

Fondazione Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale CNPDS  
“Riciclaggio, evasione fiscale ed abuso dei beni sociali:  
la responsabilità degli intermediari”

## **Prevenzione e contrasto del riciclaggio: l’azione della Banca d’Italia**

Anna Maria Tarantola

Vice Direttore Generale della Banca d’Italia

Milano, 28 novembre 2011

## Indice

1. La “pericolosità” del riciclaggio .....	3
2. La strategia di prevenzione e contrasto: il ruolo della Banca d'Italia.....	5
3. L'attività normativa della Banca d'Italia .....	8
3.a <i>L'adeguata verifica</i> .....	8
3.b <i>L'archivio unico informatico</i> .....	10
3.c <i>L'organizzazione e i controlli interni</i> .....	10
3.d <i>Gli indicatori di anomalia</i> .....	12
3.e <i>Le segnalazioni di operazioni sospette</i> .....	12
4. I risultati dell'azione di contrasto.....	13
5. Conclusioni.....	15

## **1. La “pericolosità” del riciclaggio**

Sono onorata di partecipare a questo convegno che tratta un tema di grande rilievo come il contrasto del riciclaggio, fenomeno complesso e articolato, oggi ancora più dannoso per tutta la società.

Il riciclaggio dei proventi illeciti nelle sue molteplici e multiformi connotazioni rappresenta un fenomeno particolarmente pericoloso perché determina diffusi effetti negativi sul capitale sociale, umano, economico. E' una pericolosità sottile, difficilmente percepibile ma pervasiva.

La caratteristica principale del riciclaggio è quella di essere un reato che consente di ottenere l'effettiva disponibilità dei proventi di altri reati commessi in precedenza (cd. “reati presupposto”). Il riciclaggio non rappresenta un mero elemento accessorio rispetto ai reati che lo precedono, ma costituisce un'autonoma attività criminale, funzionalmente determinante dei reati stessi, con una marcata connotazione economico-finanziaria, che è data dalla capacità di trasformare la liquidità di provenienza illecita in potere d'acquisto effettivo, utilizzabile per scopi di consumo, risparmio o investimento.

Nella perversa logica imprenditoriale che governa i gruppi criminali, il riciclaggio costituisce dunque un'attività specializzata da affidare a operatori di fiducia. Il *money laundering* rende convenienti le attività criminali favorendo la realizzazione di ingenti proventi; altera le condizioni di concorrenza nei mercati; incide sul corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario; consente alla criminalità di accrescere il controllo sul territorio, di acquisire consenso sociale, di insinuarsi nei meccanismi del potere, influenzando anche decisioni amministrative e politiche.

La pericolosità del riciclaggio si accresce nel contesto attuale, caratterizzato da una grave e perdurante crisi economico/finanziaria.

Le analisi teoriche e l'esperienza empirica convergono nell'indicare che è in questi momenti di crisi che il riciclaggio trova il suo massimo sviluppo, sia mediante un diretto impiego dei fondi per l'acquisto di imprese in difficoltà sia sfruttando il volano rappresentato dall'usura, che consente forme più indirette di acquisizione del controllo di aziende e, proprio per questo, anche più appetibili.

In diverse occasioni la Banca d'Italia ha sottolineato i rapporti fra crisi finanziaria e riciclaggio: nel 2009 il Governatore Mario Draghi, in una audizione presso la Commissione antimafia, ha evidenziato che *“durante la crisi le imprese vedono inaridirsi i propri flussi di cassa e vedono cadere il valore di mercato del proprio patrimonio. Entrambi i fenomeni rendono le imprese più facilmente aggredibili da parte della criminalità organizzata”*.

Nelle fasi di crisi anche gli intermediari finanziari risultano più esposti al rischio di essere “catturati” nei circuiti del riciclaggio, specie nei paesi in cui sono più deboli i sistemi di vigilanza<sup>1</sup>.

Analisi condotte dalla Banca d'Italia hanno evidenziato che nelle economie a forte presenza criminale le imprese pagano più caro il credito ed è più elevata l'emigrazione giovanile; ne è esempio, in Italia, la situazione del Mezzogiorno: alla maggiore presenza di criminalità organizzata fa riscontro un prodotto *pro capite* più basso del resto del Paese. Un esercizio econometrico condotto su Puglia e Basilicata ha evidenziato che, a seguito del contagio criminale, lo sviluppo di queste regioni è fortemente rallentato, portando, nell'arco di trenta anni, a un differenziale di crescita del PIL di 20 punti percentuali rispetto alle regioni che presentavano inizialmente condizioni socio-economiche simili<sup>2</sup>.

Durante la crisi, dunque, l'azione di contrasto deve farsi ancora più attenta e decisa. Non è un caso che, sotto la spinta della crisi, la comunità internazionale sia stata recentemente indotta ad avviare una più incisiva azione di contrasto ai paradisi fiscali e che, nel nostro Paese, si stia ridando vigore alla lotta al contante rivedendo al ribasso le altalenanti soglie di tracciabilità.

Il crimine organizzato presta particolare attenzione all'efficienza dei processi produttivi e alla massimizzazione del profitto del riciclaggio. Le imprese criminali, infatti, delocalizzano le attività di riciclaggio nei paesi in cui il loro costo è più basso, ne frazionano le fasi tra diversi ordinamenti per renderne più difficile la ricostruibilità, investono dove il rendimento è più elevato.

In sostanza, sfruttano i vantaggi della globalizzazione, in termini di disponibilità di uno scacchiere operativo più ampio, di possibilità di arbitraggi regolamentari tra giurisdizioni,

---

<sup>1</sup> Nel 2009 l'UNODC (*UN Office on Drugs and Crime*) ha richiamato l'attenzione sul fatto che in alcuni casi perfino *“Inter-bank loans were funded by money that originated from the drugs trade and other illegal activities”*.

<sup>2</sup> Paolo Pinotti, 2010, I costi economici della criminalità organizzata, [www.parlamento.it/documenti/repository/commissioni/bicamerale/antimafiaXVI/Relazione-oc.%20XXIII%20n.%205/525439.pdf](http://www.parlamento.it/documenti/repository/commissioni/bicamerale/antimafiaXVI/Relazione-oc.%20XXIII%20n.%205/525439.pdf)

di rapporti preferenziali con ordinamenti non cooperativi o con stati particolarmente bisognosi di fondi. Ricorrono agli strumenti più evoluti di movimentazione e investimento dei fondi, avvalendosi delle moderne tecnologie informatiche e degli strumenti finanziari innovativi.

Ma è importante essere consapevoli del fatto che il riciclaggio può costituire il “tallone di Achille” della stessa criminalità. Seguendo le tracce, difficilmente cancellabili anche se nascoste, lasciate dalle transazioni effettuate con “danaro sporco” è, infatti, possibile risalire fino ai reati presupposto, individuando e punendo i colpevoli.

È su questa consapevolezza che deve basarsi l'azione di contrasto al fenomeno del riciclaggio.

## ***2. La strategia di prevenzione e contrasto: il ruolo della Banca d'Italia.***

L'efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio si basa su tre pilastri: il convinto, sostanziale **coinvolgimento** di intermediari finanziari, operatori economici, professionisti; la **collaborazione** tra autorità nazionali e internazionali attraverso un ampio scambio di informazioni e l'omogeneizzazione delle regole e delle prassi di vigilanza; l'**analisi** approfondita dei fenomeni e l'uso di **strumenti di controllo** sempre più efficaci.

Nelle sedi internazionali sono state avviate importanti iniziative per intensificare la collaborazione tra le autorità competenti di diversi paesi, attraverso la condivisione di informazioni e il coordinamento degli interventi, anche per promuovere lo sviluppo di elevate capacità di analisi di nuovi fenomeni criminosi e nuove modalità di impiego di proventi illeciti. Sono processi che vanno intensificati e accelerati superando incertezze e ritardi dovuti al prevalere di interessi nazionali.

Si sta realizzando un importante processo di omogeneizzazione delle regole, allo scopo di allineare le difese dei diversi ordinamenti su livelli elevati di protezione e di contenere i fenomeni di arbitraggio, che sfruttano le differenze tra giurisdizioni. A tale convergenza mirano, a livello globale, l'attività del Gruppo di Azione Finanziaria, che fissa standard normativi per contrastare il fenomeno del riciclaggio, e, a livello europeo, la legislazione comunitaria in materia. In entrambi questi settori sono in corso o in fase di avvio iniziative di aggiornamento regolamentare, per tenere conto delle esigenze conseguenti all'evoluzione del fenomeno.

Va intensificata l'azione volta a favorire la convergenza delle prassi di controllo, che risultano ancora molto diversificate, anche a livello europeo, su questioni rilevanti.

Il principio di proporzionalità e l'approccio basato sul rischio costituiscono due delle principali novità introdotte dalla normativa europea. Questi principi favoriscono l'efficacia delle misure e, al contempo, consentono ai destinatari della norma una più adeguata allocazione delle risorse, scarse per definizione. La maggiore flessibilità assicura una migliore aderenza alle circostanze concrete e la necessaria proporzionalità nelle misure adottate. Va, peraltro, evitato che in sede applicativa si determini una eccessiva variabilità tra le soluzioni poste in essere da diversi intermediari e nei diversi paesi. Tali difformità, sebbene in parte inevitabili, devono essere contenute al minimo per non accrescere le difficoltà applicative e per non incentivare arbitraggi regolamentari. La regolamentazione internazionale gioca un ruolo fondamentale in questa prospettiva.

Nel nostro Paese l'azione antiriciclaggio ha beneficiato negli ultimi anni di un nuovo slancio grazie alla riforma introdotta dal decreto legislativo n. 231 del 2007, che ha recepito la terza direttiva antiriciclaggio. Il decreto ha dettato nuove misure, anche di natura istituzionale, volte a tutelare l'integrità dei sistemi finanziario ed economico e a prevenire il loro utilizzo per finalità di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

L'efficacia delle misure poggia su alcuni punti cardine: **rafforzamento** della **tutela preventiva**, attraverso la previsione di un dettagliato percorso per conseguire una adeguata conoscenza del cliente; sostanziale **collaborazione attiva** da parte dei destinatari delle disposizioni; **stretto coordinamento** tra gli attori istituzionali che, a vario titolo, sono chiamati a dare il proprio contributo nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio.

Un ruolo di particolare rilievo viene assegnato alle Autorità di vigilanza del settore finanziario (Banca d'Italia, CONSOB e ISVAP), cui è riconosciuto il potere di emanare norme e verificarne il rispetto da parte dei soggetti vigilati. E' stata istituita presso la Banca d'Italia l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) preposta alla gestione e all'analisi delle segnalazioni delle operazioni sospette.

La Banca d'Italia è, quindi, autorità di regolazione e controllo in materia di antiriciclaggio e di lotta al terrorismo con riferimento al sistema creditizio e finanziario; i suoi compiti sono relativi agli aspetti organizzativi e operativi. Sull'attività normativa mi soffermerò nel seguito. Vorrei qui rilevare che la Banca svolge anche un'intensa azione di

controllo cartolare e ispettivo e di costante collaborazione con gli organi investigativi e con l'autorità giudiziaria.

La specifica azione di supervisione in materia di antiriciclaggio è svolta in funzione della prevedibile intensità del rischio potenziale. E' stata riorganizzata la struttura preposta, riviste le metodologie di valutazione e realizzata una piena integrazione con l'attività di vigilanza. I controlli ispettivi sono articolati su tre livelli (accessi ordinari, mirati, presso sportelli) per renderli più incisivi e conseguire, nello stesso tempo, un minore assorbimento di risorse. Gli interventi correttivi – essenziali per un'efficace azione di contrasto – sono proporzionati alle anomalie riscontrate: prescrizione di specifiche azioni, interventi interdettivi, irrogazione di sanzioni amministrative. Nelle ipotesi più gravi di inosservanza delle norme si procede all'adozione di provvedimenti di rigore.

La Banca d'Italia è anche autorità di supervisione sui sistemi di pagamento. Nell'esercizio di questa funzione, stimola la creazione di un sistema dei pagamenti nazionale ed europeo moderno, efficiente e affidabile, promuovendo così le condizioni per il contenimento del rischio di riciclaggio.

La Banca, in particolare, si sta adoperando per ridurre l'utilizzo del denaro contante, particolarmente diffuso in Italia rispetto ad altri paesi sviluppati, la cui gestione comporta per l'economia costi relativamente elevati: un maggiore ricorso ai pagamenti elettronici si tradurrebbe inoltre in una più estesa tracciabilità delle operazioni di pagamento. L'apertura del mercato a nuovi operatori attivi nel settore dei pagamenti, come ad esempio gli istituti di moneta elettronica e gli istituti di pagamento, può favorire una più ampia offerta di servizi, la riduzione dei costi per la clientela e "l'inclusione finanziaria" cioè l'accesso ai servizi di pagamento da parte delle fasce sociali più deboli. Altre iniziative sono allo studio, in diversi ambiti istituzionali. Vanno considerate positivamente anche le ipotesi di abbassamento del limite di utilizzo del contante nelle transazioni tra privati.

La trasparenza e la tracciabilità delle transazioni sono uno strumento essenziale per il contrasto non solo del riciclaggio, ma anche di altri rilevanti rischi di illegalità come quelli connessi con la gestione dei flussi finanziari degli appalti pubblici, con l'evasione fiscale e, più in generale, con l'economia sommersa. La previsione di limiti alla circolazione del contante e di regole che ne garantiscano l'efficacia, anche se comporta nell'immediato un considerevole mutamento nelle abitudini commerciali degli italiani, rappresenta un ineludibile presidio di legalità.

### **3. L'attività normativa della Banca d'Italia**

Con riferimento al sistema bancario e finanziario, la Banca d'Italia ha emanato, d'intesa con le altre Autorità, una articolata disciplina secondaria in materia di **registrazione** dei rapporti e delle operazioni nell'Archivio Unico Informativo (AUI) e di **organizzazione** e controlli interni; d'intesa con l'Unità di informazione finanziaria (UIF), ha definito gli indicatori di anomalia destinati ad agevolare l'individuazione di operazioni sospette da parte degli operatori. Le istruzioni applicative sull'adeguata **verifica** saranno poste in consultazione a breve.

Si tratta di un insieme di disposizioni che si integrano e potenziano vicendevolmente. L'adeguata verifica consente di acquisire le necessarie informazioni sulla qualità del cliente e le caratteristiche dell'operazione; la corretta registrazione nell'AUI consente la tracciabilità dei flussi finanziari attraverso la registrazione e conservazione dei dati più importanti acquisiti in sede di adeguata verifica; idonei assetti organizzativi e procedurali garantiscono la correttezza e sistematicità di adempimento dei diversi obblighi previsti dalla normativa.

#### **3.a L'adeguata verifica**

L'adeguata verifica della clientela, così come delineata dalla normativa primaria, richiede l'acquisizione, l'esame e il costante aggiornamento dei dati rilevanti per la definizione del grado di rischio alla stessa associato; è il presupposto della collaborazione attiva richiesta agli intermediari, costituisce condizione indispensabile per la produzione di segnalazioni di operazioni sospette corrette, approfondite, di elevata qualità.

Le condizioni per l'individuazione di eventuali anomalie vengono poste già al momento dell'instaurazione del rapporto, sostituendo la semplice identificazione iniziale del cliente con una procedura di verifica permanente - d'intensità proporzionata al rischio. Lo scopo è quello di assicurare che l'intermediario acquisisca un set ampio e completo di informazioni per una più efficace gestione del rischio insito nelle singole posizioni e per una corretta valutazione degli elementi di anomalia eventualmente presenti nella complessiva operatività del cliente.

La normativa prevede diverse fasi dell'adeguata verifica: identificazione, verifica dei dati acquisiti, informazione sulla natura e lo scopo del rapporto, controllo costante nel corso della relazione di clientela. E' essenziale che tali attività siano considerate non come il fine da



raggiungere, ma come strumenti di un processo il cui obiettivo ultimo è la conoscenza piena e aggiornata del cliente.

Per raggiungere questo obiettivo la disciplina richiede anche di “infrangere” la barriera protettiva rappresentata da schermi societari o da meccanismi di delegazione che consentono di operare per il tramite di mandatari. In questi casi, infatti, si deve risalire al “titolare effettivo” del rapporto o dell’operazione, cioè alla persona fisica che ne costituisce il beneficiario ultimo.

In aderenza all’approccio basato sul rischio, l’intensità della verifica è calibrata in relazione al grado di potenziale esposizione ai fatti di riciclaggio; la verifica è rafforzata nei rapporti con operatori situati in Stati privi di un’adeguata disciplina antiriciclaggio, quando il cliente opera con mezzi di comunicazione a distanza o risiede in Stati esteri dove ricopra, o abbia ricoperto, rilevanti incarichi istituzionali. La verifica può, invece, essere semplificata nei rapporti con amministrazioni pubbliche, con intermediari sottoposti agli stessi standard normativi, ovvero quando l’operatività riguarda prodotti ritenuti a basso rischio (es. assicurativi o previdenziali).

La valutazione critica delle informazioni rivenienti dall’adeguata verifica è propedeutica alla segnalazione di operazioni sospette e ne costituisce, al tempo stesso, una verifica di efficacia.

A breve verrà posta in consultazione la normativa secondaria sull’adeguata verifica. La rilevanza e la complessità della materia hanno richiesto speciali approfondimenti, che hanno beneficiato della costante interlocuzione con intermediari bancari e associazioni di categoria.

Nel delineare le nuove disposizioni abbiamo perseguito gli obiettivi di: assicurare massima organicità e chiarezza in particolare nella definizione delle figure del cliente, dell’esecutore e del titolare effettivo; contemperare l’efficacia delle prescrizioni con l’esigenza di non appesantire l’operatività e i costi applicativi; individuare un punto di equilibrio tra l’intendimento di fornire una guida utile e completa e l’esigenza di evitare prescrizioni troppo dettagliate o eccessivamente calibrate su specifici settori di attività o tipologie di intermediari.

Sono precisati i criteri per la profilatura della clientela, il contenuto delle varie fasi dell’adeguata verifica, le modalità di ricorso ai terzi per l’adempimento di specifici obblighi.

Sono, inoltre, indicate le ulteriori misure che gli intermediari devono adottare ai fini della verifica rafforzata nei casi di più elevato pericolo di riciclaggio.

L'esigenza di assicurare omogeneità e coerenza ai diversi complessi normativi ha condotto a prevedere anche modifiche alle norme concernenti l'Archivio Unico Informatico.

### *3.b L'archivio unico informatico*

L'AUI è lo strumento per la registrazione e conservazione delle informazioni inerenti ai rapporti continuativi e alle operazioni poste in essere dalla clientela acquisite in sede di adeguata verifica. Il provvedimento emanato dalla Banca d'Italia nel dicembre 2009 introduce importanti elementi di novità rispetto al passato, tra cui: l'adozione di più rigorosi criteri di registrazione; l'applicazione di modalità di registrazione semplificate per alcune categorie di intermediari, in coerenza con il principio di proporzionalità; la registrazione delle informazioni inerenti al titolare effettivo dei rapporti continuativi.

La corretta tenuta dell'AUI è essenziale per agevolare la sicurezza e la rapidità di estrazione dei dati necessari per le indagini condotte dagli organi inquirenti e per le analisi effettuate dalla UIF o da qualsiasi altra autorità; agevola il tempestivo e corretto soddisfacimento delle richieste formulate dalle diverse autorità.

### *3.c L'organizzazione e i controlli interni*

Le specifiche disposizioni emanate nel marzo 2011 in tema di **organizzazione, procedure e controlli interni** sono il fulcro della normativa prudenziale antiriciclaggio; richiedono agli intermediari di adottare una serie di presidi organizzativi ritenuti indispensabili sia ai fini di un corretto e sostanziale rispetto della norma sia di un efficace governo dei rischi. Ricordo che il rischio di riciclaggio rientra nel novero dei rischi operativi e reputazionali che la regolamentazione prudenziale chiede di fronteggiare.

La disciplina si caratterizza per quattro elementi cardine:

- La neutralità delle norme rispetto alle scelte di *governance*: i ruoli e i compiti vengono definiti in relazione alle funzioni di supervisione strategica, gestione e controllo, indipendentemente dalla strutturazione degli organi aziendali, secondo il modello tradizionale, dualistico o monistico.
- La proporzionalità rispetto alle caratteristiche operative e dimensionali dei destinatari: le norme prevedono che le prescrizioni vengano applicate in coerenza con la forma giuridica, le dimensioni, l'articolazione organizzativa, le

caratteristiche e la complessità dell'attività svolta; per agevolare i destinatari, sono stati indicati gli adempimenti minimali comunque necessari per il rispetto della disciplina.

- La responsabilizzazione di tutta la struttura aziendale e dei collaboratori esterni: è richiesto il coinvolgimento e l'impegno di tutta l'articolazione aziendale, dagli organi di vertice fino alle strutture operative periferiche; ciascuno, secondo la propria posizione organizzativa e il proprio ruolo, deve contribuire alla corretta applicazione della normativa; per questo le disposizioni si applicano a tutta l'organizzazione aziendale; viene richiamata la responsabilità anche per il corretto operato dei collaboratori esterni.
- La specializzazione dei controlli: sono disciplinate due figure: il responsabile antiriciclaggio, di nuova istituzione, per l'effettuazione dei controlli di secondo livello, e il responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette cui compete la valutazione e la trasmissione alla UIF delle segnalazioni stesse. Quest'ultimo compito spetta al legale rappresentante, ma può essere delegato a persone dotate di specifici requisiti di indipendenza, autorevolezza e professionalità richiesti anche per il responsabile antiriciclaggio.

Per le strutture di gruppo, si richiede un approccio consolidato alla politica antiriciclaggio; pertanto la capogruppo deve definire le linee strategiche che andranno implementate dalle controllate. Gli intermediari con operatività internazionale, inoltre, devono garantire un'applicazione uniforme degli standard aziendali da parte di tutte le articolazioni estere, fermo restando il rispetto delle specifiche normative degli ordinamenti di insediamento.

Viene anche sottolineata l'importanza di un'attenta opera di **addestramento** e di **formazione** del personale, soprattutto di quello a più diretto contatto con la clientela. Un'efficace applicazione della normativa antiriciclaggio richiede infatti la piena consapevolezza delle finalità e dei principi che ne sorreggono l'impianto, la conoscenza approfondita delle norme e delle procedure nonché dei connessi obblighi e responsabilità.

Riteniamo che le nuove disposizioni non comportino un impatto eccessivamente costoso per i destinatari, dato che, ad eccezione della previsione delle nuove figure dei responsabili antiriciclaggio e delle segnalazioni di operazioni sospette (che peraltro possono

coincidere), si tratta semplicemente di una specificazione delle più generali norme sulla governance.

### *3.d Gli indicatori di anomalia*

Gli **indicatori di anomalia**, riportati nel provvedimento emanato dalla Banca d'Italia sentita la UIF, nell'agosto 2010, sono volti ad agevolare l'individuazione e la valutazione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Con la pubblicazione di tali indicatori si è inteso ridurre i margini di incertezza connessi con valutazioni soggettive o con comportamenti discrezionali e contribuire al contenimento degli oneri e al corretto e omogeneo adempimento degli obblighi di segnalazione.

Il documento razionalizza gli indici contenuti del "Decalogo" del 2001, che è stato contestualmente abrogato; ne aggiorna il contenuto alla luce dell'esperienza maturata in quest'ultimo decennio nell'analisi finanziaria e investigativa delle segnalazioni di operazioni sospette; tiene conto degli esiti di un esame condotto sugli indicatori definiti dalle *Financial Intelligence Units* estere.

L'elenco degli indicatori di anomalia non è esaustivo, anche in considerazione della continua evoluzione delle modalità di svolgimento delle operazioni; spetta agli intermediari valutare con la massima attenzione ulteriori comportamenti che, sebbene non descritti negli indicatori, configurino in concreto profili di sospetto.

### *3.e Le segnalazioni di operazioni sospette*

Come detto, il rafforzamento dei presidi organizzativi e operativi richiesto dalla disciplina di vigilanza è volto a evitare che banche e intermediari siano coinvolti in fenomeni di riciclaggio; obiettivo non secondario è anche quello di promuovere una corretta identificazione delle operazioni sospette. Il perseguimento di una migliore qualità delle segnalazioni è essenziale per consentire alla UIF di effettuare approfondimenti finanziari più mirati e circostanziati e l'invio di informative più rapide e utili agli organi investigativi e all'Autorità giudiziaria.

La UIF – con provvedimento del 4 maggio 2011 – ha dettato una nuova disciplina per le segnalazioni di operazioni sospette, che si propone, fra l'altro, di assicurare – anche grazie all'adozione di un nuovo sistema segnaletico – omogeneità, completezza, correttezza e

coerenza delle informazioni, tempestività di inoltro, maggior tutela della riservatezza del segnalante.

Perché il sistema segnaletico sia veramente di aiuto è necessario che gli operatori – sulla base delle informazioni acquisite in sede di adeguata verifica – sappiano diagnosticare tempestivamente gli indizi di riciclaggio, anche in fattispecie complesse, e di rappresentarli nelle segnalazioni inviate alla UIF in modo esaustivo ed efficace.

Le segnalazioni di operazioni sospette risultano essenziali anche per individuare varchi indifesi del sistema legale e per rafforzare i presidi esistenti. Esse, infatti, sono il primo e più evidente indizio dell'effettiva capacità degli intermediari di riconoscere, intercettare e bloccare le operazioni di riciclaggio. D'altro canto, la presenza di segnalazioni caratterizzate da numerosi "falsi positivi", ovvero tardive e lacunose, è indice di presidi organizzativi inadeguati.

Le segnalazioni di operazioni sospette rappresentano infine un indispensabile strumento per individuare gli elementi caratterizzanti tipologie innovative di riciclaggio e consentire, quindi, alle Autorità di aggiornare, su tale base, gli indicatori di anomalia, i modelli e gli schemi generali di comportamento anomalo nonché le stesse norme concernenti gli assetti organizzativi.

#### ***4. I risultati dell'azione di contrasto***

L'impianto regolamentare e di supervisione del nostro Paese, pur suscettibile di miglioramenti, ha consentito di conseguire risultati significativi. Richiamo qui alcuni numeri che ho già utilizzato in altre occasioni.

Le segnalazioni di operazioni sospette sono notevolmente aumentate da circa 12.500 nel 2007 a 44.000 a novembre 2011. Il trend di crescita risulta in notevole accelerazione. L'aumento delle segnalazioni è, peraltro, 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); nel 2011 sembrano però emergere i segnali di una maggiore sensibilità: a tutto il corrente mese di novembre ne sono infatti pervenute circa 400.

Le segnalazioni hanno prodotto risultati investigativi rilevanti: nel 2010 il 60 per cento delle 27.000 segnalazioni trasmesse dalla UIF alla Guardia di Finanza – è stato ritenuto meritevole di approfondimenti investigativi. Nel corso dello stesso anno, il 25 per cento delle 9.700 segnalazioni per le quali sono stati completati gli approfondimenti investigativi hanno determinato l'apertura di nuovi procedimenti penali o hanno confortato indagini già avviate. Si tratta di evidenze che attestano che il sistema delle segnalazioni di operazioni sospette è già oggi uno strumento efficace, che consente di orientare l'attività degli organi investigativi.

Anche l'azione della Vigilanza è stata intensa. Nel 2010 sono state effettuate 175 ispezioni di carattere generale presso intermediari vigilati (181 nel 2009), nel corso delle quali è stato verificato anche il rispetto della normativa antiriciclaggio, 9 ispezioni mirate in materia (4 nel 2009) e 113 verifiche presso dipendenze bancarie, a fronte di 78 nel 2009. Le ispezioni agli sportelli hanno interessato le aree ritenute più a rischio (Calabria, riviera romagnola, entroterra campano, hinterland milanese).

Nel 2011 le verifiche si sono concentrate nelle regioni Puglia e Liguria e nelle province di Latina e Frosinone; ad oggi sono state ispezionate circa 100 dipendenze sia nell'ambito di accertamenti svolti presso le direzioni generali degli intermediari sia nel corso di verifiche mirate ai profili di compliance.

A maggio abbiamo portato a conoscenza del sistema gli esiti delle verifiche effettuate, sia per fornire un ritorno sullo stato di applicazione della normativa sia per indicare le aree meritevoli di interventi migliorativi. Per quanto riguarda più specificamente la normativa sull'organizzazione, stiamo sostenendo gli intermediari nell'applicazione della disciplina, fornendo chiarimenti e rispondendo ai quesiti che ci vengono posti. Le questioni più ricorrenti e rilevanti sono state puntualizzate in una nota diffusa al sistema a giugno. Non stiamo rilevando particolari criticità nell'adeguamento da parte degli intermediari.

Sul piano generale, l'attività di monitoraggio e intervento ha portato nel tempo a risultati incoraggianti. Ho già dato atto in un precedente intervento che 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.

Permangono talune aree di criticità. Vanno migliorate la completezza e la qualità delle informazioni acquisite sul profilo economico e finanziario del cliente nonché 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.

Vanno intensificati gli sforzi volti a far diventare l'antiriciclaggio parte integrante della cultura aziendale. L'esperienza di vigilanza dimostra che il forte *commitment* dell'alta dirigenza è elemento fondamentale per perseguire tale obiettivo.

## **5. Conclusioni**

Il dettaglio delle aree di regolamentazione in cui la disciplina antiriciclaggio si declina, il coinvolgimento delle autorità di vigilanza di settore e la cooperazione tra le diverse istituzioni interessate costituiscono punti di forza del nostro ordinamento.

La normativa antiriciclaggio poggia sulla collaborazione attiva di tutti i soggetti, intermediari e professionisti; l'obiettivo è combattere la criminalità rendendo difficile e costoso il riciclaggio di denaro di provenienza illecita e il finanziamento del terrorismo.

In tale quadro le istruzioni di vigilanza hanno una rilevanza fondamentale; costituiscono l'architave su cui deve poggiare la corretta gestione aziendale, allo scopo di garantire l'integrità dei comportamenti ed evitare che l'intermediario segua condotte improprie.

I risultati positivi si stanno rafforzando. Gli esiti delle verifiche presso le banche mostrano un'evoluzione positiva; le segnalazioni di operazioni sospette da parte del settore finanziario sono in crescita; diversi procedimenti penali, anche attuali, sono partiti da segnalazioni della UIF o ne hanno comunque beneficiato.

Ulteriori miglioramenti sono tuttavia necessari: sviluppare sempre più la capacità di prevenire, oltre che di reprimere, il riciclaggio; aumentare la cultura della legalità e il *commitment* del vertice aziendale; accrescere la qualità delle segnalazioni e il numero di

quelle provenienti dagli operatori non finanziari; scoraggiare l'uso del contante a favore di strumenti elettronici di pagamento.

Sul piano regolamentare è necessario razionalizzare e rafforzare il sistema delineato dal d. lgs. 231/2007, come il Governatore Draghi aveva già chiesto nell'audizione del 2009 che ho richiamato in apertura del mio intervento. E' opportuno introdurre nella legislazione penale il reato di autoriciclaggio e rivedere il sistema di *enforcement*. Da un lato, infatti, occorre ampliare le possibilità di utilizzo delle sanzioni amministrative pecuniarie rispetto a misure penali lievi, destinate a rapida prescrizione; dall'altro è necessario attribuire maggiore rilievo al presidio della 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; ma sarebbe opportuno anticipare quanto più possibile le necessarie modifiche.

Concludo ribadendo un concetto del quale sono profondamente convinta. Nella lotta, difficile, al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo i comportamenti sono fondamentali. Le regole, infatti, non possono dispiegare pienamente la loro efficacia se non si accompagnano alla consapevolezza della loro necessità per tutelare il patrimonio aziendale. E' dunque cruciale l'impegno sostanziale degli operatori e il coinvolgimento effettivo del vertice aziendale che deve assumersi la responsabilità di adottare modelli organizzativi e gestionali efficaci e promuovere la più ampia diffusione della cultura antiriciclaggio, attivando le opportune leve gestionali e di incentivazione del personale.