

Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Prevenzione e contrasto della criminalità organizzata

Audizione del Governatore della Banca d'Italia
Ignazio Visco

Roma, Palazzo San Macuto
14 gennaio 2015

Signor Presidente, onorevoli Senatori e Deputati, desidero ringraziare la Commissione Antimafia per questa audizione che mi permette di illustrare l'attività svolta dalla Banca d'Italia in materia di contrasto alla criminalità economica e al riciclaggio.

Nell'intervento discuterò in primo luogo del peso economico della criminalità (in parte basandomi su analisi svolte dal Dipartimento Economia e Statistica) e in secondo luogo dei compiti istituzionali della Banca d'Italia in materia di contrasto alla criminalità e più specificamente al riciclaggio.

Su alcuni punti farò riferimento a un intervento che ho tenuto il 7 novembre scorso¹.

1. Quanto “conta” l'economia criminale?

Definizioni univoche di economia “illegale” ed economia “criminale” non sono agevoli. Secondo l'Istat, sono illegali sia le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibiti dalla legge, sia quelle attività che, pur essendo legali, sono svolte da operatori non autorizzati². È economia criminale quella che, in senso più stretto, offre beni e servizi illegali e dispone di un'organizzazione stabile con proprie risorse, opera solo con regole interne, spesso basate sulla violenza, ma con obiettivi legati al profitto, non dissimili dalle imprese lecite³.

La natura dei fenomeni, sommersi per definizione, rende complessa qualunque misurazione oggettiva. Per questo si possono forse ritenere più significative le stime relative agli effetti sul sistema (in particolare sull'economia) rispetto a quelle sugli ammontari movimentati dall'economia criminale.

Le misure del fenomeno sono di varia natura; possono essere riferite alla sua diffusione, al valore delle attività, al rischio di infiltrazione nell'economia legale. Tutte soffrono di debolezze metodologiche e consentono confronti internazionali solo in misura contenuta. Sia pure con questi limiti, esse concordano nell'evidenziare la rilevanza della criminalità economica nel nostro paese.

¹ I. Visco, *Contrasto all'economia criminale: preconditione per la crescita*, Milano, intervento introduttivo al Convegno organizzato da Banca d'Italia e Fondazione CIRGIS, 7 novembre 2014.

² Istat, *L'economia illegale nei conti nazionali, 2014*. Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni, anche straniere.

³ “Per una moderna politica antimafia”, Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, 2013.

Due classi di indicatori sono potenzialmente utilizzabili con riferimento alla diffusione del fenomeno criminale; esse fanno rispettivamente riferimento a dati “oggettivi” sul numero di crimini commessi (forniti dagli archivi giudiziari o delle forze dell’ordine) o a dati qualitativi sulla “percezione” dei fenomeni di criminalità e di corruzione. I primi sono difficilmente utilizzabili per confronti internazionali, data la limitata disponibilità e le differenti definizioni dei reati⁴, e soffrono di un rischio di sottostima (secondo i dati del Ministero dell’interno, nel 2011, sarebbero stati commessi cinque crimini contro la PA – corruzione, concussione, peculato, abuso d’ufficio – e uno di associazione a delinquere o di tipo mafioso ogni centomila abitanti). I secondi consentono confronti, anche internazionali, ma presentano limiti metodologici se utilizzati per misurare la diffusione dei fenomeni di criminalità economica; rilevano, tuttavia, per valutare l’impatto dei fenomeni criminali sui comportamenti a valle. Sulla base di indicatori di percezione e di “esperienza diretta” di corruzione, il Rapporto della Commissione Europea sulla corruzione⁵ evidenzia per il nostro paese una percezione diffusa di importanza del fenomeno (oltre il 95 per cento dei soggetti intervistati ritiene il fenomeno rilevante in Italia, valore simile a quello della Grecia, tra i più alti in Europa), ma una percentuale relativamente bassa di esperienza diretta di fenomeni corruttivi (9 per cento dei soggetti intervistati contro il 12 medio europeo) e una ancora più bassa esperienza di richieste dirette di tangenti (2 per cento contro il 4 per cento medio Europeo). Gli indicatori di tipo soggettivo sono per loro natura influenzati dalle caratteristiche socio-demografiche degli intervistati e da altri fattori di contesto: dall’indagine della Banca d’Italia sui bilanci delle famiglie del 2014 emerge che a ritenere la corruzione maggiormente diffusa sono i meno istruiti (fino alla licenza media) e i non occupati (principalmente disoccupati o pensionati) e che le risposte fornite dagli intervistati sono fortemente influenzate dalle notizie riportate dai media nei giorni appena precedenti l’intervista⁶.

Altri indicatori cercano di quantificare il valore dei mercati illegali. In questo caso i problemi di definizione sono ancora più rilevanti. Tra le principali stime oggi disponibili vi sono:

i) quelle rilasciate a settembre dall’Istat⁷ sull’economia illegale, intesa come commercio di sostanze stupefacenti, attività di prostituzione e contrabbando di alcool e tabacchi lavorati: nel 2011 il suo

⁴ Per un tentativo cfr. Buonanno, Drago, Galbiati, Zanella, “Crime in Europe and the United States: dissecting the ‘reversal of misfortunes’”, *Economic Policy*, July, 2011.

⁵ European Commission Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report, Brussels, February, 2014.

⁶ L. Rizzica e M. Tonello, “Corruption perceptions and media bias: evidence from Italy”, Banca d’Italia, mimeo, 2014.

⁷ Realizzate secondo le linee del Sistema europeo dei conti nazionali, che includono le transazioni con un “consenso volontario”.

peso sarebbe stato complessivamente pari allo 0,9 per cento del PIL, valore simile a quello della Spagna e lievemente superiore a quello del Regno Unito (0,7 per cento);

ii) quelle realizzate da Transcrime⁸ nell'ambito di un progetto internazionale finanziato dalla Commissione Europea (che prende in considerazione i proventi dei mercati della droga, del traffico in armi, del traffico in prodotti del tabacco, della contraffazione, del gioco, delle frodi fiscali), e che valutano tali mercati in circa 110 miliardi di euro in Europa, di cui poco meno di 16 in Italia (1 per cento del PIL, percentuale simile a quella di Spagna e Irlanda ma inferiore alla Grecia e ad alcuni paesi dell'Europa orientale);

iii) quelle che si basano sulla quantità di moneta in circolazione⁹, che suggeriscono che l'economia illegale in Italia nel quadriennio 2005-2008 potrebbe pesare per oltre il 10 per cento del PIL.

Infine, ulteriori strumenti di valutazione provengono dagli indicatori di “rischio” di riciclaggio. La Raccomandazione 1 del FATF-GAFI prevede che, al fine di elaborare linee di intervento per la mitigazione dei rischi di riciclaggio, i paesi aderenti al GAFI debbano predisporre “Analisi nazionali dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo”¹⁰. Le Analisi sono volte a misurare la possibile esposizione dei diversi paesi a tali rischi (tenendo conto da un lato di indicatori di criminalità, dall'altro dei presidi che il sistema ha predisposto per contrastare tali rischi). L'Italia ha realizzato la prima Analisi nel 2014, in preparazione della visita del Fondo Monetario Internazionale per il Financial Sector Assessment Program (FSAP) in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo, attualmente in corso¹¹. L'Analisi evidenzia per il caso italiano rischi di riciclaggio elevati per la presenza significativa di criminalità, corruzione, evasione; ma anche l'esistenza di presidi robusti con riferimento agli intermediari finanziari (con una vulnerabilità elevata solo per alcune tipologie di fiduciarie, e per gli istituti di pagamento e di moneta elettronica, anche comunitari, specie in presenza di una rete di agenti). In prospettiva, la predisposizione delle Analisi da parte dei diversi paesi faciliterà le possibilità di confronti internazionali.

⁸ Ernesto U. Savona and Michele Riccardi (a cura di), “From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe”, Rapporto finale del Progetto OCP (www.oportfolio.eu). Progetto co-finanziato da Commissione Europea, DG Affari Interni, in corso di pubblicazione.

⁹ G. Ardizzi, C. Petraglia, M. Piacenza, e G. Turati, “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, 864, aprile 2012.

¹⁰ La quarta direttiva antiriciclaggio, su cui il Consiglio dell'Unione Europea ha raggiunto un accordo con il Parlamento Europeo lo scorso 16 dicembre, prevederà l'obbligo di condurre esercizi di *national risk assesment* sia a livello europeo che nazionale.

¹¹ http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/news/news/Sintesi_NRA_divulgabile_a_soggetti_obbligati_2_dicembre_2014.pdf.

Un approccio differente alla misura del fenomeno è quello volto a identificare gli effetti dell'economia criminale sul funzionamento del sistema economico: l'impatto economico più significativo della criminalità non consiste tanto nel valore di quanto prodotto attraverso attività criminali, ma, con effetti di ben più lungo periodo, nel valore di quanto non prodotto a causa delle distorsioni generate dalla diffusione della criminalità.

Le analisi disponibili quantificano l'impatto aggregato sulla crescita del PIL. Un primo lavoro – condotto a supporto dei lavori della precedente Commissione Antimafia¹² – ha stimato che l'insediamento della criminalità organizzata in Puglia e Basilicata nei primi anni Settanta ha generato nelle due regioni, nell'arco di un trentennio, una perdita di PIL di circa il 16 per cento, rispetto a uno scenario controfattuale. Con una metodologia simile, si è confrontato quanto accaduto in Friuli Venezia Giulia e in Irpinia dopo i terremoti del 1976 e 1980, in seguito all'afflusso di fondi pubblici: nel corso dei trent'anni successivi, in Friuli Venezia Giulia, dove la criminalità organizzata non era presente, la crescita del PIL pro capite è stata superiore di circa 20 punti percentuali a quella osservata in una regione controfattuale, mentre in Irpinia, dove la criminalità organizzata era fortemente radicata, la crescita del PIL pro capite è stata inferiore di circa 12 punti percentuali rispetto a quella della regione di controllo¹³.

Una maggiore densità criminale fa salire il costo del credito per le imprese, e induce una maggiore richiesta di garanzie da parte delle banche con potenziali effetti negativi su investimenti e crescita¹⁴. Anche nel mercato assicurativo la presenza della criminalità impone un costo diretto su imprese e cittadini: i dati IVASS mostrano che nel 2013 i premi più elevati sono stati pagati in Campania, Puglia e Calabria, regioni a forte densità criminale.

La criminalità ha un effetto negativo sugli investimenti in generale e quelli diretti dall'estero in particolare. Utilizzando l'indicatore *Doing Business*, che fornisce una sintesi della qualità dell'ambiente istituzionale, e considerando il grado di penetrazione criminale nel territorio, è stato stimato che, a parità di altre condizioni, se le istituzioni italiane fossero state qualitativamente simili a quelle dell'area dell'euro, tra il 2006 e il 2012 i flussi di investimento esteri in Italia sarebbero

¹² P. Pinotti, "The economic costs of organized crime: evidence from southern Italy", Banca d'Italia, Temi di Discussione, 868, aprile 2012.

¹³ F. Decarolis, C. Giorgiantonio e V. Giovanniello, "L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato", Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, 83, dicembre 2010.

¹⁴ E. Bonaccorsi di Patti, "Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans", Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, 52, luglio 2009.

risultati superiori del 15 per cento – quasi 16 miliardi di euro – agli investimenti diretti effettivamente attratti nel periodo¹⁵.

In sintesi, le analisi concordano nell'evidenziare effetti negativi significativi sulle principali variabili che influenzano la crescita di una nazione.

2. Il ruolo della Banca d'Italia e della Unità di Informazione Finanziaria

Un efficace contrasto alla criminalità richiede di agire sulle radici del fenomeno e sugli incentivi dei soggetti coinvolti con un contesto istituzionale avverso all'insediamento della criminalità e un contrasto efficace, che combini prevenzione e repressione, anche attraverso l'aggressione ai proventi economici. L'attività della Banca d'Italia si colloca soprattutto nell'ambito della prevenzione.

Oltre a realizzare, presso il Dipartimento Economia e Statistica, analisi quali quelle che ho citato sull'impatto della criminalità e della corruzione sul sistema economico e finanziario, la Banca d'Italia svolge attività più direttamente rivolte a garantire il rispetto della legalità e a contrastare la penetrazione criminale nell'economia legale. Discuterò del ruolo della Vigilanza sull'attività bancaria e finanziaria in generale, e poi più specificamente dei compiti che, in modo complementare, Unità di Informazione Finanziaria (UIF) e Vigilanza svolgono in materia di antiriciclaggio.

2.1 La Vigilanza

L'attività di vigilanza della Banca d'Italia (regolamentazione, acquisizione di informazioni, analisi, ispezioni, gestione delle crisi aziendali e sanzioni), è finalizzata ad assicurare la “sana e prudente gestione dei soggetti vigilati”, l'efficienza, la stabilità complessiva, la competitività del sistema finanziario e l'osservanza delle disposizioni in materia creditizia. Tuttavia, il rispetto della legalità nell'attività finanziaria è un presupposto della sana e prudente gestione delle istituzioni finanziarie. A loro volta, intermediari sani e prudenti costituiscono una barriera contro la penetrazione criminale nell'economia legale. L'adozione di comportamenti coerenti con il rispetto della legalità è un elemento fondamentale nella valutazione di vigilanza degli intermediari. La normativa di vigilanza, in linea con quella europea e internazionale, prevede specifici strumenti a presidio del rispetto della legalità da parte degli intermediari finanziari. Ciascun intermediario è

¹⁵ A. Borin, R. Cristadoro e E. Mattevi, “Investimenti diretti esteri e qualità delle istituzioni”, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, 230, settembre 2014.

tenuto non solo a istituire una funzione di *compliance*, per prevenire il rischio di incorrere in violazioni di regole, ma anche a promuovere una cultura aziendale improntata a principi di integrità, correttezza e rispetto, non solo formale, delle norme.

2.2 *Antiriciclaggio: Banca d'Italia e Unità di Informazione Finanziaria (UIF)*

Più specificamente, Banca d'Italia e UIF sono parte del sistema nazionale di prevenzione del riciclaggio che vede le Autorità nazionali collaborare (sotto l'egida del Comitato di Sicurezza Finanziaria) per prevenire e individuare infiltrazioni nell'economia legale dei proventi della criminalità. In questo ambito, la Vigilanza della Banca d'Italia e l'UIF hanno ruoli complementari nell'assicurare presidi efficaci contro il riciclaggio che transita attraverso il sistema finanziario e gli altri operatori.

La UIF, istituita dal d.lgs. 21 novembre 2007 n. 231 presso la Banca d'Italia, ha iniziato a operare il 1° gennaio 2008, subentrando all'Ufficio italiano dei cambi nel ruolo di autorità centrale antiriciclaggio. La soluzione organizzativa adottata è coerente con gli standard internazionali, che individuano quali caratteristiche essenziali di ogni *Financial Intelligence Unit* l'autonomia operativa e gestionale, l'unicità a livello nazionale, la specializzazione nelle funzioni di analisi finanziaria, la capacità di scambiare informazioni in modo diretto e autonomo¹⁶.

La UIF riceve le segnalazioni delle operazioni sospette da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori non finanziari e ne effettua l'analisi per l'individuazione di ipotesi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Riferisco solo alcune informazioni relative all'operatività della UIF, per la quale rimando all'audizione svolta davanti a questa Commissione dal suo Direttore nel giugno 2014. Dalla sua costituzione sono pervenute all'Unità oltre 325.000 segnalazioni con una forte e costante crescita nel tempo: dalle 12.500 del 2007 alle oltre 70.000 del 2014. Un novero crescente di operatori appare mostrare consapevolezza dell'importanza dei presidi di prevenzione del riciclaggio. L'approfondimento delle segnalazioni è finalizzato a stimarne gli effettivi profili di rischio,

¹⁶ Anche se la UIF è parte integrante della Banca d'Italia, la sua collocazione organizzativa è volta ad assicurarne l'autonomia. Il Direttorio della Banca d'Italia ne disciplina l'organizzazione e il funzionamento attraverso uno specifico regolamento, rivisitato nel 2014 con l'obiettivo di rafforzare l'azione istituzionale attraverso una migliore articolazione e distribuzione delle responsabilità. La riforma ha previsto l'articolazione dell'Unità in 2 Servizi denominati "Analisi e rapporti istituzionali" e "Operazioni sospette", tra i quali sono ripartite 7 Divisioni. Il Direttore è nominato con provvedimento del Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del Governatore, tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità, professionalità e conoscenza del sistema finanziario. La Banca d'Italia destina alla UIF risorse umane e tecniche, mezzi finanziari e beni strumentali.

coglierne collegamenti soggettivi e oggettivi di rilievo, tracciare i flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, ricostruire le modalità di realizzazione del riciclaggio.

Sempre più intense e articolate sono le forme di collaborazione tra la UIF e la magistratura, la cui azione risulta agevolata anche dagli scambi informativi con la rete mondiale delle *Financial Intelligence Units* per la ricerca e, in taluni casi, il blocco di fondi di provenienza illecita. Si vanno inoltre ampliando le iniziative con le altre autorità e le amministrazioni pubbliche. Nel corso del 2014 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra l'UIF e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ponendo le basi per migliorare il contrasto del riciclaggio dei proventi della corruzione, e con l'Agenzia delle Entrate per l'accesso all'Anagrafe Tributaria, primo passo per ulteriori sviluppi nell'interesse degli obiettivi comuni.

La Vigilanza, a sua volta, realizza su banche e intermediari finanziari un'attività di controllo, sia a distanza sia ispettiva, volta a verificare il rispetto della normativa antiriciclaggio¹⁷ con l'obiettivo di verificare la funzionalità e affidabilità delle procedure di contrasto del riciclaggio e delle segnalazioni delle operazioni sospette all'UIF; interviene nei casi in cui ne verifichi violazioni.

I controlli a distanza (cartolari) utilizzano diverse fonti per ottenere un quadro sull'effettivo comportamento degli intermediari. In primo luogo, l'esame delle segnalazioni inviate dagli organi di controllo degli intermediari per fatti che possano costituire una violazione delle disposizioni (art. 52, L. 231/2007): nel 2014 sono state ricevute 74 segnalazioni di questo genere, per lo più riguardanti anomalie nell'adeguata verifica della clientela e nell'alimentazione dell'AUI. A questa si aggiungono l'interlocuzione diretta con gli intermediari (nel 2014 si sono tenuti 26 incontri diretti a esaminarne le strutture antiriciclaggio), le interazioni con gli intermediari stessi per richiedere informazioni integrative o l'adozione di misure di adeguamento (nel 2014 sono state inviate 95 lettere), l'esame dei riferimenti ricevuti dalla UIF (44 nel 2014).

L'attività ispettiva si compone di ispezioni ordinarie presso le sedi centrali (142 nel 2014); ispezioni mirate antiriciclaggio presso le sedi centrali (3 nel 2014); ispezioni presso le dipendenze (cd. sportellari: 113 nel 2014)¹⁸. Per l'individuazione degli intermediari da sottoporre ai controlli di

¹⁷ Gli intermediari sono tenuti a effettuare un'adeguata verifica della clientela; a dotarsi di un archivio unico informatico (AUI) in cui devono registrare informazioni sulla clientela e dati sull'operatività; a segnalare le operazioni sospette; a dotarsi di modelli organizzativi adeguati; a prevedere un'attività di formazione dei propri dipendenti. Le disposizioni relativi a questi obblighi vengono emanate dalla Banca d'Italia e dalla UIF: le disposizioni sull'AUI più recenti sono del 2013; quelle sull'organizzazione del marzo 2011; quelle sull'adeguata verifica della clientela dell'aprile 2013.

¹⁸ La Banca d'Italia effettua anche controlli in materia di esternalizzazione (*outsourcing*) di funzioni aziendali connesse con i presidi antiriciclaggio; si tratta in particolare della gestione dei sistemi informativi, tra cui l'AUI, e delle funzioni di controllo interno (la Vigilanza verifica che – anche in caso di *outsourcing* – gli intermediari siano in grado di presidiare i rischi derivanti da tale scelta e mantengono la capacità di controllo e la responsabilità delle attività esternalizzate).

vigilanza in tema di antiriciclaggio viene utilizzato un approccio basato sul rischio (stimato sulla base di diversi indicatori, quali la struttura societaria, le aree di attività, i contesti ambientali in cui gli intermediari operano), in linea con le indicazioni degli organismi internazionali.

Ove vengano rilevate violazioni, la Banca d'Italia, a seconda della gravità del rilievo: richiama gli intermediari alla rapida soluzione di eventuali ritardi applicativi; emana sanzioni amministrative¹⁹ (nel 2014 sono state irrogate sanzioni a 11 intermediari bancari e finanziari per violazioni della legge 231, per un ammontare complessivo di circa 500.000 euro); ai sensi dell'art. 55, segnala all'autorità giudiziaria le violazioni della stessa legge (nel 2014 vi sono state 58 segnalazioni)²⁰; fornisce informativa alla UIF (in 26 casi nel 2014). Può emanare in alcuni casi provvedimenti più gravi: anche per questioni antiriciclaggio nel 2014 sono state avviate 7 amministrazioni straordinarie e una liquidazione coatta amministrativa.

L'attività di vigilanza in materia di antiriciclaggio (come quella relativa alla tutela dei clienti) è rimasta in capo all'Autorità nazionale anche in seguito all'entrata in vigore del Meccanismo di vigilanza unico europeo (MVU), anche con riferimento agli intermediari significativi; saranno utili scambi di informazioni e meccanismi di coordinamento con la Banca centrale europea per le tematiche che presentino sinergie con le attività del MVU.

2.3 *L'efficacia del sistema*

Non è agevole valutare l'efficacia complessiva del sistema antiriciclaggio. Alcune indicazioni possono venire dall'esame dei "rilievi antiriciclaggio" in sede ispettiva. Nella Figura 1 vengono riportati i rilievi negli anni 2010-2014, insieme al numero delle segnalazioni di operazioni sospette. Quest'ultimo è cresciuto nel tempo associandosi a una tendenziale riduzione dei primi, indice nel complesso di una crescente adesione non formale degli intermediari alla disciplina antiriciclaggio.

Oltre il 50 per cento delle segnalazioni analizzate e trasmesse dalla UIF negli ultimi anni ha dato luogo a ulteriori interventi nell'accertamento di reati; è un dato significativo nel raffronto internazionale e testimonia le potenzialità del sistema di prevenzione basato sulla collaborazione dei soggetti obbligati. In assenza di informazioni sugli esiti delle attività di indagine, le valutazioni degli Organi investigativi, dell'Autorità giudiziaria e delle altre Autorità suggeriscono una crescente capacità di intercettare attività poi riconducibili alla criminalità, come risulta anche dalle notizie riportate dai media.

¹⁹ In base all'art. 56 della legge 231, che prevede sanzioni comprese tra 10.000 e 200.000 euro.

²⁰ Sono violazioni, principalmente in materia di obblighi di identificazione della clientela e di registrazione nell'archivio unico informatico, che prevedono sanzioni penali.

2.4 Altre attività

Vi sono alcune altre attività, esterne a quelle della Vigilanza, che pure costituiscono presidi rilevanti rispetto alle attività illegali.

La prima riguarda i controlli sulle società di servizi specializzate, a cui gli intermediari hanno esternalizzato funzioni di trattamento del contante²¹. A partire dal 2012 la Banca d'Italia ha effettuato 59 verifiche ispettive su queste società, che si sono concluse in circa il 63 per cento dei casi con giudizi non favorevoli a causa di gravi carenze organizzative e nell'assetto dei controlli interni. Sono state riscontrate situazioni di illegalità in relazione a considerevoli ammanchi rilevati nelle giacenze di valori custoditi, pari, nel complesso, a circa 60 milioni di euro. Nei tre casi più gravi è stato adottato un provvedimento di divieto del trattamento del contante. Sono state inoltre concluse nove procedure sanzionatorie, che hanno portato alla irrogazione di sanzioni pecuniarie²²; cinque sono ancora in fase istruttoria. Per gli aspetti di rispettiva competenza sono state inoltrate segnalazioni all'Autorità giudiziaria, al Ministero dell'interno e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Una seconda area riguarda la lotta alla falsificazione dell'euro. La Banca d'Italia svolge le funzioni di "Centro Nazionale di Analisi" delle falsificazioni dell'euro per l'Italia²³. Secondo le analisi condotte dalla BCE, quasi il 90 per cento delle contraffazioni intercettate a livello mondiale è prodotto nel nostro paese e localizzato nell'area campana. Dal 2004, grazie all'attività investigativa delle Forze dell'Ordine sono state scoperte e smantellate in Italia 14 stamperie clandestine, 6 delle quali sicuramente coinvolte nella produzione dei suddetti falsi realizzati nell'area suddetta. Dalle indagini condotte all'estero è verosimile che sia in corso una progressiva "internazionalizzazione" della produzione di biglietti falsi, anche tramite una sorta di "delocalizzazione industriale" (prevalentemente nell'Est Europeo e in Asia). Lo scorso 15 maggio è stata approvata la Direttiva 2014/62/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla "Protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione e che sostituisce la decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio". La Banca d'Italia ha avviato un tavolo tecnico, con le altre Istituzioni impegnate, per l'analisi della Direttiva, l'individuazione delle necessità di recepimento e la predisposizione della normativa di potenziamento degli strumenti investigativi e repressivi.

²¹ Si tratta di istituti di vigilanza privata ai quali le banche hanno esternalizzato il trattamento, la custodia e il trasporto delle banconote e delle monete di loro proprietà, attività per le quali la Banca d'Italia prevede requisiti stringenti (art. 8 della legge 23 novembre 2001, n. 409, come sostituito dall'art. 97 della legge 24 marzo 2012, n. 27, e Provvedimento della Banca d'Italia del 14 febbraio 2012).

²² In base al d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, l'importo massimo applicabile per questo tipo di sanzioni è di 50.000 euro.

²³ In stretto contatto con le Forze dell'ordine e con le altre Istituzioni impegnate nella lotta al falso nummario.

3. Conclusioni

La Banca d'Italia è attivamente impegnata nel contrasto all'illegalità. Lavora su diversi fronti per migliorare l'efficacia delle azioni; è ovviamente aperta a indicazioni e stimoli.

Presso la UIF è stata rafforzata negli ultimi anni l'attività di analisi dei flussi finanziari, con l'uso di metodi quantitativi applicati alla massa di dati e informazioni, economiche e finanziarie, a disposizione della Unità. Le analisi consentono di individuare, su base statistica, potenziali anomalie nei flussi finanziari con riferimento a specifiche aree del territorio nazionale, strumenti di pagamento, settori economici, singoli segmenti del comparto finanziario e altri ambiti di interesse. Un primo esempio di questo filone è rappresentato dallo studio sui bonifici verso i paesi a rischio, frutto della collaborazione tra la UIF e il Dipartimento Economia e Statistica della Banca d'Italia; considerando le determinanti dei flussi finanziari tra l'Italia e il resto del mondo, vengono individuate posizioni potenzialmente "anomale". I risultati mostrano che, a parità di altre condizioni, i flussi indirizzati verso i cosiddetti "paradisi fiscali" sono di circa il 36 per cento più elevati di quelli verso gli altri paesi esteri. L'indice di anomalia costruito nel lavoro risulta positivamente correlato sia con i tassi di criminalità legati ai furti e al traffico di droga nella provincia di origine del bonifico, sia con misure del rischio di riciclaggio e di opacità della legislazione finanziaria nei paesi di destinazione. Un ulteriore studio in via di completamento è volto a individuare anomalie a livello comunale nell'uso del contante.

UIF e Vigilanza hanno iniziato a elaborare indicatori statistici di esposizione al rischio di riciclaggio, basati sull'operatività finanziaria a livello locale dei singoli intermediari. I risultati, che hanno fornito un supporto all'Analisi nazionale del rischio di riciclaggio, consentiranno in prospettiva di orientare l'attività dei soggetti che partecipano al sistema antiriciclaggio. Potranno essere uno strumento per indirizzare l'azione di accertamento ispettiva e di analisi operativa della UIF e della Vigilanza; consentiranno di accrescere la collaborazione attiva degli intermediari; forniranno potenziali stimoli e strumenti per le rispettive attività agli organi di contrasto; assicureranno un supporto alle altre Autorità per i rispettivi fini istituzionali.

La disponibilità di informazioni, la loro condivisione, sono il presupposto per interventi sempre più efficaci. Permane l'esigenza di ampliare le fonti informative della UIF che, in contrasto con gli standard internazionali, non ha, in particolare, accesso alle informazioni investigative.

Un contributo alla creazione di un contesto più orientato alla legalità può venire da incentivi specifici, come potrebbe diventare il *rating* di legalità. Il d.m. 57 del 20 febbraio 2014 del MEF prevede che le banche tengano conto del *rating* nel concedere prestiti; che la Banca d'Italia vigili sull'osservanza delle disposizioni da parte delle banche; che le banche trasmettano alla Banca

d'Italia entro il 30 aprile una relazione relativa ai casi in cui il *rating* non ha influito sulle modalità di concessione del credito. Abbiamo incluso l'osservanza delle disposizioni tra gli elementi che devono essere considerati nell'analisi qualitativa del profilo di rischio di credito dell'intermediario. Analizzeremo le relazioni degli intermediari e ne daremo informazione. Consapevoli degli oneri che questi obblighi impongono al sistema, cercheremo soluzioni che contemperino le esigenze informative con i costi.

È tuttavia indispensabile che alla presenza di efficaci presidi specifici si accompagni la diffusione nella cultura di cittadini e imprese dei valori della legalità e della correttezza. L'istruzione svolge sotto questo profilo un ruolo essenziale²⁴.

Le iniziative di educazione alla legalità e in particolare di quella economica svolte da diverse Istituzioni in collaborazione con il Ministero dell'istruzione sono importanti per sviluppare la percezione del ruolo dei comportamenti individuali nel presidiare il valore della legalità. Offriamo il nostro contributo a questi percorsi con i progetti di educazione finanziaria nelle scuole primarie e secondarie, nella convinzione che essi contribuiscano ad accrescere la consapevolezza dei singoli nelle scelte economiche, favorendone comportamenti corretti, fornendo strumenti di autotutela (complementari a regolamentazione e controlli) e nello stesso tempo una maggiore capacità di riconoscere e identificare eventuali condotte scorrette od opportunistiche. Una più elevata alfabetizzazione finanziaria (che nel nostro paese è particolarmente bassa) è essenziale per assicurare anche una maggiore capacità di accesso consapevole al sistema finanziario (di "inclusione finanziaria", come viene definita dalle organizzazioni internazionali) di tutti i cittadini.

²⁴ Uno studio recente ha stimato in particolare l'effetto dell'accumulazione di capitale umano sulla delinquenza giovanile: il posticipo dell'obbligo scolastico introdotto con la riforma Berlinguer del 1999, determinando un incremento del tasso di scolarizzazione di circa 7 punti percentuali (da 89,8 a 96,7 nella media nazionale), avrebbe ridotto la delinquenza minorile di oltre il 20 per cento (da 20,5 a 15,9 minori denunciati ogni 1.000 adolescenti del corrispondente gruppo di età). Cfr. Y. Brilli, M. Tonello, "Rethinking the crime reducing effect of education: the role of social capital and organized crime", Banca d'Italia, mimeo, 2014.

Fig. 1 – Rilievi antiriciclaggio in sede ispettiva (per tipologia) e Segnalazioni di operazioni sospette alla UIF

