

**COMMISSIONE VI  
FINANZE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

17.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 20 SETTEMBRE 2016**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO BERNARDO

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Bernardo Maurizio, <i>Presidente</i> .....	3	Ferla Nunzio Antonio, <i>Direttore della Direzione investigativa antimafia</i> .....	3, 14, 15
<b>Audizione del direttore della Direzione investigativa antimafia, generale Nunzio Antonio Ferla, sulle tematiche relative al riciclaggio nel settore finanziario (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):</b>		Pesco Daniele (M5S) .....	14
Bernardo Maurizio, <i>Presidente</i> .....	3, 13, 16	Ribaudo Francesco (PD) .....	13
		Villarosa Alessio Mattia (M5S) .....	13, 15
		<b>ALLEGATO:</b> Documentazione depositata dal generale Ferla .....	17

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE! - Pri: Misto-FARE! - Pri; Misto-Movimento PPA-Moderati: Misto-M.PPA-Mod.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
MAURIZIO BERNARDO

**La seduta comincia alle 13.05.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva in differita sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del direttore della Direzione investigativa antimafia, generale Nunzio Antonio Ferla, sulle tematiche relative al riciclaggio nel settore finanziario.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del direttore della Direzione investigativa antimafia, generale Nunzio Antonio Ferla, sulle tematiche relative al riciclaggio nel settore finanziario.

Mi scuso con il direttore della Direzione investigativa antimafia (DIA), ma anche con i colleghi, del ritardo con cui cominciamo l'audizione. Rivolgo un saluto, da parte della Commissione Finanze, al generale Nunzio Antonio Ferla, direttore della DIA. Chi, come me, ha alle spalle qualche legislatura ricorderà il generale Ferla anche come responsabile dell'ufficio legislativo di una delle istituzioni d'eccellenza del nostro Paese: il Corpo della Guardia di Finanza.

Il generale Ferla è accompagnato dal generale Fois, dal maggiore Tomassi e dal capitano Adami.

Do la parola al generale Ferla per lo svolgimento della sua relazione.

NUNZIO ANTONIO FERLA, *Direttore della Direzione investigativa antimafia*. Signor presidente, onorevoli deputati, innanzitutto sono veramente lieto e onorato di essere qui con voi e vi porto i saluti delle donne e degli uomini della Direzione investigativa antimafia.

Devo esprimere la mia più profonda gratitudine a lei, presidente, perché ha chiamato in audizione la Direzione investigativa antimafia per sviluppare un tema — molto ampio, ma sul quale cercherò di essere molto sintetico — che riguarda, testualmente, l'attività della Direzione investigativa antimafia nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata e, in particolare, per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio.

Come dicevo, è un tema molto ampio e complesso. Voglio sottolineare la sensibilità istituzionale del presidente Bernardo, che ha voluto che venisse ascoltata, su di esso, anche la voce della Direzione investigativa antimafia.

Il mio auspicio è che, da questo dialogo, voi possiate trarre qualche indicazione di carattere operativo e utili suggerimenti per l'importantissimo ruolo che siete chiamati a svolgere, soprattutto in termini di iniziative legislative, le quali, a mio avviso, devono essere al passo, se non addirittura precedere, le mosse dei nostri avversari e, quindi, l'evoluzione dei fenomeni criminali.

Credo che i tempi siano molto ristretti, perciò svilupperò in maniera molto sintetica il mio intervento, illustrandovi il modello organizzativo della DIA, per poi passare a illustrare i compiti e la missione istituzionale della Direzione investigativa antimafia, entrare nel merito dell'attività di

prevenzione e di repressione e, infine, fare delle considerazioni conclusive.

Il modello organizzativo su cui si basa la Direzione investigativa antimafia è quello voluto da Giovanni Falcone, il quale pensava che, quando si parla di attività investigative nei confronti di fenomeni criminali complessi come la mafia, bisogna pensare a un modello organizzativo basato su una regola molto semplice. Tuttavia, le cose semplici a volte sono molto complesse da realizzare.

Il principio è quello della bontà della centralizzazione delle informazioni. Falcone aveva un metodo particolare nell'indicare le attività investigative. Lui affermava: «Quando facciamo questo tipo di indagini, noi dobbiamo rassegnarci a svolgere attività o indagini molto ampie, a raccogliere il massimo delle informazioni, utili e meno utili, e a impostare le indagini alla grande. Quando poi si hanno davanti i vari elementi del *puzzle*, bisogna costruire una strategia».

Credo che il legislatore debba tenere bene a mente questo principio, che è basato sulla circolarità delle informazioni, soprattutto in settori come l'antimafia o la lotta al terrorismo, nei quali è assolutamente indispensabile che ci sia uno scambio di informazioni. Non è necessario e non è sufficiente procedere per singoli episodi, ma questi singoli episodi messi insieme possono formare una strategia molto ampia.

Perché la DIA è basata su questo modello organizzativo? Essa è soprattutto un organismo interforze. Secondo me, un errore che è stato compiuto è stato quello di considerarla come un quarto corpo di polizia. La DIA non è un quarto corpo di polizia; essa è espressione delle tre forze di polizia. Io stesso, come ricordava il presidente Bernardo, sono un ufficiale della Guardia di Finanza.

La DIA è composta da personale della Guardia di finanza, della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri. Più recentemente si sono aggiunti alcuni elementi del Corpo forestale dello Stato e della Polizia penitenziaria, soprattutto perché essi ci sono utili per avere collegamenti con l'ambiente carcerario e con le problematiche

dell'ecomafia, che sono di interesse per la criminalità organizzata.

La presenza dei tre corpi di polizia, secondo me, dà un valore aggiunto alle indagini, perché ciascuna professionalità costituisce, in un certo senso, una particolarità. Noi finanziari siamo abituati all'analisi dei bilanci e della documentazione contabile e a misurarci con documenti bancari, mentre il poliziotto o il carabiniere è maggiormente in grado di svolgere attività investigative più tipiche della polizia giudiziaria e del Codice di procedura penale. Il risultato finale, a mio avviso, è sicuramente superiore alla somma delle singole componenti.

Pertanto, a mio avviso, questa struttura interforze è sicuramente una realtà di eccellenza, a cui corrisponde, sul versante giudiziario, la Procura nazionale antimafia, avente anch'essa compiti di coordinamento e di analisi.

Quali sono i compiti assegnati dal legislatore alla DIA? Ha sostanzialmente un compito mono-funzionale: il contrasto alla criminalità organizzata. Sul piano fattuale essa svolge due funzioni essenziali: quella, molto importante, della prevenzione e, quindi, delle attività preventive, e quella della repressione e, quindi, delle attività di polizia giudiziaria. Considerate che la DIA ha una *mission* unitaria che svolge sul piano della prevenzione e sul piano della repressione penale.

Essa ha ereditato quelle che sono state le funzioni dell'Alto commissario antimafia. Qualcuno sicuramente ricorderà questa figura. I poteri dell'Alto commissario sono stati trasferiti in parte al direttore della DIA. Cito, ad esempio, quello di avanzare proposte di misure di prevenzione patrimoniale.

Tuttavia, a differenza della figura dell'Alto commissario, la DIA ha una propria struttura territoriale. Noi abbiamo centri operativi e sezioni operative, le quali normalmente coincidono con le corti d'appello; quindi una procura distrettuale antimafia, fatta eccezione per alcune aree territoriali, specialmente in Sicilia, dove, anche se non c'è la presenza distrettuale,

siamo comunque presenti. Cito l'esempio di Trapani o di Agrigento.

La DIA svolge inoltre un'attività di analisi dei fenomeni criminali maggiormente posti sotto osservazione. Questo è un aspetto molto importante.

La Direzione investigativa antimafia è l'unico organismo di polizia che deve presentare semestralmente gli esiti della sua attività. Li presenta, tramite il Ministro dell'interno, al Parlamento. Ogni sei mesi, quindi, la DIA è sottoposta a un esame. Presentiamo i risultati dell'attività svolta, ma forniamo anche indicazioni sulle linee evolutive della criminalità organizzata.

Proprio con riferimento a queste linee evolutive, sapete che recentemente il *National Risk Assessment* ha classificato la minaccia della criminalità organizzata in Italia come molto significativa, perché c'è una pervasiva presenza della criminalità e una diffusione di condotte illegali come l'evasione fiscale, la corruzione, il narcotraffico, l'usura e le varie tipologie di reati fallimentari e societari, su cui spesso anche voi vi misurate.

Tutto questo crea ovviamente un peso enorme. L'illegalità pesa sul nostro Paese, soprattutto quella derivante dalla presenza della criminalità.

Giorni fa l'ISTAT ha calcolato nuovamente il volume d'affari delle attività criminali, cioè quelle attività rivenienti dal narcotraffico, dal contrabbando, dalla contraffazione. Ha calcolato che questa economia « illegale », rinveniente dalle organizzazioni criminali, è pari a circa 15 miliardi di euro, circa un punto percentuale del nostro prodotto interno lordo.

Tuttavia, signori onorevoli, desidero sottolineare anche un altro aspetto, su cui, secondo me, bisogna riflettere ancor di più che sul dato numerico dell'economia illegale: quello relativo all'impatto che la presenza criminale ha nel nostro Paese, in termini, ad esempio, di mancati investimenti da parte di soggetti esteri in Italia. Il peso dell'economia illegale ha effetti ancora più evidenti se si considerano le distorsioni create dalla presenza di una criminalità così importante.

Il rapporto della Banca mondiale ha calcolato che, se le istituzioni italiane fossero state qualitativamente simili a quelle dell'area euro, tra il 2006 e il 2012 i flussi di investimento estero in Italia sarebbero risultati superiori addirittura del 15 per cento. Parliamo di un valore di circa 16 miliardi di euro. Vi renderete conto che questi sono effetti ancora più importanti e forse di più lungo periodo.

Quali sono le evidenze investigative che noi rileviamo attraverso l'osservazione dei fenomeni criminali? Quando si parla di Cosa Nostra, di camorra o di 'ndrangheta, si parla di strutture criminali che hanno una propria differenziazione in termini strutturali.

Per quanto concerne, per esempio, Cosa Nostra, sotto questo profilo registriamo il mantenimento di una reticolare presenza sul territorio che privilegia l'apporto di sommersione, l'apporto corruttivo e, ove possibile, vuole evitare lo scontro frontale.

Allo stesso modo la 'ndrangheta continua a caratterizzarsi per la pervasività dell'infiltrazione nell'economia. Abbiamo scongiurato numerosi tentativi, anche, come vi spiegherò più avanti, su Expo 2015. La 'ndrangheta ha una forte presenza e comporta un forte rischio in termini di infiltrazioni nell'economia legale.

Se osserviamo la camorra o la criminalità pugliese, non ci troviamo di fronte a una strategia unitaria. Spesso la cronaca registra episodi a Napoli o anche in Puglia dove si verificano ancora omicidi e un vero e proprio scontro tra bande. C'è un frequente *turnover* nelle alleanze e anche nella funzione di capoclan o capobanda.

Nonostante queste differenze strutturali tra le organizzazioni criminali, possiamo certamente individuare un filo rosso, ossia dei comportamenti comuni a queste organizzazioni.

Innanzitutto, c'è un passaggio di mentalità: stanno tentando di esportare anche al di fuori dei luoghi di elezione il loro « protocollo di infiltrazione mafiosa ». Non si tratta più di un controllo esclusivamente geografico e, quindi, relativo ai luoghi di elezione. Queste organizzazioni tendono, sempre più, a esportare il loro modello

soprattutto nelle aree più « avanzate » del nostro Paese. Potremmo fare diversi esempi: la Liguria, l'Emilia Romagna, la Lombardia, il Veneto.

Le evidenze investigative rimandano anche a forme di aggregazione. Quando operano al di fuori dei loro territori di elezione, queste organizzazioni normalmente fanno accordi e si ripartiscono gli ambiti.

Questo avviene perché le mire espansionistiche delle mafie ricadono non solo sul luogo, ma soprattutto sui mercati e sui nuovi settori economici, la cui estensione è, ovviamente, trasversale. Questo crea un interesse, utilizzando anche le forme del *web*, a livello globale.

Vorrei sottolineare alcuni specifici elementi che potrebbero ulteriormente, in prospettiva, provocare effetti di infiltrazione. Il primo elemento è la sottovalutazione del fenomeno, che non si verifica solo a livello nazionale. Io la riscontro anche quando ci misuriamo con colleghi di altri Paesi. Noi abbiamo molta difficoltà a far comprendere il rischio di infiltrazioni criminali in territori lontani dall'Italia.

La sottovalutazione del fenomeno è avvertita anche in aree nazionali, dove non ci sono stati ancora effetti eclatanti, omicidi o arresti eccellenti. Tuttavia, il fenomeno è comunque presente.

Il secondo elemento è la corruzione, che crea l'*humus* e i presupposti, con rischi seri nei processi di contatto con la pubblica amministrazione e, soprattutto, nell'intercettazione dei fondi pubblici.

L'altro elemento è la globalizzazione, un termine di cui si fa un uso molto frequente e che a me non piace molto. Il fenomeno della globalizzazione sicuramente rende ancora più difficile l'azione di contrasto e soprattutto l'azione di individuazione dei flussi finanziari connessi alla criminalità organizzata.

I tecnici parlano sempre più spesso di « impresa mafiosa », cioè di un'impresa che ha un modello efficiente e flessibile improntato anche a principi di economia moderna.

C'è poi un altro fattore che emerge dall'osservazione di questi fenomeni. Accanto alla capacità che hanno le organiz-

zazioni criminali di accumulare capitali finanziari, vediamo accrescersi sempre più la loro capacità di sommare quello che noi abbiamo definito « capitale sociale », ossia di manipolare e utilizzare le relazioni sociali.

Riescono a combinare legami forti, che assicurano un senso di appartenenza, con legami flessibili, rivolti verso l'esterno, che consentono contatti con settori istituzionali e imprenditoriali. Ciò garantisce ai clan un ampio ed eterogeneo serbatoio di risorse.

Questo è un dato che, per esempio, abbiamo riscontrato per quanto riguarda il fenomeno cosiddetto di « Mafia capitale », ma che abbiamo riscontrato statisticamente anche sui soggetti denunciati per l'utilizzo del metodo mafioso (l'aggravante prevista dall'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991). Si tratta di un dato significativo perché è in aumento.

Credo che, se le mafie hanno saputo cambiare volto, metodi e anche geografia, il compito dell'antimafia sia quello di adattarsi, anticipando possibilmente i nuovi parametri di intervento che questa sfida ci richiede.

Anche a questo proposito Falcone diceva una frase molto interessante: « Le informazioni invecchiano; i metodi di lotta devono essere continuamente aggiornati ».

La DIA non può rimanere ferma con le sue idee di contrasto, bensì deve continuamente aggiornare il proprio sistema di contrasto allineandosi continuamente alle nuove sfide presentate dalla criminalità e possibilmente anticipandole.

Io maturerò il secondo anno alla direzione della DIA, avendola assunta nell'ottobre di due anni fa. Mi sono interrogato, con i miei collaboratori, su come affrontare queste sfide, tenuto conto delle risorse a disposizione, che non sono tantissime.

Abbiamo ritenuto che, vista la strategia della sommersione e del mascheramento utilizzata dalle organizzazioni criminali, sia molto importante implementare l'attività di prevenzione, cioè tutte le azioni finalizzate a prevenire i rischi di infiltrazione.

Abbiamo destinato molte risorse a questo settore di attività, ovviamente non tra-

lasciando quello del contrasto *tout court* e delle indagini di polizia giudiziaria delegate. Sul campo della prevenzione abbiamo fatto un forte investimento in termini di risorse umane e finanziarie.

Voglio fare riferimento a tre settori, che sono quelli a mio avviso più importanti, dove il rischio di infiltrazione è notevole.

Abbiamo tentato in tutti i modi di intercettare i flussi criminali, implementando e sfruttando al massimo lo strumento che avevamo a disposizione, cioè quello dell'aggressione patrimoniale delle organizzazioni criminali. Il direttore della DIA può avviare iniziative in termini di prevenzione. Abbiamo valorizzato al massimo questo potere di iniziativa, perché credo che uno dei *vulnus* più forti che possiamo arrecare alle organizzazioni criminali è sottrarre loro le ricchezze.

Non posso dimenticare un episodio accaduto pochi mesi fa qui a Roma: abbiamo confiscato il patrimonio a un camorrista. Quando siamo andati a casa sua, egli pensava di essere condotto in carcere e, quindi, ha preso la borsa. Noi gli abbiamo detto: « No, non ti dobbiamo arrestare; dobbiamo sequestrare e confiscare la tua casa, i tuoi negozi e le tue aziende ». A quel punto ha cominciato a battere la testa contro il muro e abbiamo dovuto chiamare il 118.

Questo è un esempio molto elementare per spiegarvi come loro siano molto sensibili ad azioni quali il sequestro e la confisca dei beni; questa è, quindi, una leva che dobbiamo utilizzare e, secondo me, difendere anche a livello di strumenti legislativi.

Dobbiamo difendere questa leva perché, come dirò più avanti, il sistema italiano, quello del cosiddetto « doppio binario », ci viene invidiato in tutto il mondo. Il sistema di prevenzione italiano viene infatti imitato all'estero.

Ieri, ad esempio, è venuta in visita presso la D.I.A. una rappresentanza della Commissione Interna del Parlamento della regione del Nordrhein Westfalen, cui abbiamo illustrato, cercando di farne capire la valenza, il sistema di prevenzione vigente in Italia, per loro del tutto nuovo.

Come dicevo, abbiamo incentivato moltissimo l'utilizzo di misure di aggressione

patrimoniale. Ci siamo resi conto, a proposito della scarsa sensibilizzazione in alcune aree del Paese, che una cosa è parlare di misure di prevenzione in Calabria, in Campania o in Sicilia e un'altra cosa è parlarne in altre aree territoriali.

Di conseguenza, abbiamo cercato di trovare un metodo per uniformare questa procedura. Abbiamo creato un gruppo, elaborato un *vademecum* e ideato una procedura. Mi sono misurato con i vari procuratori distrettuali per rendere più omogenea l'azione di prevenzione e dare un prodotto qualificato alla magistratura, la quale è, ovviamente, l'organo demandato a prendere provvedimenti.

Ho allegato alcune schede alla mia relazione scritta su questo tema, quindi non vi esporrò cifre. Voglio citare solo un esempio numerico. Noi dal mese di gennaio 2015 ad agosto di quest'anno abbiamo presentato 144 proposte di misure di prevenzione.

Considerate che una misura di prevenzione normalmente si compone di 1.000-2.000 pagine, perché bisogna illustrare l'aspetto soggettivo, la pericolosità specifica del soggetto, la pericolosità generica, la sperequazione reddituale e il patrimonio.

Ebbene, 91 di queste proposte erano a firma del direttore, e il 93 per cento di esse ha superato il vaglio magistratuale. Ciò significa che, forse, siamo riusciti a fare un buon passo in avanti.

Nel documento che vi consegno ho indicato anche alcune operazioni, non tanto per l'entità numerica dei sequestri, quanto per illustrare alla Commissione cosa intendo quando parlo di mafia. Ad esempio, nel caso del gruppo Virga, non avevamo più di fronte dei braccianti (come erano originariamente), ma ci siamo trovati di fronte a un patrimonio sconfinato, con *trust* all'estero a cui erano stati intestati 700 beni immobili.

Ci troviamo di fronte a numerosi fenomeni di questo tipo. Ovviamente rimando agli esempi che ho riportato nella mia relazione scritta per un maggiore e incisivo esame di questi casi.

L'altro settore su cui si incentra l'attività di prevenzione è quello dell'intercettazione dei flussi finanziari e soprattutto dei soldi pubblici destinati a lavori pubblici, i quali sono normalmente finanziati a livello nazionale, ma anche con finanziamenti dell'Unione europea.

Anche in questo settore abbiamo sviluppato un sistema che mira a prevenire i tentativi e i rischi di infiltrazione nel campo degli appalti pubblici.

Alcuni provvedimenti normativi affidano il ruolo di cabina di regia per le azioni di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti alla Direzione investigativa antimafia.

All'interno della DIA abbiamo creato un osservatorio centrale, che si chiama « Osservatorio centrale sugli appalti pubblici », e il Sistema informatico rilevamento accesso ai cantieri (SIRAC), che è una piattaforma informatica su cui confluiscono tutti i dati relativi agli appalti pubblici.

Inoltre, per Expo 2015, abbiamo creato il cosiddetto « sistema SIPREX », che è una piattaforma informatica nella quale confluiscono tutti i dati relativi alle imprese che sviluppavano attività nell'ambito di Expo, avendo vinto appalti o perché eseguivano subappalti.

Il sistema antimafia ha funzionato. Laddove non ha funzionato — ci sono indagini in corso su questo — non è stato utilizzato il sistema SIPREX. Si tratta di imprese rimaste fuori dal sistema di prevenzione, le quali sono state scoperte in seguito, attraverso, ad esempio, l'accesso ai cantieri, un altro strumento che abbiamo utilizzato per individuare chi materialmente eseguiva le operazioni.

Anche su questo vi risparmio il dato statistico. Voglio indicare soltanto il dato delle 130 misure interdittive antimafia che sono state emanate dal prefetto di Milano. Questo ci dà la misura dell'azione incisiva svolta dalla Direzione.

Anche in questo campo in questi due anni ci siamo dati molto da fare, perché, come dicevo prima, se accettiamo l'idea di Giovanni Falcone che in questo campo ci deve essere un organismo nel quale deve confluire il patrimonio informativo, dob-

biamo poi essere conseguenti sul piano fattuale.

Dopo circa vent'anni, il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata ha emanato una specifica direttiva che disciplina finalmente in modo organico il flusso delle comunicazioni verso la Direzione investigativa antimafia. Le forze di polizia, quindi, devono far confluire alla DIA tutte le informazioni necessarie affinché essa possa svolgere il ruolo di cabina di regia nel settore della prevenzione. Credo che questo provvedimento sia una pietra miliare nella storia della legislazione.

L'altro settore su cui vorrei soffermarmi brevemente è quello dell'antiriciclaggio. Partirò con una considerazione. Sapete che, nel 2015, gli ispettori del GAFI (Gruppo d'azione finanziaria internazionale) hanno approvato il rapporto di *mutual evaluation* del sistema Italia per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Questa è stata una valutazione molto complessa, molto delicata e importantissima per il nostro Paese e l'esito della valutazione è stato molto lusinghiero.

Gli ispettori del GAFI hanno riconosciuto che il sistema italiano, come leggo testualmente dalla loro relazione, è caratterizzato da un robusto quadro giuridico e istituzionale, da una buona comprensione dei rischi e, in generale, da un buon grado di cooperazione e coordinamento delle *policy* tra Autorità. Credo che questo sia un successo — e quando ci sono dei successi, bisogna registrarli — sia per quanto riguarda la *technical compliance*, cioè in termini di formale rispetto dell'assetto normativo, sia per l'efficacia delle misure adottate.

Tuttavia, il riciclaggio e le problematiche ad esso collegate rappresentano un aspetto molto significativo, in termini di minaccia del nostro Paese e, soprattutto, della nostra economia. Tale rilevanza risulta, poi, amplificata dall'eccessivo uso del contante, un altro capitolo su cui invito a una riflessione. L'eccessivo uso del contante è un elemento che certamente deve essere preso in considerazione, perché, a mio av-

viso, pesa in termini di problematicità nell'azione antiriciclaggio.

In generale, quando si parla di riciclaggio, possiamo distinguere, in un ideale « bilancio », le entrate principali delle organizzazioni criminali: sono quelle rinvenienti, di norma, dai traffici illeciti, cioè dal narcotraffico, dalla contraffazione, dal traffico di essere umani, e così via. Tuttavia, in ragione anche della rilevanza del fenomeno, l'individuazione coerente dei flussi finanziari ascrivibili alle consorterie mafiose, non è sempre agevole: abbiamo infatti di fronte evidenze investigative dalle quali emerge che questi soggetti fanno spesso ricorso a prestanome, all'utilizzo di sistemi e schermi operativi opachi e alla continua commistione di profitti criminali con profitti legali; tutti aspetti che creano, ovviamente, molte difficoltà.

In ogni caso, l'individuazione dei flussi finanziari di provenienza illecita resta sempre un obiettivo prioritario dell'azione di prevenzione. Per questo motivo, a mio avviso, il tema dell'antiriciclaggio deve essere prevalentemente affrontato in termini di prevenzione; se noi, idealmente, pensiamo ai punti di forza e a quelli di debolezza delle organizzazioni criminali, sicuramente il momento dell'emersione, in cui viene lasciata traccia delle transazioni, è un momento di debolezza. È questa la fase in cui esse vengono necessariamente allo scoperto, perché o lo fanno direttamente o hanno bisogno di altre persone — che si offrono in termini di prestanome — ovvero di schermature societarie. In questo senso, la quarta direttiva antiriciclaggio, che sta per essere recepita, interviene appunto sui *trust*, creando un registro generale che ci consentirà di conoscere esattamente chi sta dietro un *trust*.

Non c'è nessuna considerazione che vorrei aggiungere sull'attuale sistema antiriciclaggio, che a mio avviso funziona, come dicono anche gli ispettori del GAFI. In particolare, emerge chiaramente una chiara distinzione di ruoli nel nostro Paese, tra l'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia, che deve svolgere un'analisi finanziaria delle operazioni, e i due organismi investigativi, cioè la DIA e il

Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza, i quali devono svolgere gli approfondimenti investigativi.

Il nostro sistema di prevenzione si basa sul principio della collaborazione attiva degli intermediari. Tutto il sistema funziona, se funziona bene il principio « conosci il tuo cliente », cioè se la banca conosce bene il suo cliente ed è in grado di svolgere la sua funzione di collaborazione attiva.

Su questo aspetto, secondo i dati dell'Unità di informazione finanziaria, nel 2016 risulta confermata una vecchia tendenza, cioè quella dell'implementazione e dell'aumento delle segnalazioni di operazioni sospette, il che significa che c'è una certa diffusione di questa pratica e una crescente consapevolezza della collaborazione attiva degli intermediari. Tuttavia, il 2015 è un anno un po' particolare, perché, come ricorderete, c'è stato il provvedimento di *voluntary disclosure*, quindi il numero delle segnalazioni è stato probabilmente condizionato da questa procedura.

Gli intermediari finanziari e, soprattutto, le banche sono i primi a fornire la loro collaborazione ma, se analizziamo il rapporto dell'Unità di informazione finanziaria, notiamo che il principio della collaborazione attiva assume colorazioni diverse. Ci sono categorie, come i professionisti, che hanno aumentato il numero di segnalazioni, accrescendo quindi la loro capacità di collaborazione attiva verso gli organismi investigativi; in realtà, però, analizzando il dato al netto delle segnalazioni connesse alle operazioni di *voluntary disclosure*, tale incremento si ridimensiona di molto.

Se osservate inoltre la distribuzione territoriale delle segnalazioni effettuate, noterete che ci sono tre regioni in Italia, le quali, sommate, raggiungono il 40 per cento del totale: si tratta di Lombardia, Lazio e Campania, le quali raggiungono il 40 per cento delle segnalazioni effettuate in Italia. Il principio di collaborazione attiva, che è alla base del sistema di prevenzione, assume, quindi, probabilmente colorazioni diverse e tonalità diverse nelle diverse aree del Paese.

Ci siamo trovati di fronte a due fenomeni molto complessi. Uno è quello che riguarda la qualità delle segnalazioni: esse sono aumentate in termini di qualità; abbiamo ricevuto segnalazioni, effettivamente, molto importanti. Inoltre, c'è stato l'aumento a dismisura del numero di segnalazioni. Considerate che noi abbiamo ricevuto, se non erro, lo scorso anno, all'incirca 85.000 segnalazioni di operazioni sospette. Qual è stato l'adeguamento della DIA rispetto a ciò? Ci siamo trovati di fronte a questa problematica, per cui abbiamo completamente « reingegnerizzato » il sistema di approfondimento delle segnalazioni. Abbiamo innanzitutto monitorato informaticamente tutte le segnalazioni che giungono dall'Unità di informazione finanziaria, per cui, oggi, siamo in grado di analizzare tutte le segnalazioni che pervengono.

Ciò significa che, attraverso dei *ratios*, riusciamo, attraverso strumenti informatici, a estrapolare le segnalazioni di interesse investigativo, posto che noi ci occupiamo soltanto di quelle connesse con la criminalità organizzata qualificata.

Abbiamo realizzato un protocollo d'intesa con la Procura nazionale antimafia, in base al quale, quando estrapoliamo le segnalazioni di interesse, consegniamo immediatamente, in tempo reale, le segnalazioni di interesse investigativo alla Procura nazionale antimafia. Questo significa che la Procura nazionale antimafia immediatamente interroga il suo sistema informatico e verifica se, nei confronti di un determinato soggetto, c'è un procedimento penale in corso e trasferisce subito la segnalazione alla Procura distrettuale antimafia. Il risultato finale è che abbiamo un immediato ampliamento del fronte investigativo, cosa che non avveniva prima.

Che cosa accade quando non c'è un procedimento penale in corso? Le segnalazioni, in questo caso, ritornano su un tavolo di lavoro che abbiamo aperto con la Procura nazionale, e riusciamo a elaborare delle progettualità di tipo investigativo *ex novo*, quindi sfruttiamo, ormai al 100 per cento, tutto il patrimonio informativo rinveniente dalle segnalazioni.

Il gruppo di lavoro ha fatto molto quest'anno. Abbiamo dato numerosi *input* (i famosi atti di impulso), e abbiamo creato le premesse per svolgere le attività che, finora, erano state fatte fino a un certo punto, cioè le indagini di polizia giudiziaria collegate, il che è quello che doveva fare la DIA. La DIA, infatti, non deve svolgere qualunque tipo di attività, ma deve svolgere attività di polizia giudiziaria relativamente a indagini collegate. Il termine « collegate » significa di tipo strutturale, cioè noi dobbiamo destrutturare un'organizzazione criminale e non dobbiamo agire per *spot* e per singoli episodi. Questa possibilità ci viene, ora, offerta attraverso l'utilizzo massimo delle segnalazioni.

Nella relazione scritta che vi consegno ho fatto anche riferimento a qualche esempio di investigazione.

Vorrei fare un accenno semplicemente al piano internazionale. Durante la Presidenza italiana dell'Unione europea, è stata presentata una progettualità di tipo investigativo, per dare ancora maggiore forza all'azione di individuazione dei beni mafiosi, perché ovviamente questi non conoscono confini, non avendo limiti territoriali. Abbiamo necessità di sviluppare la collaborazione con l'estero e di sequestrare, per fare alcuni esempi, la pizzeria di Duisburg, piuttosto che l'immobile a Londra o la casa a Medellín, per cui abbiamo necessità di sviluppare la collaborazione internazionale in questo senso.

Abbiamo presentato un progetto, che si chiama @on (*Antimafia Operational Network*), che si avvale dei fondi comunitari e, soprattutto, del canale SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*), in ambito Europol. Noi finalmente, come DIA, riusciamo, attraverso il progetto @on, cioè attraverso il canale di cooperazione, a dialogare con organismi omologhi. Ciò è molto importante, perché io devo poter parlare non con la polizia del piccolo paese della Germania, bensì con la polizia federale tedesca (BKA) o con l'FBI, cioè con dei nostri omologhi, che si occupano di *serious crime*. Questo meccanismo mette quindi insieme organismi che si occupano di questa materia; finalmente riusciamo a

dialogare con persone, con cui — detto in termini molto elementari — parliamo la stessa lingua.

L'Italia è il *driver* di questo progetto: fanno parte, insieme a noi, del *core group*, la Germania, la Francia e la Spagna. È un progetto in cui crediamo, perché — oltre alla cooperazione di polizia, e quindi i canali che già abbiamo di cooperazione investigativa, quali Europol, Interpol e SI-RENE — attraverso questo canale e un collegamento con i magistrati di Eurojust, riusciamo a diffondere la cultura della prevenzione e della necessità del mutuo riconoscimento dei provvedimenti di prevenzione. È questo un aspetto, secondo me, importantissimo, poiché riusciamo a facilitare il dialogo tra i magistrati.

Avviandomi molto velocemente alla conclusione, vorrei dire che il sistema giuridico italiano in questo settore è certamente avanzato, perché lo diciamo non solo noi, ma anche gli esperti stranieri del GAFI. Il 2015 è stato un anno molto importante, da un punto di vista degli adeguamenti normativi, perché c'è stato l'innalzamento della soglia di trasferimento del contante, nonché il differimento dei termini per la *voluntary disclosure*. Le modifiche di cui alla legge n. 69 del 2015 hanno modificato la disciplina relativa ai delitti contro la pubblica amministrazione e hanno anche inasprito i reati di associazione mafiosa e di falso in bilancio. C'è stato poi il decreto legislativo n. 8 del 2016, che ha depenalizzato i reati minori. Attenzione, perché questo provvedimento ha anche intaccato il sistema sanzionatorio, in materia di antiriciclaggio.

All'orizzonte, però, noi abbiamo due provvedimenti molto importanti, di cui uno è il recepimento della quarta direttiva comunitaria. Sicuramente il provvedimento conduce a un adeguamento della nostra normativa alle ultime raccomandazioni dell'OCSE, quindi è sicuramente un adeguamento necessario: esso amplia i poteri di collaborazione internazionale e prevede, come dicevo, l'istituzione del registro pubblico centrale, contenente le informazioni sulla titolarità effettiva delle società e dei *trust*, che sono degli schermi spesso utiliz-

zati. Con ciò, non voglio dire che il *trust* sia uno strumento con questo fine, però viene spesso utilizzato a fini di nascondimento e di mascheramento. Tuttavia, auspico, sul piano sistematico, che permanga la ripartizione netta, che il nostro legislatore ha voluto, tra organismi che fanno l'analisi finanziaria e organismi che fanno l'analisi investigativa.

Mi permetto inoltre di segnalare l'Atto del Senato n. 2134, di modifica del Codice delle leggi antimafia. Si tratta di una riforma molto importante la quale, per quanto riguarda le norme che attengono all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, tende al rafforzamento e al perfezionamento della gestione dei beni confiscati. Credo quindi che essa debba essere salvaguardata. C'è una parte che attiene ai rapporti tra gli organismi proponenti e gli organismi investigativi giudiziari, quindi si stabiliscono forme di coordinamento, ma tali forme di coordinamento non devono assolutamente sminuire e svilire l'iniziativa investigativa. Ciò infatti sarebbe, secondo me, controproducente e faremmo un grande regalo alle organizzazioni criminali.

Dalle mie considerazioni comprenderete che ci troviamo di fronte, e dobbiamo contrastare, fenomeni che non sono nazionali, essendo essi, per loro stessa natura, transnazionali. Ricorderete che, nel 2011, accadde una cosa che suscitò un certo allarme. Obama, quando presentò il suo rapporto, disse che la camorra napoletana era tra le quattro organizzazioni criminali più potenti e più pericolose al mondo e la affiancò alla Yakuza giapponese, a Los Zetas messicano e al Brothers' Circle russo, perché in grado di condizionare le scelte strategiche politiche di un Paese. Per tale ragione, Obama sequestrò tutti gli *asset* ai camorristi italiani che erano negli Stati Uniti.

Abbiamo bisogno che questo fenomeno venga considerato nella sua complessità: loro sono straordinariamente abili ad adattarsi, il che significa che sono molto abili nel comprendere quali sono le maglie larghe dei sistemi normativi e a sfruttarle. Il

legislatore, a mio avviso, deve tenere alta l'attenzione sui fenomeni, che, in qualche modo, ad esempio, favoriscono la non tracciabilità delle transazioni. Leggendo gli atti della Commissione Finanze, ho visto che avete affrontato il tema del *money transfer*, sul quale c'è una differente legislazione tra i vari Paesi. Non mi soffermerò su quest'aspetto, ma sapete perfettamente che crea una serie di problematiche. Anche il tema delle valute virtuali è molto importante.

Ci sono inoltre iniziative comunitarie in cui si introduce lo stato di residente non domiciliato, che consente di operare attraverso una società domiciliata in un Paese *off-shore* e movimentare capitali senza lasciare alcuna traccia. Si tratta di iniziative che, a mio avviso, devono essere tenute in considerazione perché, ferma restando la libera circolazione dei capitali leciti, dobbiamo stare attenti a quelli di provenienza illecita.

Anche Strasburgo, sul tema della omogeneizzazione, ha più volte richiamato la necessità di misure di contrasto e di prevenzione che siano omogenee e reciprocamente riconosciute in tutti gli Stati. Anche la Commissione antimafia, con cui noi abbiamo rapporti di collaborazione frequenti e molto importanti, ha stigmatizzato la necessità di rendere più efficace la lotta al riciclaggio attraverso quest'opera di omogeneizzazione.

In buona sostanza, a mio avviso, occorre un'azione corale: di questo siete a conoscenza sicuramente e avete fatto molti passi in avanti anche in questa Commissione. Occorre rendere effettivo il principio della collaborazione attiva da me richiamato. Il suddetto principio impone anche una sinergia stabile tra i soggetti pubblici e privati e adeguate misure di educazione finanziaria, come, per esempio, quella dell'alfabetizzazione finanziaria della popolazione. Anche ciò può servire, perché crea la necessaria sinergia nel rapporto tra cittadino e operatore finanziario, nonché la piena consapevolezza reciproca tra singolo e operatore, così da consentire all'operatore di individuare eventuali anomalie nella condotta del risparmiatore e, quindi, di segnalare operazioni sospette di riciclag-

gio. Ben venga, quindi, l'attività di promozione dell'educazione finanziaria come quella oggetto della proposta di legge C. 3666, all'esame di questa Commissione.

Concludendo, vorrei sottolineare che il rischio della presenza della criminalità organizzata costituisce certamente una minaccia molto grave e molto significativa. Tuttavia questa è un'azione, che, come dicevo prima, bisogna svolgere, oltre che con l'azione di prevenzione e contrasto, anche con forme di educazione culturale e finanziaria, come, in un certo senso, fanno le iniziative in corso.

La DIA ha investito molto nell'attività di prevenzione e soprattutto nella scelta delle iniziative di contrasto, anche individuando la figura del nuovo antagonista delle mafie. Non possiamo pensare di contrastare esclusivamente la mafia, perché siamo bravi a fare pedinamenti. Abbiamo bisogno di analisti e di persone che padroneggino le analisi di bilancio e le tecniche bancarie; abbiamo cioè bisogno di professionisti a tutto tondo. La nuova figura del professionista antimafia proviene appunto dalla DIA, perché questa offre la possibilità di attingere a *skill* e *background* diversi, mettendo insieme varie professionalità.

Abbiamo bisogno di questo e ne hanno bisogno, soprattutto, i nostri interlocutori. Ogni volta che vado in giro per l'Italia, i prefetti e i procuratori non mi dicono altro, cioè che hanno bisogno di una maggiore presenza della DIA sul territorio. Io ho fatto qualcosa, ma con le risorse che abbiamo e senza alcun ampliamento. Abbiamo istituito le sezioni di Bologna e di Brescia, perché c'era una Direzione distrettuale antimafia, come quella di Brescia, che non aveva la DIA presente sul territorio, e l'abbiamo fatto con le risorse a nostra disposizione. Abbiamo certamente bisogno di maggiori risorse in termini quantitativi, ma questo ovviamente richiede un intervento legislativo.

Infine, c'è un'ultima considerazione, che non faccio certo per me, perché io sarò Direttore ancora per un anno. Questa è la sede istituzionale pertinente per rappresentare un tema, che è particolarmente sentito dal personale e che mi permetto di

segnalare, perché riguarda il trattamento economico del personale. Mi sento di farlo come Direttore perché credo che la professionalità vada premiata.

Il personale della DIA fruiva di un trattamento economico accessorio. Questo trattamento, il primo gennaio 2012, a causa della particolare e difficile congiuntura economica, venne abolito e il personale ha accettato, doverosamente e disciplinatamente, quest'abolizione. In seguito, questo trattamento è stato parzialmente rifinanziato, prevedendo che fosse abbattuto prima del 65 per cento, quindi del 58 per cento.

Ora, viste le mutate condizioni, che hanno consentito, tra l'altro, di riattivare, nel comparto sicurezza e difesa, la corresponsione di emolumenti, e quindi lo sblocco stipendiale, ritengo auspicabile che il trattamento economico accessorio per il personale della DIA possa essere gradualmente reintrodotta. Io credo che, se la DIA rappresenta un'eccellenza, occorra anche valorizzarne l'eccellenza in termini economici, posto che si tratta di importi non elevati.

La DIA continuerà a fare la sua parte con il massimo impegno, ben consapevole delle responsabilità affidate dalla legge e certa di poter contare, oltre che sull'abnegazione del proprio personale — il che ovviamente è scontato — anche sul fermo sostegno delle istituzioni, compresa questa Commissione, che siamo certi saprà tutelare nelle sedi appropriate le esigenze della DIA.

Signor presidente e signori onorevoli deputati, rinnovo la mia sentita gratitudine per la cortese attenzione e sono a disposizione per eventuali approfondimenti.

**PRESIDENTE.** Grazie, generale Ferla, per il suo intervento e anche per la relazione scritta che ci ha consegnato. Si tratta di una relazione corposa, posto che fanno capo alla DIA molte competenze; essa mette assieme più esperienze, nell'ambito di professionalità certamente di grande qualità. Avevo già parlato di quest'ultimo aspetto con il direttore Ferla poco prima dell'estate. Cercheremo di fare una riflessione su questi temi con le forze politiche

presenti all'interno della Commissione Finanze.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**ALESSIO MATTIA VILLAROSA.** Grazie, generale. Le vorrei fare velocemente una domanda. Nell'ultima parte del suo intervento lei ha sottolineato un punto, secondo me fondamentale, cioè quello dei rapporti con l'estero, e poi ci ha fatto chiaramente capire quanto sia importante sequestrare i capitali ai criminali mafiosi, anziché arrestarli, e come questo sia addirittura molto più grave per loro. Vorrei farle una domanda in relazione alla necessità di professionalità di un determinato tipo, le quali siano in grado di comprendere l'«ingegnerizzazione» finanziaria oggi messa in atto dai criminali.

Io sono di Barcellona Pozzo di Gotto, di cui probabilmente conoscete il territorio, e vi ringrazio per il lavoro fatto negli ultimi anni nella mia città. Ho parlato con il Comandante generale della Guardia di Finanza, Capolupo, il quale mi ha confermato che non è possibile svolgere bene le vostre attività senza una vera legge di reciprocità tra Paesi: essi devono iniziare a parlare tra di loro e ad istituire rapporti con i Paesi *off-shore* nello stesso modo. Altrimenti, è sufficiente una semplice triangolazione finanziaria e nessuno di voi riuscirà mai a sapere se Provenzano o Santapaola sono titolari di società in uno dei Paesi *off-shore*. Il lavoro fatto da questa Commissione nel cancellare tali Paesi dalla *black list*, lasciando solo una *white list* è, a mio parere, controproducente per le vostre attività. Voi cosa ne pensate?

**FRANCESCO RIBAUDO.** Ringrazio il dottor Ferla, il cui intervento è stato molto esauriente. Condivido ampiamente l'impostazione che date alla vostra attività di prevenzione, attuata seguendo i patrimoni, accumulati illecitamente o lecitamente. Da questo punto di vista, vorrei capire meglio il vostro rapporto con l'Agenzia delle entrate, nei casi in cui essa riscontra evasioni fiscali, nei quali probabilmente c'è anche

qualche profilo di illegalità, di accumulo illecito e di attività mafiosa.

Più in generale, c'è una questione importante, giustamente sollevata dal mio collega e amico di Catania. Mi riferisco al fatto che, se questa struttura non riesce a relazionarsi con le strutture omologhe all'estero, probabilmente ciò crea delle difficoltà. Lei ci ha detto che l'Italia è *driver*, in questo senso, e che sta stimolando anche gli altri Paesi, e che svolge questo ruolo non solo su questo versante. È chiaro quindi che quella è la frontiera per affrontare la situazione e per seguire i capitali, che ormai, in un mondo globalizzato, vengono trasferiti tra Paesi, per cui noi non è possibile controllarli restando nei confini italiani.

C'è un'ultima questione. In realtà, ho seguito la vicenda direttamente nel 2013, subito dopo che era stata tolta l'indennità al vostro personale; approvammo un emendamento alla legge di stabilità 2014 in base al quale furono messi a disposizione 100 milioni di euro per tutto il personale del comparto sicurezza. Vorrei capire se è poi arrivata una parte di quelle risorse, che erano indivise, a beneficio del personale della DIA, perché sarebbero dovuti intervenire decreti del Ministero dell'interno per la ripartizione, per ripristinare, almeno parzialmente, l'indennità che era stata tolta al personale.

Visto il lavoro che state facendo e la funzione che svolgete, diversamente dall'idea — che era presente nel mondo della politica — per cui la vostra sarebbe stata una struttura in concorrenza con le altre e, per certi versi, superflua, credo che essa debba essere incoraggiata e sostenuta. Lei, molto modestamente, non ha affermato chiaramente che, per affrontare le attività nuove di quelle figure professionali avreste bisogno di implementare la struttura, altrimenti rischiate di non farcela. Credo che la vostra funzione di prevenzione sia fondamentale, se vogliamo attaccare efficacemente le mafie e i loro patrimoni.

DANIELE PESCO. In primo luogo la ringrazio per il suo intervento. Vorrei dire tre cose molto veloci e rapide, La prima riguarda il personale, perché lei ha parlato

del fatto che sono necessarie maggiori risorse per poter fare un buon lavoro. Mi chiedo, però, se negli anni la vostra struttura abbia subito un depauperamento delle risorse umane. Le chiedo questo perché, parlando con operatori della DIA, mi sembra di aver capito che molte persone sono rientrate presso la Guardia di finanza, la Polizia di Stato o i Carabinieri dopo essere state comandate presso di voi. Queste unità non vengono reintegrate. Si tratta di un fenomeno veramente diffuso, al quale vorremmo appunto porre rimedio.

Il secondo aspetto riguarda il ruolo delle banche. Leggendo la cronaca finanziario-giudiziaria, ci accorgiamo del ruolo delle banche nel trasferire soldi all'estero; ciò non può essere negato. Inoltre, le banche sono quelle che, tra i vari soggetti, forniscono informazioni all'UIF. Mi chiedo quali siano, secondo voi, gli strumenti per riuscire ad arginare questo servizio occulto, offerto da questi intermediari.

La terza domanda, che vorrei porvi, riguarda le segnalazioni dell'UIF. Anch'io ho letto che sono tantissime le segnalazioni inviate; sembra però, purtroppo, piuttosto esiguo il numero delle informazioni che vengono, poi, utilizzate a scopo investigativo. Secondo lei, il dato dell'utilizzo delle informazioni è effettivamente così basso? Domando questo perché, se questo dato così basso fosse veritiero, dovremmo chiederci se non sia necessario cambiare qualcosa.

NUNZIO ANTONIO FERLA, *Direttore della Direzione investigativa antimafia*. Cercherò di dare risposte *flash*, ma vi anticipo che mi piacerebbe — lo farò tramite il Presidente — fornirvi una scheda sul Trattamento economico accessorio. Vi chiedo scusa se sarò veramente rapido, in questa sede, ma i tempi sono molto ristretti.

Sui rapporti con l'estero, è vero che il tema è fondamentale ma, se avete seguito un po' il mio intervento, ho parlato moltissimo degli sforzi che facciamo per incentivare i rapporti con l'estero, perché le mafie non hanno confini. Noi abbiamo confini geografici e politici, mentre loro non hanno confini; occorre quindi incentivare la collaborazione con i Paesi esteri e,

soprattutto, c'è la necessità di avere un'interlocuzione qualificata. Questo non vuol dire che la DIA non abbia mai parlato, in passato, con gli altri interlocutori, però è importante avere un circuito privilegiato e una sorta di corsia preferenziale, in modo che riusciamo a dialogare con gli investigatori che si occupano di questi problemi.

In questa direzione è andato il decreto legislativo n. 137 del 2015, che ha recepito la decisione quadro del Consiglio sul reciproco riconoscimento dei provvedimenti di carattere giurisdizionale. Credo che ciò costituisca un vero passo in avanti. Faccio riferimento a questi aspetti nella relazione scritta che vi consegnerò. Sicuramente questo è un passo in avanti, ma è molto importante anche creare una sorta di corsia preferenziale sui reciproci riconoscimenti dei sequestri e delle confische.

Per quanto riguarda l'ingegnerizzazione del sistema delle segnalazioni ...

ALESSIO MATTIA VILLAROSA. Ormai li conosciamo: lavorano nei mercati finanziari e non sono più cacciatori-pescatori, quindi riescono a costruire delle reti. Mi riferisco a famose società — non parlo di mafia — come la Apple e un'altra grande società, che facevano operazioni cosiddette di *sandwich* olandese o di raddoppio irlandese, cioè operazioni di triangolazione. Voglio dire che diventa un problema, se io parlo con l'Olanda, con cui abbiamo un sistema di reciprocità, ma non parlo con Bermuda.

NUNZIO ANTONIO FERLA, *Direttore della Direzione investigativa antimafia*. Questa è una giusta osservazione, ma comprende benissimo che questo tipo di azioni deve essere svolto non a livello nazionale, perché deve essere svolta nei fori internazionali.

ALESSIO MATTIA VILLAROSA. Oppure dovremmo limitare i rapporti con questi Paesi ...

NUNZIO ANTONIO FERLA, *Direttore della Direzione investigativa antimafia*. Questa, però, è una scelta politica. Credo sia

importante far valere questo genere di approccio nei fori internazionali, perché è premiante, e non si può solo dire « i capitali devono circolare liberamente ». Certamente i capitali devono circolare liberamente, però dobbiamo essere in grado di identificare i capitali che sono di origine illecita, e ci dovete mettere nelle condizioni di poterlo fare, fermi restando la libera concorrenza, il libero mercato e la libertà di capitali.

Velocemente vorrei passare al rapporto con l'Agenzia delle entrate. Chiedo scusa se non ho fatto menzione dei rapporti con l'Agenzia delle Entrate, ma posso dirvi che essa è stata una delle prime interlocutrici che ho avuto e a cui mi sono rivolto per stabilire un rapporto sinergico. Abbiamo trovato una grande collaborazione da parte della direttrice, dottoressa Orlandi, che ci ha messo a disposizione un Punto Fisco per ogni sede della DIA; abbiamo quindi un Punto Fisco dedicato, per cui, andando in quest'ufficio dedicato nell'ambito dell'Agenzia, possiamo interrogare tutti i sistemi di accesso delle banche dati.

Sull'indennità, mi riservo di dare una risposta. In merito all'osservazione che faceva lei, posso dire che i 100 milioni di euro a cui faceva riferimento il deputato Ribaudou sono probabilmente serviti a mantenere, sia pure depauperandolo, quel trattamento economico accessorio, che mi pare sia stato attribuito nella misura del 42 per cento, anziché del 100 per cento.

Per quanto riguarda il personale e le risorse, sono d'accordo sul fatto che abbiamo bisogno di maggiori risorse, soprattutto sulla turnazione del personale, perché la DIA non ha un ruolo unico, quindi abbiamo necessità di chiedere le risorse e, quando qualcuno vuole o deve rientrare nella sua amministrazione di appartenenza, ne chiediamo la sostituzione. In genere, non incontriamo molte difficoltà, sebbene probabilmente ci siano anche tempi tecnici da rispettare per i comandi generali o la Direzione del personale del Ministero dell'interno, per cui c'è una sorta di *vacatio*, ma, da questo punto di vista, mi sentirei di tranquillizzarla.

Sul ruolo delle banche, l'attenzione, secondo me, deve essere concentrata soprattutto sul mondo degli intermediari bancari e finanziari che non sono così disciplinati come le banche. Esistono molti circuiti collaterali, i quali purtroppo non sono ancora molto presidiati e di cui abbiamo fatto qualche esempio, parlando dei *money transfer* o delle monete virtuali. In questi casi, bisogna porre attenzione, perché le banche e gli intermediari « normali » sono quelli che collaborano di più in termini di segnalazioni.

Sempre sul tema delle segnalazioni, forse le sarà sfuggito che ho detto che la qualità è molto cresciuta in quest'ultimo periodo, com'è naturale che sia, perché un meccanismo ha necessità di adeguarsi nel tempo. Oggi, le segnalazioni sono molto più robuste da un punto di vista investigativo, ma mi piacerebbe ottenere segnalazioni anche da altri settori, e con ciò intendo riferirmi al mondo delle professioni o dei « compro oro », cioè di tutte quelle persone che dovrebbero segnalare e che, invece, fanno poche segnalazioni; non se ne capi-

sce bene il perché. L'opera di informazione, ma anche di crescita della cultura finanziaria, serve anche a creare una consapevolezza su questi temi e credo che, in tal senso, la Commissione Finanze stia facendo un ottimo lavoro.

PRESIDENTE. Ringrazio il generale Ferla, nonché il generale Fois, il maggiore Tomassi e il capitano Adami, che lo hanno accompagnato.

Autorizzo la pubblicazione, in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna, della documentazione consegnata dal generale Nunzio Antonio Ferla (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.20.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa  
il 21 ottobre 2016*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

**VI COMMISSIONE FINANZE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**  
**AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA**  
**SUL TEMA:**  
***“ATTIVITÀ DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA NEL CONTRASTO AL***  
***CRIMINE ORGANIZZATO, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA PREVENZIONE***  
***DELL’USO DEL SISTEMA FINANZIARIO A SCOPO DI RICICLAGGIO”***  
**20 SETTEMBRE 2016**  
***PIAZZA DEL PARLAMENTO 24***

**1. PREMESSA**

Signor Presidente, Signori Onorevoli Deputati, sono lieto di rivolgere a tutti Voi un cordiale saluto a nome delle donne e degli uomini della Direzione Investigativa Antimafia e mio personale.

Desidero esprimere la mia profonda gratitudine al Presidente On. Maurizio Bernardo per l’invito che mi è stato rivolto ad intervenire per illustrare l’attività della Direzione Investigativa Antimafia nel contrasto alla criminalità organizzata, soffermandomi in particolare sull’attività svolta nel settore dell’antiriciclaggio.

Si tratta di un’attività che, come cercherò di illustrare, necessita di uno sforzo corale di tutti gli attori, istituzionali e non, chiamati attraverso il loro operato a rendere il sistema economico-finanziario del Paese sempre più trasparente e quindi maggiormente efficiente.

La centralità di questo tema impone, infatti, l’adozione di una strategia nazionale che promuova una sinergia stabile tra soggetti pubblici e privati e adeguate misure di “educazione finanziaria”. È proprio la maggiore sensibilizzazione, sul piano della “cultura finanziaria”, che contribuisce a tenere salda la relazione tra cittadino e operatore finanziario. Un rapporto biunivoco, in cui il risparmiatore ripone la propria fiducia nell’operatore e dove quest’ultimo si troverà nelle condizioni ottimali per poter procedere ad un’adeguata verifica della clientela, intercettando, se del caso, “condotte” finanziarie anomale rispetto al profilo tracciato, come tali suscettibili di una “segnalazione per operazione sospetta”.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Sotto questo profilo non posso che auspicare, anche dal punto di vista della D.I.A., il favorevole esito di iniziative, quali l'istituzione dell'*Agenzia nazionale per la diffusione dell'informazione finanziaria*, inserita nella proposta di legge presentata lo scorso 9 marzo (A.C. 3666) ed attualmente in esame presso codesta Commissione.

Questa opera di verifica preventiva diventa fondamentale anche nel presidio antiriciclaggio che si fonda sulla collaborazione attiva degli intermediari finanziari, che devono essere "educati" a comprendere l'importanza del loro operato, non solo per la tenuta del sistema finanziario ed economico del Paese, ma anche per consentire agli organi preposti alla vigilanza e all'esercizio dei poteri investigativi ed inquirenti di esercitare a pieno le loro funzioni istituzionali.

Parlavo a proposito dell'antiriciclaggio, di un'azione coordinata di prevenzione e contrasto dell'illegalità, cooperazione e coordinamento rappresentano, infatti, i pilastri su cui poggiano i rapporti tra le Autorità, secondo le rispettive competenze e nel rispetto delle finalità istituzionali.

È una logica di collaborazione che rappresenta la natura del sistema D.I.A..

Il motto della D.I.A. è, infatti, "*l'unione fa la forza*".

Una missione istituzionale che si incentra su un modello organizzativo, disegnato negli anni '90, su ispirazione del Giudice Falcone, che vede nel coordinamento e nella centralizzazione delle informazioni il vero punto di forza per contrastare la criminalità organizzata di stampo mafioso, evitando così frammentazioni o scollegamenti.

L'attualità e la modernità di questo modello risiede nel dna stesso della Direzione Investigativa Antimafia che rappresenta, sin dalla sua nascita, una struttura interforze concepita come momento qualificante di un disegno più generale, tendente a razionalizzare l'intero sistema statale di contrasto al crimine mafioso.

Per tale ragione la D.I.A. si pone come una struttura nella quale l'integrazione tra le varie Forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo di Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato) si risolve in unità ordinamentale in cui, il tutto è maggiore della somma delle parti.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Secondo il dettato normativo, la D.I.A. è un Organismo investigativo con competenza monofunzionale, composto da personale specializzato a provenienza interforze, con il compito esclusivo di:

- assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata. La Direzione è, peraltro, l'unico Organismo deputato allo sviluppo della pertinente attività di analisi. Di qui la *Relazione* semestrale sui risultati conseguiti dalla D.I.A., che il Ministro dell'Interno presenta al Parlamento (cit. *art. 109 del D.Lgs. 159/2011*);
- effettuare indagini di polizia giudiziaria relative esclusivamente a delitti di associazione mafiosa o comunque ricollegabili all'associazione medesima. Al riguardo, ai sensi del *D.M. 12 settembre 1992*, che formalizza le direttive sui profili organizzativi dei rapporti tra la D.I.A. e la D.N.A., "*...costituisce Servizio di Polizia Giudiziaria, di cui il Procuratore Nazionale antimafia potrà disporre, il secondo Reparto - "Reparto Investigazioni Giudiziarie" - nelle sue articolazioni divisionali e periferiche.*"

La D.I.A., in base alle disposizioni istitutive, realizza i propri compiti istituzionali attraverso una struttura composta da una sede centrale, dislocata a Roma, nella quale insistono 3 Reparti, ovvero: il 1° Reparto, dedicato alle "*Investigazioni Preventive*", il 2° Reparto, alle "*Investigazioni Giudiziarie*", ed il 3° Reparto alle "*Relazioni Internazionali ai fini Investigativi*" e da Articolazioni periferiche - 12 Centri Operativi e 9 Sezioni Operative da essi dipendenti - con una collocazione territoriale correlata all'esclusivo compito di svolgere specifiche attività preventive ed indagini di polizia giudiziaria. Nel corso degli anni, poi, la necessità di arginare l'espansione del fenomeno mafioso ha indotto diverse Autorità a richiedere l'istituzione di nuovi presidi della D.I.A..

Inquadrata l'architettura organizzativa della D.I.A., svilupperò ora il mio intervento illustrando brevemente le **linee evolutive** che stanno interessando la criminalità organizzata, modificandone radicalmente il *modus operandi* rispetto alle originarie modalità d'azione.

Successivamente mi dedicherò alla trattazione dell'azione di prevenzione e di contrasto svolta dalla D.I.A. attraverso le attività preventive, focalizzando l'attenzione sulla

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, fulcro di questa audizione, per poi proseguire attraverso le investigazioni giudiziarie e le relazioni internazionali.

Stante la necessità di contemperare le ovvie esigenze di contenimento dei tempi con l'altrettanto imprescindibile accuratezza delle informazioni, nel corso dell'esposizione ricorrerò a dei rimandi ad approfondite schede monografiche, allegate alla copia di deposito della mia audizione.

## **2. LINEE EVOLUTIVE DEL FENOMENO MAFIOSO.**

Ho fatto prima cenno a come il contrasto dell'illegalità e del riciclaggio rappresentino obiettivi fondamentale per garantire il corretto andamento dell'economia legale.

L'illegalità, infatti, in tutte le sue forme, crea distorsioni nel mercato, degrado nella società civile nei suoi principi etici, distruggendo la forza lavoro e compromettendo inevitabilmente la ricchezza del nostro territorio.

L'ISTAT ha calcolato che sommando l'apporto diretto delle attività illegali e quello dell'indotto, l'effetto totale dell'inclusione dell'economia illegale nel sistema dei Conti Nazionali è apprezzabile in circa 15,5 miliardi di euro di valore aggiunto, con un'incidenza intorno all'1% sul prodotto interno lordo totale.

Un approccio differente alla misura del fenomeno è invece quello volto a identificare gli effetti dell'economia criminale sul funzionamento del sistema economico: il condizionamento 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 organizzata.

La mafia ha quindi un effetto negativo sugli investimenti in generale e in particolare su quelli diretti dall'estero. A questo riguardo, secondo un **Rapporto della Banca Mondiale** è stato ipotizzato che se le istituzioni italiane fossero state qualitativamente simili a quelle dell'area euro, **tra il 2006 ed il 2012** i flussi di investimento esteri in Italia sarebbero risultati **superiori del 15% (quasi 16 miliardi di €)**.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Un rapporto con l'estero che, stando alle analisi sviluppate e compendiate semestralmente nelle Relazioni della D.I.A., sembra invece sempre più rappresentare la prospettiva di sviluppo delle mafie.

Da poco è stata pubblicata l'ultima *Relazione* semestrale, che, come ho appena accennato, rappresenta il documento con cui il Ministro dell'Interno Italiano ogni sei mesi riferisce al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia.

La Relazione, tra l'altro, dà conto delle più recenti linee evolutive della criminalità organizzata che poggiano oltre che sugli esiti delle attività di polizia giudiziaria, sulla capacità dei Centri e delle Sezioni operative della D.I.A. di mettersi a servizio della Magistratura e di collaborare con le Forze di Polizia, facendosi collettori ed interpreti di quei segnali che, solo se messi a sistema, possono concretamente definire gli andamenti criminogeni delle varie consorterie mafiose e conseguentemente proiettare una comune strategia di contrasto.

È così possibile cogliere le attuali dinamiche criminali di *cosa nostra* sia sotto il profilo organizzativo, sia in termini di politica criminale, entrambi funzionali al mantenimento di una "realtà reticolare" che privilegia l'approccio corruttivo ed evita, ove possibile, lo scontro frontale.

Allo stesso modo, se i comportamenti criminali della *'ndrangheta* continuano a caratterizzarsi per una pervasiva infiltrazione nell'economia, conservando *in nuce* il potenziale ricorso ad azioni violente, quelli *lucani* evidenziano una marcata struttura "familiare", mentre la *camorra* e la *criminalità pugliese* si distinguono per l'assenza di una strategia unitaria e per il frequente *turn over* delle alleanze.

Non da ultimo, va tenuta in debita considerazione la minaccia derivante dalle altre organizzazioni nazionali e dai *gruppi* stranieri, divenuti parte integrante di un "sistema" che li vede partecipi, a diversi livelli, di affari prima ad esclusivo appannaggio dei macrofenomeni criminali più strutturati.

Nonostante le intrinseche differenze strutturali e di modalità di azione dei descritti gruppi delinquenziali, dalle analisi condotte dalla D.I.A. è possibile individuare alcuni "comportamenti" comuni, che si fondano su un evidente passaggio di mentalità e che si

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

basano, come accennato, sull'esportazione dei modelli criminogeni oltre le regioni d'origine.

Le organizzazioni sembrano, infatti, aver preso coscienza che l'ambiente su cui applicare il "protocollo di infiltrazione mafiosa" non è solo "geografico" (luoghi di elezione), ma anche sociale e conseguentemente economico.

Le evidenze investigative rimandano a forme di aggregazione e collaborazione sempre più strutturate tra le diverse organizzazioni mafiose, specie nei casi di attività avviate al di fuori dello storico ambito territoriale di riferimento, dove poter riciclare e reimpiegare i capitali illeciti.

Questo perché, appunto, le mire espansionistiche delle mafie ricadono non tanto sui territori, quanto sui mercati o su nuovi settori economici, la cui estensione è per definizione trasversale e la cui complessità richiede l'integrazione di competenze diversificate, in grado anche di operare sul web, che a livello globale offre infinite opportunità criminali, specie sotto il profilo del riciclaggio.

Delineati i fattori che, sul piano generale, sembrano aver favorito, più di altri, l'esportazione degli interessi mafiosi, l'asse del ragionamento va poi traslato verso quelle dinamiche che potrebbero ulteriormente provocare l'infiltrazione, se non addirittura il radicamento.

In primo luogo, la **sottovalutazione del fenomeno**, in alcune aree non ancora avvertito come pervasivo per il solo fatto di non essersi esteriorizzato.

In secondo luogo la **corruzione**, di per sé gravissima e in grado di creare l'*humus* ideale per far permeare la mafia: essa stessa reato spia di un meccanismo perverso, la cui unica finalità è quella di infiltrare e condizionare i processi della Pubblica Amministrazione, diventa, per giunta, funzionale al perseguimento di affari fraudolenti di ampia portata, quali l'acquisizione illecita di finanziamenti, l'accesso a notizie riservate utili per l'aggiudicazione delle gare di appalto e il riciclaggio di denaro.

Che il **riciclaggio** dei capitali sia un target essenziale della criminalità organizzata è attestato anche dalle evidenze acquisite nei rapporti info-investigativi con i collaterali esteri.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Infatti, nel reimpiego di capitali le organizzazioni criminali fruiscono di facilitatori o *front-man*, ossia di figure altamente professionali che, sebbene “esterne” all’organizzazione, prestano la loro opera per schermare e moltiplicare gli interessi economico-finanziari dei gruppi criminali. Tali “facilitatori” assumono spesso le vesti di professionisti del riciclaggio, in grado di gestire transazioni internazionali da località *off-shore* che garantiscono la riservatezza e una vasta gamma di servizi finanziari, inclusi quelli fiscali.

È indubbio che il fenomeno della globalizzazione ha favorito la metamorfosi delle organizzazioni di tipo mafioso, trasformate in vere e proprie *holding* del malaffare in grado di controllare e gestire i più disparati *target* economici, soprattutto nei settori strategici della finanza, dell’energia e dell’interscambio di beni e servizi nel contesto dei mercati nazionali e internazionali: si parla oramai sempre più spesso di “**impresa mafiosa**” come di un modello efficiente e flessibile improntato ad alcuni dei principi basilari dell’economia moderna, tra cui la stabilità e la riduzione del rischio.

Oltre alla capacità di accumulare capitali, viene sempre più in evidenza quella che è stata definita come la capacità di reperire e impiegare “**capitale sociale**” ovvero di manipolare e utilizzare le relazioni sociali, combinando legami forti (che assicurano lealtà e senso di appartenenza) con legami flessibili e aperti verso soggetti esterni all’organizzazione mafiosa e appartenenti al mondo istituzionale e imprenditoriale, garantendo così ai clan un ampio ed eterogeneo serbatoio di risorse umane.

Logicamente concatenato ai meccanismi corruttivi, e di certo elemento che favorisce l’ascesa e consolida il radicamento delle mafie su un determinato territorio, è poi il pervicace fenomeno dell’**inquinamento nelle competizioni elettorali**, sanzionato dall’*art. 416 ter c.p.*, che mina i principi di legalità democratica e rappresentanza delle istituzioni politiche.

L’attenzione va infine rivolta verso quei fattori che si ritiene possano favorire la rigenerazione delle fila delle organizzazioni criminali e quindi garantirne la “sopravvivenza”.

Come emerso da numerose investigazioni degli ultimi anni, la tendenza in aumento di soggetti che si sarebbero avvalsi del c.d. **metodo mafioso** (aggravante dell’*art. 7, D.L.*

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

152/1991) pone in evidenza uno dei fattori che possono senza dubbio concorrere a garantire la “sopravvivenza” futura delle organizzazioni, che si starebbero così affrancando da “comportamenti” criminali tipici.

Si tratta, infatti, di una modalità di azione della criminalità organizzata non necessariamente violenta e che spesso sconfina verso la corruzione, generando così una concatenazione perversa tra i fattori che tendono da un lato a rinsaldare la presenza mafiosa e dall'altro a favorirne l'infiltrazione nel tessuto economico di una società sempre più dinamica, tecnologica ed indirizzata all'unificazione dei mercati a livello mondiale.

### 3. AZIONE DI PREVENZIONE E CONTRASTO SVOLTA DALLA D.I.A.

Con questa consapevolezza, la Direzione Investigativa Antimafia, grazie alla versatilità del proprio modello organizzativo, ha elaborato delle linee di contrasto dinamiche, sia sul piano della prevenzione che giudiziario, mirate ad individuare i punti “deboli” del sistema più esposti alle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata.

#### a. Attività di prevenzione

Le attività in materia di prevenzione, ossia il complesso di azioni volte ad anticipare, in termini temporali, i pericoli di infiltrazione mafiosa, rappresentano un obiettivo strategico per la Direzione Investigativa Antimafia.

Per queste ragioni la D.I.A., per rispondere alla virulenza del fenomeno mafioso sempre più caratterizzato da una **strategia di sommersione** e di **mascheramento** nel tessuto economico, politico e sociale del Paese, ha fatto gravitare gran parte delle risorse e delle progettualità dell'ultimo biennio nell'esecuzione di questo tipo di attività.

In particolare, è stato perseguito l'obiettivo che consolida il suo ruolo centrale nello svolgimento, in forma coordinata, delle attività di investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata attraverso la:

- **rivitalizzazione** dei tavoli del coordinamento (in primis il *Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata*);
- **realizzazione** della circolarità informativa tra la D.I.A. stessa e le Forze di polizia per favorire l'azione dei Prefetti;

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

- **rivisitazione** tesa ad ottimizzare il ruolo dei c.d. Gruppi Interforze centrali creati, nel corso del tempo, per la gestione delle Grandi Opere (GICER, GICEX, GIRER e GITAV) e che vedrà la creazione di un unico Organismo chiamato, di volta in volta, a operare in ogni specifico settore di riferimento;
- **valorizzazione** del ruolo della D.I.A. nella prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio.

In sintesi, l'azione di intervento che ha caratterizzato l'impegno dell'Istituzione si è viepiù sviluppata lungo tre direttrici: l'aggressione dei patrimoni illeciti, il monitoraggio degli appalti pubblici e l'antririciclaggio, di cui si offre, a seguire, una breve panoramica.

**(1) Individuazione e aggressione dei patrimoni accumulati dalle organizzazioni mafiose**

Per quanto concerne l'individuazione e aggressione dei patrimoni accumulati dalle organizzazioni mafiose, assume rilievo il fatto che il *Decreto legislativo nr. 159/2011 attribuisce al Direttore della D.I.A. specifici ed autonomi poteri, volti alla predisposizione di richieste di applicazione di misure di prevenzione a carattere personale e patrimoniale*, per minare le fondamenta delle consorterie mafiose e la loro capacità di costituire entità economiche apparentemente legali.

Su questo fronte è stato potenziato l'utilizzo del c.d. "**doppio binario**", promuovendo l'applicazione delle misure di prevenzione anche nei casi in cui siano già stati ritenuti sussistenti, in ambito penale, i presupposti per l'applicazione degli strumenti ablativi finalizzati all'applicazione dell'*art. 12-sexies* del *D.L. n. 306/1992*.

La specifica normativa italiana è considerata, a tal proposito, all'avanguardia ed è stata presa come punto di riferimento in Europa e non solo.

Il procedimento di prevenzione incide in modo significativo, attraverso le misure patrimoniali, nei delicati ambiti dell'iniziativa economica e della proprietà privata e necessita, quindi, di proposte che, per essere esaustive sotto i vari profili d'interesse, devono essere supportate, nella loro predisposizione, da una profonda e vasta preparazione tecnico - giuridica.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Nel corso del tempo si è assistito alla **sedimentazione di una certa disomogeneità nella redazione delle proposte** che ha portato, in alcuni casi, a perplessità e ritardi nella fase del vaglio magistratuale. Ciò con evidente detrimento dell'efficacia di questa importantissima leva normativa, il cui elemento genetico primario è dato infatti dalla sua dinamica fluida e velocità di esecuzione, strettamente connesse all'esigenza di aggredire, in tempi brevi, i patrimoni oggetto di attenzione investigativa.

Alla luce di questo, nella prospettiva di pervenire ad una omogeneizzazione dei criteri di lavoro e delle procedure sottese a definire, per tutti i Centri e le Sezioni operative, una disciplina univoca per la formulazione delle proposte, la verifica e la validazione da parte della Struttura centrale, nonché l'esame dell'Autorità giudiziaria competente, **la D.I.A. ha elaborato un Vademecum per l'investigatore, che fornisce delle linee guida standardizzate in grado di rendere più rapida ed efficace l'aggressione ai patrimoni illeciti.**

Nel periodo compreso tra il mese di gennaio 2015 e quello di agosto di quest'anno, la D.I.A. ha portato avanti **144** proposte di misure di prevenzione, delle quali **91** a firma del Direttore.

Delle complessive **91** proposte avanzate dal Direttore della D.I.A. a partire dal 2015, anche grazie alla codificazione delle menzionate procedure operative, il **93% ha superato il vaglio magistratuale.**

I considerevoli sequestri e confische effettuati rappresentano la testimonianza degli sforzi profusi: nel medesimo arco temporale, **i sequestri operati sono stati superiori ai 2,9 miliardi di euro (€ 2.900.700.657)**, mentre le **confische ammontano a quasi 1,3 milioni di euro (€ 1.289.011.338).**

Solo per citare alcune delle operazioni di servizio che hanno concorso al raggiungimento di questi risultati, mi preme ricordare, tra gli altri, il sequestro effettuato nel mese di **luglio del 2015**, ai danni del Gruppo "Virga", risultato una delle espressioni imprenditoriali di *cosa nostra*.

Il provvedimento, che ha interessato diversi *Trust* costituiti al fine di dissimulare la proprietà di un considerevole numero di beni, trae origine dalla proposta

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

formalizzata al Tribunale di Palermo – Sezione Misure di Prevenzione - dal Direttore della D.I.A., e ha evidenziato come la famiglia degli imprenditori VIRGA (di modeste origini perché braccianti agricoli, muratori, manovali, autisti, casalinghe, ecc...), abbia beneficiato del determinante appoggio di “Cosa Nostra” nell’aggiudicarsi lavori ed appalti pubblici nel settore dell’edilizia in genere.

Il “Gruppo Virga” da cui dipendevano numerose imprese satellite, controllate in modo occulto attraverso dei prestanome, era riuscito, infatti, a condizionare l’assegnazione di numerosi appalti pubblici imponendo, con metodologie mafiose, un vincolo ostativo alla partecipazione alle gare da parte di altre aziende.

Di particolare interesse operativo l’ascesa imprenditoriale dei VIRGA che, grazie all’appoggio mafioso, nell’arco di mezzo secolo, da “*braccianti agricoli, muratori, manovali e autisti*” sono divenuti possessori di un impero costituito da oltre 700 beni immobili nonché da una cinquantina di aziende dislocati su tutto il territorio nazionale.

È dello **scorso mese di giugno**, ancora, la confisca definitiva nei confronti di un imprenditore appartenente alla *cosca* di ‘*ndrangheta* dei PIROMALLI-MALE’, quale naturale esito di una proposta avanzata dalla D.I.A., di un patrimonio costituito da numerosi immobili, cospicue disponibilità finanziarie e importanti società, per un valore di oltre **320 milioni di euro**.

Quest’ultimo, attraverso le proprie società, emettendo o ricevendo fatture fittizie e creando, così, operazioni economiche inesistenti, era riuscito ad ottenere consistenti risparmi d’imposta, nonché cospicui contributi pubblici, che hanno permesso di costruire nuove realtà aziendali nel settore oleario e immobiliare.

Tali risultati operativi rappresentano la risultante di una sapiente opera del Legislatore, che ha impresso al procedimento amministrativo della prevenzione una quanto mai necessaria velocità di applicazione delle misure, che passa anche attraverso l’individuazione di diverse figure dotate di un autonomo potere di proposta di sequestro, ferma rimanendo l’imprescindibile opera propositiva e di

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

coordinamento da parte dell’Autorità Giudiziaria, prevista dal Codice Antimafia con l’istituzione del Registro delle Misure di Prevenzione<sup>1</sup>.

A questo proposito, corre l’obbligo di evidenziare l’esistenza di un progetto di riforma della normativa di settore (*Atto Senato n. 2143*, attualmente in discussione presso la *II Commissione Giustizia del Senato*) che, nel rimarcare l’importanza del coordinamento tra i vari attori istituzionali dovrà, auspicabilmente, mantenere inalterato l’attuale impianto che tutela il potere di proposta, a tutto vantaggio della speditezza del procedimento ablativo.

Un approfondimento della materia è stata compendiata nella scheda sinottica in allegato 1.

**(2) Monitoraggio finalizzato alla prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti.**

La seconda direttrice perseguita dalla DIA nell’ambito della prevenzione attiene alla repressione delle infiltrazioni criminali nonché, più in generale, alla trasparenza dei lavori pubblici e degli appalti.

Momento storicamente qualificante nel particolare settore, è stata la pubblicazione del **decreto ministeriale del 14 marzo 2003** (attualmente in fase di rivisitazione) con il quale è stata ulteriormente migliorata l’azione di controllo, riconoscendo alla D.I.A. una funzione prioritaria nell’analisi dei dati raccolti e nel supporto ai soggetti interessati al monitoraggio, primi fra tutti i Prefetti sul territorio, cui compete la valutazione dei riscontri info-investigativi degli organismi di controllo ed il rilascio della documentazione antimafia.

Il decreto del 2003 ha confermato per la Direzione un ruolo centrale nello svolgimento dell’attività di “monitoraggio” di competenza del Ministero dell’Interno, a cui attende operando in stretto raccordo con la Direzione Centrale della Polizia Criminale.

---

<sup>1</sup> Previsto dall’art.81 del D.Lgs 159/2011.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

A seguito di detto atto normativo è stato reso operativo, presso il I Reparto della D.I.A., l'**Osservatorio Centrale sugli Appalti Pubblici (O.C.A.P.)**, struttura che ha lo specifico compito di mantenere un costante collegamento con i Gruppi Interforze finalizzato, tra l'altro, all'acquisizione e allo scambio di dati afferenti alla vigilanza sui cantieri, avvalendosi, per questo scopo, di un apposito sistema telematico realizzato dalla stessa D.I.A. e denominato S.I.R.A.C. (Sistema Informatico Rilevamento Accesso ai Cantieri).

A conferma della centralità assunta dalla D.I.A. in tale materia, si evidenzia che, relativamente alla realizzazione dell'**EXPO MILANO 2015**, l'Autorità politica ha avvertito la necessità di predisporre una serie di misure mirate a coniugare la duplice esigenza della **celerità nell'effettuazione** degli accertamenti antimafia, da parte degli organismi a ciò istituzionalmente preposti, e dell'**efficacia dell'attività di prevenzione nello specifico settore**.

Il *Ministro dell'Interno* è intervenuto sull'argomento con apposita direttiva – *datata 28 ottobre 2013* – rivolta a tutti i Prefetti della Repubblica, nonché al *Direttore della DIA*, con la quale la Direzione Investigativa Antimafia è stata individuata quale organismo sul quale far “*gravitare*” il **fulcro degli accertamenti in materia di rilascio della documentazione antimafia, per le imprese impegnate nella realizzazione delle opere**.

Il citato atto d'indirizzo ha definito le modalità attraverso cui si è concretizzata l'attività della D.I.A., ponendo l'accento, nello specifico, sul tempestivo e qualificato sostegno che tutti gli organismi istituzionalmente coinvolti nella manifestazione hanno dovuto assicurare alla Direzione.

In tale ambito, l'attività istruttoria relativa ai controlli di prevenzione info-investigativi sugli operatori economici a vario titolo coinvolti nella realizzazione degli interventi connessi all'Expò – sia per quanto concerne gli accertamenti antimafia propedeutici al rilascio dell'informazione antimafia, che per quelli afferenti la richiesta di iscrizione alle *white list* prefettizie – ha fatto perno sulla D.I.A. e sulle sue articolazioni territoriali.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Il fine è stato quello di attribuire priorità assoluta alle attivazioni provenienti dalla Prefettura di Milano in materia di richieste di accertamenti antimafia per Expò 2015, onde potervi corrispondere in tempi estremamente contenuti, così come richiesto dall’Autorità politica.

Ne è derivata una “piattaforma operativa” che, dal momento della ricezione della richiesta prefettizia, ha consentito alla D.I.A. di svolgere mirati accertamenti e riscontri, riuscendo ad evadere le relative istanze **5 giorni lavorativi**.

Dall’avvio della predetta procedura informativa (*gennaio 2014*), sono pervenute dalla Prefettura di Milano **4.024 istanze di accertamento – tutte evase** – che hanno comportato uno screening informativo su **4.056 imprese e 53.254 persone fisiche**.

A seguito di ciò, l’OCAP (*l’Osservatorio Centrale sugli Appalti Pubblici*, istituito in seno alla D.I.A. e che assicura l’attività di monitoraggio di competenza del Ministero dell’Interno) ha ritenuto opportuno attivare i Centri Operativi – per gli approfondimenti del caso - in **717 occasioni**.

I controlli di pertinenza della DIA e dei Gruppi Interforze connessi con la preparazione dell’evento espositivo in questione, si sono esplicitati in un totale di **111 accessi ai cantieri**, che hanno portato al controllo “*in loco*” di **1065 imprese, 3470 persone e 1557 mezzi**. Le imprese complessivamente verificate, a seguito di attività cartolari, sono state **8759**.

Tale attività ispettiva ha comportato, fino ad ora, l’emanazione di oltre 130 **misure interdittive antimafia** da parte della Prefettura di Milano che hanno interessato, principalmente, imprese infiltrate dalla ‘ndrangheta e, in misura minore, da camorra e mafia.

Il *know how* acquisito dalla D.I.A. con l’esperienza di EXPO è stato versato anche in altri ambiti operativi.

Al fine di perfezionare ulteriormente i citati modelli operativi che pongono la DIA al centro del sistema della circolarità delle notizie tra Uffici Territoriali del Governo, Forze di polizia, la **direttrice seguita è stata quella di riattivare i**

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

**tavoli del coordinamento**, nella prospettiva di realizzare una piena **circolarità informativa** e di potenziare l'azione di prevenzione.

Alla luce di tali considerazioni, proprio su impulso della D.I.A., **il 17 giugno 2015 è stata promossa la riunione del Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata**, che costituisce la sede istituzionalmente deputata per il coordinamento dell'attività info-investigativa in materia antimafia.

La **Direttiva del Ministro dell'Interno del 6 agosto 2015**, scaturita all'esito della citata riunione, ha ribadito la peculiarità della D.I.A. nello specifico settore, riconoscendone il ruolo di "centro servente" del dispositivo di prevenzione e contrasto, e ha dettato, per la prima volta, linee operative di prevenzione anticrimine:

- **dando impulso** all'attività di controllo/accesso ai cantieri;
- **sollecitando** un tempestivo aggiornamento del S.I.R.A.C.;
- **richiamando** gli obblighi di comunicazione all'O.C.A.P. delle interdittive emesse;
- **assicurando**, in tal modo, la piena attuazione della circolarità del flusso informativo tra Forze di polizia e D.I.A. per supportare l'azione dei Prefetti.

Su questo tema, la Direttiva del 6 agosto e le **disposizioni attuative emanate il successivo 12 novembre dal Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza p.t.**, rappresentano una pietra miliare nell'attuazione di quel modello organizzativo antimafia disegnato negli anni '90.

La circolarità del flusso informativo si perfeziona attraverso l'invio alla D.I.A., da parte delle FF.PP. e viceversa, delle segnalazioni, riferite a reati collegati alla criminalità organizzata qualificata, e dei correlati provvedimenti.

Le informazioni vengono elaborate e aggregate in modo da creare quel patrimonio (informativo) comune che la stessa Direzione mette a disposizione di tutte le FF.PP. e dei Prefetti.

Tali dati servono da base per attivare tutte quelle azioni volte all'emissione dei provvedimenti necessari a contrastare l'infiltrazione della criminalità organizzata nei pubblici appalti.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Nel corso del 2015, l'azione della D.I.A., nello specifico settore, ha condotto all'effettuazione di **5.122** monitoraggi nei confronti di altrettante imprese.

Nel complesso, sono stati eseguiti accertamenti nei riguardi di **41.517** persone fisiche, a vario titolo collegate alle suddette imprese.

I monitoraggi svolti, in taluni casi sono stati propedeutici ovvero conseguenti ad accessi ispettivi ai cantieri, concordati nell'ambito dei Gruppi Interforze.

Inoltre, nel corso dei **223** accessi ai cantieri operati dal 1° gennaio 2015 a luglio del corrente anno, si è proceduto al controllo di **6.749** persone fisiche, **1.998** imprese e **4.346** mezzi.

(Approfondimento redatto nella scheda monografica in allegato 2).

**(3) Prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio.**

Passando alla terza delle tre direttrici che caratterizzano l'azione della D.I.A. sul fronte della prevenzione, mi soffermerò ora sull'analisi dell'attività condotta nel contrasto al riciclaggio.

Si tratta di un fenomeno complesso, per sua natura di portata transnazionale, i cui effetti si riverberano immediatamente sul fronte delle entrate, determinando una minore crescita per il Paese.

L'attuale sistema di prevenzione, per come concepito, è sicuramente efficace, in quanto si basa su una chiara ripartizione delle competenze, che vede da un lato attori istituzionali chiamati ad un'analisi finanziaria dei dati forniti dai soggetti preposti alla segnalazione di operazioni sospette (U.I.F) e dall'altro la D.I.A. e la Guardia di Finanza impegnati nell'analisi investigativa delle risultanze da proporre all'attenzione dell'A.G., *in primis* della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

Per quanto di immediato interesse della D.I.A. assumono rilievo le specificità riconosciute dai **decreti legislativi n. 109<sup>2</sup> e n. 231<sup>3</sup>, rispettivamente del 22 giugno e 21 novembre 2007, con i quali l'Italia ha di fatto recepito la**

<sup>2</sup> Pubblicato nella G.U. n. 172 del 26.07.2007 (S.O.).

<sup>3</sup> Pubblicato nella G.U. n. 290 del 14.12.2007 (S.O.).

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

**direttiva 2005/60/CE nonché la direttiva 2006/70/CE, che ne reca le misure di esecuzione.**

Più in dettaglio, la D.I.A., con l'emanazione del citato d.lgs. 231/2007, si colloca, unitamente al Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, tra gli organismi investigativi ai quali l'Unità d'informazione finanziaria della Banca d'Italia, in veste di Autorità nazionale antiriciclaggio, trasmette le segnalazioni sospette inviategli dagli intermediari finanziari e dagli altri soggetti obbligati sulla base di appositi indicatori di anomalia, peraltro non esaustivi.

Il sistema delineato, per quanto efficace, necessita di una costante collaborazione attiva di tutti i soggetti nei cui confronti ricade l'onere di segnalare le operazioni sospette, tenuto conto che allo stato attuale si presenta una situazione non omogenea tra le varie categorie professionali.

Va comunque evidenziato che la segnalazione di un'operazione sospetta è un **adempimento a carattere valutativo e non un obbligo generalizzato per ogni operazione economica**: la segnalazione, infatti, non è automatica al ricorrere di determinati presupposti, ma è frutto di un esame complessivo di tutti gli elementi a disposizione dell'operatore, al fine di segnalare unicamente quelle situazioni che ingenerano dubbi sulla provenienza illecita nel caso di riciclaggio, ovvero sospetti sulla destinazione finale del denaro in caso di finanziamento del terrorismo<sup>4</sup>.

Sul piano generale si registra, comunque, un aumento della qualità delle segnalazioni, su cui ha senza dubbio contribuito l'implementazione di procedure informatiche di selezione delle operazioni potenzialmente sospette, come nel caso della diffusione presso le banche del sistema GIANOS<sup>5</sup>.

Oltre che ad un aumento della qualità, negli ultimi anni, a seguito delle novità legislative introdotte, che hanno considerevolmente ampliato la platea dei soggetti obbligati a segnalare, si è assistito ad un **aumento, quasi esponenziale,**

<sup>4</sup> Approfondimento normativo – scheda in allegato 3.

<sup>5</sup> GIANOS - acronimo di Generatore Indici di Anomalia per Operazioni Sospette - è un programma informatico di ausilio, che svolge funzioni complementari alla valutazione dei comportamenti sospetti, senza deresponsabilizzare o sostituire gli operatori. Le anomalie sono elaborate da centinaia di regole prefissate e messe a punto da un comitato interbancario di esperti sulla base di istruzioni operative emanate della Banca d'Italia.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

delle S.O.S. pervenute, cui non ha corrisposto, fino al 2014, da parte della Direzione, un adeguato andamento di quelle analizzate<sup>6</sup>.

Nel 2015, si è così proceduto ad una **reingegnerizzazione e implementazione dei sistemi informatici**, rendendo pienamente esecutivo, presso la Direzione, un nuovo sistema basato sull'analisi delle S.O.S., **che ha consentito di rafforzare la cooperazione con l'U.I.F. e di raggiungere l'obiettivo di analizzare tutte le S.O.S. pervenute, estrapolando quelle di effettiva rilevanza istituzionale.**

Dal 1° gennaio 2015, al 31 agosto 2016, sono pervenute **144.034** segnalazioni e sono state tutte analizzate<sup>7</sup>. Di queste, **1.737** sono state ritenute meritevoli di ulteriori approfondimenti e **734** inviate ai Centri e Sezioni Operative; **923** sono state le segnalazioni evidenziate dalla D.N.A. alle competenti D.D.A. in quanto ritenute d'interesse investigativo.

Al fine di consolidare le sinergie istituzionali, nell'ottica di valorizzare ulteriormente il patrimonio informativo rappresentato dalle segnalazioni di operazioni sospette, assicurando, al contempo, le più opportune forme di circolarità informativa e raccordo tra le Forze di polizia e verso la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, è stato siglato, il 26 maggio 2015, un Protocollo Operativo con la D.N.A. e rinnovato, in data 5 aprile 2016, il Protocollo di Intesa tra la D.I.A. e la Guardia di Finanza in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

**Protocollo operativo con la D.N.A.: una *best practice* nel settore dell'antiriciclaggio.**

Il citato "**Protocollo d'intesa**" stipulato dal *Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo* in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose<sup>8</sup>, si inserisce nell'ambito della nuova strategia di analisi informatizzata delle S.O.S. avviata dalla D.I.A., che consente, tra l'altro, di soddisfare l'esigenza di adottare

<sup>6</sup> Istogramma in All. 4.

<sup>7</sup> Le s.o.s. analizzate nel periodo di riferimento ammontano a **145.087**, comprendendo anche segnalazioni degli anni precedenti.

<sup>8</sup> Copia del Protocollo in allegato 5.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

vicendevoli contromisure per gestire il prevedibile incremento rispetto alle pregresse annualità e dei corrispondenti volumi di segnalazioni connotate da profili di possibile attinenza alla criminalità organizzata e per questo suscettibili di essere portate all'attenzione del Procuratore Nazionale, ai sensi della *lett. d) comma 1 dell'art. 47 del d.lgs. n. 231/2007*<sup>9</sup>.

Pur tuttavia, l'obiettivo più ambizioso raggiunto dalla nascente intesa è stato quello di definire una procedura di raccordo info-investigativo, grazie alla quale la fase di processo della preliminare analisi delle segnalazioni condotta dalla D.I.A. è destinata a proseguire a cura della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

Il Protocollo ha tra l'altro previsto la costituzione, presso la D.N.A., di un **Gruppo di lavoro**, integrato con personale in forza alla D.I.A., per l'analisi del flusso documentale che viene ulteriormente approfondito mediante l'arricchimento informativo delle segnalazioni attraverso estese interrogazioni a diverse banche dati, tra le quali si citano quelle SIDNA/SIDDA<sup>10</sup>, REGE e S.I.P.P.I.<sup>11</sup>.

Sulla base dei dati ed elementi informativi ulteriormente raccolti dal predetto gruppo di lavoro, la D.N.A. provvede alla tempestiva selezione delle segnalazioni suscettibili di utilizzazione processuale ed alla conseguente loro trasmissione alle Direzioni Distrettuali Antimafia; sulle restanti segnalazioni la D.I.A. valuterà l'opportunità di svolgere ulteriori approfondimenti, eventualmente attivando in via telematica le competenti articolazioni periferiche.

<sup>9</sup> D.lgs. 231/20071 - Art. 47, comma 1: ... *omissis* ...  
d) fuori dei casi previsti dalla lettera c), fermo restando quanto previsto dall'articolo 331 del codice di procedura penale, trasmette, senza indugio, anche sulla base di protocolli d'intesa, le segnalazioni, completate ai sensi del presente comma e corredate da una relazione tecnica contenente le informazioni relative alle operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo alla DIA e al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, che ne informano il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, qualora siano attinenti alla criminalità organizzata o al terrorismo ... *omissis* ...

<sup>10</sup> Trattasi di un duplice Sistema informativo dinamico, articolato su due piani collegati e interconnessi: quello distrettuale (SIDDA) e quello nazionale (SIDNA), alimentato dai dati ed elementi relativi a procedimenti penali e di prevenzione collegati alla criminalità organizzata.

<sup>11</sup> Il "Sistema Informativo Prefetture e Procure dell'Italia meridionale", si basa su una banca dati centrale che raccoglie e gestisce tutte le informazioni relative ai beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali. È alimentato attraverso il Sistema informativo delle Misure di prevenzione personali e patrimoniali, cioè il sistema automatizzato che gestisce tutte le fasi del procedimento giudiziario di prevenzione presso gli uffici giudiziari.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Questi approfondimenti hanno innescato, in molti casi, nuove indagini antiriciclaggio, avvalorando elementi per nuove investigazioni giudiziarie.

**b. Attività di investigazioni giudiziarie**

Quello delle investigazioni giudiziarie è, infatti, un ambito, in cui la Direzione Investigativa Antimafia sviluppa **attività qualificate ad ampio spettro** (c.d. **indagini collegate**<sup>12</sup>).

Il termine “**collegate**” richiama il ruolo di centralità della D.I.A., la quale deve avere, nel settore della p.g., obiettivi complessi, finalizzati a fornire elementi di riscontro sulle connotazioni strutturali delle organizzazioni attenzionate e sui collegamenti interni ed esterni delle stesse.

È la stessa norma istitutiva della D.I.A. (*art. 3 del cit. D.L. 345/1991, ora art. 108 del D. Lgs. 159/2011, c.d. Codice Antimafia*) che ne promuove i compiti e il ruolo di “*centralità servente*” - in presenza di determinate condizioni procedurali - rispetto agli omologhi Servizi di polizia giudiziaria.

Stando, infatti, al *comma 4* del menzionato *art. 108*, il personale investigativo della D.I.A., quando incaricato di effettuare “*indagini collegate*”, deve essere costantemente informato dagli operatori dei Servizi Centrali e Interprovinciali di polizia giudiziaria delle Forze di polizia<sup>13</sup>, di tutti gli elementi informativi ed investigativi di cui siano venuti comunque in possesso. Ciò, nella prospettiva di massimizzare e rendere sempre più incisiva, sotto la direzione dell’Autorità Giudiziaria, l’azione di contrasto alla criminalità organizzata.

<sup>12</sup> La definizione di “*indagini collegate*” è ricavabile dall’*art. 371 c.p.p. (Rapporti tra diversi uffici del pubblico ministero)*, secondo cui le indagini si considerano “*collegate*” quando attengono a reati “*commessi in occasione degli altri, o per conseguirne o assicurarne al colpevole o ad altri il profitto, il prezzo, il prodotto o l’impunità, o che sono stati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre, ovvero se la prova di un reato o di una sua circostanza influisce sulla prova d’un altro reato o di un’altra circostanza*” o i cui elementi probatori derivano, “*anche in parte, dalla stessa fonte*”.

Ai sensi dello stesso articolo, sono altresì da ritenersi “*collegate*” le indagini concernenti reati “*commessi a norma dell’art. 12 c.p.p.*”, ovvero i “*reati commessi da più persone in concorso o cooperazione tra loro*”, quelli commessi dalla stessa persona “*con un’unica azione od omissione ovvero con più azioni od omissioni esecutive di un unico disegno criminoso*” e quelli commessi “*per eseguire o occultare altri*”.

<sup>13</sup> Art. 12 del *D.L. 13 maggio 1991, n. 152*, che ha previsto la costituzione, presso ogni Forza di polizia, dei “*Servizi Centrali ed Interprovinciali di p.g.*”. (per la Polizia di Stato, il Servizio Centrale Operativo (SCO); per l’Arma dei Carabinieri, il Raggruppamento Operativo Speciale (ROS); per la Guardia di Finanza, il Servizio Centrale Investigazione Criminalità Organizzata (S.C.I.C.O.).)

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Nei casi di specie, la D.I.A. rappresenta, sul piano della polizia giudiziaria, il vero momento di sintesi per una efficace circolarità informativa tra le Forze di polizia, ponendosi, nell'ambito di un quadro organico di sistema, in ideale corrispondenza con la funzione di coordinamento che, sul piano giudiziario, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo esercita verso le Direzioni Distrettuali Antimafia, con riferimento anche alle "indagini collegate".

La D.I.A. mette così a sistema le evidenze acquisite nell'ambito delle diverse investigazioni in corso e propone all'Autorità Giudiziaria delegante una visione la più possibile unitaria dei molteplici filoni di indagine.

Le indagini sono coordinate, a livello centrale, dal Reparto Investigazioni Giudiziarie - che costituisce **Servizio di polizia giudiziaria** di cui il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo può avvalersi (art. 371 bis c.p.p.) - ed eseguite sul territorio dai Centri e dalle Sezioni Operative.

**La strategia adottata in questo settore negli ultimi due anni è stata quella di rafforzare il rapporto di collaborazione sinergico con la Procura Nazionale e con le Distrettuali.**

Dal 1° gennaio 2015 al 3 agosto 2016, sono state depositate **47** informative di reato con le quali sono state proposte **421** persone per l'emissione di provvedimenti restrittivi della libertà personale. Sono stati eseguiti **99** provvedimenti restrittivi della libertà personale, di cui **80** O.C.C.C., **12** relativi ad altri provvedimenti e **4** provvedimenti di fermo.

Inoltre, risultano essere stati denunciati, oltre alle persone sottoposte ai menzionati provvedimenti restrittivi, altri **99** soggetti; sono state depositate **9** informative con i quali sono state proposte **60** persone per l'applicazione di provvedimenti ablativi.

Nello stesso periodo, nell'ambito dell'attività coordinata dal Reparto Investigazioni Giudiziarie per la **repressione di attività illecite in materia di riciclaggio**, sono stati sequestrati beni per un valore stimato di oltre **100 milioni di euro** (102.468.000).

Tra le principali operazioni di polizia giudiziaria riconducibili all'articolato sistema di prevenzione e repressione del riciclaggio, si segnala quella conclusa dal Centro

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Operativo di Torino nel mese di **luglio 2015** e denominata “**PANAMERA**”, che ha coinvolto un pregiudicato, due imprenditori e un noto professionista torinese.

Le indagini hanno permesso di accertare che un *boss* della *'ndrangheta*, già agli arresti domiciliari per associazione per delinquere di stampo mafioso, di fatto riciclava ingenti somme di denaro della *cosca* IETTO/CUA/PIPICELLA di Natile di Careri (RC), avvalendosi di imprenditori che accettavano, dietro compenso, di emettere fatture false o gonfiate, oppure intestando società di comodo a prestanome insospettabili. In tale contesto criminale ha rivestito un ruolo chiave un avviato commercialista torinese, sospettato di gestire, anche per il tramite di propri familiari, imprese commerciali e società immobiliari (formalmente riconducibili a prestanome) per conto della criminalità organizzata calabrese. L'attività in parola, nella quale sono confluite numerose **segnalazioni di operazioni sospette**, ha consentito, altresì, di sottoporre a sequestro preventivo beni mobili, immobili, aziende e quote societarie per un valore complessivo di oltre **10 milioni di euro**.

È dello **scorso mese di luglio** l'operazione “**TERRA DI SIENA**”, condotta dal Centro Operativo di Genova, coadiuvato da personale dei Centri Operativi di Milano, Roma e Reggio Calabria, unitamente a personale della Polizia di Stato. Le investigazioni si sono concluse con l'esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare emessa dal G.I.P. presso il Tribunale di Reggio Calabria, nei confronti di 17 soggetti, di cui 12 in carcere e 5 ai domiciliari, nelle province di Milano, Savona, Alessandria, Roma e Reggio Calabria.

Contestualmente, sono stati sottoposti a sequestro preventivo, ex art. 321 c.p.p., numerose società ed un immobile, stimate circa **40 milioni euro**.

Le investigazioni, anche grazie allo sviluppo di numerose segnalazioni di operazioni sospette, hanno permesso di ricostruire numerosi episodi di intestazione fittizia di beni, esercizio abusivo del credito, estorsione e corruzione, posti in essere da esponenti, operanti in Liguria, delle *cosche* RASO - GULLACE - ALBANESE e GAGLIOSTRO - PARRELLO e da parte di affiliati alla *cosca* di Citanova, confermando così gli interessi della *'ndrangheta* nella Regione.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto***c. Relazioni internazionali**

A completamento del quadro delle attività istituzionali demandate alla D.I.A. tratterò, ora, le relazioni internazionali a fini investigativi.

La pluriennale esperienza maturata dalla D.I.A. in questo ambito rappresenta un fattore imprescindibile nel contrasto alle organizzazioni di tipo mafioso, che, come prima evidenziato rispetto alla portata transnazionale degli interessi criminali, nel tempo hanno vissuto trasformazioni radicali, adeguandosi ad una società sempre più dinamica, tecnologica e votata alla globalizzazione.

In tale scenario, la D.I.A. è impegnata in un'azione di prevenzione e controllo volta in particolare a localizzare, congelare e confiscare i beni proventi di reato, nella consapevolezza che solo una centralizzazione delle informazioni e il supporto di una rete interconnessa di *intelligence* può dare risposte efficaci e tempestive.

Per le sue peculiarità, la Direzione Investigativa Antimafia rappresenta per i *partner* internazionali un punto di riferimento nella lotta alle *mafie*, siano esse autoctone che allojene, in quanto strutturalmente organizzata per investigare l'intera rete criminale, intercettando i canali finanziari utilizzati per riciclare i proventi delle attività delittuose.

In tale quadro, si inserisce l'iniziativa promossa dalla D.I.A., in ambito europeo e denominata "**Rete Operativa Antimafia - @ON**", progetto innovativo perfettamente in grado di integrare gli strumenti di cooperazione di polizia già esistenti, in linea con le attività del ciclo programmatico dell'UE (Policy Cycle 2014-2017), **sviluppata in coordinamento con l'Agenzia EUROPOL mediante l'utilizzo del canale protetto SIENA e il supporto della Commissione Europea**, che prevede il sostegno finanziario del Fondo Sicurezza Interno di Polizia (ISF 2014-2020).

Il valore aggiunto della *Rete@ON* risiede nella **snellezza e nella rapidità dei processi comunicativi**, fondamentali per supportare rapidamente le esigenze investigative delle strutture specializzate su determinati e complessi fenomeni criminali a livello transnazionale<sup>14</sup>. Per il suo funzionamento sono state completate

<sup>14</sup> Al riguardo, presupposto giuridico per la realizzazione della "*Rete Operativa Antimafia - @ON*" è stata la definizione cristallizzata a livello mondiale di *criminalità organizzata transnazionale*, sancita nel 2000, a Palermo, dalla Convenzione delle Nazioni Unite, che appare di straordinaria modernità perché assomma, *in nuce*, le

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

---

le procedure sulle “linee guida” e firmate le “*Partnership Declaration*” che consentono l’adesione dei Paesi *partner* in qualità di componenti del *Core Group* (cabina di regia).

Il progetto della Rete Operativa Antimafia@ON vede la D.I.A. con il ruolo di *driver* e a seguito della sigla delle rispettive *Partnership Declaration* come *membri del Core Group* (cabina di regia) gli omologhi del BKA tedesco, SIRASCO e STRJD polizia e gendarmeria francesi e del CITCO polizia e guardia civil spagnoli .

Sul piano operativo, pertanto, ogni Paese dell’Unione Europea verrà messo in condizione di meglio disarticolare i “*serious organised crime groups*”, compresi quelli denominati “*mafia-style*”, con l’ausilio di investigatori del *network* specializzati su specifici fenomeni criminali, per incrementare le attività di contrasto al riciclaggio ed al reinvestimento di capitali illeciti, oltre che prevenire infiltrazioni nell’economia legale.

In proposito, nel 2016 sono già state svolte riunioni di coordinamento presso la sede di EUROPOL ed incontri info-operativi con i partner del *Core Group*, per individuare convergenze investigative da sviluppare congiuntamente con l’attivazione dei Centri Operativi D.I.A..

Inoltre, in sinergia con la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga e il Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia della D.C.P.C., con il pieno sostegno di EUROPOL ed EUROJUST, nell’ambito della piattaforma EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) la D.I.A. è stata chiamata a fornire supporto per le Azioni Operative 2016, finalizzate a promuovere e coordinare le indagini internazionali nei confronti dei gruppi criminali dediti al traffico di cocaina, attraverso lo strumento operativo “trasversale” della Rete@ON.

---

tradizionali attività criminose sul territorio con l’utilizzo di sofisticate tecniche d’ingegneria finanziaria per realizzare all’estero operazioni di riciclaggio di ingenti capitali.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto***4. PROIEZIONI FUTURE**

Nell'avviarmi al termine, desidero rimarcare come le risultanze investigative raccolte comprovino il carattere extraterritoriale e la pervasività del riciclaggio, tanto sotto l'aspetto criminologico, quanto sotto quello economico-finanziario, nella indefettibile considerazione che la libera concorrenza dei mercati e l'integrità del sistema finanziario sono messe a dura prova dalle ingenti disponibilità di denaro di provenienza illecita, e sottendono, come noto, ad una più incisiva azione di contenimento del relativo fenomeno sul piano della prevenzione, ancor prima che su quello della repressione.

È proprio alla luce di tali evidenze che la D.I.A. tenderà a approfondire sempre maggiori energie operative in tutte quelle attività ritenute vitali nel contrasto del crimine organizzato, con particolare riferimento all'antiriciclaggio.

Si continuerà infatti a **valorizzare il ruolo della Direzione quale Organismo preposto alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio**, attraverso l'applicazione di tutte quelle *best practice* che, nel corso degli ultimi 2 anni, sono state sviluppate e implementate al fine di favorire lo sfruttamento del patrimonio informativo rappresentato dalle segnalazioni di operazioni sospette, assicurando, al contempo, le più opportune forme di circolarità e raccordo tra le Forze di polizia e verso la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

Con riferimento, poi, all'impegno complessivo profuso dalla Direzione Investigativa Antimafia nell'articolato dispositivo di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, assumono sempre più rilievo i contributi legati alla **fattiva partecipazione di propri rappresentanti al Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (G.A.F.I.)**, al *Comitato di Sicurezza Finanziaria* (ai sensi dell'*art. 3 del d.lgs. 22 giugno 2007, n. 109*) e alla Rete degli esperti, istituzionalizzata dall'*art. 4 del D.M. n. 203*, adottato, il 20 ottobre 2010, su proposta dello stesso *Comitato*, nonché ai diversi Gruppi di lavoro istituiti in seno al medesimo Organismo.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Proprio grazie alla stretta sinergia con il menzionato Gruppo d’Azione, in uno con le strategie modulate dalla D.I.A. dal 2015, **sarà dato sempre più risalto al ruolo fondamentale che questa svolge in ambedue le direttrici su cui si muove l’azione dei soggetti istituzionali preposti al contrasto del crimine organizzato, ovvero le indagini giudiziarie e le attività investigative di carattere preventivo**, nell’ambito delle quali, come ampiamente descritto, continuerà ad assicurare una fattiva collaborazione con la P.N.A. e le Procure Distrettuali, da una parte, nonché con le Forze di Polizia e gli Uffici Territoriali del Governo<sup>15</sup>, dall’altra.

L’attuale complessità dello scenario internazionale impone di mantenere alta l’attenzione sull’evoluzione di fenomeni criminali e sui suoi collegamenti sovranazionali.

In questo campo, nei prossimi anni, **giocherà un ruolo fondamentale la menzionata piattaforma “Rete Operativa Antimafia - @ON”**, con la non celata ambizione, da parte della Direzione Investigativa Antimafia, di allargare il numero dei partner del *Core Group* (cabina di regia).

In seno al progetto, **un passo in avanti per estendere ai Paesi Terzi che abbiano stipulato accordi strategici con l’Agenzia EUROPOL - come USA, Canada, Regno Unito e Giappone** – è stato compiuto nel corso dei lavori 2015-2016 del “Gruppo Roma-Lione”, in ambito G7, allo scopo di condividere questo strumento di collaborazione tra le Agenzie di Polizia specializzate nel settore delle indagini finanziarie connesse all’operatività delle organizzazioni criminali transnazionali (c.d. TOC, Transnational Organized Crime).

La proposta italiana avanzata dalla D.I.A. ha riscosso unanime consenso con l’approvazione definitiva nell’ultimo incontro di Tokyo a marzo 2016 e con la prospettiva di fornire un elaborato comparativo sulle *best practice* in materia, per la Presidenza italiana del G7 nel 2017.

Si impone, a questo punto, un’ultima considerazione.

<sup>15</sup> Trattasi delle disposizioni impartite dal Ministro dell’Interno con la direttiva, del 6 agosto 2015, concernente la “Circolarità informativa in tema di lotta alla criminalità organizzata”, ove emerge come “la sua centralità, confermata dal D.lgs. 159/2011, imponga la necessità di assicurare una completa circolarità delle informazioni”, e con cui si dispone, tra l’altro, che si rende necessario “...assicurare la piena attuazione della circolarità del flusso informativo tra D.I.A. e FF.PP di supportare, con sempre maggiore efficacia, l’attività istruttoria dei Prefetti finalizzata al rilascio della documentazione antimafia...”.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Siamo chiamati a contrastare fenomeni che hanno portata transnazionale. Cito, per esempio, il Presidente degli Stati Uniti *OBAMA* che, nel luglio 2011, ha inserito la *camorra* tra le quattro organizzazioni criminali più potenti e pericolose al mondo, affiancandola alla *Yakuza* giapponese, alla messicana *Los Zetas* e alla russa *The Brothers Circle*, tutte straordinariamente abili ad adattarsi ai vari ambiti territoriali e sociali. Adattarsi significa, in primo luogo, sfruttare le opportunità offerte dai differenti ordinamenti giudiziari, preferendo Stati non cooperativi in cui le “*maglie larghe*” dei sistemi normativi agevolano le attività di reinvestimento dei gruppi criminali.

Eventuali asimmetrie legislative tra gli Stati pongono problematiche di non secondaria importanza, specie se rapportate a fenomeni che interessano più Paesi, quali, ad esempio, lo sviluppo dei canali di pagamento alternativi, con particolare riferimento al circuito dei “*money transfert*” e alle c.d. monete virtuali, con i *bit-coin* che stanno progressivamente prendendo piede.

Sono questi sistemi che pongono una serie di criticità in materia di tracciabilità della provenienza e della destinazione dei flussi finanziari movimentati, finendo con l’eludere i presidi antiriciclaggio in tema di adeguata verifica e conoscenza effettiva della clientela.

Stessa situazione si evidenzia per quanto riguarda il diverso regime di tassazione fiscale. In alcuni stati “*avanzati*”, lo *status di resident not domiciled* (residente non domiciliato) consente, ai residenti, di operare, attraverso una società domiciliata in Paesi *off-shore*, la movimentazione di ingenti capitali senza lasciare alcuna traccia delle transazioni eseguite.

Nel tentativo di far fronte a questa disomogeneità legislativa è intervenuto, a più riprese, il GAFI, le cui Raccomandazioni non hanno tuttavia forza giuridica vincolante per gli stati membri né tantomeno per quelli esterni. Si inscrivono, piuttosto, nell’attività di *moral suasion*, che – per l’autorevolezza del gruppo da cui provengono - assumono comunque forza vincolante, dal momento che vengono spesso richiamate e fatte proprie dalla normativa dei Paesi cui sono dirette.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Non si dimentichi, infatti, che nella lotta transnazionale al riciclaggio, assume importanza il principio del cosiddetto “*blame and shame*” (colpa e vergogna) che costituisce un potente deterrente per i Paesi considerati dal GAFI come “non cooperativi”. Nei confronti di quest’ultimi, lo stesso GAFI ha previsto, in passato, possibili contromisure, che arrivano fino alla sanzione di prevedere la segnalazione automatica o sistematica delle transazioni con detti Paesi.

Da tempo, poi, presso l’assemblea di Strasburgo, si invocano, da più parti, **misure di contrasto e prevenzione patrimoniale omogenee e reciprocamente riconosciute** da tutti gli Stati membri dell’UE.

Un richiamo fermo sul punto è stato espresso dalla Commissione Antimafia che nella “*relazione sul semestre di presidenza italiana dell’unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea*” ha stigmatizzato la necessità di rendere più efficace la lotta al riciclaggio di capitali, cui osta l’assenza, nell’Unione, di adeguate forme di armonizzazione della fattispecie.

Fortunatamente, una prima risposta a tale indirizzo è venuta dal d.lgs. 7 agosto 2015, n. 137<sup>16</sup>, emanato in attuazione alla decisione quadro del Consiglio 2006/783/GAI<sup>17</sup> e concernente il **reciproco riconoscimento dei provvedimenti di carattere giurisdizionale** degli Stati membri dell’Unione europea.

Tale decreto disciplina, in sintesi, le procedure per dare riconoscimento ed esecuzione in Italia alle “*decisioni di confisca*” adottate da Autorità Giudiziarie degli altri Stati membri, ovvero per far eseguire negli stessi gli analoghi provvedimenti emessi dall’Autorità Giudiziaria italiana, contemplando, specificatamente, tra i reati per i quali sia stato disposto il provvedimento anche il “riciclaggio” ed il “terrorismo”.

<sup>16</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 203 del 2 settembre 2015.

<sup>17</sup> Tale Decisione, del 6 ottobre 2006, relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, è tesa a rafforzare la cooperazione tra i paesi dell’Unione europea (UE) consentendo il riconoscimento e l’esecuzione immediata delle decisioni giudiziarie.

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Su questa linea si pone anche la **direttiva 2015/849 del 20 maggio 2015 (cd. IV Direttiva antiriciclaggio)**<sup>18</sup>, che ha tra l'altro attribuito al Comitato di Sicurezza Finanziaria il compito di elaborare un'analisi nazionale del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, basata sulla relazione elaborata dalla Commissione Europea "*Risk-based approach*" di valutazione dei rischi gravanti sul mercato comune e relativi ad attività transfrontaliere. La Direttiva ha inoltre previsto la creazione del registro centrale dei titolari effettivi per i *trust*, le società e i gruppi societari.

Sul piano sistematico va tuttavia segnalata la necessità che il recepimento della Direttiva in parola debba – in ogni caso – tenere conto dell'efficacia dell'attuale sistema di prevenzione che, come detto, si basa su una chiara ripartizione delle competenze – da un lato soggetti istituzionali preposti all'analisi informativa e, dall'altro, attori, tra cui la D.I.A., impegnati nell'analisi investigativa.

## 5. CONCLUSIONI

In conclusione ritengo doveroso sottolineare come il modo attraverso il quale la criminalità organizzata ha saputo insinuarsi e infiltrarsi nei gangli vitali degli apparati economico – industriali internazionali, mimetizzando il proprio agire dietro il paravento di ordinarie attività d'impresa, costituisca una minaccia di gravità significativa.

Ne discende che la forza finanziaria di cui sono dotate le organizzazioni criminali può condurre, in un orizzonte temporale di medio periodo, ad una vera e propria opera di condizionamento delle aziende sane, esposte all'illecita concorrenza delle imprese mafiose.

L'operato delle imprese mafiose, infiltrate o asservite alla criminalità organizzata, alimenta, infatti, quell'area dell'economia *grigia* ove affari leciti ed illeciti tendono a incontrarsi, fino a confondersi, rendendo particolarmente arduo il compito dell'investigatore.

---

<sup>18</sup> Il cui percorso legislativo si è concluso con la pubblicazione nella GU Serie Generale n.204 del 1-9-2016, della L. 12 agosto 2016, n. 170, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015" (16G00181)

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

È un sistema che, data la sua complessità, va affrontato su più piani: quello culturale e dell'“educazione finanziaria”, che dotando il cittadino dei giusti strumenti conoscitivi limita le spinte criminali, a beneficio di una corretta e trasparente gestione delle operazioni finanziarie; quello preventivo e repressivo, che vede la D.I.A. impegnata in prima linea, potendo appunto contare su un modello investigativo elastico ed ancora attuale, perché basato sulla lungimirante intuizione di valorosi magistrati come Giovanni Falcone e perché ha sempre più investito sulla figura del *nuovo antagonista delle mafie*: un investigatore a “tutto tondo”, in grado di coniugare il sapere investigativo tradizionale alle più avanzate tecniche di investigazione economico-finanziaria.

Si tratta di una modalità di azione che ha trovato positivi riscontri sia nelle Autorità Territoriali di Governo che nella Magistratura, tanto da richiedere l'istituzione di nuovi presidi della D.I.A. in ambiti territoriali particolarmente esposti alla minaccia mafiosa.

Un esempio recente viene dalla creazione delle Sezioni Operative di Bologna e Brescia, aree in cui è noto l'interesse della criminalità organizzata sul fronte del reinvestimento dei capitali illeciti. Tali ampliamenti sono avvenuti, come prevede l'attuale normativa di settore, ad invarianza organica, sfruttando al limite del possibile le unità operative a disposizione.

Quest'opera di razionalizzazione delle risorse sconta, però, la necessità di dover continuare a garantire su tutto il territorio una presenza adeguata alle sfide che le organizzazioni ci pongono quotidianamente.

Le risultanze info-investigative sui macrofenomeni criminali elaborate dai nostri analisti mettono sempre più in luce la necessità di espandere la presenza della D.I.A. in aree particolarmente a rischio (ad esempio nel basso Lazio, Calabria); ipotesi che allo stato impone uno specifico intervento di modifica normativa che intervenga sulla disponibilità organica in termini di ampliamento.

La pertinente sede istituzionale in cui svolgo la presente relazione, mi consente infine di segnalare un tema particolarmente avvertito dal personale. Riguarda il

*Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto*

Trattamento Economico Accessorio, c.d. T.E.A., riconosciuto sin dalla sua istituzione a tutti gli operatori della D.I.A..

L'emolumento, a decorrere dal 1° gennaio 2012, a causa della particolarmente difficile congiuntura economica è stato abolito<sup>19</sup>, per essere poi parzialmente rifinanziato con un decurtamento di circa il 65% per il 2012 e del 58% per il 2013 e gli anni successivi, portando lo stanziamento sul pertinente capitolo di bilancio da € 13.000.000 a € 5.600.000.

Tenuto conto che le mutate condizioni economiche hanno consentito, tra l'altro, di riattivare di recente, proprio nel comparto difesa-sicurezza, la corresponsione di taluni emolumenti oggetto del precedente "blocco stipendiale", si ritiene auspicabile riportare il T.E.A. all'originario stanziamento, previsto dal legislatore del '91, proprio per valorizzare l'unicità di un Organismo che è espressione delle eccellenze delle Forze di polizia che lo compongono e che si pone, rispetto a queste, in una logica di "centralità servente" nella lotta alle organizzazioni mafiose.

In questa sfida la D.I.A. continuerà a fare la sua parte con il massimo impegno, ben conscia della responsabilità che le è stata affidata dalla legge, consapevole di poter contare sull'abnegazione e sulla professionalità del suo personale e sul fermo sostegno di tutte le Istituzioni, ivi compresa questa Commissione, che siamo certi saprà tutelare, nelle sedi appropriate, le esigenze della Direzione Investigativa Antimafia.

Signor Presidente, Signori Onorevoli Deputati, rinnovo la sentita gratitudine per la cortese attenzione riservata alla mia esposizione, e sono a disposizione per ulteriori approfondimenti.

<sup>19</sup> Con l'art. 4, comma 21 della L. n. 183/2011, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)".

**Allegato 1****SCHEDA MONOGRAFICA****MISURE DI PREVENZIONE. PUNTO DI SITUAZIONE SULLA  
NORMATIVA E ANALISI SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA D.I.A. CON  
PARTICOLARE RIFERIMENTO AI POTERI ATTRIBUITI AL DIRETTORE  
DALLE NOVELLE DI SETTORE.****1. Riferimenti normativi**

Il *Decreto legislativo nr.159/2011* attribuisce, tra gli altri, al Direttore della DIA, specifici e autonomi poteri volti alla predisposizione di richieste di applicazione di misure di prevenzione a carattere personale e patrimoniale.

La normativa in argomento è raccolta in una sorta di "*corpo unico*" volto a disciplinare il procedimento di prevenzione nelle sue varie fasi; ha altresì disciplinato la procedura afferente la gestione e la destinazione dei beni confiscati e sequestrati delineando le attribuzioni dell'Agenzia Nazionale.

In punto di diritto vanno segnalate importanti modifiche tra le quali spiccano:

- a. l'ampliamento della platea dei soggetti potenzialmente destinatari delle misure di prevenzione, con riferimento a soggetti indiziati dei reati di competenza distrettuale (ndr ex art 51 comma 3 bis) e del reato di trasferimento fraudolento di valori ex art 12 quinquies legge 306/92;
- b. la previsione che le medesime possano essere applicate in via disgiunta, anche solo riguardo l'aspetto patrimoniale, prescindendo dall'attualità della pericolosità sociale, così introducendo, come annotato da autorevole dottrina, una vera e propria "*actio in rem*", con l'esaltazione del concetto di "*pericolosità intrinseca del bene*";
- c. la previsione che il procedimento di prevenzione patrimoniale possa essere proseguito od avviato anche qualora il soggetto portatore di indizi sia deceduto, in pregiudizio degli eredi o aventi causa, entro il quinquennio successivo al decesso;
- d. la previsione nella norma primaria che l'azione di prevenzione possa essere esercitata indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale, codificando un principio sinora affermato dalla Giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione.

Nel dettaglio le norme di interesse per l'attività di questa Direzione si rinvencono:

- a. per il potere di proposta, gli artt. 5 e 17 con riguardo, rispettivamente, alle misure a carattere personale e patrimoniale;
- b. per i poteri di indagine, in particolare l'art. 19 del D.Lgs nr.159/2011, che consente l'esecuzione di indagini economiche e finanziarie mediante le quali raccogliere gli elementi a fondamento delle richieste de qua;
- c. una norma di coordinamento, l'art. 81 del citato D.Lgs., che prevede l'obbligo di specifiche comunicazioni da parte delle Autorità proponenti, e quindi del Direttore della DIA, da inoltrarsi alla Procura della Repubblica competente in ordine alla qualificazione del soggetto proponendo/proposto dapprima all'avvio della fase delle indagini patrimoniali, successivamente all'atto del deposito della proposta al competente Tribunale.

## 2. Platea dei soggetti destinatari degli accertamenti

I destinatari degli accertamenti si identificano in tutti quei soggetti espressamente indicati negli artt. 1, 4 e 16 del già citato D.Lgs 159/2011, ovvero:

- a. indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'art. 416 bis c.p.;
- b. indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p. ovvero del delitto di cui all'art.12 quinquies, comma 1 legge 306/92;
- c. coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivano abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose.

Tali soggetti integrano due diverse categorie:

- a. i soggetti di cui, ai precedenti punti sub a. e b., sono quelli cui viene ascritta una **pericolosità sociale di tipo qualificato**;
- b. i soggetti di cui alla terza alinea sono quelli cui viene ascritta una **pericolosità sociale di tipo generico**.

Ad entrambe queste categorie sono applicabili le misure di prevenzione a carattere personale e patrimoniale richieste dai soggetti individuati ex lege quali Autorità proponenti, a norma degli artt.5 e 17 del D.Lgs nr. 159/2011.

## 3. Attività investigative condotte nei confronti di soggetti connotati da una pericolosità sociale diversa da quella qualificata: i soggetti portatori di pericolosità di tipo generico. Valenza strategica.

In tale contesto si inserisce l'attenzione investigativa anche nei confronti di quei soggetti portatori di una pericolosità sociale di tipo generico che, seppur apparentemente non inquadrati in organizzazioni criminali la cui matrice etnica possa ricondursi alla tipologia dell'organizzazione di tipo mafioso, detengono, direttamente o per interposta persona, ingenti patrimoni.

Spesso tali soggetti risultano comunque serventi e contigui alle organizzazioni mafiose, segnatamente in alcuni contesti territoriali, dove reati c.d. "comuni" quali le rapine e le estorsioni risultano espressione di una cultura oltre che illegale anche squisitamente "mafiosa".

La Direzione Investigativa Antimafia, nel corso della sua ormai ventennale attività, non è nuova ad investigazioni patrimoniali nei confronti di soggetti che abbiano manifestato una pericolosità sociale di tipo generico e, **seppur essa non sia quella prioritaria**, ha consentito l'emersione di patrimoni di ingente valore accumulati a seguito di reiterate, illecite condotte.

Del resto le investigazioni patrimoniali nei confronti dei cosiddetti "pericolosi generici" rientrano in quella che può definirsi una "riserva di legge" in base alla quale questa Direzione può espletare accertamenti finalizzati a richiedere ai Tribunali l'applicazione di misure di prevenzione.

Allegato 2

## SCHEMA MONOGRAFICA

GLI APPALTI PUBBLICI ED IL RUOLO DELLA D.I.A. NELL'AZIONE  
DI CONTRASTO AI TENTATIVI DI INFILTRAZIONI MAFIOSE**1. Esperienza DIA nel settore**

La prevenzione e la repressione delle infiltrazioni criminali nonché, più in generale, la trasparenza nel settore dei lavori pubblici e degli appalti rappresentano tematiche sulle quali è costante l'attenzione della DIA, come ampiamente testimoniato sia dall'evoluzione e dal susseguirsi di provvedimenti normativi volti alla definizione di nuovi strumenti di intervento, sia, in termini più ampi, dalla continua, aggiornata rimodulazione delle strategie di contrasto.

In tale quadro, l'attività istituzionale svolta nello specifico settore delle commesse pubbliche vede la D.I.A. costantemente impegnata sul versante operativo della prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata, con particolare riguardo ai lavori concernenti infrastrutture stradali, autostradali e ferroviarie, senza peraltro trascurare opere di diversa natura. In virtù degli strumenti d'intervento resi disponibili dal vigente quadro normativo, questa Direzione ha potuto infatti porre in essere, nel tempo, efficaci strategie di contrasto alla criminalità organizzata nello specifico settore che, come unanimemente riconosciuto, hanno dato luogo al conseguimento di risultati sicuramente significativi.

**2. Quadro normativo e strumentazione amministrativa in materia di verifiche antimafia.**

In tema di realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale, il *decreto legislativo 20 agosto 2002, n.190*<sup>1</sup>, di attuazione della *legge 21 dicembre 2001, n.443* (c.d. legge obiettivo) prevede, all'art. 15, che con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri delle Infrastrutture e della Giustizia, sono individuate “*le procedure per il monitoraggio delle infrastrutture e degli insediamenti industriali per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa*”.

In attuazione del dettato normativo di cui al citato art. 15, è stato elaborato, d'intesa con i rappresentanti delle Amministrazioni concertanti, il *decreto ministeriale del 14 marzo 2003* con il quale – tra l'altro – è stata prevista l'istituzione di un *Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere* (a cui la DIA partecipa con un proprio rappresentante) che opera come “*cabina di regia*”, analizzando i dati raccolti e fornendo il necessario supporto ai soggetti interessati al monitoraggio,

<sup>1</sup> Ora art. 180, co. 2, del D.Lgs. n. 163/2006 (“*Codice dei Contratti pubblici*”) - abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. e), D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, a decorrere dal 19 aprile 2016, ai sensi di quanto disposto dall'art. 220 del medesimo D.Lgs. n. 50/2016.

primi fra tutti i Prefetti sul territorio cui compete la valutazione dei riscontri info-investigativi degli organismi di controllo ed il rilascio della documentazione antimafia.

Il succitato decreto, inoltre, ha confermato per la DIA un ruolo centrale nello svolgimento dell'attività di "*monitoraggio*" di competenza del Ministero dell'Interno, a cui attende operando in stretto raccordo con la Direzione Centrale della Polizia Criminale. In particolare, l'azione di monitoraggio (quale attività avviata d'iniziativa dalla DIA ovvero a seguito di apposita richiesta prefettizia), di natura tipicamente amministrativa in quanto finalizzata a consentire al Prefetto l'adozione dei provvedimenti di competenza nei confronti delle imprese attenzionate per la loro estromissione dagli appalti, si sviluppa secondo una serie di *step* successivi di seguito sintetizzati:

- a. selezione del soggetto sulla base delle risultanze agli atti e/o di qualificati elementi informativi, ovvero su segnalazione della Prefettura;
- b. sviluppo tramite la banca dati "*Infocamere*" della relativa visura storica per evincere l'evoluzione della compagine sociale e degli organi di gestione (l'individuazione delle società titolari di quote o azioni della ditta monitorata implica lo sviluppo della loro base proprietaria onde identificare, per quanto possibile, le persone fisiche di riferimento) nonché acquisizione di elementi informativi a carico dei familiari conviventi per il tramite delle anagrafi comunali ovvero, laddove ciò non sia possibile, mediante l'interrogazione della banca dati "*Puntofisco*";
- c. individuazione:
  - degli atti del registro che vedono partecipe l'impresa monitorata (compravendite, appalti, cessioni di azienda etc.), attraverso la banca dati "*Puntofisco*";
  - degli estremi della stazione appaltante, dell'appalto e dell'impresa interessata all'esecuzione della commessa, mediante la banca dati relativa ai DURC, al fine di identificare le controparti/coparti e le commesse pubbliche alle quali essa è interessata;
- d. interrogazione tipo "utente investigativo" nei confronti di tutti i soggetti interessati alla proprietà ed alla gestione dell'impresa monitorata, nonché di quelli ad essi collegati, per rilevare eventuali precedenti ostativi ai sensi della normativa antimafia in materia di appalti pubblici, nonché tutti quei possibili fattori che siano sintomatici del rischio di infiltrazioni mafiose nella ditta monitorata;
- e. verifica dei precedenti agli atti – della DIA e della altre FF.PP. – a carico di tutti i soggetti sopra individuati;
- f. in caso di positività apprezzabili emerse dall'interrogazione della banca dati dello SDI o dalle risultanze agli atti a carico dei soggetti di cui sopra,

interrogazione, ricorrendone i presupposti, della banca dati “Puntofisco” per rilevare eventuali evidenze di natura tributaria potenzialmente preclusive all’esecuzione dell’appalto o del subappalto nei confronti dell’impresa monitorata.

Le risultanze dell’attività enunciata potranno essere opportunamente arricchite dagli esiti degli accessi ai cantieri disposti localmente su provvedimento prefettizio e da altre iniziative info-investigative volte a delineare situazioni suscettibili di tentativi di infiltrazione.

Specifiche disposizioni sono state dedicate alla costituzione (in attuazione della precisa previsione del decreto) presso le Prefetture – U.T.G., dei **Gruppi Interforze** coordinati da un funzionario della Prefettura e composti da un funzionario della Polizia di Stato, un Ufficiale dei Carabinieri, un Ufficiale della Guardia di Finanza, da un rappresentante del Provveditorato alle OO.PP., da un rappresentante dell’Ispettorato del Lavoro, nonché da un funzionario delle articolazioni periferiche della DIA, con il compito di svolgere accertamenti sulle imprese aggiudicatrici di appalti, subappalti o affidatarie di servizi, ordini e forniture riguardanti le opere pubbliche di carattere strategico individuate dalla c.d. legge obiettivo, al fine di verificare la sussistenza di eventuali cointeressenze in siffatte imprese da parte di soggetti legati direttamente o indirettamente alla criminalità organizzata, anche mediante l’esecuzione di accessi ai cantieri.

Avuto riguardo all’operatività dei succitati Gruppi Interforze, la circolare del 18 novembre 2003 del Dipartimento della P.S., prevede che la DIA, avvalendosi del supporto informativo dei Servizi Centrali delle Forze di Polizia, in raccordo con la Direzione Centrale della Polizia Criminale, costituisca l’interfaccia dei Gruppi Interforze, venendo così a coniugare le esigenze di vigilanza “centralizzata” con quelle d’intervento mirato sul territorio.

Con la stessa circolare viene data notizia che è stato reso operativo, presso il I Reparto della DIA, l’**Osservatorio Centrale sugli Appalti**, struttura che ha lo specifico compito di mantenere un costante collegamento con i Gruppi Interforze finalizzato all’acquisizione e allo scambio di dati afferenti alla vigilanza sui cantieri, avvalendosi di apposito sistema telematico realizzato dalla stessa DIA, denominato S.I.R.A.C. (*Sistema Informatico Rilevamento Accesso ai Cantieri*).

Il complesso sistema, come sopra delineato, è volto a migliorare il sistema della prevenzione anticipando ed implementando le verifiche antimafia nei confronti delle imprese interessate alla realizzazione delle opere pubbliche ed a tutelare le attività di cantiere, prevenendo ogni forma di pressione criminale, mediante l’esecuzione del monitoraggio delle imprese, integrato con l’effettuazione di mirate attività di accesso ai cantieri, svolta dai Gruppi Interforze sul territorio.

In termini complessivi deve rilevarsi che l'attuale quadro normativo di riferimento, delineando la struttura di un complesso sistema che coniuga le esigenze di vigilanza controllata con quelle di intervento mirato sul territorio, contribuisce in maniera determinante a rendere ancora più incisiva la rete dei controlli di natura preventiva sull'assegnazione delle commesse pubbliche.

L'intero sistema, infatti, si muove su due chiare direttrici:

- a. migliorare l'impianto della prevenzione anticipando le verifiche antimafia nei confronti delle imprese interessate alla realizzazione dell'opera, così intervenendo, per tempo, con l'esclusione dai lavori di quelle non in regola con la stringente normativa antimafia;
- b. tutelare le attività di cantiere prevenendo ogni forma di pressione criminale, mediante sia l'attività di accesso svolta dai Gruppi Interforze, sia il contestuale potenziamento della sorveglianza e del controllo del territorio da parte delle Forze di Polizia, anche attraverso l'implementazione di sistemi di videosorveglianza nelle aree sensibili dei territori interessati.

La DIA, ben consapevole della missione istituzionale affidatale di contrasto ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti dei lavori per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi di interesse strategico, avverte fortemente siffatto impegno e lo traduce assicurando sul territorio il proprio contributo in termini propositivi e di esperienze operative e, nel contempo, sostenendo tutte le componenti istituzionali impegnate nell'attività di contrasto mediante il supporto delle sue articolazioni centrali e periferiche.

### **3. Partecipazione della DIA ai Gruppi Interforze Centrali.**

In relazione alle grandi emergenze infrastrutturali (di natura strategica o naturali) che hanno interessato il territorio nazionale, l'Autorità politica ha avvertito nel tempo la necessità di creare organismi appositamente dedicati per affrontare la problematica dell'infiltrazione della criminalità organizzata in particolari contesti interessati da appalti pubblici.

L'obiettivo dichiarato è stato quello di accentrare in organismi a connotazione interforze (a cui assegnare personale dotato di una specifica professionalità nel particolare e delicato settore in argomento) a scopo dedicato, la responsabilità circa l'analisi e la successiva individuazione delle più efficaci contromisure avverso i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'assegnazione delle commesse pubbliche legate alla specifica esigenza emergenziale di volta in volta prospettata.

La D.I.A., infatti, partecipa ai seguenti organismi, tutti allocati presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale e con uffici periferici presso le competenti Prefetture:

- a. **Gruppo Interforze Centrale per l’Emergenza Ricostruzione (GICER)**, di cui all’articolo 16, comma 3, del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito dalla legge 24 giugno 2009, n. 77. Il GICER (decreto ministeriale istitutivo del 3 settembre 2009) è coordinato da un appartenente ai ruoli dirigenziali delle forze di polizia, in servizio presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, ed è composto da appartenenti ai ruoli direttivi o corrispondenti, nonché da appartenenti ai ruoli non dirigenti e non direttivi o corrispondenti della Direzione Centrale della Polizia Criminale, della Direzione Investigativa Antimafia, della Polizia di Stato, dell’Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e del Corpo Forestale dello Stato, esperti in materia di contrasto alle infiltrazioni mafiose nelle opere pubbliche, designati dai rispettivi organi di vertice.
- È da evidenziare che, nell’ambito della ricostruzione dell’Abruzzo, i controlli antimafia sono stati estesi anche ai soggetti privati cui sono stati riconosciuti contributi pubblici.
- b. **Gruppo Interforze Centrale per l’EXPO Milano 2015 (GICEX)**, di cui all’art. 3-quinquies del d.l. n. 135/2009, convertito dalla legge 166/2009 (decreto ministeriale istitutivo del 23 dicembre 2009);
- c. **Gruppo Interforze Tratta Alta Velocità (GITAV)**, di cui al decreto ministeriale istitutivo del 28 giugno 2011;
- d. **Gruppo Interforze Ricostruzione Emilia Romagna (GIRER)**, di cui al decreto ministeriale istitutivo del 15 agosto 2012, che ha compiti analoghi agli altri Gruppi sopra citati, con riferimento alla ricostruzione delle zone terremotate dell’Emilia.

In termini complessivi deve rilevarsi che l’attuale quadro normativo di riferimento, delineando la struttura di un complesso sistema che coniuga le esigenze di vigilanza controllata con quelle di intervento mirato sul territorio, contribuisce in maniera determinante a rendere ancora più incisiva la rete dei controlli di natura preventiva sull’assegnazione delle commesse pubbliche.

La DIA, ben consapevole della missione istituzionale affidatale di contrasto ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti dei lavori per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi di interesse strategico, avverte fortemente siffatto impegno e lo traduce assicurando sul territorio il proprio contributo in termini propositivi e di esperienze operative e, nel contempo, sostenendo tutte le componenti istituzionali impegnate nell’attività di contrasto mediante il supporto delle sue articolazioni centrali e periferiche.

Allegato 3

## SCHEMA MONOGRAFICA

**PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'USO DEL SISTEMA FINANZIARIO A SCOPO DI RICICLAGGIO.****FONTI NORMATIVE DI RIFERIMENTO: PROFILI EVOLUTIVI.**

Nell'ambito dell'azione di contrasto al fenomeno del riciclaggio, si è assistito, inizialmente, in ambito planetario, a un approccio da parte delle varie comunità abbastanza moderato, calibrato prima sul mero piano della prevenzione e, solo successivamente, su quello della repressione.

Gli originari strumenti di regolamentazione in materia, squisitamente finalizzati a scongiurare eventuali infiltrazioni della criminalità economica nella finanza, non fanno infatti alcun riferimento a profili penali del fenomeno e per la sua criminalizzazione si dovrà attendere il primo importante atto internazionale giuridicamente vincolante e cioè: la Convenzione delle Nazioni Unite "contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope", adottata a Vienna il 19 dicembre 1988.

In sede comunitaria è quindi il Consiglio d'Europa ad occuparsi di tale tema, specificatamente con la cd. "Convenzione di Strasburgo" dell'8 novembre 1990, nr. 141, "sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi da reato", sostanzialmente volta a privare i criminali dei propri illeciti guadagni, cui farà seguito la direttiva 91/308<sup>1</sup> dell'Unione europea.

Quest'ultima, concernente la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi d'attività illecite e sottesa al raggiungimento di un livello minimo di armonizzazione tra le legislazioni nazionali degli Stati membri, contiene specifiche previsioni di fatto rivolte agli enti creditizi e finanziari volte, in sintesi, all'attuazione di un costante scambio d'informazioni tra intermediari finanziari ed Autorità antiriciclaggio ed alla realizzazione di una disciplina che conferisca elevati livelli di trasparenza al sistema finanziario.

Ancor prima, però, i Capi di Stato e di Governo dell'allora G7, nel corso del vertice di Parigi del 1989, in seno alle misure adottate al fine di combattere il traffico di stupefacenti, costituirono il *Financial Action Task Force (F.A.T.F.)* o, nella sua denominazione francese, il *Group d'Action Financière (G.A.FI)*, con il compito di svolgere a livello internazionale un'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio nell'arco del decennio successivo.

Al G.A.FI. si deve, nel 1990, l'emissione di una prima lista di "40 raccomandazioni" che conferiscono estrema rilevanza alle misure di carattere preventivo, prospettando agli operatori bancari e finanziari di rendersi parte diligente nell'attività di contrasto al riciclaggio, cooperando, in tal senso, con le Autorità di vigilanza nel settore e con le Forze di polizia.

Un ulteriore e significativo passo in avanti nella definizione dei dispositivi di prevenzione e contrasto al riciclaggio internazionale si ha quindi nell'anno 2000, con l'adozione da parte dell'Assemblea delle Nazioni Unite di una Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale (cd. *Convenzione di Palermo*).

Nella circostanza, gli Stati membri s'impegnano all'adozione di regole comuni di settore e convergono, in particolare, sull'opportunità di costituire delle *Financial Intelligence*

<sup>1</sup> C.d. "I Direttiva", nr. 308 del 10 giugno 1991, pubblicata in G.U.C.E. nr. 166 del 28 giugno 1991.

*Units* nazionali, di prevedere almeno quattro tipi di reato<sup>2</sup> e di disciplinare il reato di riciclaggio in modo più rigoroso rispetto alla “*Convenzione di Vienna*” del 1988, ovvero non più circoscritto ai soli reati riguardanti gli stupefacenti.

Nel corso del 2001, alla luce degli sviluppi determinati dal susseguirsi delle convenzioni internazionali e delle disposizioni comunitarie nonché del più esteso coinvolgimento di organizzazioni criminali e di professionisti in fenomenologie connesse al riciclaggio, il *GAFI* avvia i lavori di revisione delle predette “40 raccomandazioni”, già riformate nel 1996 ed oramai attuate in più di 130 paesi.

Nell’ottobre dello stesso anno, sulla scorta dell’ampliamento delle competenze determinato dal G7 a seguito dei tragici attentati negli USA dell’11 settembre, consolidatasi la convinzione che i sistemi di riciclaggio e gli intermediari utilizzati dai terroristi fossero sostanzialmente gli stessi di cui si serve la criminalità organizzata, il G.A.F.I. approva otto nuove “*Raccomandazioni speciali*”, poi divenute nove, finalizzate sia ad individuare, prevenire e reprimere il finanziamento del terrorismo sia ad inibire ai terroristi ed ai loro sostenitori l’accesso al sistema finanziario internazionale.

In ambito comunitario, segue la direttiva 2001/97/CE<sup>3</sup>, che modifica e integra la precedente 91/308, mostrando un deciso passo in avanti nella disciplina di riferimento contraddistinto sia dall’aggiornamento dei reati presupposto a quelli in generale punibili nel massimo con una pena privativa della libertà in misura superiore ad un anno, sia dall’estensione degli obblighi già imposti ad enti creditizi e finanziari ad altre categorie di soggetti operanti nel settore finanziario e professionale in genere.

Di particolare rilievo, tuttavia, risulta la previsione degli obblighi per gli intermediari finanziari di un’analisi delle operazioni effettuate e di segnalazione di quelle ritenute sospette all’Autorità antiriciclaggio nonché d’identificazione dei clienti in casi di operazioni di ammontare superiore ad una determinata soglia o, comunque, in caso di indizi o sospetti di finalità di riciclaggio.

Le predette raccomandazioni G.A.F.I., ulteriormente revisionate nell’anno 2003 ed alla fine utilizzate da oltre 180 governi per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, formano più recentemente oggetto di un significativo lavoro d’aggiornamento durato oltre due anni e conclusosi con la relativa pubblicazione, avvenuta in data 16 febbraio 2012.

Un progetto importante, al quale hanno partecipato governi, imprese e privati cittadini, che si propone, attraverso l’adozione di nuovi ed ulteriori adempimenti, di realizzare un più efficace strumento di contrasto alle attuali minacce al sistema finanziario internazionale, di offrire maggiori garanzie ai corrispondenti mercati e di ostacolare il finanziamento del commercio delle armi di distruzione di massa.

Precedentemente, peraltro, ancora in ambito comunitario, avvertita l’esigenza di allineare la disciplina europea agli standard contenuti nelle predette *Raccomandazioni* del G.A.F.I. ed assunto il riconoscimento dello stretto connubio esistente tra la prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale e la prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose, viene emanata la cd. *Terza* direttiva, relativa proprio a tale oggetto.

Tale direttiva, nr. 2005/60/CE<sup>4</sup>, abrogando e sostituendo le prime due, la n.91/308/CEE e la n. 2001/97/CE, delinea un sistema articolato radicalmente diverso ed ispirato ai

<sup>2</sup> Appartenenza ad associazioni criminali, riciclaggio di denaro, corruzione ed intralcio alla giustizia.

<sup>3</sup> Cd. II direttiva, del 4 dicembre 2001, pubblicata nella G.U.C.E. nr. L. 344 del 28.12.2001.

<sup>4</sup> Pubblicata nella G.U.U.E. serie L. n. 309 del 25 novembre 2005.

contemporanei *standard* internazionali. Tra i diversi provvedimenti d'interesse si citano: la criminalizzazione del finanziamento del terrorismo, l'imposizione agli Stati membri di assicurare il divieto non solo del riciclaggio dei proventi illeciti ma anche del finanziamento del terrorismo e l'estensione delle disposizioni inerenti i pagamenti in contanti alle persone fisiche o giuridiche che negoziano beni, ma soltanto per operazioni superiori ad una certa soglia.

Le prime disposizioni d'attuazione della *III* direttiva sono state emanate dalla Commissione Europea con la successiva direttiva 2006/70/CE<sup>5</sup> del 1° agosto 2006, i cui aspetti principali attengono, in sintesi, alla definizione del concetto di "*Persone Politicamente Esposte*", alla formulazione di criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela in situazioni di rischio limitato nonché all'indicazione dei casi nei quali l'attività finanziaria svolta può essere considerata limitata ovvero occasionale.

Il delineato cammino del processo d'integrazione comunitaria prosegue, nel febbraio 2013, con la proposta di una *IV direttiva* di attuazione delle Raccomandazioni F.A.T.F., formulata dalla Commissione<sup>6</sup>.

Infatti, il testo definitivo della direttiva<sup>7</sup>, la n. 849/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio – per la cui disamina più approfondita si rinvia ai successivi paragrafi – è stato approvato soltanto in data 20 maggio 2015, nel corso del semestre di presidenza italiana, e così pubblicato, il successivo 5 giugno, nella G.U.U.E..

## IL QUADRO NORMATIVO IN ITALIA

In seno al contesto italiano, ancor prima del recepimento delle predette direttive, la repressione del riciclaggio deve il suo avvento nel sistema penale al D.l. 21 marzo 1978, n. 59<sup>8</sup>, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, nr. 191<sup>9</sup>, che prevedeva l'aggiunta nel *corpus* normativo dell'art. 648 *bis* al Codice Penale.

Invero, nella circostanza, viene disciplinata una prima fattispecie comportamentale attribuibile all'ipotesi di riciclaggio, che dopo alcuni anni, in considerazione soprattutto dell'ambito d'applicazione della norma circoscritto a pochi reati presupposto, viene riscritta dal legislatore italiano con l'art. 23 della legge 19 marzo 1990, n. 55<sup>10</sup>, utilizzando, per la prima volta, quale *nomen iuris* della condotta, quello di "riciclaggio". La medesima legge nr. 55/1990 introduce, altresì, all'art. 24, il nuovo 648 *ter* del c.p.: "*impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*", che rappresenta un ulteriore strumento normativo di lotta al riciclaggio cui va il merito d'aver disciplinato una nuova condotta punibile.

<sup>5</sup> Pubblicata nella G.U.U.E. serie L. n. 214 del 4 agosto 2006.

<sup>6</sup> Alla data riferita, risulta, inoltre, riconducibile alla Commissione un'ulteriore complementare proposta normativa finalizzata all'aggiornamento della disciplina AML/CFT, ovvero quella di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi relativi all'ordinante ed al beneficiario che accompagnano i trasferimenti di fondi in qualsiasi valuta. Regolamento approvato il 20.05.2015 che sarà in vigore dal 26.06.2017.

<sup>7</sup> Relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio ed abroga sia la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sia la direttiva 2006/70/CE della Commissione.

<sup>8</sup> "*Norme penali e processuali per la prevenzione e repressione di gravi reati*" in G.U. 22 marzo 1978, n. 80.

<sup>9</sup> G.U. 19.05.1978, n. 137

<sup>10</sup> Recante "*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*", pubblicata nella G.U. n. 69 del 23 marzo 1990 e ripubblicata, con note, nella G.U. 120, del 25 maggio 1990.

Tuttavia, anche il novellato 648 *bis* c.p. rivela lacune sul piano delle strategie di politica criminale. Lacune legate anche e soprattutto alla difficoltà di perseguire un fenomeno di carattere internazionale con una norma incriminatrice strutturata sul solo ristretto ambito nazionale.

Infatti, in sede di ratifica della Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990, ovvero con la legge 9 agosto 1993, n. 328<sup>11</sup>, gli articoli 648 *bis* e 648 *ter* del codice penale vengono riscritti ancora, assumendo quell'odierna struttura in seno alla quale l'aspetto evolutivo di maggiore interesse è certamente rappresentato dall'ambito d'applicazione della norma, esteso a tutti i delitti non colposi quali reati presupposto.

Con riferimento ad ambedue le fattispecie riscritte, rileva come tra gli elementi costitutivi dei rispettivi reati si collochi l'estraneità del soggetto attivo al compimento del delitto presupposto: "... *fuori dei casi di concorso nel reato...*".

Tale riserva, escludendo la punibilità delle condotte di autoriciclaggio, ha caratterizzato per numerosi anni il sistema penale italiano rispetto ad altri ordinamenti (quali quello francese, spagnolo, svizzero) ed è stata da molti indicata come una delle principali cause d'inefficacia della normativa di settore.

In tal senso, si è espresso ugualmente il F.M.I. che, anche agli esiti dell'esiguo numero di condanne per riciclaggio, ritenuto non coerente con l'attività investigativa, ha suggerito all'Italia, già nel 2005, il pieno accoglimento delle raccomandazioni G.A.F.I. a tale riguardo.

L'articolato dibattito dottrinale e giurisprudenziale che ne è scaturito, per un evidente e quanto mai risolto scontro con il principio penalistico della non punibilità del *post factum*, si è recentemente concluso con l'emanazione della legge 15 dicembre 2014, nr. 186<sup>12</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2015, che – oltre ad un inasprimento delle multe previste agli artt. 648 *bis* e 648 *ter* c.p. - ha introdotto nel codice penale un nuovo articolo - il 648 *ter.1* – dal titolo "*Autoriciclaggio*", volto proprio a sanzionare anche l'autore o chi ha concorso nel reato presupposto da cui derivano i proventi illeciti oggetto di riciclaggio o di reimpiego.

La normativa nazionale antiriciclaggio, che come evidenziato resta sostanzialmente immutata fino al 31 dicembre 2014, oltre che dalle ipotesi delittuose delineate ai più volte citati articoli 648 *bis* e 648 *ter del c.p.*, risulta, peraltro, contraddistinta dalla previsione di ulteriori fattispecie criminose concernenti altri delitti specifici con carattere di residualità rispetto a quelle precedentemente prese in esame.

Si fa riferimento, in particolare, alla "*associazione di tipo mafioso*", di cui all'art. 416 *bis* del c.p., ed al "*trasferimento fraudolento di valori*", di cui all'art. 12 *quinqües* della legge 7 agosto 1992, nr. 356.

Relativamente alla predetta fattispecie associativa, introdotta con la legge 13 settembre 1982, n. 646<sup>13</sup> (cd. *legge Rognoni-La Torre*), rileva, nello specifico, l'aggravante prevista al 6° *comma* del citato art. 416 *bis* c.p., che testualmente recita: "*Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono*

<sup>11</sup> Recante "*Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*"

<sup>12</sup> Recante: *Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonche' per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio. (14G00197) (GU Serie Generale n.292 del 17-12-2014)*

<sup>13</sup> Recante: "*Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazione alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*", pubblicata nella G.U. 14.09.1982, n. 253.

*finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di delitti, le pene sono aumentate da un terzo alla metà.....”.*

La più recente ipotesi delittuosa del “*trasferimento fraudolento di valori*”, ex art. 12 *quinquies* legge nr. 356/1992<sup>14</sup>, prevede, invece, la sanzione della reclusione da due a sei anni a chiunque attribuisce, fittiziamente, ad altri la titolarità o la disponibilità di denaro, beni od altre utilità al fine di eludere le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione patrimoniali o di contrabbando, ovvero di agevolare la commissione dei delitti di cui agli artt. 648, 648-*bis* e 648-*ter* c.p..

Con riferimento alle predette fattispecie penali, giova evidenziare come nell’anno 2014 sia intervenuta un’importante pronuncia della Suprema Corte (*Cass. Pen. Sez. Un. 27 febbraio 2014*<sup>15</sup>, n. 25191), proprio sui rapporti fra riciclaggio, illecito reimpiego e associazione di tipo mafioso, con la quale – tra l’altro - è stato affermato, in sintesi, quanto segue:

- “*il delitto presupposto dei reati di riciclaggio e di reimpiego di capitali può essere costituito dal delitto di associazione mafiosa, di per se idoneo a produrre proventi illeciti*”;
- “*l’aggravante prevista dall’art. 416 bis, sesto comma, cod. pen. è configurabile nei confronti dell’associato che abbia commesso il delitto che ha generato i proventi oggetto, da parte sua, di successivo reimpiego*”;
- “*non è configurabile il concorso fra i delitti di cui agli articoli 648 bis o 648 ter c.p. e quello di cui all’art. 416 bis c.p., quando la contestazione del riciclaggio o reimpiego riguardi denaro, beni o utilità provenienti proprio dal delitto di associazione mafiosa*”.

Accanto alle delineate fattispecie penali si collocano, inoltre, norme di interesse eminentemente processuale, che introducono discipline speciali nell’ambito delle indagini preliminari.

Al riguardo, si cita l’art. 12 *sexies* della predetta legge 7 agosto 1992, n. 356, aggiunto dalla legge 8 agosto 1994 n. 501, cui si deve il merito d’aver introdotto nella legislazione antimafia nuove ipotesi in tema di confisca di beni e valori, attraverso la previsione che in caso di condanna per taluno dei delitti specificati dalla stessa norma, tra cui il riciclaggio, sia sempre disposta la confisca dei beni di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte dirette, ovvero alla propria attività economica.

Una disposizione, dunque, di assoluto rilievo, nella misura in cui ascrive in capo al condannato l’onere di provare la legittima provenienza dei beni nella sua disponibilità.

La normativa primaria di settore, fatte salve alcune integrazioni o modifiche, apportate soprattutto al citato D.lgs. n. 231, del 21 novembre 2007 rimane sostanzialmente invariata in quest’ultimo decennio.

Peraltro, avuto riguardo ai provvedimenti legislativi emanati proprio nel 2015, mette conto evidenziare come il decreto legge 18 febbraio 2015, n. 716, sebbene non

<sup>14</sup> Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 8.6.1992, n. 306, recante: “*modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*” (pubbl. nella GU n. 185 del 7-8-1992).

<sup>15</sup> Depositata il 13 giugno 2014. Pres. Santacroce, Rel. Cassano, ric. Iavarazzo.

<sup>16</sup> Tale provvedimento, recante “*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali*”.

immediatamente riconducibile alle norme volte alla tutela del sistema finanziario, sia connotato da profili d'interesse nell'ambito del correlato sistema di prevenzione e contrasto al suo utilizzo per finalità di finanziamento del terrorismo.

Si fa riferimento, in particolare, all'aspetto più preminente sul piano istituzionale di tale provvedimento, ovvero l'attribuzione alla Direzione Nazionale Antimafia ed al Procuratore nazionale antimafia delle nuove funzioni di coordinamento, su scala nazionale, delle indagini relative a procedimenti penali e procedimenti di prevenzione in materia di terrorismo.

Peraltro, tra le numerose altre disposizioni introdotte dalla prefata novella legislativa, che hanno inciso sulle norme di diritto penale e processuale penale nonché in materia antimafia, assumono rilievo:

- l'introduzione, all'**art. 270 quater.1** del c.p., di una nuova fattispecie di reato diretta a punire<sup>17</sup> chiunque - fuori dai casi di cui agli articoli 270 bis e 270 quater - organizza, finanzia o propaganda viaggi finalizzati al compimento di condotte con finalità di terrorismo di cui al successivo art. 270 sexies;
- l'ampliamento<sup>18</sup> dei presupposti soggettivi previsti per applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, sotteso a perseguire casi di condotte comunque dirette «*a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale*», conferendo anche al Questore il potere di inibire<sup>19</sup> l'eventuale allontanamento di coloro nei cui confronti sia stata proposta la sorveglianza speciale;
- la previsione dell'applicazione alle nuove fattispecie delittuose introdotte nel codice penale dell'aggravante già prevista, dall'art. 71 del codice antimafia<sup>20</sup>, quando più reati risultino commessi da persona sottoposta, anche meno di tre anni prima, ad una misura di prevenzione.

Il predetto decreto legge n. 7/2015 non è l'unico provvedimento, emanato nell'anno in esame, che assume profili d'interesse nell'ambito del sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nel contesto in esame rileva, infatti, anche il d.lgs. 7 agosto 2015, n. 137<sup>21</sup> emanato in attuazione alla decisione quadro del Consiglio 2006/783/GAI<sup>22</sup> e concernente il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di carattere giurisdizionale degli Stati membri dell'Unione europea.

Tale decreto, disciplina, in sintesi, le procedure per dare riconoscimento ed esecuzione in Italia alle “*decisioni di confisca*” adottate da autorità giudiziarie degli altri Stati membri,

---

*per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione*”, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 20 aprile 2015, n. 91 e convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43.

<sup>17</sup> Con la reclusione da tre a sei anni.

<sup>18</sup> Cfr. la lett. d) dell'art. 4 del d.lgs 159/2011.

<sup>19</sup> Fermo restando la successiva convalida del provvedimento in questione a cura del Presidente del Tribunale, entro le novantasei ore successive.

<sup>20</sup> Cfr. Capo III – Titolo V del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

<sup>21</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 203 del 2 settembre 2015.

<sup>22</sup> Tale Decisione, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, è tesa a rafforzare la cooperazione tra i paesi dell'Unione europea (UE) consentendo il riconoscimento e l'esecuzione immediata delle decisioni giudiziarie.

ovvero per far eseguire negli stessi gli analoghi provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria italiana, contemplando, specificatamente, tra i reati per i quali sia stato disposto il provvedimento *de quo* anche il "riciclaggio" ed il "terrorismo".

### **Il D.lgs 231/2007 e s.m.i.**

Come evidenziato in precedenza, il cardine della disciplina nazionale antiriciclaggio è costituito dal decreto legislativo nr. 231, del 21 novembre 2007, recante "*Misure di attuazione della direttiva 2005/60/CB concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/Ce che ne reca misure di esecuzione*", provvedimento con il quale il legislatore, oltre a recepire nell'ordinamento nazionale la suddetta direttiva 2005/60/CE (c.d. Terza direttiva antiriciclaggio), ha provveduto a razionalizzare ed innovare la relativa normativa di prevenzione, precedentemente frammentata tra le varie disposizioni normative e regolamentari susseguitesi nel tempo.

Gli aspetti salienti della normativa introdotta dal d.lgs. 231/2007 - caratterizzata da un complesso di misure volte a tutelare l'integrità del sistema finanziario e di quello economico prescrivendo regole di comportamento per i soggetti destinatari, più volte modificate ed integrate - possono essere riassunti nelle seguenti previsioni:

- l'introduzione, ai fini amministrativi, della definizione di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo;
- l'aggiornamento della platea dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, suddividendoli in più categorie in base alla natura ed alla tipologia degli adempimenti di collaborazione richiesti dalla normativa;
- l'imposizione di obblighi volti a garantire sia la tracciabilità delle transazioni finanziarie (c.d. *collaborazione "passiva"*) sia l'individuazione e la segnalazione delle operazioni sospette (c.d. *collaborazione "attiva"*);
- la graduazione degli obblighi imposti agli intermediari finanziari e non finanziari in rapporto al grado di "rischio" di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, desumibile in relazione al tipo di cliente, al rapporto continuativo, alla prestazione professionale, al prodotto o alla transazione;
- la previsione di misure semplificate o rafforzate di adeguata verifica dei clienti e dei titolari effettivi delle transazioni, commisurate alla valutazione del grado di rischio;
- l'individuazione di una soglia limite, oltre la quale scatta l'obbligo di identificazione approfondita della clientela e di registrazione dei dati e delle informazioni nell'Archivio unico informatico o registro cartaceo;
- la conferma dell'obbligo di segnalare le operazioni di qualunque ammontare che inducano a sospettare collegamenti con attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il provvedimento è composto da 68 articoli, suddivisi in 5 titoli, dove:

- il Titolo I reca disposizioni di carattere generale e, in particolare, le definizioni, i principi generali (Capo I), le Autorità (Capo II) e i soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio (Capo III);
- il Titolo II dedica un capo ciascuno ai presidi antiriciclaggio fondamentali, ossia l'obbligo di adeguata verifica (Capo I), di registrazione (Capo II) e di segnalazione di operazioni sospette (Capo III);

- il Titolo III tratta delle misure in materia di limitazione dell'utilizzo del denaro contante, del divieto di apertura di conti o libretti di risparmio anonimi o con intestazione fittizia ed infine dell'obbligo di comunicazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze delle relative infrazioni;
- il Titolo IV disciplina le disposizioni in materia di vigilanza e controllo;
- il Titolo V reca le disposizioni sanzionatorie, sia penali (Capo I) che amministrative (Capo II).

Con specifico riferimento ai **profili d'interesse istituzionale della D.I.A.**, assumono rilievo i seguenti articoli del provvedimento in rassegna:

**Art. 5**

Disciplina la partecipazione della D.I.A. al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), e stabilisce la tipologia dei dati statistici e delle informazioni che, entro il 30 marzo di ogni anno, dovranno confluire nella relazione annuale predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

**Art. 6**

Prevede la possibilità, in capo alla D.I.A., di richiedere all'U.I.F. di sospendere, per un massimo di cinque giorni lavorativi, le operazioni sospette di riciclaggio e/o di finanziamento del terrorismo.

**Art. 8**

Stabilisce che la D.I.A. svolga i necessari approfondimenti investigativi delle segnalazioni trasmesse dall'U.I.F., ai sensi dell'articolo 47, anche avvalendosi dei:

- dati contenuti nell'Anagrafe dei Conti e dei Depositi;
- poteri di cui agli articoli 1, quarto comma, e 1-bis, commi 1 e 4, del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, che sono esercitati nei confronti dei soggetti indicati dall'articolo 10 all'articolo 14.

**Art. 9**

Disciplina la possibilità per la D.I.A. di scambiare informazioni, anche in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio, con l'U.I.F. e con le altre Autorità di vigilanza di settore, sia a livello nazionale sia estero.

**Art. 45**

Consente alla D.I.A. di richiedere ulteriori informazioni ai fini dell'analisi o dell'approfondimento investigativo della segnalazione al soggetto che ha effettuato la segnalazione e a quelli, comunque destinatari dell'obbligo di segnalazione.

Prevede, a favore della D.I.A., la trasmissione telematica delle segnalazioni di operazioni sospette, delle eventuali richieste di approfondimenti, nonché degli altri scambi di informazioni, attinenti alle operazioni sospette segnalate.

Impone alla DIA di adottare, adeguate misure per assicurare la massima riservatezza dell'identità dei soggetti che effettuano le segnalazioni.

**Art. 47**

Prevede l'obbligo in capo all'UIF di trasmettere alla DIA tutte le segnalazioni di operazioni finanziarie sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, corredate da una relazione tecnica.

Impone alla D.I.A. di informare il Procuratore nazionale antimafia, qualora le segnalazioni di operazioni finanziarie sospette siano attinenti alla criminalità organizzata.

**Art. 48**

Prevede che la D.I.A. fornisca al Comitato di Sicurezza Finanziaria le informazioni sulle tipologie e i fenomeni osservati nell'anno solare precedente, nell'ambito dell'attività di prevenzione del riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, nonché sull'esito delle segnalazioni ripartito per categoria dei segnalanti, tipologia delle operazioni e aree territoriali.

**Art. 54**

Stabilisce che la D.I.A., nell'ambito della formazione del personale, fornisca indicazioni aggiornate circa le prassi seguite dai riciclatori e dai finanziatori del terrorismo.

**Art. 60**

Prevede che la D.I.A. accerti, in relazione ai propri compiti e nei limiti delle proprie attribuzioni, le violazioni indicate agli articoli 57 e 58 e provveda alla contestazione ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Come dettagliatamente evidenziato nel paragrafo successivo, la disciplina nazionale antiriciclaggio, e in particolar modo il d.lgs. nr. 231/2007, sono destinati a subire importanti modifiche, conseguenti al prossimo recepimento della direttiva 2015/849 del 20 maggio 2015 (cd. IV Direttiva antiriciclaggio).

**ATTRIBUZIONI DEL DIRETTORE DELLA D.I.A.**

Nell'ambito delle peculiari attività svolte dalla Direzione Investigativa Antimafia assumono precipuo rilievo quelle correlate al compito esclusivo di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività d'investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata; compito alla stessa assegnato dal D.lgs. n. 159, del 6 settembre 2011 (cd. "Codice antimafia").

In particolare, ai sensi del menzionato d.lgs. n. 159/2011, "formano oggetto delle attività d'investigazione preventiva le connotazioni strutturali delle organizzazioni criminali, le articolazioni ed i collegamenti interni ed internazionali delle stesse, i loro obiettivi e le modalità operative nonché ogni altra forma di manifestazione delittuosa riconducibile ad esse, ivi comprese le estorsioni".

Nel complesso delle disposizioni che regolano lo specifico settore, mette conto evidenziare come il Ministro dell'Interno, ai fini dell'espletamento delle riferite attività istituzionali, abbia delegato in via permanente al Direttore della D.I.A. l'esercizio dei poteri relativi:

- **agli accessi ed agli accertamenti nei confronti dei soggetti previsti dal Titolo I, Capo III del D.Lgs. nr. 231, del 21 novembre 2007.**

Nello specifico, si tratta dei poteri previsti dall'art. 1 – 4° comma – del D.L. nr. 629/1982, convertito in Legge nr. 726/1982, e successive modificazioni (ovvero il potere di accesso e di accertamento nei confronti di banche, istituti di credito pubblici e privati, società fiduciarie o presso ogni altro istituto o società che esercita la raccolta del risparmio o l'intermediazione finanziaria) che sono stati delegati, in via permanente, al Direttore della D.I.A. con il Decreto del Ministro dell'Interno 23 dicembre 1992.

Tali poteri, infatti, sono stati estesi, con Legge n. 94/2009, ai soggetti di cui al Capo III del D.Lgs. nr. 231/2007, al fine di verificare se ricorrono pericoli di infiltrazione da parte della delinquenza mafiosa (art. 2, co. 3, della L. nr. 94/2009, che ha modificato l'art. 1, co. 4, del D.L. nr. 629/1982) e così delegati al Direttore della D.I.A. con Decreto del Ministro dell'Interno del 30 gennaio 2013;

- **alle richieste di esibizione di dati ed informazioni rivolte ai funzionari responsabili degli stessi, con facoltà di procedere ad ispezioni.**

In questo caso, i poteri sono quelli previsti dall'art. 1 bis – commi 1 e 4 – del D.L. nr. 629/1982, convertito in Legge nr. 726/1982, e successive modificazioni, sono stati delegati, in via permanente, al Direttore della D.I.A. con il Decreto del Ministro dell'Interno 1° febbraio 1994.

Il ricorso a tali istituti si colloca, invero, in seno alla più ampia strategia adottata dalla D.I.A. di contrasto alla forza economico-finanziaria della criminalità organizzata e di prevenzione dei tentativi di penetrazione nel tessuto economico ed imprenditoriale del Paese.

#### SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

La **segnalazione di operazioni sospette rappresenta la misura più incisiva nell'ambito della strategia di contrasto al riciclaggio** ed al finanziamento del terrorismo, in quanto è diretta a far emergere, nel momento della loro effettuazione, movimentazioni e/o transazioni per il cui compimento vengono utilizzati denaro o valori di dubbia provenienza da reinvestire nel circuito economico legale, ovvero fondi anche di origine lecita, destinati a sostenere organizzazioni terroristiche e ad agevolare l'effettuazione di atti terroristici.

Ai sensi del menzionato art. 41 del decreto 231/2007, la segnalazione va inviata all'Unità di Informazione Finanziaria, senza ritardo, quando almeno uno dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio sa, sospetta o ha motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Rispetto al passato, la comunicazione non è più strettamente legata alla fattispecie penale di riciclaggio o di reimpiego di denaro o di beni ai sensi degli artt. 648 *bis*, *ter* e *ter.1* del c.p., bensì a tutti i casi previsti, ai fini amministrativi, dall'art. 2 del decreto 231/2007.

In altri termini, il legislatore ha inteso delimitare l'ambito di applicazione degli obblighi antiriciclaggio, offrendo un punto di riferimento preciso ai destinatari del provvedimento su cui ancorare la segnalazione sospetta da inoltrare all'U.I.F., a prescindere dall'individuazione di una fattispecie criminosa.

In questo senso, **la norma impone agli intermediari ed ai professionisti un onere di collaborazione più vasto rispetto a quello sancito dalla legge n. 197/1991, dovendo**

**gli stessi segnalare le operazioni sospette per fatti di riciclaggio riconducibili ad un numero più esteso di condotte.**

Trattandosi comunque di un **adempimento a carattere valutativo e non di un obbligo generalizzato per ogni operazione economica**, la segnalazione non è automatica al ricorrere di determinati presupposti, ma è frutto di un esame complessivo di tutti gli elementi a disposizione sul soggetto nel cui interesse l'operazione viene eseguita, nonché sulla rilevanza della medesima operazione, al fine di segnalare unicamente quelle situazioni che ingenerano dubbi sulla provenienza illecita nel caso di riciclaggio, ovvero sospetti sulla destinazione finale del denaro in caso di finanziamento del terrorismo.

**Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, entità, natura o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate**, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti ed in funzione degli indicatori di anomalia periodicamente aggiornati dalle Autorità di vigilanza.

Sono previste, inoltre, procedure diversificate di segnalazione in relazione al soggetto obbligato, essenzialmente costruite sul meccanismo della trasmissione "a due stadi", che consente di mantenere riservato il nominativo del segnalante.

In particolare, per gli intermediari finanziari e le società di revisione gli artt. 42 e 44 del decreto 231 individuano quale criterio generale la regola di far transitare la segnalazione attraverso il rappresentante legale o un suo delegato, che provvede ad esaminare la rilevanza della segnalazione ed inviarla all'U.I.F. priva del nominativo del segnalante.

Criterio analogo è previsto per i promotori finanziari, gli intermediari assicurativi, i mediatori creditizi e gli agenti in attività finanziaria i quali trasmettono la segnalazione al legale rappresentante dell'intermediario di riferimento. Per quanto riguarda, infine, i professionisti l'articolo 43 ha previsto, in alternativa all'invio diretto all'UIF, la possibilità di una trasmissione attraverso gli ordini professionali, che trattengono l'indicazione del nominativo del segnalante prima di inviare la segnalazione all'Unità d'Informazione Finanziaria.

#### **La direttiva 2015/849 del 20 maggio 2015 (cd. *IV Direttiva antiriciclaggio*)**

Il d.lgs. nr. 231/2007, più volte modificato ed integrato nell'ultimo decennio, è destinato, nel breve periodo, a subire un'ulteriore rivisitazione, per allineare la normativa nazionale ai più recenti standard internazionali ed alle Raccomandazioni G.A.F.I.<sup>23</sup>.

In ambito nazionale, le attività propedeutiche alle suesposte modifiche sono già in corso e si collocano, più in particolare, nell'ambito dei lavori di recepimento della direttiva

<sup>23</sup> Il *Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale* (G.A.F.I.) o *Financial Action Task Force* (F.A.T.F.) è un organismo intergovernativo, sorto nel 1989, il cui scopo è la promozione di politiche per il contrasto del riciclaggio di denaro di origine illecita, del finanziamento al terrorismo e del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa.

2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, pubblicata in GUCE il 5 giugno 2015 (c.d. IV direttiva antiriciclaggio), che modifica il regolamento (UE) nr. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga sia la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sia la direttiva 2006/70/CE della Commissione<sup>24</sup>.

Il processo d'integrazione comunitario teso ad armonizzare la disciplina europea di settore, che ritualmente precede quello dei Paesi membri, risulta infatti avviato, nel febbraio 2013, proprio dalla proposta di una IV direttiva di attuazione delle Raccomandazioni GAFI, formulata dalla Commissione<sup>25</sup>, oggetto di successivi, intensi, negoziati condotti dalla presidenza irlandese dell'Unione europea con i *partner* comunitari in seno al Consiglio ed al Parlamento europeo, durati quasi due anni, nel corso dei quali questa Direzione ha contribuito alle correlate attività promosse dal Dipartimento del Tesoro, in seno al Comitato di Sicurezza Finanziaria.

Sebbene il fine precipuo di tale direttiva fosse quello del “recepimento comunitario” degli esiti dei laboriosi lavori di aggiornamento delle Raccomandazioni G.A.F.I., conclusi nel febbraio 2012, il testo approvato si prefigge certamente il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi rispetto a quello del mero allineamento dei Paesi dell'Unione europea ai più avanzati *standard* internazionali.

Tra gli aspetti salienti della direttiva, per quanto di più immediato interesse, si citano:

- la rilevanza attribuita al “*Risk-based approach*”, ancorata alla mutabilità dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, in ambito tanto sovranazionale quanto nazionale;
- l'adozione di misure tese ad implementare gli scambi informativi e la cooperazione internazionale;
- la “criminalizzazione”, ai fini antiriciclaggio, dei reati fiscali<sup>26</sup>;
- l'aumento di poteri e funzioni delle F.I.U. dei singoli Paesi membri ed il rafforzamento degli strumenti per la lotta contro il finanziamento del terrorismo.

Nello stesso mese di pubblicazione della direttiva, la Direzione V del Dipartimento del Tesoro ha promosso la costituzione di un tavolo tecnico sul testo e sull'ampiezza dei principi e dei criteri direttivi di delega al Governo per l'attuazione della stessa e del regolamento UE 2015/847, che ha contribuito alla predisposizione del disegno di legge recante la delega al governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea (c.d. legge di delegazione europea 2015).

<sup>24</sup> Nella GU Serie Generale n.204 del 1-9-2016, è stata pubblicata la LEGGE 12 agosto 2016, n. 170, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015. (16G00181)

<sup>25</sup> Una complementare proposta della Commissione, finalizzata all'aggiornamento della disciplina AML/CFT, è quella di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi relativi all'ordinante e al beneficiario che accompagnano i trasferimenti di fondi in qualsiasi valuta. Regolamento approvato il 20.05.2015.

<sup>26</sup> Con più particolare riguardo ai reati di specie connessi alle imposte dirette e indirette punibili con una pena o con una misura di sicurezza privative della libertà.

I lavori - che hanno avuto ad oggetto la bozza della delega al Governo predisposta dallo stesso dicastero, corredata dal relativo quadro sinottico dei criteri di delega - si sono protratti sino al 23 luglio 2015, data in cui il testo conclusivo predisposto è stato illustrato al Comitato di Sicurezza Finanziaria.

Il consecutivo percorso legislativo del provvedimento si è peraltro concluso con la pubblicazione nella GU Serie Generale n.204 del 1-9-2016, della L. 12 agosto 2016, n. 170, “*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2015*” (16G00181).

Nel complesso delle disposizioni contenute nel provvedimento approvato, che dovranno pertanto essere introdotte nell’ordinamento nazionale, rileva la previsione che le informazioni relative ai titolari effettivi di entità giuridiche debbano essere registrate in un’apposita sezione del registro delle imprese e rese disponibili, senza alcuna restrizione, alle autorità competenti nonché, con alcune “restrizioni”, anche alle autorità preposte al contrasto dell’evasione fiscale, ai soggetti a cui si applica la normativa in materia di adeguata verifica della clientela, nonché in favore di altri soggetti che siano titolari di un interesse specifico.

Tra i destinatari delle nuove misure in materia di antiriciclaggio ci sono, peraltro, anche i *trust*.

È stato previsto, in specie, che i prestatori di servizi relativi a società o *trust* e i loro titolari effettivi, dovranno essere provvisti di adeguati requisiti di professionalità e onorabilità, mentre i *trustee* di *trust* espressi, disciplinati ai sensi della convenzione dell’Aja, avranno l’obbligo di:

- dichiarare di agire in tale veste, nel caso in cui instaurino rapporti professionali, anche occasionali, con i soggetti destinatari degli obblighi di adeguata verifica della clientela;
- rendere le informazioni in materia di titolarità effettiva del *trust* alle autorità competenti.

Inoltre, le informazioni relative ai titolari effettivi dei *trust* produttivi di effetti giuridici rilevanti, a fini fiscali, per l’ordinamento nazionale, dovranno essere registrate in un’apposita sezione del registro delle imprese e rese accessibili, senza alcuna restrizione, non solo alle autorità competenti, ma anche ai i soggetti destinatari degli obblighi di adeguata verifica della clientela<sup>27</sup>.

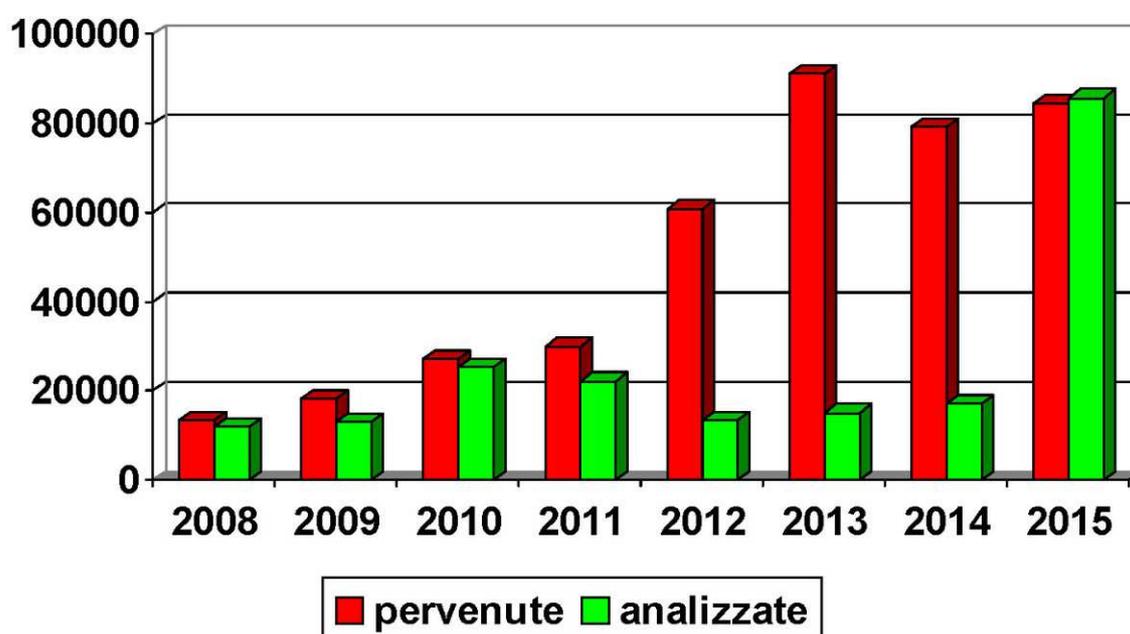
Il testo approvato prevede, inoltre, che le sanzioni applicabili ai soggetti che violano le disposizioni in materia di antiriciclaggio debbano garantire il rispetto dei principi di *ne bis in idem* sostanziale e di effettività, proporzionalità e dissuasività.

<sup>27</sup> A tal proposito, lo scorso 5 luglio la Commissione Ue ha comunicato che intende valutare l’opportunità di introdurre l’obbligo di scambio automatico di tali informazioni tra le autorità fiscali degli Stati membri.

Contestualmente all'*iter* legislativo di approvazione della legge delegazione europea, ed ancor prima della sua definitiva approvazione, è stato iniziato il lavoro di predisposizione del testo di recepimento della direttiva e sono state avviate le consultazioni con le altre amministrazioni competenti e con il settore privato, nella considerazione che, sebbene il termine di recepimento del provvedimento in parola sia stato fissato per il 26 giugno 2017, in sede comunitaria si sta consolidando un consenso politico per anticipare tale termine, su base volontaria, alla fine del 2016.

In merito, l'avviso del Dipartimento del tesoro è quello di predisporre una prima stesura delle bozze dei decreti di recepimento attenendosi ai seguenti elementi base:

- introdurre in apertura alcune disposizioni generali che diano il senso e l'estensione del principio di approccio basato sul rischio che informa l'intera direttiva;
- rafforzare il ruolo di coordinamento del Comitato di sicurezza finanziaria, conferendogli il compito di predisporre e aggiornare l'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment - NRA*);
- sancire il principio secondo cui l'azione di vigilanza, supervisione e monitoraggio devono essere programmate e condotte sulla base del rischio atteso;
- definire il ruolo delle PPAA in termini di soggetti attivi del sistema di prevenzione e non confinati a semplici destinatari di obblighi di segnalazione;
- attribuire agli ordini professionali il ruolo di supervisori dei rispettivi iscritti, dotandoli dei correlativi poteri sanzionatori;
- facilitare l'accesso di autorità e soggetti obbligati alle informazioni sulla titolarità effettiva di persone giuridiche e *trust*;
- semplificare e rendere meno onerosi gli obblighi di registrazione e conservazione, salvaguardando l'elemento sostanziale di pronta accessibilità ai dati stessi;
- rafforzare il sistema di monitoraggio e controllo sull'attività dei soggetti contrattualizzati dagli istituti di pagamento, in particolare per i servizi di *money transfer* e per quelli nel settore dei giochi e del commercio di oro al dettaglio (c.d. compro oro), attraverso la costituzione di una solida banca dati informativa e il potenziamento delle funzioni di controllo della Guardia di Finanza;
- rivedere il quadro sanzionatorio nel suo complesso, riducendo il peso delle sanzioni penali e rimodulando quelle amministrative per adattare al quadro delineato dalla direttiva e temperarle secondo il principio di proporzionalità.

**Allegato 4***Direzione Investigativa Antimafia - Divisione Gabinetto***ISTOGRAMMA AFFERENTE AL FLUSSO DI SEGNALAZIONI  
PERVENUTE ALLA D.I.A. E A QUELLE ANALIZZATE**

<i>Segnalazioni di operazioni sospette</i>		
<i>Anno</i>	<i>Pervenute</i>	<i>Analizzate</i>
2003	5.856	8.633
2004	7.112	9.472
2005	7.649	6.422
2006	11.339	10.716
2007	11.772	13.754
2008	13.258	11.826
2009	18.217	12.880
2010	27.029	25.347
2011	29.843	22.067
2012	60.844	13.315
2013	91.215	14.955
2014	79.210	17.020
2015	84.430	85.735

**Allegato 5**



**Direzione Nazionale Antimafia  
e Antiterrorismo**



**Direzione Investigativa Antimafia**

**Protocollo d'intesa  
fra la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo  
e la Direzione Investigativa Antimafia  
in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema  
finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività  
criminose**

**Roma, 26 maggio 2015**



**Direzione Nazionale Antimafia  
e Antiterrorismo**



**Direzione Investigativa Antimafia**

**Protocollo d'intesa  
fra la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e la Direzione Investigativa  
Antimafia  
in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di  
riciclaggio dei proventi di attività criminose**

La Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (di seguito, DNA) e la Direzione Investigativa Antimafia (di seguito, DIA),

- **visto** il decreto legislativo n. 231 del 21 novembre 2007 e succ. modd., ed in particolare:
  - l'art. 8, comma 3, secondo cui la DIA ed il Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza svolgono gli approfondimenti investigativi sulle segnalazioni di operazioni sospette (di seguito, s.o.s.) trasmesse dall'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 47;
  - l'art. 47, comma 1, lettera d), come modificato dalla legge 17 aprile 2015 n. 43, in base al quale l'UIF trasmette le segnalazioni alla DIA ed al Nucleo Speciale P.V., **che ne informano il Procuratore Nazionale, qualora siano attinenti alla criminalità organizzata o al terrorismo;**
- **constatata** la crescita esponenziale del numero di s.o.s. che vengono trasmesse annualmente dall'UIF, rilevata peraltro anche nell'ambito delle ultime relazioni predisposte dal Comitato di sicurezza finanziaria, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 231 del 21 novembre 2007;
- **tenuto conto** che la DIA, allo scopo di esaminare **tutte le segnalazioni** che pervengono dall'UIF, ha da ultimo messo a punto una nuova strategia di analisi delle stesse mediante l'adozione di un sistema complementare di procedure basate su:
  - **analisi massiva:** essa prevede l'individuazione di potenziali *target* operativi attraverso interrogazioni massive a SDI ed agli archivi DIA nei confronti di tutti i segnalati. La finalità è quella di rilevare i soggetti con precedenti specifici o

sottoposti ad indagini in relazione al reato di cui all'art. 416 *bis* ovvero contigui alla criminalità organizzata;

- **analisi fenomenologica:** riguarda singole progettualità avviate su determinati fenomeni che suscitano un particolare interesse operativo. L'obiettivo si sostanzia nell'individuare casi investigativi complessi rilevando collegamenti, anche indiretti, tra chi materialmente effettua operazioni finanziarie sospette e le organizzazioni criminali di riferimento;
  - **analisi di rischio:** è finalizzata alla individuazione di “*profili di rischio di riciclaggio*” che consentano di selezionare ristrette platee di segnalazioni da processare mediante particolari tecniche di analisi. Tra gli indicatori utili alla determinazione dei predetti profili di rischio vi sono i seguenti:
    - ❖ **oggettivi:** rating (classe di rischio) attribuito dall'UIF alle segnalazioni; numero e tipologia delle operazioni finanziarie compiute; valore delle operazioni (complessivo e distinto per tipologia di operazioni), ecc.;
    - ❖ **soggettivi:** nr. soggetti segnalati; età media persone fisiche; periodo di attività delle società; condizione lavorativa; attività economica svolta; PEPs (Persona politicamente esposta); sottoposti a indagini; segnalati da operatori finanziari diversi, ecc.;
    - ❖ **geografici:** soggetti residenti e/o nati in Regione diversa da quella in cui è stata effettuata l'operazione; ricorrenza di Paesi a rischio (in riferimento a: luogo di operazioni, residenza soggetti o sede intermediari); individuazione di flussi finanziari riconducibili a particolari contesti geografici, ecc.;
    - ❖ **temporali:** frequenza delle operazioni finanziarie effettuate dai segnalati; numero di giorni intercorrenti tra la prima e l'ultima operazione (in caso di più operazioni segnalate), ecc.;
- attesa l'esigenza di **informare tempestivamente il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo** (di seguito, PNA) in ordine alle s.o.s attinenti alla criminalità organizzata individuate in base alle procedure sopra indicate;

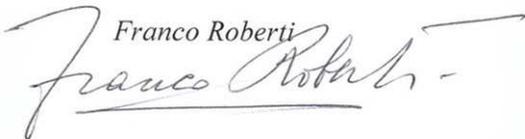
*convengono quanto segue:*

1. **Procedure di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette attuate presso la DIA.**  
La DIA, processate le s.o.s. in base alle metodologie sopra meglio descritte, invia al PNA, su supporto informatico, quelle attinenti a fenomeni associativi di tipo mafioso.
2. **Presso la DNA** viene costituito un gruppo di lavoro con la DIA per il successivo arricchimento informativo attraverso le interrogazioni alle banche dati SIDNA/SIDDA ed alle altre eventualmente disponibili.
3. **La DNA** provvederà a selezionare le segnalazioni suscettibili di utilizzazione processuale.

4. **La DIA** valuterà se interessare i propri centri territoriali in relazione alle altre segnalazioni di operazioni sospette, **diverse da quelle già trasmesse alle Direzioni Distrettuali Antimafia**.
5. **Il Procuratore Nazionale** si riserva di esercitare il proprio potere di impulso, ai sensi dell'art. 371 bis c.p.p., in relazione ai fenomeni di utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività della criminalità organizzata o di finanziamento del terrorismo, sulla base delle analisi effettuate dal gruppo di lavoro congiunto.
- **Profili amministrativi.**  
La collaborazione disciplinata dal presente protocollo non deve comportare maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.
- **Integrazioni e modifiche**  
Il presente protocollo potrà essere integrato e modificato di comune accordo fra le parti firmatarie, anche per tener conto di nuove disposizioni normative o di nuovi aspetti che potranno emergere nel corso della collaborazione e dell'esigenza di meglio definire o precisare strumenti e modalità della cooperazione stessa.
- **Responsabili dell'accordo**  
Responsabili del coordinamento e della tenuta dei rapporti di cui al presente Protocollo sono:
- quanto ai profili strategici dell'accordo, per la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, il Procuratore nazionale e, per la DIA, il Direttore;
  - quanto ai profili operativi, per la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, il cons. Antonio Laudati – Sostituto Procuratore nazionale e, per la DIA, il generale di Brigata CC Adelmo Lusi - Vice Direttore Tecnico-Operativo.

Roma, 26 maggio 2015

per la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo  
IL PROCURATORE NAZIONALE

Franco Roberti  


per la Direzione Investigativa Antimafia  
IL DIRETTORE

Nunzio Antonio Ferla  


PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*17STC0019030\*