

Scuola Superiore dell'economia e delle finanze
Master "Etica nella Pubblica Amministrazione e contrasto alla corruzione"

La prevenzione del riciclaggio nel settore finanziario

Il ruolo della Banca d'Italia

Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Anna Maria Tarantola

Roma 10 maggio 2011

Sommario

| | |
|---|----|
| 1. Il riciclaggio: un nemico forte..... | 3 |
| 2. Il ruolo della Banca d'Italia | 6 |
| 2a. La Vigilanza creditizia e finanziaria: normativa, controlli, interventi | 7 |
| 2.b L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) | 11 |
| 3. L'azione di contrasto; i risultati | 14 |

1. Il riciclaggio: un nemico forte

Il riciclaggio, nella sua essenza, consiste in tutte le attività volte al trasferimento o alla conversione di danaro o altri beni, allo scopo di occultarne o dissimularne la provenienza criminosa. Il reato di riciclaggio è comparso nella maggior parte degli ordinamenti statuali solo sul finire degli anni '80, come reazione all'allarme sociale determinato dalla espansione della criminalità organizzata.

Si tratta di un reato caratterizzato da una particolare pericolosità sia economica che sociale: è lo strumento per rendere “davvero” profittevoli i reati patrimoniali (cc.dd. reati presupposto) e, al contempo, consente alla criminalità di ampliare il proprio potere e la propria influenza sulla economia legale.

Il “danaro sporco” è di per sé “poco liquido”, è spendibile senza difficoltà solo nello stesso circuito illegale (in una logica di reinvestimento criminale, ad esempio in droga, in armi, ecc.). I proventi criminali hanno quindi un potere di acquisto solo “potenziale” che il riciclaggio ha la funzione di trasformare in effettivo. Sotto questo profilo si può dire che la possibilità di accedere a “servizi di riciclaggio” è, spesso, un elemento determinante nella stessa programmazione dei reati. Ad esempio, nei circuiti del narcotraffico, il riciclaggio è un momento fondamentale, programmato quasi in una logica imprenditoriale dal gruppo criminale; costituisce un'attività specializzata da affidare ad operatori di fiducia, spesso con modalità che potremmo definire “*in outsourcing*”.

Agli enormi profitti delle attività criminali fa quindi riscontro un'altrettanto imponente attività di riciclaggio: a livello mondiale il FMI¹ ha stimato che il riciclaggio assommi a circa il 5% del PIL; le stime domestiche sono ancora più pessimistiche (ma vista l'incidenza in Italia di alcune “multinazionali” del crimine, non poteva, forse, essere altrimenti) e indicano dimensioni mediamente superiori al 10% del PIL e crescenti in funzione dell'apertura internazionale dei mercati e del ricorrere delle crisi economiche².

Si tratta di flussi di denaro illecito che assumono rilevanza anche sul piano macroeconomico e sono suscettibili di generare gravi distorsioni nell'economia legale, alterando le condizioni di concorrenza, il corretto funzionamento dei mercati e i meccanismi fisiologici di allocazione delle

¹ QUIRK, Macroeconomic Implications of Money Laundering, IMF Working Paper 96/66, 1996.

² ARGENTIERO, BAGELLA e BUSATO, Money laundering in a two-sector model: using theory for measurement, European Journal of Law and Economics, vol. 26, 2008.

risorse, con riflessi, in definitiva, sulla stessa stabilità ed efficienza del sistema economico.

La criminalità cerca in tutti i modi di rendere effettiva la propria capacità di spesa per assicurarsi il godimento del frutto del crimine, ma anche per acquisire il controllo di attività economiche legali, aumentando la propria “presa” sul territorio.

Il riciclaggio rappresenta infatti un “ponte” fra criminalità e società civile che offre ai criminali - che dovrebbero essere, per definizione, “banditi” dalla società - gli strumenti per essere invece accolti e integrati nel sistema, arrivando a sedere nei consigli di amministrazione e a contribuire all’assunzione di decisioni economiche, sociali e politiche rilevanti.

Un particolare profilo di questa dimensione sociale del riciclaggio è il suo potere di “coinvolgimento” e corruzione. Il criminale ha la necessità – per ripulire i propri capitali illeciti – di avvalersi di operatori economici operanti nei circuiti legali (banche, finanziarie, professionisti, ecc.); elevato è il “rischio di cattura” anche nei confronti di quegli operatori inizialmente inconsapevoli della provenienza criminosa dei fondi.

Atteso il legame funzionale fra riciclaggio ed effettivo vantaggio economico riveniente dai reati, il contrasto del riciclaggio mira ad alterare il complessivo equilibrio di convenienze nella commissione dei reati e, in ultima istanza, a scoraggiare le stesse attività criminali. Inoltre non è infrequente – e l’esperienza di alcune importanti vittorie sulla criminalità organizzata ne è prova – che dipanando le tracce lasciate dal denaro riciclato si riesca a risalire a crimini che altrimenti rimarrebbero impuniti.

Questa è la ragione per la quale la lotta al riciclaggio assume una particolare valenza in un Paese come il nostro che paga un pesante tributo, anche in termini di mancato sviluppo economico, alla prepotente presenza della criminalità organizzata: alcuni studi della Banca d’Italia hanno evidenziato che nelle aree a forte presenza criminale la crescita economica risulta compressa³, le imprese pagano più caro il credito⁴, gli investimenti sono disincentivati⁵; come ha recentemente sottolineato il Governatore, “in quelle aree è più rovinosa la distruzione di capitale sociale dovuta all’inquinamento della politica locale”⁶.

La pericolosità del riciclaggio è accresciuta dal fatto che esso è realizzato anche sfruttando,

³ PINOTTI, *I costi economici della criminalità organizzata*, Roma, 2010. www.parlamento.it/documenti/repository/commissioni/bicamerale/antimafiaXVI/Relazione-oc.%20XXIII%20n.%205/525439.pdf

⁴ BONACCORSI DI PATTI, *Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans*, Questioni di economia e finanza, 52, Banca d’Italia, 2010.

⁵ Sui costi sociali, ma anche economici, dell’infiltrazione della criminalità nell’economia ho già avuto occasione di richiamare l’attenzione in un recente *Intervento di presentazione del rapporto sull’economia della Campania* (Napoli, 7 giugno 2010).

spesso più di quanto avviene nelle attività legali, tutte le opportunità offerte da un'economia globalizzata, in cui strumenti finanziari complessi e disponibilità di tecnologie informatiche avanzate consentono ai riciclatori di dissimulare più facilmente le identità coinvolte, di agire con maggiore velocità, di stratificare molteplici atti di trasformazione e trasferimento dei capitali, di operare a distanza in piazze diverse.

Il riciclaggio, almeno nelle sue forme più rilevanti e insidiose, tende sempre più a svolgersi in un contesto internazionale, privilegiando i paesi che - per negligenza o per calcolo economico - presentano normative meno rigorose in tema di identificazione della clientela e dei comportamenti sospetti.

La prospettiva nazionale risulta dunque angusta per una efficace politica di prevenzione e contrasto del riciclaggio. Per questa ragione, si è ormai da tempo consolidato il convincimento circa la necessità di un'azione condivisa a livello internazionale volta ad assicurare uniformi livelli di attenzione al fenomeno del riciclaggio, regole condivise ed omogenee che limitino le possibilità di arbitraggio tra ordinamenti. Si mira altresì a consentire scambi informativi rapidi e completi tra le autorità dei diversi paesi per delineare con prontezza un quadro unitario delle operazioni di *money laundering* che si articolano su più giurisdizioni.

Negli ultimi anni la collaborazione internazionale è stata notevolmente rafforzata: i paesi non cooperativi sono sempre più isolati e in alcuni casi gli effetti economici e di immagine di tale isolamento li hanno indotti a rivedere almeno in parte le proprie regole e a rafforzare i presidi contro l'infiltrazione della criminalità organizzata. Lo scambio informativo si è irrobustito: la creazione - sulla scorta delle regole del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) - di *Financial Intelligence Units* nazionali consente la condivisione internazionale in forma agile e rapida delle informazioni concernenti le segnalazioni di operazioni sospette.

La strategia condivisa a livello internazionale per affrontare il riciclaggio, capovolgendo il principio "*pecunia non olet*" che tradizionalmente aveva caratterizzato l'agire di intermediari, operatori economici e perfino di interi stati ("paradisi fiscali"), mira a trasformare gli operatori in questione da potenziali strumenti di riciclaggio a parte integrante dello stesso sistema di contrasto, imponendo agli stessi una serie di obblighi di collaborazione con le autorità competenti in materia.

In particolare, gli operatori sono chiamati ad effettuare un'"adequata verifica" dei propri clienti, a individuarne il profilo economico e, alla luce di questo, a valutare attentamente le singole

⁶ DRAGHI, *Le mafie a Milano e nel Nord: aspetti sociali ed economici*, Milano, 11 marzo 2011.

operazioni proposte allo scopo di rifiutare quelle che appaiano riconducibili a riciclaggio e segnalarle all'autorità. Qualora non agissero in tal senso, gli operatori entrerebbero in un'area di complicità che, se consapevole, li esporrebbe alla sanzione penale. In tal modo si mira a intervenire su quella "area grigia" di collaborazione di fatto su cui i riciclatori hanno spesso potuto fare affidamento.

2. Il ruolo della Banca d'Italia

In Italia, la disciplina dettata con il d.lgs. 231/2007, di attuazione della direttiva comunitaria 2005/60/CE, rispecchia fedelmente la strategia elaborata a livello internazionale. Rispetto al passato, le regole di identificazione e verifica dei clienti sono state rese più stringenti, gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette sono stati confermati e rafforzati.

Il legislatore - consapevole che un sistema di prevenzione che coinvolge una così ampia e diversificata platea di soggetti privati e pubblici richiede, per essere efficace, uno stretto coordinamento fra le numerose autorità (amministrative, investigative, giudiziarie) coinvolte – è intervenuto sul funzionamento della "componente pubblica" del sistema, rafforzando e nel contempo snellendo i reciproci obblighi di collaborazione.

La regia complessiva delle politiche in materia di prevenzione del riciclaggio è attribuita al Ministro dell'Economia che si avvale, a tal fine, del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), in cui sono rappresentate tutte le istituzioni impegnate nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Le autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Consob, Isvap) sovrintendono al rispetto delle norme da parte dei propri vigilati ed emanano disposizioni in materia di obblighi di adeguata verifica del cliente, di registrazione, e di assetti organizzativi e di controllo idonei a prevenire il coinvolgimento dei soggetti vigilati in operazioni di riciclaggio. Nell'ambito di queste autorità, tra i controlli tipici di vigilanza e quelli antiriciclaggio sugli intermediari si sviluppano proficui rapporti di complementarità e integrazione: sia pure a diversi fini, entrambi concorrono a promuovere una adeguata valutazione dell'affidabilità e della correttezza della clientela.

L'intensità e la qualità della collaborazione istituzionale sono fondamentali ai fini di un'efficace azione di prevenzione e contrasto; lo scambio di informazioni e l'integrazione delle diverse competenze potenzia la capacità di risposta complessiva delle istituzioni.

Il contrasto al riciclaggio rientra nell'impegno alla promozione e alla tutela della legalità di

soggetti pubblici e privati; è un compito che certo spetta agli organi giudiziari e investigativi, più direttamente coinvolti nel perseguimento degli illeciti; ma deve essere sentito come proprio da tutte le autorità e amministrazioni, indipendentemente dal settore in cui operano; esso costituisce un dovere, appunto, istituzionale, a cui corrisponde, dal lato dei cittadini e dei professionisti, un analogo dovere civico e professionale a dare il proprio contributo a mantenere integro e sano l'ambiente di vita e di lavoro.

Alla Banca d'Italia sono attribuite competenze diversificate: la Vigilanza creditizia e finanziaria emana, d'intesa con le altre autorità di vigilanza, la normativa secondaria, esercita i controlli ed effettua i relativi interventi correttivi e sanzionatori; l'Unità di Informazione Finanziaria, struttura autonoma e indipendente istituita all'interno della Banca d'Italia, è impegnata a raccogliere, analizzare e trasmettere agli organi investigativi le segnalazioni sospette.

2a. La Vigilanza creditizia e finanziaria: normativa, controlli, interventi

Con specifico riferimento all'attività di Vigilanza, va considerato che l'infiltrazione delle attività illecite nel sistema bancario e finanziario mette a rischio la stabilità degli intermediari e il corretto svolgimento della loro funzione economica, può condizionarne la gestione aziendale, piegandola a interessi impropri; i rischi di natura legale e reputazionale, conseguenti al coinvolgimento, anche inconsapevole, in fatti di criminalità, possono generare perdite economiche, anche rilevanti, e quindi potenzialmente capaci di intaccare la redditività e, in ultima analisi, la stessa stabilità patrimoniale degli intermediari.

Quindi l'integrità del sistema bancario e finanziario costituisce un presupposto essenziale per il conseguimento delle finalità proprie della Vigilanza.

La forte correlazione tra contrasto della criminalità economica e attività della Vigilanza si riflette nel modo stesso in cui è organizzata la funzione antiriciclaggio all'interno della Banca d'Italia.

Strutturata come funzione specialistica che riguarda trasversalmente tutti gli intermediari, essa è collocata all'interno della Vigilanza ed è integrata con l'attività di controllo sui singoli operatori, attraverso una stretta interconnessione di scambi informativi e di coordinamento operativo.

Di più, il profilo dell'antiriciclaggio viene ormai considerato una componente essenziale ai fini del rilascio dei provvedimenti autorizzativi di vigilanza. In caso di criticità nel rispetto delle regole, il rilascio del provvedimento si associa a specifici richiami all'intermediario e/o alla

richiesta di apposite verifiche e all'adozione di misure correttive; nei casi di maggiore gravità, si può anche negare o rimandare il provvedimento.

Il principio cardine del contrasto al riciclaggio è quello dell'approccio basato sul rischio, in virtù del quale il livello delle difese va correlato allo specifico rischio, in funzione della natura dei soggetti, dei prodotti e servizi resi, delle situazioni specifiche.

Questo principio opera a diversi livelli: ne fa uso il legislatore, è diretto agli operatori e può costituire una guida per le stesse autorità competenti.

Il legislatore lo applica graduando l'intensità dell'adeguata verifica della clientela: semplificata, quando il cliente è un intermediario vigilato, destinatario esso stesso della normativa antiriciclaggio, o una pubblica amministrazione; ordinaria per la generalità dei clienti; rafforzata nei casi a più alto rischio di riciclaggio.

In questo quadro sono poi gli operatori a dover calibrare l'intensità e l'estensione delle verifiche in relazione alla rischiosità delle diverse situazioni. Il principio, introdotto con il d.lgs. 231/2007, è fortemente innovativo: da una parte, richiama l'autonomia degli intermediari e, dall'altra, li responsabilizza nell'applicazione dell'appropriato livello di controllo. La verifica deve essere "adeguata": se insufficiente, espone alla sanzione della legge; se eccessiva, rischia di produrre inefficienza; troppo controllo dove non serve disperde risorse, che potrebbero essere meglio utilizzate.

L'adeguata verifica è un aspetto rilevante dell'azione preventiva di contrasto. Essa richiede l'identificazione del cliente e la verifica dei dati acquisiti; l'identificazione e la verifica sono previste anche nei confronti del beneficiario sostanziale – titolare effettivo dice la norma - quando il cliente è una persona giuridica o effettua un'operazione per conto di altri soggetti. Altri adempimenti riguardano la raccolta delle informazioni sullo scopo e la natura del rapporto posto in essere dal cliente e il controllo continuo nel corso del rapporto stesso.

Queste attività non vanno considerate in termini burocratici e in maniera disarticolata le une dalle altre; esse devono tradursi nell'acquisizione e nel mantenimento nel tempo di informazioni adeguate sul cliente e sulla sua operatività, in modo da poterne definire e aggiornare il livello del rischio e conseguentemente l'ampiezza delle verifiche da svolgere. Un aggiornato e puntuale profilo economico del cliente è fondamentale per valutare la coerenza delle operazioni effettuate dal cliente stesso e procedere, in caso di sospetto, alla segnalazione all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF).

Sull'adeguata verifica la Banca d'Italia, d'intesa con le altre autorità, emanerà a breve la regolamentazione secondaria, secondo un approccio per principi e linee guida, rimettendo agli operatori la concreta definizione di regole operative.

Un altro importante adempimento imposto dal d.lgs. 231/2007 è la registrazione dei rapporti e delle operazioni rilevanti nel cosiddetto Archivio Unico Informatico.

La costituzione dell'Archivio - previsto in Italia fin dalla legge 197 del 1991 - risponde all'esigenza di rendere disponibili le informazioni in modo strutturato e secondo standard tecnici omogenei per tutti gli operatori. L'uniformità di archiviazione consente infatti una più rapida, agevole e completa ricerca delle informazioni necessarie per le esigenze di indagine degli organi investigativi e giudiziari o di analisi della UIF o di altre autorità.

Lo scorso mese di marzo la Banca d'Italia ha emanato, d'intesa con le altre autorità, le istruzioni in materia di organizzazione, controlli e procedure che devono presidiare il contrasto al riciclaggio. Esse costituiscono una specificazione delle più generali disposizioni secondarie emanate in tema di *governance* e organizzazione e controlli degli intermediari.

La disciplina si caratterizza per alcuni punti cardine: la neutralità delle norme rispetto alle scelte di *governance*, la proporzionalità rispetto alle caratteristiche operative e dimensionali dei destinatari; l'estensione degli adempimenti a tutta l'articolazione aziendale, dagli organi di vertice fino alle strutture operative periferiche, la specializzazione dei controlli con l'introduzione di una apposita funzione antiriciclaggio competente per la predisposizione e la corretta operatività delle procedure, la consulenza agli organi aziendali e la definizione delle iniziative di formazione del personale.

E' previsto che la funzione antiriciclaggio sia dotata di risorse adeguate sotto il profilo qualitativo e quantitativo e disponga di tutte le informazioni rilevanti; deve essere indipendente rispetto alle attività operative.

Agli intermediari con operatività internazionale è richiesto che gli standard aziendali siano rispettati da tutte le articolazioni estere, fatta salva l'applicazione delle specifiche normative degli ordinamenti di insediamento. Inoltre deve essere assicurata la condivisione di tutte le informazioni rilevanti a livello consolidato per una gestione organica e globale del rischio riciclaggio.

L'azione di supervisione è guidata da due principi cardine: la proporzionalità e l'approccio basato sul rischio; si avvale degli strumenti di controllo ispettivo e cartolare. Le verifiche ispettive sono organizzate in funzione della prevedibile intensità del pericolo di riciclaggio; sono prioritariamente indirizzate a specifici ambiti territoriali e operativi, si svolgono nell'ambito delle ispezioni di vigilanza di carattere generale o attraverso ispezioni mirate.

Il controllo cartolare si avvale delle informazioni trasmesse dagli stessi intermediari ai sensi dell'art. 52 del d.lgs 231/2007, delle segnalazioni che provengono dall'Autorità giudiziaria e dagli organi investigativi, dall'Unità di Informazione Finanziaria, da altre autorità di vigilanza oppure da altre Amministrazioni o soggetti privati.

Gli interventi correttivi seguono criteri di selettività e proporzionalità, in ragione della natura delle anomalie riscontrate, della loro gravità e diffusione, della causa determinante.

A seconda dei casi si può procedere a richieste di chiarimento o a richiami sulle misure correttive da adottare.

Nei casi più gravi, quando le violazioni intaccano le condizioni minimali per la corretta prosecuzione dell'attività, vengono adottati provvedimenti inibitori, come il divieto di nuove operazioni o la chiusura di dipendenze.

Le irregolarità possono comportare l'avvio del procedimento per l'irrogazione di sanzioni amministrative ovvero della segnalazione dei fatti riscontrati all'Autorità giudiziaria o investigativa.

Accertate, rilevanti violazioni delle disposizioni di legge o regolamentari in materia di antiriciclaggio sono anche valutate ai fini dell'attivazione della procedura di amministrazione straordinaria o di cancellazione da albi.

La vigilanza non manca di sensibilizzare in tutte le occasioni gli intermediari e soprattutto i vertici, sulla rilevanza del contrasto al riciclaggio, richiamando l'esigenza che l'azione di contrasto diventi parte integrante dei valori aziendali.

La Banca d'Italia partecipa fattivamente ai lavori del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), istituito nel 1989, su iniziativa del G7, per il contrasto al riciclaggio e, dal 2001, anche al finanziamento del terrorismo. Partecipa, inoltre, ai gruppi di lavoro costituiti presso il Comitato di Basilea e in ambito comunitario, per favorire la convergenza nell'applicazione delle regole antiriciclaggio.

Ricordo che l'attività del GAFI mira a favorire la convergenza degli ordinamenti su regole condivise, attraverso la definizione di principi uniformi che gli Stati membri si impegnano ad applicare, la verifica sull'effettiva attuazione degli standard, la formazione del personale impiegato nell'attività di prevenzione e contrasto, l'analisi delle tecniche criminali che favoriscono il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

All'indomani della crisi finanziaria del 2008, i Paesi del G20 hanno chiesto al GAFI di censire le giurisdizioni non cooperative in materia antiriciclaggio con l'obiettivo di adottare le più opportune contromisure. Tale esercizio ha prodotto l'elaborazione di una "black list",

periodicamente aggiornata, che indica alla comunità internazionale le giurisdizioni a maggior rischio. Analogo compito è stato attribuito dai Paesi del G20 all'OCSE in materia di cooperazione fiscale.

La Banca d'Italia ha svolto un' incisiva azione per diffondere le indicazioni del GAFI: ha richiamato in più occasioni gli intermediari ad esercitare la massima attenzione nelle relazioni con controparti provenienti dai Paesi sui quali il GAFI avesse espresso riserve sotto il profilo dell'adeguatezza della normativa antiriciclaggio, ha invitato i maggiori gruppi bancari italiani già sul finire del 2009 a fornire indicazioni sull'attività svolta nelle giurisdizioni non cooperative e sulle motivazioni della permanenza in tali giurisdizioni, che si è nel tempo progressivamente ridotta.

2.b L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF)

Il d.lgs. 231/2007 ha istituito presso la Banca d'Italia l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), che rappresenta l'organismo nazionale deputato in via esclusiva a ricevere, analizzare e trasmettere agli organi investigativi le segnalazioni di operazioni sospette. Fra i diversi possibili modelli di *Financial Intelligence Units* (FIU) - amministrativa, di polizia, giudiziaria, mista - il legislatore italiano ha optato per quello amministrativo, apparso il più adatto a focalizzare in maniera specialistica l'attenzione sui profili finanziari delle operazioni sospette e ad esaltare la funzione di prevenzione del riciclaggio piuttosto che quella di repressione.

Il legislatore ha ritenuto che la scelta di costituire l'UIF presso la Banca d'Italia consentisse di integrare il patrimonio informativo specifico dell'UIF con quello generale della Banca Centrale, di sfruttare le ampie competenze finanziarie disponibili nell'Istituto, di massimizzare le sinergie con altre funzioni svolte e, in particolare, con la vigilanza creditizia e finanziaria.

L'UIF rappresenta il nodo di collegamento fra la componente privata del sistema di prevenzione (da cui riceve le segnalazioni di operazioni sospette), e la componente pubblica in specie gli organi investigativi nonché il sistema delle oltre cento FIU estere, con le quali scambia informazioni, in modo diretto e autonomo, senza la necessità di specifici trattati internazionali o relazioni inter-governative.

Il compito precipuo della UIF è l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette che intermediari, professionisti e altri operatori sono tenuti a trasmetterle tempestivamente quando sanno, sospettano o hanno ragionevoli motivi per sospettare che l'operazione loro proposta sia finalizzata a riciclare fondi di provenienza criminosa.

Tutte le segnalazioni – dopo essere state correlate in via automatica alle informazioni già presenti nei *databases* interni della UIF - sono assoggettate a un primo livello di analisi che individua le priorità di trattazione secondo criteri di graduazione del rischio.

Le segnalazioni più semplici o riconducibili a fattispecie già note e già catalogate per fenomeno sono trasmesse, corredate da una sintetica relazione, con immediatezza agli organi investigativi (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia); quelle che, sul piano finanziario, appaiono infondate (circa 3500, nel 2010, poco meno del 10% del totale) sono archiviate, dandone comunque notizia agli organi investigativi, per essere vagliate alla luce di informazioni non disponibili alla UIF e, ai segnalanti, perché possano tener conto di tale esito nei propri processi valutativi.

Le segnalazioni che appaiono più rilevanti vengono sottoposte a un approfondimento finanziario, anche attraverso accessi *in loco* e scambi informativi con FIU estere, al fine di ricostruire il contesto finanziario nel quale si muove il segnalato e individuare – attraverso il tracciamento dei flussi - l'origine e la destinazione dei fondi movimentati.

Sulla scorta del complessivo quadro informativo, viene predisposta un'articolata relazione tecnica per gli organi investigativi che compendia il risultato degli approfondimenti effettuati, sintetizza le valutazioni della UIF, suggerisce eventualmente spunti per l'attività investigativa.

La UIF può sospendere le operazioni ritenute sospette per un massimo di cinque giorni lavorativi, su richiesta del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, della Direzione Investigativa Antimafia, dell'Autorità giudiziaria, ovvero d'iniziativa – dopo aver appurato, in quest'ultimo caso, che ciò non pregiudichi indagini eventualmente in corso. L'esercizio del potere di sospensione si realizza attraverso uno stretto coordinamento sia con i segnalanti sia con gli organi delle indagini.

La UIF ha anche il compito di svolgere analisi e studi su insiemi di segnalazioni riferibili a categorie di anomalie, a settori dell'economia ritenuti a rischio, a specifiche tipologie di strumenti di pagamento, a particolari realtà economiche territoriali. Tali analisi, congiuntamente ai risultati delle elaborazioni delle segnalazioni aggregate antiriciclaggio, che la UIF riceve mensilmente dagli intermediari finanziari, consentono di individuare nuovi fenomeni e tendenze della criminalità economica che possono rappresentare utili punti di riferimento per gli organi investigativi, l'Autorità giudiziaria e le altre autorità coinvolte nel contrasto del riciclaggio.

In questi anni, la UIF ha svolto un importante ruolo come snodo informativo del sistema antiriciclaggio, collocandosi al centro di una fitta rete di collegamenti tra i diversi attori - pubblici e privati, nazionali ed esteri – del sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

In questo contesto, sono stati sottoscritti protocolli di collaborazione con la Vigilanza della Banca d'Italia, con l'Isvap, con la Guardia di Finanza, con la DIA, con alcuni ordini professionali e sono prossimi alla definizione quelli con altre autorità di vigilanza di settore.

Particolare rilievo assume la promozione del coordinamento e della collaborazione – anche informale – con alcuni tra i più impegnati “attori” dell'azione antiriciclaggio, quali le Procure operanti in contesti a maggior rischio di criminalità economica e la Direzione Nazionale Antimafia.

Significativa è anche la collaborazione con l'Autorità giudiziaria sia sul piano operativo, mediante la prestazione di ausilio tecnico e consulenziale, sia su quello degli scambi informativi.

Il progressivo intensificarsi di tale collaborazione è testimoniato dal significativo aumento delle richieste di informazioni pervenute (53 nel 2008, 94 nel 2009, 118 nel 2010).

A seguito delle analisi cartolari e delle verifiche ispettive vengono frequentemente riscontrate fattispecie di possibile rilevanza penale che vengono denunciate alla stessa Autorità giudiziaria direttamente o per il tramite di organi di polizia giudiziaria (i casi della specie sono stati 31 nel 2008, 89 nel 2009, 210 nel 2010).

La UIF partecipa agli organismi multilaterali per il coordinamento delle attività di contrasto al riciclaggio e intrattiene un notevole scambio informativo con le altre FIU: nel 2010 ha inviato 126 richieste di informazione e ha dato esito a 625 richieste pervenute da altri Paesi.

L'attività di monitoraggio evidenzia che permangono ancora carenze nella quantità e soprattutto nella qualità e tempestività delle segnalazioni trasmesse dai soggetti obbligati; alla luce di tali risultanze la UIF, in stretto contatto con la Vigilanza, ha avviato una serie di azioni per accrescere l'accuratezza dell'operato degli intermediari e per diffondere la conoscenza di elementi che possono agevolare la rapida ed efficace individuazione di transazioni sospette.

In questo contesto, dal 2009 la UIF ha avviato la pubblicazione di un Bollettino statistico semestrale, contenente i dati più rilevanti sulle segnalazioni trasmesse e sull'attività di prevenzione svolta, che si affianca all'annuale Relazione destinata al Ministero dell'Economia e al Parlamento.

La conoscenza delle casistiche di operazioni sospette segnalate e la possibilità di attingere a una molteplicità di fonti informative rendono la UIF un osservatorio privilegiato per la rilevazione delle tecniche e delle prassi criminali. Lo stesso legislatore, recependo un'iniziativa a suo tempo avviata dalla Banca d'Italia, ha previsto che questo patrimonio informativo sia messo a disposizione dei segnalanti al fine di accrescerne la “capacità diagnostica” dei fenomeni sospetti. La UIF ha infatti il compito di proporre “indicatori di anomalia” - destinati agli intermediari, ai professionisti e agli operatori non finanziari – volti a facilitare, sulla base di esperienze pregresse, l'individuazione

delle più ricorrenti fattispecie anomale. Gli indicatori di anomalia sono uno strumento utile ma non esaustivo, vanno integrati alla luce del complessivo patrimonio informativo a disposizione del segnalante; non costituiscono, in sé, elementi di sospetto, né esauriscono lo spettro delle fattispecie che devono indurre gli operatori a vagliare con particolare attenzione le operazioni loro richieste.

Su proposta della UIF sono stati finora diffusi gli indicatori per i professionisti (decreto del Ministero della Giustizia del 16 aprile 2010), per gli intermediari finanziari (provvedimento della Banca d'Italia del 24 agosto 2010) e per talune categorie di operatori non finanziari (Decreto del Ministero dell'Interno del 17 febbraio 2011).

La UIF elabora e diffonde anche modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali che individuano le connessioni fra particolari sequenze di operazioni, di fatti e di comportamenti che l'esperienza indica come probabilmente riconducibili a determinati fenomeni criminali. A partire dal settembre 2009, la UIF ha sviluppato modelli e schemi relativi all'usura, alle anomalie nei "conti dedicati", alle frodi informatiche, alle frodi sull'IVA intracomunitaria, all'abuso di finanziamenti pubblici, alle frodi nel *leasing*.

Di particolare rilievo è l'attività di controllo e verifica svolta *in loco* per accertare il corretto adempimento degli obblighi di segnalazione: la UIF ha finora effettuato circa 70 verifiche (a carattere generale, *ex art. 53 d.lgs. 231/2007*, o a fini di approfondimento, ai sensi dell'art. 47); in numerosi casi, in esito a tali accertamenti, sono state avviate procedure per l'irrogazione delle sanzioni amministrative.

3. L'azione di contrasto; i risultati

L'azione condotta congiuntamente dalla Vigilanza e dall'UIF nei poco più dei tre anni di vigenza del d.lgs. 231/2007 ha prodotto risultati di rilievo. Le segnalazioni di operazioni sospette, circa 12.500 nel 2007, si sono triplicate, divenendo oltre 37.000 nel 2010. Il trend di crescita risulta in notevole accelerazione: +16% nel 2008, +44% nel 2009, +77% nel 2010.

Non può però considerarsi soddisfacente il fatto che l'aumento delle segnalazioni sia dovuto quasi esclusivamente agli intermediari bancari e finanziari e alle Poste. Dai professionisti e dagli altri operatori, sono pervenute, nel 2010, solo 223 segnalazioni (erano 136 nel 2009 e 173 nel 2008), di cui un terzo dai dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali, circa un quinto dai notai.

Le segnalazioni hanno prodotto risultati investigativi rilevanti: le anticipazioni sul 2010 fornite dal Comandante Generale della Guardia di Finanza⁷ evidenziano che nel corso dell'anno sono state circa 4.700 le segnalazioni confluite in procedimenti penali aperti presso le procure della Repubblica competenti ovvero che hanno permesso di attivare nuovi procedimenti penali per casi di riciclaggio, usura, estorsione, abusivismo finanziario, frode fiscale e truffa .

Dati più completi, riferiti al 2009, indicano che in quell'anno oltre 11.000 segnalazioni sulle 18.800 trasmesse dalla UIF alla Guardia di Finanza (comprendenti anche le 4.000 inviate come "archivate") sono state ritenute meritevoli di approfondimenti investigativi. Gli approfondimenti conclusi nello stesso 2009 hanno portato a individuare – in circa 3.500 segnalazioni - reati o collegamenti con reati a scopo di lucro. Ciò significa che circa il 20% delle segnalazioni ha prodotto positivi esiti processuali o investigativi.

Si tratta di risultati che, se da una parte confermano la validità dell'azione fin qui condotta, dall'altra costituiscono uno stimolo ad affrontare con rinnovata determinazione le persistenti aree di criticità.

Mi riferisco, in particolare, alla necessità di attrarre nell'area della collaborazione attiva le categorie di operatori che, come sopra richiamato, sono apparse finora meno coinvolte: nei loro confronti è in atto una incisiva azione di sensibilizzazione volta a diffondere, soprattutto per quanto riguarda i professionisti, la "cultura della collaborazione" ma anche a rassicurare gli operatori circa le garanzie di riservatezza del sistema, atteso il valore che tali garanzie assumono in termini di sicurezza personale ma anche di "reputazione" professionale.

Nei confronti delle categorie di operatori più partecipi al sistema si sta operando per affinarne la capacità diagnostica: le pur numerose segnalazioni ricevute evidenziano infatti la capacità di individuare soprattutto le fattispecie di riciclaggio ricorrenti o poco elaborate, appaiono ancora relativamente poche le segnalazioni che portano all'attenzione meccanismi sofisticati (ad esempio, con l'utilizzo di strumenti finanziari complessi o di meccanismi societari) o che attengono ad alcuni settori economici ove pure risulta significativa l'infiltrazione della criminalità organizzata (es. appalti pubblici, investimenti immobiliari, ecc.).

Vanno contrastati – in quanto suscettibili di inficiare la significatività delle segnalazioni - i comportamenti opportunistici o meramente cautelativi talora riscontrati nei segnalanti ed è necessario pervenire a una drastica riduzione dei tempi intercorrenti fra l'effettuazione

⁷ Audizione in data 26 gennaio 2011, presso la Commissione VI (Finanze) della Camera dei Deputati, del Comandante generale della Guardia di finanza sulle tematiche relative all'operatività del Corpo.

dell'operazione sospetta e la segnalazione alla UIF (ora pari, in media a circa 3 mesi), in modo da accrescere la complessiva efficacia, "preventiva" e "repressiva", del sistema.

In questo quadro, la UIF ha realizzato una nuova procedura di raccolta, analisi ed elaborazione delle segnalazioni – operativa dal prossimo 16 maggio – che consentirà di ridurre i tempi di trasmissione (grazie all'utilizzo del portale internet della Banca) e che assicurerà un dettaglio informativo più completo e "mirato", guidando al contempo il segnalante nella rappresentazione di tutti gli elementi di rilievo.

Anche l'azione della Vigilanza è stata intensa. Nel 2010 sono state effettuate 175 ispezioni di carattere generale presso intermediari vigilati, nel corso delle quali è stato verificato anche il rispetto della normativa antiriciclaggio, 9 ispezioni mirate in materia (nel 2009 erano state rispettivamente 181 e 4) e 113 verifiche presso dipendenze bancarie (*hinterland* milanese, entroterra campano e aree della Sicilia) di 39 banche, a fronte di 78 sportelli (riviera romagnola) nel 2009 e 71 (Calabria) nel 2008.

In esito ai controlli ispettivi e cartolari sono state inviate all'Autorità giudiziaria 63 segnalazioni riferite a violazioni della normativa antiriciclaggio di potenziale rilievo penale (26 nel 2009).

Nel corso del 2010 sono state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni della normativa antiriciclaggio e delle connesse carenze organizzative e nei controlli interni nei confronti di 43 intermediari, per un complessivo ammontare di 4,1 milioni di euro (nel 2009 erano stati sanzionati 16 intermediari per un importo complessivo di 1,6 milioni di euro).

L'attività di monitoraggio e intervento ha portato nel tempo a risultati incoraggianti. Gli intermediari mostrano un'accresciuta attenzione alla materia. E' migliorata la conformità alle prescrizioni normative.

Emerge un elevato grado di rispetto delle disposizioni concernenti l'identificazione e la verifica dei dati del cliente; sono generalmente predisposti gli strumenti per la raccolta di informazioni su natura e scopo dei rapporti continuativi; è ampiamente diffusa la predisposizione di adeguati compendi normativi aziendali per il personale.

Dalle ultime verifiche presso le dipendenze bancarie, sono risultati sostanzialmente rispettati gli obblighi di registrazione nell'Archivio Unico Informatico; tuttavia le complessive informazioni acquisite nell'attività di vigilanza fanno ancora emergere omissioni e anomalie, frequentemente riconducibili a problematiche di natura tecnico-procedurale.

Permangono aree di criticità relative alle informazioni acquisite sul cliente in sede di adeguata

verifica e ai fini della valutazione per l'invio della segnalazione di operazione sospetta. Vanno migliorate sia la qualità e la completezza delle informazioni acquisite che l'analisi e la valutazione critica delle stesse. Resta problematica la corretta identificazione e registrazione del titolare effettivo. La formazione del personale, che pure ha fatto registrare progressi con riferimento alla normativa complessiva, deve essere rafforzata nell'area specifica dell'individuazione e della segnalazione delle operazioni sospette e dell'aggiornamento sulle tecniche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

L'antiriciclaggio deve diventare cultura aziendale diffusa e condivisa ad ogni livello; ciò richiede l'impegno di tutti, dagli organi di vertice fino alle strutture operative periferiche, secondo la posizione organizzativa e il ruolo ricoperti. L'esperienza di vigilanza dimostra che il forte *commitment* dell'alta dirigenza è elemento fondamentale per perseguire una adeguata, sostanziale osservanza delle norme. E' opportuno che il rispetto delle regole in materia sia adeguatamente considerato nei meccanismi di valutazione e incentivazione del personale.

* * *

La lotta al riciclaggio è una sfida continua per il Paese, tutti i cittadini, al pari degli intermediari e delle istituzioni, devono sentirsi coinvolti. Le norme – severe, chiare, incisive – sono necessarie ma non sono sufficienti perché la criminalità cerca costantemente nuove strade per riciclare i proventi della propria attività illecita sfruttando le opportunità consentite dalla globalizzazione e dall'innovazione tecnologica e finanziaria. Ciò richiede, da parte di tutte gli attori coinvolti, nazionali e internazionali, una elevata capacità di percepire ed analizzare strumenti, modalità e circuiti innovativi utilizzati dalla criminalità e di attivare un ampio e tempestivo scambio di informazioni. E' su questa linea che si sta muovendo, non senza difficoltà, l'azione della Banca d'Italia – nella funzione di vigilanza e in quella, autonoma e indipendente di UIF – per la tutela dell'integrità del sistema finanziario.