

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI,  
ANCHE STRANIERE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**39.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 GIUGNO 2014**

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **ROSY BINDI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Comunicazioni della presidente:</b>			
Rosy Bindi, <i>presidente</i> .....	3	Clemente Claudio, <i>direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia</i> .....	4, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22
Di Maggio Salvatore Tito (PI) .....	3	Di Maggio Salvatore Tito (PI) .....	14
<b>Audizione del direttore dell'Unità di Infor- mazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, Claudio Clemente:</b>		Gaetti Luigi (M5S) .....	20
Rosy Bindi, <i>presidente</i> .....	3, 13, 19, 20, 21, 23	Garavini Laura (PD) .....	16, 18
		Vecchio Andrea (SCpl) .....	21

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE  
ROSY BINDI

**La seduta comincia alle 14.15.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Comunicazioni della presidente.**

PRESIDENTE. Buon pomeriggio. Prima di dare la parola al dottor Clemente, che ringrazio anche per la pazienza richiesta dalla necessità che terminassero i lavori alla Camera, comunico le decisioni dell'ufficio di presidenza in relazione alla missione che si terrà giovedì 26 e venerdì 27 a Torino, in occasione della ricorrenza dell'assassinio del giudice Bruno Caccia, avvenuto il 26 giugno 1983.

Nel corso della missione si presenterà al pubblico e alla stampa anche il « Rapporto sulle mafie al nord » curato dal professor Dalla Chiesa.

Sempre nel mese di luglio si svolgeranno le programmate missioni a Imperia, Cassano allo Jonio e Bologna.

SALVATORE TITO DI MAGGIO. Mi può ripetere la data della commemorazione di Bruno Caccia? Mi è sfuggita. Presentiamo anche la ricerca sulle mafie al nord?

PRESIDENTE. Sarà il 26 e 27 giugno. Presentiamo anche la ricerca sulle mafie al nord. Il 26 è l'anniversario dell'uccisione del giudice Caccia, quindi saremo lì anche per la commemorazione.

Comunico altresì che l'ufficio di presidenza ha designato come consulente a tempo parziale il dottor Antonio Del Coco,

magistrato presso la corte di appello di Lecce, il professor Renato Rolli, docente di diritto amministrativo all'università di Cosenza, e don Tonino Palmese, consulente responsabile di « Libera » in Campania.

Veniamo ora alla calendarizzazione. Dopo molti anni, sia la Camera che il Senato discuteranno una relazione della Commissione antimafia. Cominceremo con l'unica che è già stata approvata, quella sui beni confiscati, che dovrebbe tenersi alla Camera il 23, ma potrebbe essere anticipata al 16, e il 17 al Senato. Oggi la capogruppo prenderà la decisione definitiva.

Comunico altresì che l'ufficio di presidenza ha previsto che domani verrà illustrata la relazione sul semestre europeo, che verrà presumibilmente approvata, compatibilmente con i lavori dell'Aula, martedì prossimo.

**Audizione del direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, Claudio Clemente.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, Claudio Clemente, che è accompagnato dal dottor Alfredo Tiddu dell'UIF e dal dottor Luca Criscuolo, capo della divisione normative e rapporti istituzionali dell'UIF.

L'audizione si svolgerà in forma libera e avrà, in particolare, a oggetto il tema della criminalità economica e della lotta al riciclaggio. Non procederemo alla pubblicità dei lavori. Tuttavia, se alcune parti della relazione del dottor Clemente si ritenga debbano essere segretate, su vostra richiesta e anche su nostra valutazione, potremmo provvedere in proposito.

Cedo ora la parola al dottor Claudio Clemente, che ringrazio della presenza e della pazienza nell'attesa.

CLAUDIO CLEMENTE, *direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia*. Presidente, onorevoli senatori e deputati, vi ringrazio della possibilità che mi date di rappresentare il lavoro che svolge l'Unità di Informazione Finanziaria nell'ambito del contrasto alla criminalità economica e al riciclaggio.

L'occasione è propizia anche per illustrarvi alcune proposte che stiamo portando all'esterno in merito a una modifica della normativa in materia di prevenzione del riciclaggio, tenendo anche conto delle modifiche che stanno intercorrendo nel quadro normativo europeo e delle esigenze di affinare lo strumentario a disposizione dell'Unità.

Leggerò un testo, anche per rendere più fluida l'esposizione, cercando di percorrere una linea logica che parte dai compiti della UIF, si intrattiene sull'efficacia del sistema e sul volume di operazioni sospette esaminate dalla UIF, tende a illustrare gli interventi normativi che abbiamo proposto nelle sedi dovute e conclude con una valutazione sull'efficacia del nuovo sistema antiriciclaggio di cui al decreto legislativo del 2007, che ha ormai più di sei anni di attività; questo anche per tentare un bilancio di quello che è successo e capire quali sono gli sviluppi futuri del sistema antiriciclaggio.

Il sistema italiano di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si fonda sul contributo degli operatori e di diverse autorità. Gli obblighi, i controlli e le sanzioni che ne costruiscono la struttura sono preordinati alla tutela dell'interesse pubblico e dell'integrità del sistema economico-finanziario.

Il tessuto normativo è finalizzato a creare, tra i soggetti coinvolti, una rete di relazioni basate sulla collaborazione. Il disegno complessivo è coerente con i principi internazionali, che vedono accanto all'attività di repressione del riciclaggio, affidata alle norme penali, un apparato diretto a prevenire i tentativi di infiltra-

zione criminale nell'economia e nei mercati.

La collaborazione dei soggetti posti ai varchi dei circuiti legali (banche e altri intermediari finanziari, professionisti e operatori non finanziari) si concretizza nell'adempimento di obblighi di identificazione e monitoraggio della clientela, di registrazione delle transazioni, nonché di individuazione e segnalazione delle operazioni sospette all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia.

Infatti, i principi internazionali richiedono l'istituzione in ogni Stato di agenzie nazionali antiriciclaggio (Financial Intelligence Unit, FIU) dotate di autonomia e specializzazione nell'analisi finanziaria delle informazioni relative a possibili casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Nel nostro Paese tale compito è assolto dall'Unità di Informazione Finanziaria, istituita presso la Banca d'Italia.

Tra i vari modelli presenti nelle esperienze estere, l'ordinamento nazionale ha privilegiato la configurazione di un organismo di tipo amministrativo. Tale opzione consente di valorizzare il momento dell'*intelligence* finanziaria, cioè di una specifica attività di analisi volta non alla ricerca di prove processuali, ma a ricostruire flussi oggetto di operazioni sospette e i contesti in cui essi avvengono per sviluppare ragionevoli ipotesi sulla loro finalità, supportando e orientando i successivi sviluppi investigativi. La collocazione dell'Unità presso un'istituzione indipendente e dotata di specifiche competenze nella valutazione dei fenomeni economico-finanziari, quale la Banca d'Italia, amplifica le garanzie di autonomia dell'UIF e favorisce l'utilizzo di risorse particolarmente qualificate per lo svolgimento dei compiti ad essa attribuiti.

L'Unità è incaricata di ricevere le segnalazioni, effettuare l'analisi finanziaria e valutarne la rilevanza ai fini dello sviluppo dell'azione investigativa da parte dei competenti organi (nucleo speciale della polizia valutaria della Guardia di finanza e Direzione investigativa antimafia). L'approfondimento delle segnalazioni è finalizzato a stimare gli effettivi profili di

rischio insiti nelle operazioni segnalate; cogliere collegamenti soggettivi e oggettivi di rilievo; tracciare i flussi finanziari, anche oltre i confini nazionali; ricostruire le modalità di realizzazione del riciclaggio.

È previsto che alla UIF siano rese disponibili ulteriori informazioni affinché l'attività di analisi si giovi di un'ampia messe di dati. L'Unità riceve, tra l'altro, le segnalazioni antiriciclaggio aggregate tratte dalla legislazione dell'archivio unico informatico tenuto dagli intermediari finanziari; le comunicazioni di violazioni conducibili ai fatti di riciclaggio rilevati dall'Autorità di vigilanza, dalle amministrazioni pubbliche, dagli ordini professionali; le operazioni di riciclaggio avvenute attraverso gli intermediari accertate dall'autorità giudiziaria e altre informazioni.

L'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli devono consentire l'accesso ad alcuni dei propri archivi. Il patrimonio informativo disponibile consente alla UIF di svolgere anche un'attività di analisi strategica, rivolta all'individuazione e alla valutazione di fenomeni, tendenze e prassi operative, nonché di possibili punti di debolezza del sistema. I risultati di tale analisi, oltre a offrire un supporto alle scelte dell'Unità, sono posti a disposizione degli operatori dell'Autorità in funzione del conseguimento di ulteriori progressi e dell'apparato di prevenzione.

Le informazioni sono anche utilizzate per l'elaborazione di indicatori e schemi di anomalia, per analisi tipologiche di comportamenti di rischio e per l'effettuazione di studi di portata generale.

Gli indicatori e gli schemi di anomalia sono diffusi al fine di agevolare l'adempimento degli obblighi di individuazione delle operazioni sospette e perseguire un'ampia condivisione delle conoscenze e omogeneità dei comportamenti. Gli schemi hanno anche l'obiettivo di promuovere la collaborazione di categorie destinatarie ancora poco attive nel sistema della prevenzione.

Dal 2009, l'UIF ha diffuso numerosi schemi e modelli di comportamento anomalo, tra i quali quelli relativi all'utilizzo delle carte prepagate, all'usura e recente-

mente ai giochi e alle scommesse. Questi ultimi hanno indotto, nel 2013, un significativo aumento delle segnalazioni provenienti dagli operatori del settore.

Dall'entrata in vigore della nuova normativa antiriciclaggio, le segnalazioni delle operazioni sospette ricevute annualmente dalla UIF si sono quintuplicate, passando dalle 12.500 del 2007 alle quasi 75.000 del 2013, un dato tra i più elevati in Europa. Significativamente rilevanti appaiono anche gli importi complessivi che ne formano oggetto, circa 85 miliardi di euro nell'ultimo anno.

La riduzione di circa 2.500 segnalazioni (3,6 per cento in meno rispetto al 2012) non ha segnato la fine del *trend* di crescita. Nel primo quadrimestre dell'anno in corso si è, infatti, assistito a un nuovo aumento del flusso segnaletico rispetto all'analogo periodo del 2013 (circa 26.000 segnalazioni, con un incremento del 25,1 per cento).

Attualmente, la UIF riceve oltre 6.000 segnalazioni mensili. Se il ritmo dovesse continuare come quello registrato nel primo quadrimestre dovremmo arrivare a circa 70.000 segnalazioni a fine anno.

All'incremento dei flussi si è accompagnata, grazie anche alle innovazioni introdotte dalle modalità segnaletiche, la progressiva contrazione dei tempi medi di inoltro delle comunicazioni da parte dei soggetti obbligati. Ciò ha consentito di superare una criticità particolarmente rilevante del sistema: nel 2013 il 44 per cento delle segnalazioni è stato effettuato entro un mese dal compimento delle operazioni sospette; invece, entro i primi due mesi ne è pervenuto quasi il 65 per cento. Nel 2010 solo il 16 per cento veniva trasmesso nell'arco di un mese e solo il 32 per cento nei primi due mesi.

I tempi lunghi non sono, però, necessariamente indice di mancata collaborazione, ma possono anche riflettere la necessità di più complesse e articolate indagini per la rilevazione delle anomalie. La riduzione dei tempi di rilevazione delle operazioni sospette ha favorito anche l'incremento dei casi di sospensione. Nel 2013 sono state valutate in tale prospettiva oltre

300 segnalazioni e sono stati adottati 64 provvedimenti di sospensione per un importo complessivo di circa 75 milioni di euro.

La dinamica del flusso e la tempistica delle segnalazioni registrate in questi anni riflettono la crescente attenzione degli operatori nell'individuazione dei fenomeni sospetti. Si tratta di risultati particolarmente positivi, che assumono rilievo anche maggiore per un Paese come l'Italia, caratterizzato da fattori di illegalità tanto radicati quanto risalenti.

La collaborazione attiva presenta, tuttavia, livelli non omogenei. Il sistema bancario per larga parte pare aver maturato la consapevolezza che il contrasto del riciclaggio costituisce anche un presidio di rischi aziendali. Tuttavia, le segnalazioni delle banche sono ancora concentrate sulla operatività ordinaria, mentre minore attenzione è data alle movimentazioni della clientela che opera su base di rapporti di tipo consulenziale. Anche la collaborazione molto ridotta di SIM (società di intermediazione mobiliare) e SGR (società di gestione del risparmio) può essere ricondotta alle particolari caratteristiche dei rapporti con la clientela. Su tali carenze si sta focalizzando l'attività ispettiva dell'Unità.

Il numero di segnalazioni trasmesse da professionisti e operatori non finanziari permane esiguo (2.636 segnalazioni, pari a poco più del 4 per cento del totale). Oltre il 90 per cento delle segnalazioni dei professionisti sono trasmesse dai notai, prevalentemente per il tramite del Consiglio nazionale del notariato. Un'analoga percentuale tra gli operatori non finanziari è raggiunta dagli operatori di gioco. Quasi totalmente assenti tra i professionisti sono gli avvocati e i revisori legali; tra gli operatori non finanziari, gli agenti immobiliari e le case d'asta.

La scarsa collaborazione di tali categorie di soggetti è una criticità presente in molti altri Paesi, con numeri di segnalazione trasmesse anche inferiore all'Italia. Essa va contrastata, oltre che con l'intensificazione dei controlli, favorendo un approccio che anteponga la sostanza alla

forma nell'applicazione delle previsioni normative e rafforzando i presidi a tutela della riservatezza.

Anche gli uffici della pubblica amministrazione risultano coinvolti del tutto marginalmente nell'attività di segnalazione. Essi potrebbero, invece, rappresentare un osservatorio privilegiato della realtà economica, della società e del territorio nell'intercettazione di molti comportamenti illeciti.

La UIF ha avviato contatti con il Ministero dell'interno per definire gli ambiti di attività pubblica per i quali è opportuno fornire indicatori di anomalia e istruzioni per le modalità di segnalazione. Sono stati individuati anche come prioritari i settori relativi agli appalti, ai finanziamenti e concessioni. Le procedure di segnalazione potrebbero coinvolgere, a diversi livelli, il responsabile del procedimento *ex lege* n. 241 del 1990 e il responsabile per la prevenzione della corruzione previsto dalla legge n. 190 del 2012.

Nell'ambito degli approfondimenti finanziari condotti sulle segnalazioni ricevute, l'UIF acquisisce informazioni presso i soggetti obbligati; utilizza i dati in suo possesso; si avvale di fonti gestite dalla Banca d'Italia e di quelle di altre amministrazioni, accessibili in virtù di disposizioni di legge e sulla base di specifici accordi; scambia con correttezza operativa notizie con omologhe autorità antiriciclaggio estere, avvalendosi di piattaforme informatiche internazionali e, ove necessario, stipulando appositi protocolli.

Le iniziative assunte negli ultimi anni per l'informatizzazione dei processi di segnalazione hanno assicurato la più rapida disponibilità, la maggiore completezza e la riorganizzazione della strutturazione dei contenuti delle comunicazioni. Ne è stata resa più agevole la lavorazione e più spedito il percorso d'analisi, con significativi miglioramenti in termini di qualità e di efficienza complessiva.

Il flusso delle segnalazioni esaminate trasmesso agli organi investigativi nel corso del 2013, pari a ben 92.000 unità, ha superato ampiamente, per la prima volta e nonostante la loro forte crescita, quello

delle segnalazioni ricevute, con un consistente abbattimento dello *stock* in lavorazione, che si attesta ora su livelli fisiologici.

Allo stato, l'UIF è in grado di gestire un flusso annuo di segnalazioni ben superiore a quello corrente e può, quindi, affrontare anche le dinamiche di crescita che si vanno prospettando. La revisione dei processi di lavoro ha permesso di modulare l'attività in base alle specificità delle operazioni comunicate e al loro grado di rischio.

L'approfondimento da parte dell'UIF si avvale di diversi livelli di analisi e di un articolato sistema di *rating* delle segnalazioni. Le valutazioni di rischio degli analisti dell'UIF si affiancano a quelle a cui sono tenuti gli operatori al momento dell'inoltro delle segnalazioni. Nel 2013 a oltre metà delle segnalazioni esaminate è stata attribuita dall'Unità una valutazione di rischio medio o elevato, confermando per una parte prevalente il giudizio degli operatori.

Il miglioramento della capacità di selezione auspicato negli standard internazionali ha consentito di accrescere il numero delle archiviazioni che hanno riguardato l'8,1 per cento dei casi, contro il 4,9 del 2012. In prospettiva, tali capacità verranno sviluppate ulteriormente, anche grazie a un nuovo meccanismo che consente di anticipare gli scambi informativi con la Guardia di finanza, agevolando l'approfondimento dei casi significativi.

Un ulteriore impulso alla gestione delle informazioni deriverà dal completamento presso la UIF del *data warehouse* per il raccordo informatico tra numerose basi dati e dall'estensione dei maggiori interlocutori istituzionali e dei canali telematici di scambio informativo.

Non è agevole misurare l'efficacia complessiva del sistema antiriciclaggio. Sulla base dei dati disponibili, la quota di segnalazioni giudicata dalla Guardia di finanza meritevole di approfondimenti investigativi si è attestata, nella media degli ultimi anni, a circa il 50 per cento delle comunicazioni analizzate. Tale dato avvalorata la complessiva affidabilità della col-

laborazione attiva degli operatori e la rilevanza degli approfondimenti finanziari.

Per una più compiuta valutazione del sistema sarebbe, peraltro, necessario disporre non solo di informazioni sull'interesse all'avvio dell'attività investigativa sulle operazioni segnalate, ma anche di notizie sugli esiti dell'attività di indagine e sull'eventuale successivo sviluppo giudiziario della segnalazione.

Anche in assenza di tali informazioni, le notizie provenienti da fonti aperte e le valutazioni espresse dagli organi investigativi, dall'autorità giudiziaria e dalle altre autorità permettono di affermare che il sistema della collaborazione attiva dimostra di aver sviluppato una buona capacità di diagnostica dei comportamenti sospetti ed è in grado di porre in luce in misura crescente eventi anche di rilevanza primaria e di forte impatto mediatico riferibili a fenomeni corruttivi, a distrazione di risorse pubbliche e ad altri gravi casi di economia illecita.

Le segnalazioni delle operazioni sospette intercettano frequentemente anche attività che, alla luce di approfondimenti e successive indagini, risultano riconducibili alla criminalità organizzata. Dall'analisi di tale operatività non appare, però, possibile individuare né modelli operativi, né settori economici — ancorché alcuni si confermino più di altri soggetti a infiltrazioni — tipici o distintivi delle organizzazioni criminali.

La criminalità organizzata si manifesta, dal punto di vista finanziario, con modalità diversificate, attingendo a tutto il possibile catalogo degli strumenti idonei a muovere ingenti volumi di denaro occultandone le tracce.

Nella complessità esaminata si riscontra il ricorso massiccio al contante, ai sistemi di false fatturazioni, all'utilizzo di schermi societari e intestazioni fittizie. Abituale è la frammentazione dell'operazione che innesca sequenze temporali di difficile interpretazione.

Vorticosi i trasferimenti tra aree geografiche, anche molto distanti, e tra settori non omogenei. Spesso appare quasi inestricabile l'intreccio tra profitti delle atti-

vità criminali e profitti delle attività imprenditoriali acquisiti originariamente con capitali riciclati, ma poi gestiti con modalità lecite. Solo un paziente lavoro di raccolta di ulteriori dati sulla movimentazione finanziaria di ricostruzione del profilo economico-finanziario dei soggetti coinvolti e i loro legami meno evidenti può consentire di attribuire la corretta valenza criminale a comportamenti finanziari anomali.

Salvo il caso in cui le fonti aperte consentano di individuare la presenza di contatti con soggetti organici ai clan criminali, il collegamento della segnalazione alla criminalità organizzata resta difficile e comunque ipotetico. Per svolgere nel modo più efficiente tale ricostruzione sarebbe essenziale l'accesso a informazioni di tipo investigativo.

L'esperienza mostra che difficilmente la schermatura realizzata dai criminali riesce effettivamente a recidere tutti legami con soggetti di cui è noto il precedente coinvolgimento in attività illecite. L'individuazione di un punto di attenzione tra i tanti legami è spesso la chiave per risalire agli effettivi ruoli e alla vera matrice dei flussi finanziari.

La normativa antiriciclaggio è preordinata allo sviluppo di sinergie tra diverse autorità coinvolte e alla convergenza degli obiettivi perseguiti. Particolarmente significativa è la collaborazione con l'attività giudiziaria e con le FIU estere. Il decreto legislativo n. 231 del 2007 valorizza il coordinamento tra gli organi investigativi e la collaborazione con l'autorità giudiziaria, consentendo relazioni e modalità di integrazione informativa efficienti e avanzate.

I rapporti con l'autorità giudiziaria si sviluppano anche attraverso modalità di collaborazione diretta, che in taluni casi possono assumere forme anche molto intense di condivisione di informazioni e approfondimenti. L'autorità giudiziaria è tenuta a informare l'UIF e gli organi di vigilanza quando abbia fondato motivo di ritenere che fatti di riciclaggio siano avvenuti attraverso operazioni effettuate

presso intermediari. Le conseguenti iniziative dell'autorità devono essere portate a conoscenza della magistratura.

Più ampie possibilità di collaborazione tra l'UIF e gli organi di indagine sono previste per agevolare l'individuazione di fatti e situazioni la cui conoscenza può essere utilizzata per prevenire l'uso di sistemi finanziari e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Tali forme di cooperazione risultano intense con le procure maggiormente coinvolte nel contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione, ai reati societari e all'evasione fiscale, con risultati positivi in indagini anche molto complesse e delicate. Con alcune di tali procure sono già stati messi a punto canali telematici dedicati che consentono di assicurare tempestività e riservatezza allo scambio informativo.

Il confronto con l'autorità giudiziaria su fenomeni e situazioni oggetto di indagine contribuisce a integrare le conoscenze dell'Unità e ad accrescere l'efficacia dell'analisi operativa e strategica che essa compie. La collaborazione consente di ricostruire complesse relazioni soggettive, favorisce l'individuazione di nuove tecniche di riciclaggio e può portare all'elaborazione e all'aggiornamento degli schemi di comportamento anomalo.

Anche con la Direzione nazionale antimafia, e per il suo tramite con alcune direzioni distrettuali, si sono sviluppate significative forme di cooperazione. Di recente sono state avviate iniziative con la DNA volte ad analizzare possibili sinergie tra le rispettive sfere d'azione, integrando conoscenze e professionalità.

Lo scambio di informazioni su operazioni sospette con omologhe autorità estere per la prevenzione del contrasto al riciclaggio transnazionale costituisce una delle ragioni di essere del sistema del Financial Intelligence Unit. Le oltre 140 FIU, appartenenti oggi al Gruppo Egmont, l'organizzazione internazionale che le raggruppa per fornire collaborazione allo sviluppo di standard condivisi, hanno dato vita a una rete capillare per lo scambio di

informazioni su casi di sospetto riciclaggio, realizzato attraverso un apposito sistema telematico di comunicazione.

I principi internazionali prevedono l'obbligo delle Unità nazionali di prestare la più ampia collaborazione possibile, indicano i requisiti minimi di contenuto per la richiesta di informazioni, individuano tassativamente i casi in cui le richieste possono essere rifiutate, disciplinano l'utilizzo delle informazioni, vincolandolo alle finalità indicate dalle richieste e al preventivo consenso dalla controparte per ogni eventuale diverso impiego.

In questi anni, lo scambio di informazioni tra UIF e omologhe autorità estere ha reso possibile la tracciabilità dei flussi finanziari di provenienza illecita collocati in altri Paesi da soggetti indagati in Italia. Le analisi condotte attraverso la cooperazione internazionale hanno consentito di individuare e ricostruire la titolarità effettiva degli interessi coinvolti, agevolando anche il fruttuoso svolgimento della cooperazione giudiziaria internazionale.

L'efficacia della collaborazione tra FIU richiede, però, che esse possano esercitare poteri omogenei nei rispettivi Paesi. Sotto questo profilo, occorre rilevare che anche a livello europeo talune differenze tra legislazioni nazionali hanno effetti negativi sulle capacità delle FIU di scambiare informazioni, ostacolando l'individuazione del flusso di capitali illeciti.

Il sistema antiriciclaggio italiano sarà oggetto di valutazione da parte del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI). I lavori preparatori sono già in corso. La visita del gruppo di valutazione è prevista per il gennaio 2015. La discussione del rapporto finale sull'Italia avverrà nel successivo mese di giugno.

Nel corso della valutazione l'accento verrà posto prevalentemente sull'apprezzamento e l'efficacia delle misure adottate a livello nazionale e sull'operato delle Autorità antiriciclaggio, secondo una logica basata sull'indicazione di obiettivi con cui commisurare i risultati.

La dimostrazione della conformità del sistema italiano ai principi internazionali e della sua efficacia richiede una ricostru-

zione accurata dell'azione di ciascuna autorità e degli effetti prodotti. Occorre attivare idonei strumenti di misurazione basati su dati e informazioni e riflettere sugli aspetti per i quali il sistema italiano si presenta non allineato rispetto agli standard internazionali.

La valutazione del GAFI va vista come un'opportunità utile per evitare che le criticità esistenti possano cronicizzarsi e per introdurre miglioramenti nel sistema antiriciclaggio nazionale.

È necessario procedere con iniziative di carattere normativo e operativo. Spunti importanti possono provenire dai lavori del gruppo, cui partecipa anche l'UIF, costituito nel 2013 presso il Ministero dell'economia e delle finanze con il compito di elaborare una metodologia per la valutazione dei livelli di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel nostro Paese.

Con l'iniziativa è stata data attuazione alle raccomandazioni del GAFI, in base alle quali gli Stati membri valutano i rischi con riferimento al proprio territorio nazionale e predispongono adeguati presidi per mitigarli in maniera efficiente. L'introduzione della valutazione nazionale del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo richiede la collaborazione tra tutte le autorità nazionali, comportando la necessità di un continuo scambio attraverso metodologie condivise di informazione e di esperienze per comprendere non solo quali siano le principali minacce e vulnerabilità cui il nostro ordinamento è esposto, ma anche come le stesse si evolvano e quale presidio occorra adottare.

Deve essere oggetto di valutazione anche l'efficacia del regime antiriciclaggio nelle fasi preventiva, investigativa e repressiva.

Non mi dilungo sulle criticità che hanno caratterizzato l'esercizio del *risk assessment* nazionale, che sono state ampiamente illustrate a questa Commissione dal dottor Maresca. Sottolineo solo alcuni aspetti.

Il primo è che anche dal *risk assessment* va emergendo un sistema di prevenzione e contrasto nel complesso adeguato

a rispondere alla minaccia che i proventi dell'attività criminali possano essere inseriti nel sistema finanziario ed economico. La cooperazione tra autorità ne rappresenta un significativo punto di forza. La valutazione, inoltre, pone in luce sia l'efficacia del processo di analisi e di segnalazione delle operazioni sospette, sia la crescente qualità delle segnalazioni, che offrono all'UIF un fondamentale patrimonio informativo sempre più rilevante, anche in procedimenti giudiziari.

Tra le vulnerabilità messe in evidenza dall'esercizio, che pure ha ampiamente illustrato il dottor Maresca, ve ne sono alcune di tipo normativo, di cui parlerò successivamente, che andrebbero mitigate con opportuni interventi su cui mi soffermerò più avanti.

Basandosi su un'ampia messe di dati e informazioni spesso provenienti da patrimoni informativi eterogenei, la valutazione ha offerto l'occasione per un'analisi globale soprattutto qualitativa e per la condivisione della valutazione dei fenomeni da parte delle autorità coinvolte. Ciò pone le premesse per un coordinamento strategico sempre efficace delle polizie nazionali in materia di antiriciclaggio.

Veniamo agli aspetti normativi. È da tempo in discussione presso la Commissione europea la proposta di IV direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

Tra i principali elementi di novità posti alla base della proposta, ricordo la maggiore centralità attribuita all'approccio basato sul rischio, il rafforzamento degli standard di trasparenza della struttura di società e *trust*, l'espressa inclusione di reati fiscali nel novero dei reati presupposto di riciclaggio, la precisazione e l'ampliamento dei poteri e delle funzioni delle FIU e l'adozione di misure volte a rafforzare la collaborazione internazionale.

L'UIF segue attivamente i lavori per rilevare aree di ulteriore rafforzamento del sistema antiriciclaggio in un'ottica di piena valorizzazione dei presidi preventivi. In tale quadro, l'adozione di più precise

indicazioni sui poteri e le funzioni delle Financial Intelligence Unit dei singoli Paesi, in adesione agli standard del GAFI e del gruppo Egmont assume particolare valenza anche nella prospettiva del necessario rafforzamento della collaborazione internazionale.

La proposta contiene ora una definizione aggiornata di FIU basata sull'indicazione delle funzioni e delle caratteristiche di ricezione, analisi e designazione e sulla precisazione dei requisiti di autonomia e indipendenza operativa. Essa rafforza, inoltre, le regole di cooperazione tra FIU, prevedendo tra l'altro che le FIU debbano rispondere alle richieste delle proprie controparti, esercitando i medesimi poteri informativi disponibili per l'analisi domestica.

La proposta regola la segnalazione di operazioni sospette poste in essere in Paesi diversi da quello di insediamento.

Essa, infine, definisce su una base legale la piattaforma per la FIU dell'Unione europea, organismo presieduto dalla Commissione europea e composto dai rappresentanti delle FIU degli Stati membri. La piattaforma potrà favorire il confronto, l'applicazione più uniforme delle regole comunitarie, la collaborazione sul piano operativo per lo svolgimento di analisi congiunte su casi di rilievo che interessino più Stati.

La nuova direttiva conferma l'opzione dell'armonizzazione minima già adottata nelle precedenti direttive comunitarie antiriciclaggio, consentendo agli Stati membri di introdurre norme più rigorose in sede di recepimento nazionale, in coerenza con il *risk assessment* nazionale.

In un contesto di mercato fortemente integrato come quello europeo, l'adozione di presidi più rigorosi da parte degli Stati può produrre situazioni di svantaggio competitivo per gli operatori nazionali, favorendo lo spostamento di attività e capitali non solo illeciti verso Paesi con ordinamenti caratterizzati da normative più permissive e un sostanziale indebolimento del sistema di contrasto europeo.

Approccio basato sul rischio, integrazione dei mercati e armonizzazione mi-

nima vanno, pertanto, considerati nella loro reciproca interazione, al fine di evitare che in Europa sia di fatto vanificato quello che lo stesso GAFI individua come l'obiettivo di fondo dei presìdi antiriciclaggio: l'intercettazione dei tentativi di infiltrazione criminale nell'economia legale e il rafforzamento dell'integrità e della sicurezza del sistema finanziario ed economico.

Sotto questo profilo, occorrerebbe agire per bilanciare il principio dell'armonizzazione minima con strumenti di coordinamento che evitino differenze nel livello della regola antiriciclaggio nazionale non giustificate da una coerente valutazioni del rischio del Paese. Analogo meccanismo andrebbe previsto per la fissazione di metodologie per la valutazione del rischio nazionale coerenti tra loro e con l'analisi sovranazionale.

Ulteriori elementi di criticità derivano dalla discrezionalità lasciata agli Stati membri in ordine alla criminalizzazione del riciclaggio. Il persistere di differenze negli ordinamenti penali degli Stati membri ostacola, infatti, una piena realizzazione della collaborazione investigativa e giudiziaria a carattere transfrontaliero.

Come sottolineato dalla stessa Commissione europea, una definizione armonizzata del riciclaggio rafforza l'effettività della risposta europea. A tal fine è in discussione presso la Commissione europea una distinta iniziativa volta all'armonizzazione delle norme relative al reato di riciclaggio. La prossima presidenza italiana del Consiglio dell'Unione potrebbe offrire l'occasione per una più ampia riflessione sulle conseguenze dell'armonizzazione minima e sulla capacità del principio di coniugarsi con un'efficace lotta a un fenomeno transnazionale come il riciclaggio, che può trarre vantaggio proprio dalla forte integrazione finanziaria ed economica in Europa.

L'evoluzione di standard internazionali e delle disposizioni comunitarie, nonché la prossima valutazione dell'ordinamento antiriciclaggio italiano da parte del GAFI, richiedono un intervento sulla normativa nazionale. Riflessioni su tali materie sono

state condotte nell'ambito di gruppi di lavoro, commissioni governative e nell'esercizio ancora in corso del *national risk assessment*.

In apposite schede, che lascio agli atti di questa Commissione, sono riportate le proposte di revisione del decreto legislativo n. 231 del 2007, riguardanti le materie di più immediato interesse per le funzioni di questa Unità.

Tra gli interventi proposti assumono particolare rilievo e urgenza quelli indirizzati a colmare lacune già oggetto di rilievo da parte del GAFI nella precedente *mutual evaluation* del 2006 che ha interessato il nostro Paese, e che non hanno ancora trovato una risposta normativa.

Viene in considerazione, innanzitutto, la necessità di consentire all'UIF l'accesso alle informazioni investigative a supporto dell'analisi, come richiesto dai principi internazionali e dalla direttiva attualmente in vigore, in analogia a quanto previsto in altri Paesi europei.

In linea con gli standard GAFI andrebbe, inoltre, maggiormente enfatizzato il carattere selettivo dell'analisi finanziaria condotta dall'UIF, che in un contesto di consistente crescita delle segnalazioni deve poter indirizzare gli sforzi investigativi verso i casi caratterizzati da effettivi elementi di sospetto.

Occorre, infine, rafforzare i meccanismi di *feedback* ai segnalanti, ora destinati solo di informazioni sull'organizzazione finanziaria, e alla FIU sull'esito finale delle segnalazioni. Ciò può contribuire a migliorare la qualità della collaborazione dei soggetti obbligati e favorire maggiori possibilità di desumere connessioni definite tra strumenti finanziari e finalità illecite.

Altre esigenze di modifica al decreto legislativo n. 231 riguardano la revisione del sistema sanzionatorio penale e amministrativo, che sono volte a superare incoerenze sistematiche, eccessi punitivi per comportamenti poco rilevanti, nonché significative lacune su aspetti meritevoli di tutela. Anche il Governatore della Banca d'Italia Draghi, in passato, ha posto l'ac-

cento su alcuni aspetti nel corso di un'audizione presso questa stessa Commissione.

Vorrei richiamare brevemente altri due temi cui l'UIF annette particolare rilievo. Il primo riguarda la necessità di garantire la riservatezza del segnalante, condizione necessaria per poter sviluppare l'effettiva collaborazione attiva. Gli attuali presidi normativi fanno leva su specifici assetti organizzativi, obblighi a carico dei segnalanti e autorità, possibile interposizione di ordine per i professionisti.

L'indicazione del segnalante può essere comunicata all'autorità giudiziaria per l'utilizzo in sede processuale solo quando risulti assolutamente necessaria per l'accertamento del reato. In tali casi, la possibilità di accesso delle parti agli atti processuali consente, però, la conoscenza dei segnalanti. È auspicabile che siano individuate anche sul piano normativo ulteriori garanzie.

Il secondo tema riguarda la criminalizzazione dell'autoriciclaggio, argomento su cui in questi anni si è sviluppato un intenso dibattito in sede tecnica e parlamentare, che ha occupato la riflessione degli appositi gruppi di studio e commissioni governative.

Nei giorni scorsi il Ministero della giustizia ha presentato una proposta nell'ambito del disegno di legge recante disposizioni in materia di corruzione, riciclaggio e falso in bilancio all'esame del Senato. Il reato di autoriciclaggio, che ingloba anche l'autoimpiego, verrebbe punito solo in presenza di un dolo specifico. L'ampiezza della fattispecie proposta soddisfa le esigenze più volte indicate anche in questa sede dalla Banca d'Italia e dall'UIF. L'iniziativa mantiene immutata la distinzione tra i reati di riciclaggio e di impiego che potrebbe, invece, essere superata unificando le due fattispecie, anche a fini di semplificazione.

In questi anni l'UIF ha potenziato le capacità di gestire i flussi informativi in costante crescita; ha affinato le metodologie dell'analisi; ha rafforzato lo strumentario anche informatico a supporto delle proprie funzioni; ha intensificato le rela-

zioni con la magistratura, gli organi investigativi e le altre autorità anche estere.

Si è accresciuta la consapevolezza del contributo che il sistema basato sulle segnalazioni sospette può dare alle indagini giudiziarie. I progressi conseguiti consentono di formulare un giudizio complessivamente positivo sull'efficacia del sistema di prevenzione, pur in presenza in Italia di rischi di riciclaggio particolarmente significativi.

La diffusa illegalità che permea il nostro sistema economico e finanziario e l'innegabile complessità dell'apparato antiriciclaggio non permettono di considerare i traguardi finora conseguiti come sufficienti.

L'UIF intende continuare a offrire un contributo sostanziale all'evoluzione del sistema, stimolando anche la crescita di una cultura antiriciclaggio e l'attenzione alle attività di prevenzione e contrasto che hanno favorito, assieme all'impegno delle altre autorità, l'incremento esponenziale del numero delle segnalazioni. L'ulteriore miglioramento richiede, da un lato, l'attenzione al rispetto delle regole e, dall'altro, una costante azione di sensibilizzazione e di controllo rivolta sia alle categorie più partecipi, sia soprattutto agli operatori ancora restii a partecipare efficacemente al sistema della prevenzione.

In questo ambito, è essenziale recuperare alla collaborazione attiva le pubbliche amministrazioni, specie con riferimento a quei settori dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche in cui episodi di illegalità e di abuso vanno facendosi sempre più sistematici e preoccupanti, ponendo spesso in evidenza anche indebiti condizionamenti a opera della criminalità organizzata.

L'obiettivo di un'ulteriore semplificazione dei processi di lavoro e riduzione dei tempi dell'attività di *intelligence* andrà realizzato attraverso il potenziamento degli strumenti di analisi e della capacità di gestione del ragguardevole patrimonio informativo a disposizione. Tale patrimonio deve essere ulteriormente ampliato realizzando appieno le previsioni normative già in essere.

La crescente integrazione dei mercati e la frequente commistione tra economia legale ed economia criminale richiedono una sempre più intensa cooperazione a livello internazionale e nazionale. La UIF proseguirà nella linea di consolidamento dei rapporti con l'autorità, della condivisione delle informazioni e del coordinamento. A tali obiettivi e alla massima trasparenza saranno improntati le numerose occasioni di confronto e proiezioni della UIF verso l'esterno, anche attraverso il progressivo arricchimento dei momenti di rendicontazione.

Alla pubblicazione del rapporto annuale indirizzato al Parlamento, si è aggiunta in questi ultimi anni la diffusione di statistiche periodiche, di studi e pubblicazioni. Un sostanziale ampliamento e miglioramento dei canali di comunicazione tra gli operatori e il pubblico verrà dall'imminente complessiva revisione del sito istituzionale.

L'azione dell'Unità e delle altre autorità nazionali andrà sostenuta attraverso un adeguamento del contesto normativo, volto superare le vulnerabilità del sistema nazionale antiriciclaggio.

Gli interventi di modifica del decreto legislativo n. 231 che l'UIF ha proposto mirano a potenziare lo strumentario disponibile alle informazioni investigative, ad aumentare la capacità selettiva dell'Unità e a migliorare le conoscenze dei segnalanti.

La definizione della IV direttiva anti-riciclaggio richiederebbe l'attivazione di presidi volti a favorire un livello più elevato di armonizzazione tra regole interne ai singoli Paesi, al fine di scongiurare il rischio di penalizzare le giurisdizioni più virtuose.

Per combattere efficacemente il riciclaggio, anche a opera delle organizzazioni criminali, è comunque necessario rendere più efficace l'azione repressiva. In tal senso, occorre delineare un coerente sistema di misure penali, basato sull'introduzione nell'ordinamento del reato di autoriciclaggio e su più rigorose previsioni per le gravi patologie d'impresa. Occorre, altresì, escludere che il troppo rapido

incedere dei termini prescrizionali possa vanificare l'operato del sistema di contrasto.

Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie a lei. Credo che la relazione, accompagnata da un riassunto sui numeri delle segnalazioni, divisi per i soggetti responsabili, nonché dalle proposte di revisione del decreto legislativo n. 231 del 2007, sia materiale alquanto prezioso per i lavori della nostra Commissione.

Ho diversi iscritti a parlare. Anche io avevo preparato delle domande, alle quali la relazione ha risposto. Ve ne sono due, che voglio che restino agli atti, per le quali non c'è una risposta nella relazione, ma c'è stata nel colloquio che abbiamo avuto con il dottor Clemente e i suoi collaboratori prima dell'inizio dell'audizione. Quindi, sebbene conosca già le risposte che mi sono state anticipate, ripropongo le domande poiché desidero che restino agli atti.

Come sapete, il comma 199 della legge di stabilità n. 228 del 2013 prevede che gli istituti di credito accertino sull'ammontare del credito la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 159, la cosiddetta «buona fede degli istituti di credito». Ciò andrebbe, però, segnalato all'UIF o comunque a un'altra sede di controllo. La legge è in vigore da poco — sono passati sei mesi — ma sarebbe interessante sapere se ci sono stati ispezioni e accertamenti o segnalazioni in base a questa norma che è stata prevista nell'ultima legge di stabilità.

La seconda domanda è relativa al passaggio della relazione che mette in capo ai professionisti, in particolare agli avvocati, la responsabilità di segnalazioni. Il numero esiguo di segnalazioni che sono pervenute da parte degli avvocati, che avevamo, del resto, già avuto modo di accertare nell'audizione con il dottor Alpa, mi fa nascere una domanda. Visto che sono state presentate anche proposte di emendamento della legislazione, c'è un modo per renderle obbligatorie con la previsione di sanzioni, in maniera tale che ci sia una

collaborazione maggiore di quella che avete registrato e, ancorché con rammarico, registriamo anche noi?

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

**SALVATORE TITO DI MAGGIO.** Ringrazio il dottor Clemente per la relazione, che credo vada studiata meglio rispetto all'audizione, quindi forse mi prodigherò anche a farle pervenire qualche richiesta scritta. Tuttavia, le farò un paio di domande; una è strettamente inerente rispetto alla sua funzione; per l'altra, invece, approfitto della sua presenza per poter avere una risposta.

La prima domanda riguarda la questione del riciclaggio e, in particolare, cosa si potrebbe fare rispetto ai patrimoni scudati. Chiedo se avete intrapreso qualche iniziativa in materia e se avete suggerimenti da dare a questa Commissione.

La seconda domanda, invece, deriva dal fatto che nella mia vita normale mi occupo di impresa e so perfettamente quale difficoltà abbiano le imprese rispetto all'accesso al credito, soprattutto in materia di legislazione antimafia. Avendo assunto la funzione in questa Commissione, ho avuto modo di verificare, attraverso i dati che ci vengono forniti anche in materia di aziende confiscate dall'Agenzia per i beni confiscati, che nella vita normale l'accesso al credito è difficile per le imprese che fanno attività lecite, mentre, paradossalmente, per le aziende che fanno attività illecite risulta molto più semplice. Visto che ho la fortuna di ragionare con esponenti della Banca d'Italia, vi chiedo se avete qualche risposta in materia. La mia non vuole essere una domanda provocatoria. È semplicemente per averne cognizione.

**CLAUDIO CLEMENTE,** *direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia.* Per quanto riguarda la sua prima richiesta, ne abbiamo parlato prima dell'inizio dell'audizione. In realtà, non ci risultano, almeno a memoria, segnalazioni che facciano riferimento alla

normativa della fine del 2013. Faremo, però, qualche accertamento in più e vi daremo una risposta più precisa.

Per quanto riguarda il contributo in termini di collaborazione attiva dei professionisti e in particolare degli avvocati, i numeri sono talmente ridicoli che provo vergogna anche a citarli, anche se non sono un avvocato che segnala.

Vi sono 14 segnalazioni nel 2013 e 4 nel 2012. È vero che gli avvocati non sempre devono segnalare perché c'è l'esimente nei confronti dell'attività svolta come difesa. Insomma, vi sono delle esimenti significative, per cui devono segnalare solo quando fanno un'attività di consulenza finanziaria. Tuttavia, 14 mi sembra un numero assolutamente non congruo.

Nel periodo in cui sono stato direttore dell'Unità ho cercato di affrontare il problema del dialogo con i professionisti, diventando bersaglio in tempestose conferenze con commercialisti, avvocati e così via. Devo dire che la percezione del significato culturale dell'antiriciclaggio non è assolutamente presente nelle due tipologie di professionisti, in particolare vedono l'attività antiriciclaggio come un ostacolo burocratico alla propria attività.

Da questo punto di vista, in parte bisogna comprendere che gli oneri che sono posti a carico dei professionisti sono mutuati dalle regole che la vigilanza ha posto a carico delle banche. Un'organizzazione bancaria non è, però, paragonabile a quella di uno studio professionale, per cui è probabile che ipotizzare adempimenti organizzativi analoghi a quelli delle banche possa creare dei problemi all'interno del funzionamento dello studio.

Quindi, di fronte a un'asticella molto alta, i professionisti hanno la tentazione di non provare proprio a saltarla. Probabilmente, la soluzione richiesta potrebbe essere quella di essere — come dico nella relazione — più sostanziali nell'approccio regolamentare dell'attività antiriciclaggio che devono prestare i professionisti, mirando più all'obiettivo delle regole e a quello di fare le segnalazioni, piuttosto che a quello di adempiere a delle formalità interne.

La platea è numerosissima. Non ci cimentiamo in un'attività di controllo dei professionisti che è effettuata, in genere, dalla Guardia di finanza. È sicuro che, laddove dove ci sia stata una forte attività di controllo nei confronti di talune categorie, i numeri sono cresciuti. Quello che dispiace è che non si riesce a convincere alla collaborazione attraverso « aumento della cultura dell'antiriciclaggio », ma occorre ricorrere a sistemi sanzionatori perché gli obblighi, ma anche le sanzioni ci sono e sono previsti dalle norme. Quindi, non c'è nulla altro da chiedere al legislatore.

Tuttavia, è un'operazione molto complessa perché la contiguità fra clientela e professionista è basata su un rapporto fiduciario ed è molto più stretta rispetto a quella che si ha con altri operatori obbligati, dunque è più complicato indurre gli operatori che appartengono agli ordini professionali a effettuare una collaborazione aperta nei confronti del sistema antiriciclaggio.

Bisogna misurare i limiti e i problemi per poterli affrontare. Non abbiamo rinunciato, ovviamente, per dovere d'ufficio a convincere le organizzazioni professionali a essere più collaborative. Continuano ad agire in questo senso, ma non c'è bisogno di ulteriori norme, bensì, forse, di una riflessione sulle regole di secondo livello che vengono attualmente applicate. I notai già hanno provveduto in termini di abbattimento di alcune norme formali, dovrebbero farlo anche gli altri ordini professionali.

Permettetemi di aggiungere che l'esistenza di norme molto stringenti è anche una giustificazione perché basta adempiere alle norme per sentirsi assolti dagli obblighi. Quello che non si comprende è che adempiere agli obblighi antiriciclaggio ha un valore sostanziale, non formale, quindi non è sufficiente avere norme stringenti che complicano solo la vita all'operatore. Occorre avere un atteggiamento sostanziale di collaborazione. All'individuazione del soggetto che ricicla, in genere, si perviene attraverso l'intuizione,

la conoscenza e i collegamenti, non attraverso il rispetto delle norme formali di processo.

Ho preso un po' di tempo perché il problema è serio, rilevante e va affrontato in termini di colloquio o di contrasto a questo atteggiamento da parte dei professionisti.

Per quanto i patrimoni scudati, una fonte significativa dei « successi » dell'attività di analisi finanziaria dell'Unità che dirigo deriva proprio da segnalazioni che provengono da patrimoni scudati, che vengono fatti dalle banche. Il presupposto perché noi possiamo intervenire è che un soggetto segnali un'operazione sospetta. Molti successi dell'attività degli ultimi anni sono derivati proprio dalla comunicazione dell'origine dei patrimoni da fonti estere, origine che l'indagine effettuata dalla UIF ha rivelato essere non lecita attraverso una complessa ricostruzione, che, in genere, parte dal punto d'arrivo per individuare quello di partenza.

L'attività antiriciclaggio svolta dall'UIF prende le mosse dall'arrivo dei fondi e non dal momento della partenza. Dall'arrivo dei fondi si riesce a ricostruire un percorso molto lungo sia temporalmente sia geograficamente perché passa attraverso numerosi ordinamenti.

Ogni nazione offre, infatti, un servizio particolare. Ci sono nazioni che offrono un servizio sofisticato di consulenza finanziaria, ma ce ne sono altre che offrono semplicemente il transito non tracciato dei flussi, o altre che offrono la non trasparenza agli assetti proprietari delle società. La successione di questi soggetti nel transito del denaro tende a rendere sempre meno nitide le tracce del passaggio del denaro stesso.

L'abilità della UIF e delle FIU internazionali con cui abbiamo i collegamenti è proprio quello di consentire di risalire questo percorso a ritroso per riuscire a ritrovare il punto di partenza delle somme, che è l'Italia. Insomma, i soldi tornano in Italia, ma sono partiti dall'Italia.

Ora, l'insistenza con cui più volte richiamo all'esigenza di collaborazione in-

ternazionale delle FIU è basata proprio sull'esigenza che solo la collaborazione consente il tracciamento di questo percorso. Tenete conto che il *network* internazionale delle FIU è il sistema attualmente più efficiente e più efficace, forse l'unico che funziona realmente, sebbene con tutte le carenze che ancora mostra, e che consente di dare una mano anche all'autorità giudiziaria, come alcune ultime vicende hanno dimostrato, per avviare la ricerca, il sequestro e la parte processuale che riguarda giurisdizioni estere molto complesse. Infatti, anche le rogatorie oggi si avvalgono del contatto che noi abbiamo con gli ordinamenti molto complessi di Stati che finora non collaboravano e che oggi, grazie appunto alla continua insistenza da parte della FIU italiana, cominciano a farlo.

Questo comporta un'ultima considerazione nei confronti delle nuove normative in materia di *voluntary disclosure*, che non devono — come mi sembra — comportare un'esclusione dell'attività antiriciclaggio. Il riferimento prospettico mi sembra abbastanza chiaro.

Per quanto riguarda l'accesso al credito delle imprese, la domanda non è provocatoria. Peraltro, pur essendo della Banca d'Italia, non lavoro più all'interno della vigilanza. Oggi, siamo un'unità indipendente rispetto alla Banca d'Italia e l'autonomia che caratterizza la nostra attività rende possibile delle attività e delle iniziative che altrimenti non sarebbero possibili. Questa autonomia, però, non mi rende possibile parlare a nome della Banca d'Italia. Se vuole una mia considerazione personale, dalla quale non voglio sfuggire, è che le aziende migliori sono quelle che hanno più soldi — mi scusi per la banalità del discorso — le quali possono beneficiare di flussi finanziari particolarmente cospicui.

L'intercettazione e l'ingresso nei circuiti leciti dei flussi finanziari che provengono dalla criminalità organizzata è il punto che deve far scattare nell'azienda la segnalazione dell'operazione sospetta. Il fatto che ci siano dei soggetti obbligati alla segnalazione è giustificato dal fatto che

l'immissione nei circuiti leciti di proventi illeciti deve avvenire per forza passando attraverso alcuni snodi, che sono i varchi al sistema lecito.

Uno di questi varchi è il sistema bancario. La conoscenza o il sospetto da parte del sistema bancario dell'origine dei fondi dovrebbe far scattare la segnalazione dell'operazione sospetta. Mettere in funzione questo meccanismo consente anche di stroncare all'origine l'ipotesi che lei faceva di una maggiore disponibilità al finanziamento di imprese che hanno un'origine illecita.

LAURA GARAVINI. Mi scuso in anticipo, qualora le mie domande dovessero in qualche modo accavallarsi rispetto alla relazione che il dottor Clemente ha già tenuto. Mi scuso anche del ritardo, ma purtroppo ero impegnata in un'altra Commissione con obbligo di presenza. D'altro lato, mi preme avere alcune informazioni, dunque mi permetto di porle nuovamente, anche qualora fossero già state evase.

La rete UIF, in particolare a livello europeo, funziona, come mi pare di aver capito e colto anche da alcune sue dichiarazioni recenti. Ciò nonostante, ci sono degli aspetti problematici che riscontrate nel quotidiano e che magari si potrebbero risolvere attraverso modifiche normative, eventualmente anche a livello europeo?

Le pongo questo quesito perché questa Commissione si è dotata di un Comitato *ad hoc* finalizzato a individuare eventuali nodi problematici proprio in vista del semestre di Presidenza italiano. Di conseguenza, potrebbe essere molto utile individuare nel dettaglio eventuali di questi problemi ed eventuali soluzioni.

La collaborazione con gli omologhi UIF a livello europeo, si concretizza o meno? Qual è l'interlocutore che dovremmo audire in modo da avere contezza di come funziona il meccanismo con gli omologhi UIF a livello europeo?

Vi giungono anche segnalazioni relative a investimenti della criminalità organizzata e, in generale, di capitali e di investitori italiani in Europa? Se sì, in generale la UIF è nelle condizioni di fare una

stima del capitale investito, quindi riciclato, a livello europeo?

Noi ci siamo dovuti avventurare in una stima, su cui chiederei anche una vostra valutazione. Avvalendoci del frutto di una ricerca del United Nations Office on Drugs and Crimes, la quale stima nel 2,7 per cento del PIL europeo l'ammontare riciclato a livello europeo, abbiamo stimato che dovrebbe essere quantificato attorno ai 350 miliardi di euro. Mi farebbe piacere sapere se la UIF condivide una stima di questo tipo e, in caso contrario, qual è la stima che la UIF potrebbe avanzare da propria parte.

Per finire, vi sono noti o avete individuato investimenti di criminalità organizzata straniera sul territorio nazionale? Se sì, quale dimensione acquisiscono?

CLAUDIO CLEMENTE, *direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia*. La prima domanda mi interessa in modo particolare perché mi consente di dare spiegazioni su un aspetto che nella relazione è scritto in maniera più garbata rispetto a come sarei tentato di dirlo, ma non lo faccio per rispetto istituzionale.

La IV direttiva antiriciclaggio, come le prime tre, ha un approccio di armonizzazione minima. Questo è il primo problema di fondo. Insomma, la IV direttiva non modifica i problemi che le prime tre direttive hanno posto in termini di collaborazione fra organismi internazionali.

Ora, laddove gli intermediari finanziari sono i principali soggetti che possono intercettare fenomeni di riciclaggio e muoversi liberamente negli Stati in regime di prestazioni di servizi, con costituzioni di filiali e così via, avere un sistema di armonizzazione minima non è coerente. Se uno Stato adotta una legislazione antiriciclaggio più severa, come l'Italia, rispetto ad altri Stati, l'arbitraggio normativo che l'operatore compie evidentemente svantaggia l'Italia a vantaggio di Paesi che adottano le norme europee antiriciclaggio al limite minimo o talvolta al di sotto del limite minimo, visto che non c'è un controllo dell'adempimento delle regole.

Mi sembra una situazione analoga a quella che si è creata prima della crisi globale del 2007, in cui uno dei pochi Stati in Europa che facesse rispettare le regole in materia di capitali alle banche era l'Italia. Dico questo a ragione, avendo sperimentato ciò che accade. Quindi, l'Italia si è trovata ad avere una maggiore resistenza alla crisi rispetto ad altri Paesi che avevano utilizzato strumenti finanziari reputandoli capitale a copertura dei rischi, ma, nel momento in cui il rischio si è verificato, tale capitale si è rivelato non stabile come previsto. Ecco, questa situazione è dipesa da una larghezza nell'applicazione di norme che, comunque, gli Stati europei dovevano applicare nella loro complessità.

Stiamo vivendo una situazione analoga nel segmento dell'antiriciclaggio. Non tutti gli Stati europei adottano norme antiriciclaggio uguali, ma sono giustificati dal livello di armonizzazione minima previsto dal III direttiva antiriciclaggio esistente nell'attuale normativa. La IV direttiva riproduce l'esatta situazione, con un peggioramento perché dice che gli Stati devono adeguare le norme sulla base della percezione della valutazione del proprio rischio di riciclaggio, valutato sulla base di un *risk assessment* nazionale.

Ora, come si fa a valutare l'esposizione al rischio di riciclaggio nazionale se non ci sono regole precise? Se abbiamo un'armonizzazione minima fondata su regole di valutazione del rischio non armonizzate, abbiamo due elementi di complessità e di distinzione fra le normative che rischiano di aggravare ulteriormente la situazione di disparità nelle normative antiriciclaggio europee.

L'Unità di Informazione Finanziaria italiana non è rimasta silente in questa situazione. Nell'occasione del dibattito in sede europea ha posto alcuni problemi, ottenendo non delle soluzioni, ma un bilanciamento di queste situazioni che, tuttavia, nella discussione attuale — dal momento che la normativa non è ancora arrivata in porto — rischiano di cadere. Pertanto, attualmente rischiamo di far venir meno i pochi elementi che siamo

riusciti a far inserire nella normativa che consentano di non rendere il sistema di cooperazione internazionale interno all'Europa unicamente teorico.

Insomma, abbiamo due problemi; uno di competizione normativa fra ordinamenti, che agevola quelli che applicano norme di riciclaggio più basse; un altro derivante da una possibile non collaborazione sostanziale (quella formale c'è sempre) delle FIU europee.

Peraltro — vengo alla seconda domanda — viviamo già oggi questi problemi. Se lei mi chiede se sono soddisfatto, direi di sì, in linea di massima, ma direi una bugia se non dicessi che con alcune FIU europee (non stiamo parlando dei paradisi fiscali, delle Bahamas e quant'altro) non si ha facilità di rapporti per limiti degli ordinamenti. Non è per cattiva volontà o non disponibilità della FIU, ma perché — ripeto — gli ordinamenti delle FIU europee non sono analoghi, quindi non hanno tutte gli stessi poteri che la FIU italiana ha nei confronti degli operatori, per cui non ci consentono di arrivare alla prova dei flussi finanziari nei Paesi esteri, dove sono andati ad allocarsi i capitali italiani.

Il riciclatore sa perfettamente quali sono i posti in Europa dove può andare con maggiore tranquillità a esportare i propri capitali. Qualche giorno fa sulla stampa è comparso un articolo in cui un Paese europeo accusava l'Italia di esportare criminalità organizzata attraverso i flussi finanziari. La questione vera, però, non è che stiamo esportando criminalità; sono loro che stanno importando i capitali della criminalità con una legislazione antiriciclaggio molto più flebile. Poi, con i capitali importano anche la criminalità.

LAURA GARAVINI. Può farci alcuni esempi rispetto ai Paesi che presentano maggiori difficoltà? Quali sono le lacune normative nei rispettivi Paesi che favoriscono questo tipo di fenomeno?

CLAUDIO CLEMENTE, *direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia*. Il primo elemento è la tipologia di UIF. Come ho detto nella

relazione, vi sono diverse tipologie di UIF, amministrativa, giudiziaria e mista. Per noi, la nostra struttura — quella amministrativa — è la migliore. Tuttavia, a prescindere da questo ragionamento, quando non c'è distinzione fra l'attività di analisi finanziaria, che in Italia è attribuita alla UIF, che è un organismo amministrativo, e l'analisi investigativa, che è di un altro tipo, non si ha un miglioramento perché non si ha uno specialista per ogni tipologia di attività.

Noi facciamo l'analisi finanziaria, quindi rintracciamo i flussi finanziari. La prova concreta dell'origine illecita dei fondi deve darla, però, l'attività investigativa. La nostra struttura non sa fare l'attività investigativa. Una FIU mista, sulla base dell'esperienza che abbiamo, crea dei problemi di bilanciamento fra le due tipologie di attività. Già siamo, però, in una versione evoluta. Quando poi ci troviamo di fronte a FIU di polizia, è evidente che l'analisi finanziaria è sacrificata rispetto a quella investigativa, per cui non si daranno mai a un'autorità di polizia dei poteri di indagine finanziaria al pari di quelli che l'ordinamento è disponibile a dare a un'autorità amministrativa come la UIF, che è presso la Banca d'Italia.

Vi sono delle FIU europee — quella della Germania è una di queste — in cui l'attività di investigazione finanziaria è effettuata da una FIU di polizia. I poteri che vengono attribuiti a queste FIU non sono, però, analoghi a quelli dell'Italia, di conseguenza le capacità di collaborare scemano perché non hanno possibilità di indagine finanziaria analoghe a quelle nostre.

Non so se sono stato sufficientemente esplicito. Bisogna essere vigili nel successivo processo della IV direttiva. Ovviamente, non si potrà chiedere un'armonizzazione massima, ma bisogna vigilare perché vi siano — come dico nella relazione — delle strutture che bilancino gli svantaggi dell'armonizzazione minima con organismi di coordinamento che assicurino un atteggiamento omogeneo da parte delle autorità e soprattutto una omogenea ap-

plicazione di criteri per il calcolo del rischio di riciclaggio nel proprio Paese.

Noi siamo molto rigorosi. Il *risk assessment* che stiamo facendo all'interno dal nostro ordinamento è molto rigoroso. Mi auguro che ciò accada...

**PRESIDENTE.** Nonostante l'assenza della norma di autoriciclaggio?

**CLAUDIO CLEMENTE, direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia.** La valutazione del rischio è molto rigorosa. Infatti, mette in evidenza dei problemi quali l'assenza della norma sull'autoriciclaggio o l'assenza di informazione investigativa, che viene messa in luce proprio dall'*assessment* interno. Quindi, siamo coraggiosi nel mettere in luce i nostri difetti. Nel complesso il sistema funziona, anche se vi sono, per esempio, alcuni operatori che non collaborano, come gli avvocati. Ecco, noi lo diciamo esplicitamente. Non so quante altri valutatori di rischio degli altri Paesi sono altrettanto aperti e applicano criteri così rigorosi.

Per quanto riguarda la valutazione del riciclaggio, ho sempre timore quando si tirano fuori dei numeri perché sono sempre molto astratti. Vi sono due metodi per valutare il riciclaggio o meglio l'economia sommersa o illecita, di cui possiamo confrontare i dati. L'economia sommersa deriva da un'attività prevalentemente lecita, ma è frutto all'evasione fiscale, mentre l'economia illecita deriva da flussi di denaro che provengono da eventi criminali.

Ho un elenco di valutazioni fornite da diversi organismi e anche da indagini fatte dalla Banca d'Italia. La metodologia seguita porta a risultati diversi, quindi non li spenderei. Tuttavia, le faccio volentieri un promemoria su quali sono le principali conclusioni che le varie organizzazioni che si sono cimentate in questo compito hanno raggiunto.

Non abbiamo, invece, come UIF, nessun dato perché in questo momento non abbiamo il desiderio di raggiungere un obiettivo di questo genere, visto che reputiamo non scientifica la modalità utilizzata che

va bene per uno studio, ma non per un'attività finalizzata al contrasto poiché non ci dà soluzioni ai problemi che abbiamo. Quindi, non ho elementi da darle su questo. Se, invece, mi chiede il mio parere su una certa valutazione, lo faccio ben volentieri. Abbiamo una divisione analisi che si occupa proprio di queste problematiche.

Affrontiamo i problemi per quantificare i vantaggi di muoverci in certi tipi di segmenti di mercato che riteniamo più esposti al rischio di riciclaggio. Stiamo facendo delle analisi pubblicate sui rischi di riciclaggio derivanti dall'utilizzo del contante o dei bonifici all'estero. Riusciamo anche a identificare i comuni in cui l'utilizzo del contante è superiore rispetto a quello che ci aspettiamo in relazione a indicatori macroeconomici del territorio oppure sulla base della presenza di criminalità, secondo dati che provengono dal Ministero dell'interno. Riusciamo, quindi, anche a identificare l'anomalia presente nel territorio fra criminalità, dati economici e movimenti di denaro o di bonifici.

Queste analisi, però, sono finalizzate non a quantificare la dimensione del riciclaggio, ma a indirizzare la nostra azione di monitoraggio e di intervento. Tuttavia, avendo — ripeto — una divisione analisi che si occupa proprio di questo, le do volentieri la nostra opinione in merito.

**PRESIDENTE.** Potremmo anche avere anche dati relativi alla vostra analisi? Siccome stiamo verificando e studiando anche l'infiltrazione della criminalità organizzata in alcune zone del Paese, in relazione ad alcuni aspetti emerge una sorta di costante nel modo di insediamento e di penetrazione; sarebbe interessante verificare se in quelle stesse realtà ci sono dei dati di flussi finanziari sospetti, per vedere se questo coincide con la geografia dell'insediamento.

**CLAUDIO CLEMENTE, direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia.** Noi abbiamo delle mappe dell'Italia. Abbiamo cominciato da

poco ad approfondire alcune tematiche, comunque abbiamo delle mappe che identificano delle zone, secondo i nostri parametri. Si tratta, ovviamente, di un approccio sperimentale e quantitativo che cerchiamo di verificare sul campo attraverso l'analisi ispettiva.

**PRESIDENTE.** Se incrociando i dati, per esempio, con una ricerca che abbiamo fatto sull'insediamento nei piccoli comuni al nord dovesse emergere che nelle stesse realtà dove ci sono determinati reati o si sono riscontrati determinati comportamenti, si verificano anche i fenomeni rintracciati da voi, sarebbe una conferma reciprocamente importante.

**CLAUDIO CLEMENTE, direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia.** Certo, questo fa parte anche del dialogo e della collaborazione tra istituzioni che è fondamentale perché noi abbiamo dei dati, voi degli altri, ma se non li mettiamo insieme ognuno rimane della propria opinione. Noi abbiamo indagini addirittura a livello comunale.

**PRESIDENTE.** Siccome stiamo facendo questo lavoro, confrontare questi dati ci interesserebbe molto.

**LUIGI GAETTI.** Anch'io mi riserverò di leggere la relazione perché ritengo interessanti i numeri. Riguardo al fatto che i numeri delle segnalazioni sono notevolmente aumentati — ho segnato 12.500 nel 2007 e 65.000 nel 2013 — mi ha già risposto in parte, sostenendo che c'è una maggiore attenzione da parte degli enti segnalatori. Vorrei, però, chiederle se, a fronte di questi numeri, c'è anche la sensazione che vi sia una maggiore attività criminogena o se, invece, i capitali sono abbastanza stabili.

Inoltre, ultimamente si sono stabilizzate circa 6.000 segnalazioni al mese. Dati numeri così importanti, visto che le analisi che state facendo mi sembrano molto precise e compiute e permettono ulteriori implementazioni (come è emerso anche

dalla domanda della presidente), la vostra struttura riesce a sopportare una mole di lavoro tanto ampia?

**CLAUDIO CLEMENTE, direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia.** La risposta sarebbe semplicissima. Potrei dire di no, così voi direste che la UIF deve aumentare il personale. In realtà, stiamo lavorando sull'efficacia. Hanno fatto — la mia presenza risale a un anno e mezzo fa — un lavoro di efficientazione molto importante. Attualmente, stiamo portando al massimo frutto interventi di tipo procedurale che hanno consentito di lavorare, nel 2013, 92.000 segnalazioni, che sono ben più rispetto alle 70.000 che ipotizziamo.

È vero che abbiamo sacrificato altre tipologie di attività. L'autonomia della UIF consente, infatti, anche di spostare risorse da un segmento all'altro. Avremmo fatto meno analisi territoriali, ma abbiamo eliminato tutto l'arretrato. Due anni fa la UIF aveva 60.000 operazioni sospette non analizzate; adesso, sono intorno alle 5-6.000, che è fisiologico. Questo ha consentito, insieme alla velocità con cui il sistema sta procedendo a fare la segnalazione, di eliminare un altro dei luoghi comuni che consideravano l'attività anticiclaggio non fruttuosa, che è quello dei tempi necessari perché arrivassero sui tavoli dell'autorità giudiziaria e investigativa.

Oggi abbiamo normalizzato la nostra attività; siamo in grado di accettare flussi di segnalazioni più ampi rispetto a quelli che abbiamo. Probabilmente, dovremmo fare più ispezioni, ma non le facciamo perché la platea è talmente ampia che farne 30 o 40 non cambierebbe molto, quindi preferiamo lavorare di più su segmenti che danno più profitto.

**LUIGI GAETTI.** Riguardo ai capitali illeciti, crede siano in aumento in termini quantitativi?

**CLAUDIO CLEMENTE, direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia.** L'incremento del numero delle segnalazioni non porta a con-

cludere che è lo specchio di un incremento dell'attività illecita. La valutazione singola delle segnalazioni ci porta a concludere molto spesso che quel tipo di fenomeno è sempre esistito, ma non veniva segnalato o, se veniva segnalato, non veniva capito.

Quindi, oggi l'efficacia del sistema antiriciclaggio, da un lato ha fatto crescere il numero delle segnalazioni perché il sistema è più consapevole dell'esigenza di collaborare, dall'altro ha consentito di rivelare atteggiamenti criminali che già esistevano, ma non erano mai usciti fuori. Scopriamo che l'attività che oggi rileviamo come illecita da una segnalazione c'era da dieci anni (sto riferendomi a casi concreti, ma non sono sempre dieci anni); ciò vuol dire che oggi l'attività antiriciclaggio nel suo complesso consente di rivelare problemi di illeciti finanziari già esistenti da anni nel Paese e mai emersi.

Il numero delle segnalazioni dimostra, semmai, una maggiore capacità di intercettazione del fenomeno da parte dei soggetti e un migliore funzionamento del sistema antiriciclaggio. L'accusa che è stata fatta a questa crescita è che si tratta di segnalazioni difensive, nel senso che le banche, « oppresse » dall'attività degli organi di vigilanza in genere (Banca d'Italia e UIF in particolare) si vede costretta a segnalare per non essere sanzionata.

Questo è vero. Tuttavia, se consideriamo che il 50 per cento delle segnalazioni ha una valutazione tale da dare un esito investigativo, siamo a livelli di assoluta soddisfazione, anche nel confronto con Paesi esteri. Infatti, il confronto con questi Paesi dimostra che l'efficacia delle segnalazioni, in termini di esiti positivi, è quasi il doppio alla loro media.

**PRESIDENTE.** È la scoperta di una malattia grazie al fatto che si è scoperto uno strumento diagnostico. La malattia c'era, ma non avevamo lo strumento. Oggi abbiamo uno strumento diagnostico più efficace di quello degli altri, ma anche una malattia abbastanza diffusa.

**CLAUDIO CLEMENTE,** direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia. Certo, ma probabilmente le 77.000 segnalazioni ci sarebbero state anche 10 anni fa. Non escludo che la maggiore intensità dell'azione di prevenzione svolta dalle varie autorità induca i soggetti ad agire per autotutela perché le sanzioni sono molto pesanti; chiediamo, infatti, una verifica del sistema sanzionatorio anche per evitare le segnalazioni difensive. Nell'incertezza, si tende a segnalare tutto per non avere problemi.

Chiediamo, in pratica, un abbassamento dei livelli sanzionatori e soprattutto la possibilità di portare la sanzione in capo al soggetto giuridico e non alla persona fisica che dirige lo sportello, a meno che questa non sia coinvolta direttamente nella procedura.

Il rischio che corriamo è di sanzionare il direttore della piccola filiale della banca di una sede provinciale, ma di non condannare per riciclaggio l'autore del riciclaggio stesso perché la prescrizione non porta la condanna. Insomma, condanniamo il direttore della filiale, che magari, in buona fede, ha omesso, non è stato diligente o è stato superficiale, ma non connivente, con sanzioni pesantissime, fino al 40 per cento degli importi defilati. Per questo chiediamo un sistema sanzionatorio più attento a questi problemi che deflazioni quella parte delle segnalazioni data dalla protezione. Cerchiamo, quindi, di migliorare il sistema, anche se lo consideriamo buono. Non si può dire, però, che tutto quello che è segnalato è fatto per proteggere il sistema perché i dati che abbiamo dimostrano il contrario.

**ANDREA VECCHIO.** Anzitutto, mi scuso per essere arrivato in ritardo e non aver ascoltato tutta la sua relazione. Ho notato, verso la conclusione del suo intervento, che ha messo l'accento sull'opportunità di inasprimento delle pene detentive per chi è scoperto a fare riciclaggio.

Ora, lei non crede che sarebbe più opportuno, anziché concentrarci sulle pene detentive — visto che i riciclatori

sono delinquenti abituali a cui il carcere non fa paura, quanto che gli sia tolto il patrimonio — pensare a una norma che, individuando un riciclaggio e quindi un riciclatore, permettesse di sequestrare tutto il patrimonio del riciclatore, non solo quello sospetto di provenienza illecita?

Capisco di essere giacobino. Credo, però, che la minaccia di pene detentive sia meno efficace della minaccia del sequestro del patrimonio per intero. Questa è la prima cosa che le vorrei chiedere.

In merito alla seconda cosa, desidero che lei non la interpreti come una provocazione perché ho assoluto rispetto della vostra istituzione, che credo sia quella che funziona meglio nel nostro Paese, tanto è vero che in alcune occasioni l'ho citata e la cito ad esempio (poi, fuori microfono le dirò un particolare).

Mi riferisco alla responsabilità della Banca d'Italia nel controllo di tutti gli istituti di credito italiani che hanno consentito delle enormi speculazioni con i titoli spazzatura, che vedono molte banche in *default* e hanno visto restringere complessivamente il credito a favore delle imprese perché tutti i finanziamenti che la Banca europea ha elargito sono stati, per la totalità, destinati a ricoprire le perdite delle banche. Credo che questa sia una maniera sbagliata di gestire un patrimonio finanziario che è del Paese. Ecco, vorrei conoscere il suo punto di vista, pregandola di non intendere come provocatoria questa mia richiesta.

Da ultimo, quanti dipendenti ci sono nell'istituto che lei dirige?

CLAUDIO CLEMENTE, *direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia*. Cominciamo dall'ultima che è più facile. Scherzi a parte, non chiedevo un inasprimento delle pene in maniera esplicita. Chiedo, invece, che vengano puniti perché spesso la prescrizione lo impedisce.

Uno dei ragionamenti che ho sentito quando ho assunto l'incarico è che non ci fosse nessuna condanna per riciclaggio, il che vuol dire che il sistema non funziona perché non porta alla condanna di nessun

soggetto. Infatti, agisce la prescrizione; l'autoriciclaggio non è punito; in genere, si tende a dire di aver concorso a reato presupposto perché la pena è inferiore a quella per il riciclaggio.

Insomma, c'è un sistema penale a presidio del riciclaggio che non consente di arrivare alla punizione reale del soggetto che ha riciclato. Più che chiedere un inasprimento delle pene, chiedevo la realizzazione dell'effetto penale sul riciclatore, agendo sul riciclaggio, sulla prescrizione e così via. Questa è la mia osservazione.

Sul sequestro del patrimonio, l'attività che svolgiamo consente di arrivare ai sequestri del patrimonio oggetto dell'attività di riciclaggio. Per andare oltre, bisogna valutare la compatibilità del quadro giuridico e costituzionale. Non sono un giurista, ma immagino ci siano limiti di questo genere.

Oggi, comunque, riusciamo a sequestrare anche all'estero i fondi riciclati attraverso la possibilità di sospendere le operazioni sospette di riciclaggio, quindi di dare il tempo al giudice di effettuare i sequestri prima che i fondi prendano il largo. Questo è un fatto molto importante. Il numero delle sospensioni è aumentato negli ultimi anni.

L'altra domanda è molto complicata e non mi compete come titolare di questa Unità. Provo, però, a dare una risposta a livello personale sulla base della mia esperienza passata di vigilanza. Dobbiamo sempre considerare — lo dico con orgoglio di istituto — che il sistema bancario italiano al momento della crisi dei mercati finanziari globali non ha avuto sostanzialmente perdita, a differenza degli altri ordinamenti anche europei.

Lo Stato non ha pagato nulla, se non molto marginalmente, della crisi del sistema finanziario. Questo dimostra che la vigilanza è stata attenta e ha preparato un sistema che ha resistito alla crisi. Questo è oggettivo. Lo dico ormai da fuori della vigilanza, ma bisogna considerare questo aspetto.

Gli altri aspetti collegati dall'attività di investimento e di finanziamento apparten-

gono a questioni macroeconomiche e non tipicamente di vigilanza. Quello che possiamo dire è che, anche nella nostra attività di antiriciclaggio, abbiamo intercettato numerosi fenomeni di utilizzo dei fondi di terzi da parte delle banche in maniera impropria e siamo intervenuti in maniera molto dura e drastica in diversi casi che hanno avuto anche l'onore della cronaca.

Quei casi di utilizzo improprio di mezzi finanziari gestiti dalle banche a opera non della direzione generale della banca, ma di operatori di minore livello che, però, avevano fatto danni rilevanti all'esterno, sia da parte delle banche, sia da parte degli operatori finanziari, sono stati intercettati e assicurati in maniera proficua.

Il numero delle persone del mio ufficio è pari a 130, ma, secondo gli auspici, dovremmo arrivare a 140.

**PRESIDENTE.** Ringrazio e rinnovo la richiesta di questo materiale, che potrete anche fornirci in via riservata o addirittura secretarlo, se ci sono problemi. Per noi sarebbe molto importante poter incrociare questi dati; naturalmente siamo disponibili a offrire i nostri.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.10.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. RENZO DICKMANN**

---

*Licenziato per la stampa  
il 22 settembre 2015.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00



\*17STC0012060\*