sono piaghe odiose; causano sperequazioni e alterazioni dei meccanismi di mercato; stravolgono gli incentivi a favore di attività improduttive o dannose. Ingiustizia e inefficienza vanno a danno di tutti, ma specialmente delle fasce di popolazione e dei settori economici più deboli. Le risorse sottratte o deviate dall'attività criminale costituiscono un peso che grava sul benessere collettivo, un limite allo sviluppo.

Con tutte le difficoltà e le sofferenze che provoca, la crisi che stiamo attraversando può forse almeno determinare una maggiore sensibilità delle istituzioni e della società per il tema della legalità; una maggiore attenzione alla necessità di contrastare i comportamenti illeciti che minacciano la convivenza civile

Purtroppo, la recessione offre grandi opportunità ai sodalizi criminali. Accresciuti squilibri finanziari possono indurre individui e imprese a ricercare il falso rimedio dell'usura, rendendoli vulnerabili ai tentativi del mondo della criminalità di estendere il proprio controllo sull'economia legale. La caduta di fiducia nelle attività d'investimento finanziario può spingere – com'è stato effettivamente constatato – a un incremento delle transazioni in contanti e al ricorso massiccio a beni rifugio quali l'oro e gli altri metalli preziosi, facilitando l'uso di mezzi di pagamento meno tracciabili. Più in generale, la ridotta capacità di attrazione dell'economia legale può aprire spazi più ampi a quella criminale. Ogni recessione rischia quindi di stringere di più il nodo dell'economia irregolare, di consolidare l'abitudine all'illegalità.

È un rischio che va combattuto; certo prima di tutto per dovere civile, ma non solo per questo. Il dazio sociale ed economico che l'economia illegale impone alla collettività è alto; alla lunga, essa costituisce un vincolo permanente alla crescita.

Nel settore finanziario in particolare, le interferenze di tipo illecito e criminale – che possono realizzarsi anche senza la consapevolezza delle vittime – mettono in pericolo la stabilità degli operatori coinvolti e la libertà del mercato. La prevenzione e il contrasto dei reati finanziari sono quindi parte essenziale dell'attività imprenditoriale. Il rigoroso rispetto della legge è cardine della sana e prudente gestione.

Nel corso del mio intervento accennerò ai costi economici della criminalità, rammenterò le iniziative prese a livello internazionale, descriverò l'azione della Vigilanza a difesa della legalità, soprattutto nel campo della lotta al riciclaggio, e illustrerò alcune possibili linee di azione per rendere le difese del sistema finanziario italiano ancor più efficaci.

Economia criminale e costi economici della criminalità: concetti e stime empiriche

L'attività criminale impedisce il pieno funzionamento dei meccanismi di mercato. Crimini come il riciclaggio o l'evasione fiscale forniscono un ingiusto vantaggio competitivo. La corruzione distorce il processo di allocazione delle risorse, premiando il contatto con l'amministratore o il funzionario disonesto, piuttosto che l'innovazione, la qualità e

l'efficienza. L'utilizzo improprio d'informazioni privilegiate influenza la formazione dei prezzi, turbando la dinamica del mercato, ostacolando per questa via il soddisfacimento efficiente della domanda.

Oltre a quelli diretti, l'economia reale sopporta costi indiretti dovuti all'attività criminale, specie se organizzata, diffusa sul territorio. Un canale – fra i tanti che si potrebbero menzionare – interessa particolarmente l'istituzione che rappresento: il canale del credito. Per le banche, una conseguenza immediata di un livello elevato di criminalità consiste nell'aumento dei costi per la sicurezza e la protezione. Un secondo effetto, forse meno immediato ma certo più importante e pervasivo, consiste nella difficoltà per le banche di valutare correttamente la qualità dei soggetti che chiedono prestiti. Dove l'illegalità è diffusa e l'opacità prevale, le asimmetrie informative tipiche dell'attività creditizia si accentuano e i costi necessari per superarle si innalzano; le banche possono essere più restie a concedere il credito, chiedere maggiori garanzie e tassi più alti. Empiricamente, l'alta incidenza di frodi e truffe nelle aree a più alto tasso di criminalità si associa, com'è stato mostrato, a un maggior costo del credito per le imprese¹. Se l'offerta del credito deve fare i conti con maggiori oneri impropri, le imprese, l'economia ne risentono.

Le interferenze di tipo illecito e criminale espongono a gravi pericoli anche la stabilità degli stessi intermediari finanziari e i diritti di chi si sia loro affidato. Un intermediario coinvolto, anche inconsapevolmente, in vicende criminali è esposto a rischi legali e di reputazione che ne possono minare la stabilità, l'efficienza e la capacità competitiva. In casi del genere, anche una florida situazione economica e patrimoniale può diventare precaria e degenerare.

Fare statistiche sul valore economico delle attività criminali e sui relativi costi è intrinsecamente difficile. Le stime variano ampiamente, sia per la definizione sottostante, sia per i metodi usati, per forza di cose indiretti. Può essere utile un breve *excursus* di alcuni lavori empirici disponibili.

L'Istat (2012)² ha stimato che nel 2008 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico fosse compreso tra 255 e 275 miliardi di euro, valori pari, rispettivamente, al 16,3 e al 17,5 per cento del PIL. L'economia sommersa, in questa definizione, è la produzione di beni e servizi che, pur essendo in sé legale, sfugge all'osservazione diretta perché interessata da evasione fiscale o contributiva; sono quindi escluse le attività propriamente criminali.

Eurispes, sulla base di fonti di varia natura, comprese indagini presso famiglie e imprese e dati della vigilanza tributaria, valuta l'economia criminale in circa l'11 per cento del PIL per il 2007. Con metodi simili, Confesercenti stima un dato un po' inferiore, circa il 7 per cento del PIL.

1 Cfr. Bonaccorsi di Patti, E. (2009), "*Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans*", Banca d'Italia, Quaderni di Economia e Finanza, n. 52.

² ISTAT (2012), Rapporto Annuale 2012, La situazione del Paese, pp. 205-209.

Uno studio condotto dalla Banca d'Italia in collaborazione con ricercatori di alcune università³ utilizza una variante del currency demand approach⁴ per stimare distintamente la componente di economia sommersa collegata ad attività classificabili come legali, ma esercitate irregolarmente (per evasione fiscale, tributaria o contributiva), dalla componente illegale in senso stretto (escludendo i reati violenti, furti, estorsioni, rapine, usura; si tratta quindi soprattutto di prostituzione e commercio di droghe illecite). Nel quadriennio 2005-2008 il sommerso fiscale viene stimato pari al 16,5 per cento del PIL e quello intrinsecamente illegale al 10,9 per cento. In questo studio il Centro-Nord mostra un'incidenza maggiore rispetto al Sud sia del sommerso da evasione, sia di quello associato ad attività illegali. Secondo gli autori, la maggiore incidenza del fenomeno nel Centro-Nord probabilmente si giustifica con il fatto "che l'utilizzo di contante per transazioni illegali riguarda specificamente attività criminali – traffico di stupefacenti e prostituzione – che, pur potendo avere 'centri decisionali' localizzati al Sud, per effetto della mobilità delle risorse della criminalità organizzata e della concentrazione del 'mercato al dettaglio' per questi beni e servizi nelle aree più ricche del paese, trovano una diffusione più intensa nelle province del Centro-Nord".

Tuttavia i riflessi del crimine sull'economia non sono tutti sommersi o illegali in sé: occorre anche considerare il reimpiego di denaro di provenienza illecita in attività lecite, al fine sia di dissimularne l'origine, sia di favorirne il reinvestimento. Un altro studio accademico⁵ ha proposto una stima macroeconomica del riciclaggio di denaro in Italia nel periodo tra il 1981 e il 2001. Il modello adottato suggerisce che nel periodo considerato l'attività di riciclaggio sia stata pari a circa il 12 per cento del PIL. Lo studio mostra inoltre che il riciclaggio ha natura anti-ciclica: aumenta nei periodi di crisi.

Infine, il costo economico della criminalità è concetto ancora diverso: non ha direttamente a che vedere con il valore delle attività illecite, comunque definite, ma guarda alla compressione del reddito complessivo provocata dalla criminalità, specie organizzata, per via di costi imposti, risorse allocate in modo inefficiente, investimenti scoraggiati o attività comunque impedito. È forse il concetto più importante di tutti per il benessere collettivo, ma anche il più difficile da tradurre in una valutazione empirica. Una recente analisi econometrica condotta dalla Banca d'Italia⁶ propone una stima complessiva delle perdite, in termini di prodotto interno lordo, che possono essere attribuite alla criminalità organizzata nel Mezzogiorno. Il lavoro confronta lo sviluppo economico di due regioni oggetto di più recente infiltrazione criminale, Puglia e Basilicata, nei decenni precedenti e successivi al diffondersi

³ Cfr. Ardizzi, G., Petraglia, C., Piacenza, M. e Turati, G. (2012), "Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology, with an application to Italy", Banca d'Italia, Temi di Discussione, n.864.

⁴ Il *currency demand approach* è un metodo di stima basato sull'ipotesi che gli scambi al di fuori dell'economia regolare siano realizzati in larga misura attraverso il ricorso al contante, per evitarne la tracciabilità.

⁵ Argentiero, A., Bagella, M. e Busato, F. (2008), "Money laundering in a two-sector model: using theory for measurement", *European Journal of Law and Economics* 26:341-359.

⁶ Cfr. Pinotti, P. (2012), "The economic costs of organized crime: evidence from southern Italy", Banca d'Italia, Temi di Discussione, n. 868.

del contagio mafioso, avvenuto verso la fine degli anni '70, con quello di un gruppo di regioni del Centro-Nord che avevano simili condizioni socio-economiche iniziali. Se valgono le ipotesi assunte, per effetto del contagio le due regioni hanno subito una decurtazione della crescita del PIL pro capite dell'ordine dei 20 punti percentuali in trent'anni; la causa diretta principale sono minori investimenti privati.

Tutte queste valutazioni, seppur disparate per oggetto e per metodo, portano se non altro a una semplice conclusione, cui è difficile sfuggire: l'influenza delle attività illecite sull'economia e i guasti che esse provocano sono di dimensioni significative; non ci si può permettere di ignorarli. La crescente attenzione che si dedica al fenomeno, a livello nazionale, europeo e internazionale, è testimonianza della diffusa consapevolezza di questo fatto.

Lo scenario internazionale

La libertà degli scambi di beni, servizi, persone e capitali, in sé un potente fattore di efficienza e di sviluppo, deve essere assistita da un sistema efficace di difesa della legalità per evitare che essa sia sfruttata dalla criminalità, in particolare dalla criminalità organizzata, a fini illeciti. Disomogeneità nei presidi antiriciclaggio, fiscali e di vigilanza adottati nei diversi paesi favoriscono le organizzazioni criminali in cerca delle condizioni più favorevoli per allocare le proprie disponibilità, minimizzando i rischi di essere individuate e massimizzando le opportunità di trasformazione e reimpiego. Non vi sono zone franche; di fronte a un'azione criminale che prescinde dai contesti nazionali, ma anzi li sfrutta, è imprescindibile una collaborazione a livello internazionale per combattere il fenomeno in tutte le sue manifestazioni.

Di fatto si sono molto accresciute negli ultimi anni le iniziative assunte a livello internazionale per isolare le giurisdizioni i cui sistemi finanziari, grazie a regole insufficienti o prassi accomodanti, favoriscono l'evasione fiscale e il riciclaggio di fondi di provenienza illecita.

Sin dal 2009 i Capi di Stato e di Governo dei Paesi del G20, nel definire gli interventi post-crisi, hanno promosso anche iniziative per proteggere il sistema finanziario ed economico mondiale dai rischi posti dalle cosiddette "giurisdizioni non cooperative". I maggiori organismi di settore – Financial Stability Board, OCSE e GAFI – sono stati incaricati di incoraggiare l'adozione da parte dei Paesi membri delle migliori prassi internazionali e di individuare le giurisdizioni non cooperative, al fine di adottare contromisure adeguate.

Nel 2010 la Banca d'Italia ha chiesto ai gruppi bancari italiani che hanno filiali e filiazioni all'estero di valutare i rischi legati all'attività in giurisdizioni identificate dall'OCSE come non cooperative. Conseguentemente, varie posizioni sono state riconsiderate dalle banche.

Gli standard internazionali premono per una progressiva convergenza dei principi delle normative locali e impongono l'applicazione di controlli rafforzati (informazioni supplementari, procedure di autorizzazione più severe) nei confronti dei soggetti e delle

transazioni che risultano, sulla base di determinati criteri, a maggior rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. La recente revisione degli standard GAFI ha definito un quadro di riferimento più esteso rispetto al passato in cui si chiede, tra l'altro, agli Stati membri di stimolare le sinergie esistenti tra lotta al riciclaggio, repressione dei reati fiscali, prevenzione e contrasto della corruzione. La pressione esercitata sulle giurisdizioni giudicate in ambito internazionale non cooperative ha prodotto risultati positivi; sono numerosi i casi in cui, pur tra mille difficoltà e resistenze, sono stati intrapresi sforzi per allineare le normative nazionali alle migliori prassi in uso. Sia l'OCSE che il GAFI hanno messo in funzione meccanismi di monitoraggio, che danno conto dei progressi compiuti dai Paesi sottoposti a sorveglianza.

In ambito europeo, istituzioni comunitarie e Stati membri stanno lavorando, con l'apporto delle European Supervisory Authorities, per una più marcata armonizzazione delle norme e delle prassi.

Le banche e l'azione della Banca d'Italia

La Banca d'Italia esercita poteri normativi, di controllo e sanzionatori in materia di antiriciclaggio per effetto di specifiche previsioni di legge (d.lgs. 231/2007); ma, più in generale, essa considera l'adozione di comportamenti coerenti con la tutela della legalità come un elemento importante nella valutazione prudenziale delle banche.

Una gestione sana e prudente richiede che l'attività delle banche si mantenga immune da ingerenze di interessi estranei all'obiettivo imprenditoriale e che siano valutati e limitati i rischi. I rischi legali e di reputazione ne sono un elemento, e non tra i meno importanti. La nuova normativa bancaria sul controllo dei rischi, in questo momento in consultazione, dedica specifica attenzione a questo aspetto.

L'attività antiriciclaggio va integrata nel sistema di gestione del rischio delle banche. Metodi efficaci, adeguate soluzioni organizzative e incisivi controlli interni sono un basilare presidio della correttezza dei comportamenti; contribuiscono a preservare la struttura aziendale da infiltrazioni criminali. Le scelte devono coinvolgere il vertice della banca.

Chiediamo alle banche di costituire un'apposita funzione antiriciclaggio, dotata di piena indipendenza e di risorse qualitativamente e quantitativamente adeguate, cui spetti verificare che i modelli organizzativi si mantengano all'altezza delle esigenze e che i controlli sulle procedure siano attuati come previsto. Va assicurata coerenza tra le scelte strategiche effettuate a livello di gruppo bancario e l'attività delle controllate, che devono avere ciascuna un referente o una specifica unità antiriciclaggio. Il coordinamento è particolarmente importante per i gruppi cross-border; in questi casi, la Banca d'Italia chiede che le procedure adottate presso le filiali e filiazioni estere siano in linea con gli standard italiani e assicurino la condivisione delle informazioni a livello consolidato.

Nell'esercizio delle proprie specifiche responsabilità di prevenzione del riciclaggio, la Banca d'Italia utilizza tutte le informazioni disponibili per programmare l'attività di supervisione, specie ispettiva, focalizzandola su intermediari, aree e settori particolarmente

esposti a questo rischio. Tra il 2007 e il 2011 abbiamo condotto oltre 860 accertamenti ispettivi di vigilanza a carattere generale nel corso dei quali è stato anche verificato il rispetto della normativa antiriciclaggio. Nello stesso periodo sono stati effettuati 23 accertamenti mirati al rispetto della normativa antiriciclaggio presso le direzioni generali di intermediari vigilati. Dal maggio del 2008 abbiamo avviato un esteso programma di controlli su singole dipendenze bancarie appartenenti a specifiche aree territoriali ritenute “a rischio”; essi hanno interessato fino a oggi più di 300 sportelli.

La Banca d'Italia esamina sempre i profili antiriciclaggio degli intermediari interessati nel valutare i provvedimenti di vigilanza.

Con l'autorità giudiziaria e con gli organi investigativi si sono stabilite prassi di coordinamento, anche individuando le forme più utili per lo scambio di informazioni. Sono frequenti i casi in cui la Banca d'Italia fornisce informazioni e documenti ai magistrati inquirenti e alla Guardia di Finanza, conducendo, se viene richiesto, anche analisi su complesse questioni bancarie e finanziarie; a sua volta l'autorità giudiziaria comunica alla Banca d'Italia le informazioni di possibile interesse ai fini dell'esercizio dei poteri di vigilanza.

Le verifiche presso gli sportelli hanno finora interessato le zone in cui la criminalità organizzata è più diffusa: non solo regioni meridionali, ma anche aree del Centro Nord. Il contenuto degli accertamenti è stato di volta in volta calibrato in relazione ai rischi più importanti in ciascuna zona, e ai tipi di transazione potenzialmente più rischiosi.

È massima l'attenzione ai rischi di collusione e di corruzione legate a finanziamenti pubblici. Per le operazioni connesse a contributi europei e nazionali, si chiede alle banche di valutare tutte le informazioni sull'assetto proprietario delle imprese interessate e le effettive finalità delle transazioni⁷. Per gli appalti pubblici, un ausilio importante è fornito dai “conti dedicati” che canalizzano, per legge, i flussi finanziari connessi all'esecuzione dei contratti pubblici e dei successivi sub-contratti; alle banche è stato chiesto di controllarne con attenzione l'operatività⁸.

Diverse indagini giudiziarie hanno messo in luce il rischio di infiltrazioni nell'affidamento e nell'esecuzione di contratti pubblici connessi agli interventi di ricostruzione delle aree interessate dal sisma abruzzese. La Banca d'Italia ha intensificato le verifiche presso gli sportelli bancari operanti nell'area e avviato un'ampia collaborazione con la Prefettura dell'Aquila.

Le anomalie riscontrate danno luogo a interventi; in molti casi con sanzioni pecuniarie (ne sono state inflitte per oltre 10 milioni nel 2011) e, nelle ipotesi più gravi, con l'adozione di provvedimenti di rigore (amministrazione straordinaria o cancellazione di intermediari dal relativo albo od elenco, a seconda dei soggetti). Quando vi è una potenziale rilevanza penale, le notizie raccolte vengono segnalate all'autorità giudiziaria. L'incidenza delle sanzioni e

⁷ Cfr. Comunicazioni UIF dell'8 luglio 2010 e del 3 marzo 2011.

⁸ Cfr. Comunicazione UIF del 13 ottobre 2009.

degli altri interventi credo abbia reso ben chiara la determinazione della Banca d'Italia di fare rispettare la normativa in modo rigoroso.

In Italia l'uso della moneta contante, seppure calante, è tuttora maggiore della media europea. Oltre che inefficiente e rischioso, l'uso eccessivo di banconote nei pagamenti favorisce le attività illecite; i limiti stabiliti per legge, e resi ripetutamente più stringenti, aiutano a contrastare il riciclaggio e l'evasione fiscale. Negli ultimi mesi dello scorso anno l'abbassamento della soglia da 5.000 a 2.500 euro ha accentuato la flessione, già in corso, nell'uso del contante⁹. La soglia è stata poi abbassata ancora, a 1.000 euro.

La notevole concentrazione di banconote di grosso taglio (in particolare i pezzi da 500 euro) in province limitrofe a paesi a legislazione fiscale e antiriciclaggio meno stringente è da considerare un indizio della presenza di transazioni che hanno origine in fenomeni illeciti. La Banca d'Italia ha avviato specifiche azioni di monitoraggio sull'operatività in contanti degli intermediari; segnala alla UIF gli eventuali movimenti anomali.

Cerchiamo di favorire, anche con iniziative di educazione finanziaria, la diffusione degli strumenti di pagamento elettronici, che – oltre a essere più efficienti e sicuri per gli interessati – consentono una maggiore tracciabilità dei pagamenti. Un contributo può venire dallo sviluppo di nuove tecnologie che facilitano le transazioni elettroniche di basso importo, come la possibilità di fare piccoli pagamenti con il telefono cellulare.

Nuove regole sull'adeguata verifica della clientela sono state sottoposte a consultazione pubblica in vista dell'emanazione. Chiederemo tra l'altro alle banche di valutare i precedenti penali del cliente; di tener conto dell'operatività in settori interessati dall'erogazione di fondi pubblici (appalti, sanità, raccolta e smaltimento dei rifiuti, produzione di energie rinnovabili) ai fini dell'attribuzione della classe di rischio; di dedicare attenzione alla movimentazione di banconote di grosso taglio (200 e 500 euro), facendo approfondimenti quando gli importi sono consistenti.

Conclusioni

Il danno prodotto dalle attività criminali non è piccolo: esso incide sulla produttività del sistema economico, sulle scelte di localizzazione delle imprese, sulla qualità della vita.

Forse più di altri, il settore finanziario fronteggia in modo diretto la minaccia criminale. Esso è lo snodo ove si compie quel processo di trasformazione – il riciclaggio – che consente di utilizzare i proventi dell'attività illecita per scopi di consumo, risparmio e investimento.

La lotta al riciclaggio non è fine a se stessa: intercetta il riflesso finanziario dei crimini economici; è la traccia attraverso la quale si può risalire al reato che ne è l'origine; consente di scoraggiarne la commissione, riducendone la convenienza.

⁹ UIF, Rapporto annuale per il 2011 (maggio 2012), p. 61.

La normativa per la prevenzione del riciclaggio poggia sulla collaborazione attiva di tutti i soggetti, intermediari e professionisti, che operano sui mercati finanziari. A loro spetta, ciascuno per la propria parte, la responsabilità di promuovere la più ampia diffusione della cultura antiriciclaggio; di adottare modelli organizzativi e gestionali efficaci; di coinvolgere e incentivare il personale. Le regole non possono dispiegare pienamente la loro efficacia se non si accompagnano alla consapevolezza della loro necessità.

I progressi si vedono. Negli ultimi anni le segnalazioni di operazioni sospette da parte del settore finanziario sono in decisa crescita (20.524 nel 2009; 36.824 nel 2010; 48.344 nel 2011)¹⁰; diversi procedimenti penali, anche attuali, sono partiti da segnalazioni della Banca d'Italia o ne hanno comunque beneficiato.

Non ci dobbiamo accontentare. Occorre migliorare ancora la qualità delle segnalazioni e il numero di quelle provenienti dagli operatori non finanziari; aumentare la cultura della legalità e il convinto coinvolgimento dei vertici aziendali. Si dovrà trarre profitto dalle nuove tecnologie per scoraggiare l'uso del contante a favore di strumenti di pagamento più sicuri e tracciabili. Soprattutto, però, deve essere chiaro che accrescere la consapevolezza del problema è solo la prima tappa. L'obiettivo finale è quello di sviluppare sempre più la capacità di prevenire, oltre che di reprimere, il riciclaggio.

Sul piano delle norme è necessario razionalizzare e rafforzare il sistema delineato dal d.lgs 231. Riteniamo opportuno introdurre nella legislazione penale il reato di autoriciclaggio – ovvero l'attività di riciclaggio di denaro compiuta dal medesimo autore del reato – e rivedere il sistema delle sanzioni in un'ottica di efficacia e razionalità. Converrebbe ampliare l'ambito delle sanzioni amministrative pecuniarie rispetto a misure penali lievi, destinate a rapida prescrizione; converrebbe anche attribuire maggiore rilievo alla correttezza del complessivo processo di valutazione, piuttosto che al rispetto formale di specifici obblighi. L'occasione per intervenire potrebbe presentarsi in sede di recepimento della nuova direttiva europea in materia di antiriciclaggio; si può fare anche prima, se il legislatore lo considera opportuno.

¹⁰ Cfr. UIF, Rapporto annuale per il 2011 (maggio 2012).