

fa un appuntamento di questa natura sarebbe passato inosservato a Palermo; un appuntamento di questo livello sarebbe stato giudicato dalla gente come un involucro pieno di parole dopo il quale vi sarebbe stato solo qualche articolo di giornale per occupare per qualche ora la memoria di alcuni addetti ai lavori. Oggi Palermo e la Sicilia sono un'altra cosa: c'è una società in trasformazione ed un incontro di questo livello non è soltanto un incontro tra addetti ai lavori.

Discuterete per due giorni di uno dei temi più importanti legati alla lotta contro la criminalità organizzata e il risultato dei vostri lavori costituirà un'altra pietra che si aggiungerà alla costruzione dell'edificio positivo della nuova Sicilia. L'occasione è utile al Parlamento siciliano che ritiene che questo incontro è stato organizzato a Palazzo dei Normanni non soltanto perché è una sede straordinaria dal punto di vista architettonico; credo che organizzare un Convegno di questo livello a Palazzo dei Normanni sia anche doveroso sul piano delle collaborazioni istituzionali che devono aprirsi nel momento in cui si discutono materie così complesse e così travolgenti nel cambiamento della società civile.

Onorevole presidente Del Turco, la Sicilia ha fatto molta strada in questi anni. Qualche mese prima dell'assassinio di Giovanni Falcone, intervenendo ad un convegno a Siracusa e facendo riferimento a qualche articolo giornalistico che diceva che lo Stato si era arreso alla mafia, Paolo Borsellino ebbe a dire che lo Stato non può essersi arreso alla mafia per la semplice ragione che non ha mai combattuto contro la mafia: ci si arrende soltanto dopo aver combattuto. Credo che se Paolo Borsellino potesse parlare oggi non direbbe le stesse cose, perché naturalmente nel frattempo tutti hanno lavorato, dalla politica ad ogni forma istituzionale, per il cambiamento della società. Credo che questo sia già un grande risultato.

Ecco allora le ragioni per le quali, in qualità di Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, desidero non soltanto salutarvi per aver scelto fisicamente Palazzo dei Normanni ma anche perché simbolicamente è giusto che uno tra i più antichi Parlamenti del mondo accolga con tutta la sua autorevolezza un Convegno

— 10 —

su un tema così importante. Grazie a tutti e buon lavoro. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Cristaldi e senza ulteriori indugi entriamo nel vivo dei lavori del nostro Convegno.

Do la parola al professor Bruno Bianchi, direttore centrale per la vigilanza creditizia e finanziaria della Banca d'Italia, il quale svolgerà una relazione sul tema «Vigilanza sugli intermediari finanziari e contrasto al riciclaggio».

BIANCHI Bruno, *direttore centrale per la vigilanza creditizia e finanziaria della Banca d'Italia*. Desidero anzitutto rivolgere un vivo ringraziamento al presidente della Commissione parlamentare antimafia, senatore Del Turco, per l'invito a partecipare all'incontro odierno, su un tema di grande attualità come quello della lotta al riciclaggio dei capitali di provenienza illecita.

L'azione di contrasto al riciclaggio è un elemento strategico nell'esercizio della vigilanza sugli intermediari e sui mercati finanziari. Essa, in una visione di ampio respiro, è uno strumento di tutela dell'ordine economico e riguarda non solo la funzione di vigilanza, ma anche la politica del credito. Infatti, uno sviluppo economico equilibrato e duraturo del paese richiede un sistema finanziario composto da imprese che operano in modo corretto, trasparente ed efficiente. L'azione di operatori criminali, in grado di manovrare ingenti capitali di provenienza illecita, costituisce una minaccia per il sistema creditizio e per il mercato finanziario, distorce il gioco della concorrenza, determina gravi inefficienze allocative e gestionali ed aumenta il rischio di crisi.

L'apertura delle economie nazionali, l'integrazione dei mercati e lo sviluppo dell'attività bancaria internazionale hanno reso più difficile la lotta al riciclaggio e richiesto un aumento della cooperazione fra le autorità nazionali di vigilanza.

Il diffondersi dei conglomerati finanziari, costituiti da società operanti in segmenti di mercato differenti, rende complessa l'individuazione delle relazioni intragruppo e meno agevole la ricostruzione della loro operatività.

L'estesa applicazione della telematica nelle transazioni finanziarie e la diffusione dell'uso della moneta elettronica possono es-

sere di ostacolo all'analisi delle operazioni, in special modo quando sono effettuate da soggetti non sottoposti a vigilanza oppure localizzati in paesi dotati di una legislazione antiriciclaggio inadeguata.

Questi fattori, singolarmente e nel loro complesso, possono indebolire il sistema dei controlli tradizionali e rendono necessario un costante adeguamento delle tecniche di analisi e delle modalità di controllo.

Il prevalere dei principi dell'economia di mercato e della concorrenza ha reso necessario orientare il sistema di vigilanza bancario verso l'uso di regole generali e di coefficienti di bilancio che non ledono l'autonomia imprenditoriale del banchiere; infatti, l'azione di supervisione si rivolge non a singoli fatti di gestione, come avveniva in passato, ma alla valutazione del complessivo andamento dell'impresa bancaria.

Tuttavia, un'analisi meramente quantitativa non è sufficiente a neutralizzare i rischi di fragilità finanziaria dell'intermediario. Accanto ai rischi quantificabili che devono essere misurati e fronteggiati da adeguate risorse patrimoniali, cresce l'importanza degli aspetti qualitativi della gestione e la possibilità, in un contesto di spiccata autonomia, di comportamenti infedeli o fraudolenti. Diviene fondamentale, pertanto, per la Banca d'Italia mantenere un dialogo continuo con i soggetti sottoposti alla sua vigilanza, nel quale la fiducia e la riservatezza sono funzionali alla significatività ed all'efficienza dell'azione di monitoraggio.

La maggiore complessità dei sistemi finanziari accresce le possibilità di penetrazione criminale. Questa può avvenire mediante l'acquisizione da parte delle organizzazioni criminali di un'influenza diretta sulla gestione dell'azienda bancaria. Più esposti a tale rischio sono gli intermediari di piccole dimensioni, collocati in contesti ambientali economicamente arretrati e caratterizzati da un minor grado di competitività e di trasparenza; questi costituiscono in qualche modo un terreno fertile per lo sviluppo di attività illecite.

L'asservimento di un intermediario è potenzialmente più agevole in presenza di un eccessivo accentramento dei poteri di gestione all'interno di un'azienda; l'assenza di dialettica comporta

l'affievolimento dell'efficacia dei controlli interni, che possono assumere caratteristiche meramente formali.

Le organizzazioni criminali necessitano peraltro, per riciclare le disponibilità rivenienti dalle proprie attività, di operare su mercati adeguatamente sviluppati. Gli ingenti flussi di denaro che affluiscono su tali mercati e la dimensione internazionale delle transazioni creano un elevato grado di mimetismo di queste operazioni. L'infiltrazione criminale nel sistema finanziario, in questo caso, può avvenire attraverso il coinvolgimento inconsapevole dell'intermediario bancario. L'inserimento in uno degli snodi dell'operazione di riciclaggio di un intermediario, specie se conosciuto sul mercato per la sua affidabilità ed integrità, può far conto sull'abbassamento della soglia di attenzione, naturale in un ambiente sano, e permette di meglio raggiungere gli scopi criminali.

Il testo unico delle leggi bancarie individua le finalità dei poteri della Banca d'Italia nella sana e prudente gestione degli intermediari vigilati, nella stabilità, nel buon andamento e nella competitività del sistema finanziario nel suo complesso. Tali finalità per loro natura sono incompatibili con il coinvolgimento, anche inconsapevole, di un intermediario in operazioni di riciclaggio. Una gestione bancaria sana e prudente significa, da un lato, ricerca dell'efficienza e della redditività ed estraneità a interessi impropri, dall'altro, rispetto dei canoni di avversione al rischio tipici dell'attività bancaria.

I fini dell'azione di vigilanza mettono in luce il contributo che la Banca d'Italia può fornire nel quotidiano esercizio delle proprie funzioni per prevenire il coinvolgimento del sistema finanziario in attività criminali. Innanzi tutto, i controlli sull'accesso al mercato e la verifica delle caratteristiche dei requisiti di professionalità e di onorabilità degli amministratori delle banche; in secondo luogo, la verifica della qualità degli assetti proprietari delle banche e in particolare gli azionisti delle banche; in terzo luogo, la tutela della concorrenza nel settore creditizio. Tutti questi fattori concorrono a prevenire, a scoraggiare e a far emergere eventuali strumentalizzazioni degli intermediari per finalità illecite.

L'accentuazione dei profili di autonomia dell'azienda bancaria nel nuovo quadro legislativo si accompagna evidentemente al-

l'assunzione di maggiori responsabilità da parte degli amministratori della banca. L'attenzione del legislatore e delle autorità di vigilanza si è spostata verso l'adeguatezza delle strutture di governo societario, che devono essere atte a garantire un'amministrazione corretta nell'interesse dei risparmiatori e degli investitori. In questo schema di autonomia ne risultano valorizzati i profili dei controlli interni degli intermediari: un efficace sistema di controlli interni previene le deviazioni dalle regole della sana e prudente gestione, rappresenta un valido strumento di difesa dalle aggressioni criminali al tessuto connettivo dell'impresa e garantisce la corretta applicazione delle regole sulla circolazione del denaro.

Accanto agli strumenti propri della vigilanza sul sistema creditizio e finanziario, ulteriori possibilità di intervento sono attribuite alla Banca d'Italia, che agisce in questo ambito d'intensa con l'Ufficio italiano dei cambi (UIC), dalla normativa antiriciclaggio. Questa disciplina pone limitazioni, come è noto, all'uso del contante e degli altri mezzi di pagamento anonimi, vieta che i pagamenti siano effettuati da intermediari non abilitati, prevede regole di identificazione della clientela nonché di registrazione dei relativi dati in appositi archivi informatici, stabilisce un obbligo di segnalazione all'UIC, in caso di fondato e ragionevole sospetto circa la provenienza illecita del denaro o di altri beni oggetto di operazioni finanziarie. Agli operatori si richiede una collaborazione di intensità crescente nella prevenzione dell'utilizzo illecito degli intermediari e del sistema dei pagamenti. La Banca d'Italia, allo scopo di facilitare i compiti di collaborazione attiva delle banche e dei vari intermediari finanziari, ha emanato le «Indicazioni operative per le segnalazioni di operazioni sospette», conosciute con il termine di «decalogo», che offrono elementi per valutare i profili di anomalia delle operazioni finanziarie, e sono basate sul principio fondamentale di conoscere le controparti con le quali si opera.

Il decreto legislativo n. 153 del 1997, di riforma della disciplina antiriciclaggio, ha affidato all'UIC il compito di accentrare e verificare le segnalazioni di operazioni sospette. La Banca d'Italia in questo contesto collabora alla fase di approfondimento dell'analisi delle segnalazioni; si incrementa così la significatività dell'in-

formazione trasmessa che, arricchita di altre notizie disponibili presso le autorità di vigilanza, può fare ingresso nell'area delle indagini penali in modo più intelligibile ed efficace. Le ispezioni di vigilanza della Banca d'Italia sono volte in tale materia a verificare l'adeguatezza degli assetti organizzativi, mediante il sondaggio di campioni significativi di attività operativa.

Le autorità creditizie hanno tradizionalmente posto i meccanismi di prevenzione al centro della strategia antiriciclaggio; è qui che l'azione amministrativa può giocare un ruolo specifico e importante. Peraltro è evidente che la prevenzione non esaurisce la gamma degli strumenti di lotta. Essa deve essere accompagnata da un'efficace azione di repressione dei comportamenti fraudolenti. Il contributo della Banca d'Italia si estende anche a tale versante: essa garantisce il supporto tecnico necessario per l'analisi finanziaria nel corso dei procedimenti penali di particolare rilevanza; sono costantemente alimentati flussi informativi con le forze di polizia e la magistratura. La legge espressamente prevede che, anche nel corso di un'indagine penale e in deroga al segreto istruttorio, il Governatore della Banca d'Italia sia informato dal giudice quando vi sia motivo di ritenere che fatti di riciclaggio siano avvenuti attraverso il coinvolgimento di intermediari bancari. Di particolare rilievo sono poi gli accordi raggiunti con la Direzione nazionale antimafia, in forza dei quali è stato attivato un agile meccanismo di scambio di informazioni utili per il perseguimento delle rispettive finalità istituzionali.

Nell'esercizio della funzione di vigilanza possono riscontrarsi talora anomalie gestionali di rilievo penale. L'intermediario che opera in modo illecito immette, per ostacolare la ricostruzione della propria reale operatività, dati inattendibili nei circuiti informativi che lo legano alle autorità. Tuttavia, un flusso continuo di dati non fedeli può far emergere aspetti di incoerenza e alla lunga determinare una situazione insostenibile per l'intermediario «deviante»; la complessiva attività di vigilanza, in particolare l'ispezione *in loco*, può portare all'accertamento della falsità.

All'azione dei pubblici poteri si affianca il contributo della comunità finanziaria. Gli intermediari assumono una posizione privilegiata, che può fornire un contributo di rilievo nel contra-

stare il riciclaggio, soprattutto attraverso le segnalazioni di operazioni sospette, che ho poc'anzi ricordato. Nel disegno del legislatore, il tentativo di far affluire nel circuito finanziario legale capitali di provenienza illecita dovrebbe mettere in allarme le terminazioni nervose del sistema, generando in esso una pronta reazione. Ma perché il meccanismo possa funzionare è necessaria una convinta adesione degli intermediari allo spirito delle norme antiriciclaggio, prima ancora che alle regole formali di dettaglio. La scelta di affidare agli operatori un ruolo attivo pone delicate questioni al legislatore e alle autorità di vigilanza. Aver inizialmente considerato le disposizioni antiriciclaggio quali costi estranei alle finalità dell'impresa, unitamente alle innegabili carenze dell'impianto normativo originario, può aver ritardato il recepimento da parte degli intermediari dei valori che sorreggono tale disciplina. Dietro queste difficoltà iniziali si celava una tensione tra lotta al riciclaggio e regole imprenditoriali, quasi che il perseguimento dell'una fosse di ostacolo al rispetto delle altre. Invero, il rispetto della normativa antiriciclaggio è coerente con il perseguimento del fine di profitto; non snatura certamente le regole dell'impresa. Queste si sono affermate nel settore bancario dopo un lungo e faticoso cammino; si tratta di una conquista da difendere, contro le tendenze talvolta emergenti ad una funzionalizzazione dell'attività creditizia per finalità ad essa estranee.

Gli interventi di modifica a cui è stata sottoposta la pur giovane disciplina antiriciclaggio riflettono un processo di assestamento ancora in corso; sono spesso orientati a tutelare esigenze tecnico-operative degli intermediari. Credo che la sensibilità che il legislatore dimostra adeguando l'ambiente normativo alle esigenze degli operatori conferma che le norme antiriciclaggio non intendono porsi come una sovrastruttura che intralcia la speditezza delle transazioni. Le limitazioni alla circolazione del contante, le norme sulla registrazione delle operazioni, l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, costituiscono un ulteriore, importante capitolo della disciplina dell'intermediazione, che completa lo statuto normativo del mercato finanziario. Il filo che rafforza la trama dell'azione di contrasto ai fenomeni criminali nel settore finanziario può essere individuato nel riconoscimento del valore

etico di comportamenti professionali corretti; si ricompongono, così, interessi non immediatamente percepibili come convergenti, quali, appunto, la lotta al riciclaggio e la logica d'impresa.

Su un piano generale, le imprese mostrano una sensibilità particolare al tema della reputazione e delle fiducia che lega l'impresa stessa al suo mondo e alla sua clientela. Le imprese sono disposte ad affrontare costi ingenti per riparare ai possibili danni di immagine derivanti dal lancio sul mercato di un prodotto difettoso, confermando, in tal modo, il rilievo economico della reputazione e del rapporto di fiducia con la clientela. In questa logica, i costi che la disciplina impone si configurano come ordinari oneri d'esercizio dell'impresa. L'adesione a modelli etici di comportamento finisce con l'acquisire rilievo certamente anche economico; illumina le connessioni tra la dimensione sociale del contrasto al riciclaggio e la logica d'impresa; arricchisce di principi l'agire nella finanza; ricompone, in sintesi, in un quadro coerente e razionale le direttrici di sviluppo della normativa finanziaria. L'integrità dei mercati è stata di recente recepita, a livello normativo, tra gli obiettivi verso i quali deve tendere il comportamento degli intermediari nell'esercizio dei servizi di investimento (articolo 21 del decreto legislativo n. 58 del 1998). Si tratta di un'acquisizione ancora parziale, riferita ad un particolare settore, ma l'affermazione conserva tutta la sua rilevanza; mostra il cammino che la normativa del mercato finanziario ha intrapreso, rendendo possibili ulteriori prese di posizione da parte del legislatore.

Passo ora a darvi qualche elemento di valutazione prospettica. Il diffondersi della consapevolezza delle ragioni, soprattutto economiche, della lotta al riciclaggio non significa che gli obiettivi fissati dalla disciplina del settore siano stati pienamente raggiunti. Il quadro normativo, credo, richiede ulteriori interventi di razionalizzazione. Il decreto legislativo n. 153 del 1997, nel prevedere uno stretto coordinamento tra l'azione amministrativa di vigilanza e le indagini penali, costituisce un solido fondamento per un'efficace azione di contrasto. Permangono talune carenze, riconducibili alla frammentarietà degli interventi succedutisi nel tempo. Appare imprescindibile il consolidamento di queste disposizioni di settore in un *corpus*. Il testo unico delle disposizioni di

settore dovrà collocarsi in modo coerente al fianco dei testi unici bancario e della finanza, contribuendo a costruire un'organica disciplina dell'intermediazione creditizia e finanziaria.

Anche sul piano dell'azione di vigilanza occorre una continua opera di adeguamento alle nuove realtà. La forte interdipendenza tra i mercati impone, in particolare, un potenziamento dei già stretti rapporti di collaborazione tra le autorità di controllo a livello nazionale e internazionale, e particolare attenzione richiedono le relazioni con gli intermediari provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea, talvolta dotati di una legislazione bancaria e antiriciclaggio inadeguata. La Banca d'Italia è fermamente impegnata nel verificare il rispetto delle disposizioni antiriciclaggio, in particolare attraverso lo strumento ispettivo. L'accertamento dell'adeguatezza degli assetti organizzativi permette di cogliere il grado di adesione dell'intermediario all'approccio «collaborativo». È in corso la messa a punto di un aggiornamento delle «Indicazioni operative per la segnalazione di operazioni sospette», il cosiddetto «decalogo», che terrà conto dell'evoluzione del mercato finanziario, delle novità introdotte dal decreto legislativo n. 153 del 1997, nonché dell'esperienza in materia di lotta al riciclaggio.

Mi avvio ora a concludere queste mie brevi valutazioni. Nel campo dell'antiriciclaggio agiscono forze che non sempre muovono nella stessa direzione. La velocità raggiunta dagli scambi, la competizione tra ordinamenti, la dimensione privatistica dell'attività di intermediazione e le esigenze dell'indagine penale sono espressione di interessi e valori che possono essere tutti pienamente coerenti e tutelati allo stesso momento. Si accentua la necessità di trovare un equilibrio dinamico tra gli interessi generali in gioco. La disciplina antiriciclaggio può essere paragonata ad un *metal detector*: deve essere sensibile nell'individuazione di soggetti malintenzionati, ma flessibile e rapida in modo da evitare inutili ritardi a chi non è animato da fini criminali. Nella misura in cui l'ordinamento sarà in grado di adottare soluzioni equilibrate ed efficaci si compirà un ulteriore passo verso un mercato nel quale i tentativi di infiltrazione criminale siano isolati e respinti dagli stessi intermediari: e ciò non tanto per il timore di sanzioni, ma

perché l'agire in conformità ai principi etici è una scelta economicamente razionale. (*Applausi*)

PRESIDENTE. Grazie, professor Bianchi. Le relazioni che ascolteremo saranno messe a disposizione di quanti ne sono interessati, ed in seguito il resoconto completo degli atti del convegno sarà raccolto in un volume.

Do ora la parola al dottor Pier Antonio Ciampicali, direttore dell'Ufficio italiano dei cambi, che svolgerà una relazione sul tema: «L'attuazione del decreto legislativo n. 153 del 1997: la nuova organizzazione dell'Ufficio italiano dei cambi».

CIAMPICALI Pier Antonio, *direttore dell'Ufficio italiano dei cambi*. Grazie, presidente Vendola, e grazie alla Commissione antimafia e al suo presidente, senatore Del Turco, per questa iniziativa che ritengo di particolare valore e di grande utilità per lo sviluppo della lotta e degli approfondimenti in materia di contrasto al riciclaggio. Complimenti anche per l'organizzazione di questo convegno, che vanno estesi alla Guardia di finanza e alla Regione Siciliana.

Il mio intervento sarà molto breve e circostanziato. Esso si baserà sulle innovazioni introdotte dal decreto legislativo n. 153 del 1997 in materia di contrasto antiriciclaggio, con riferimento ai compiti che questo decreto ha affidato all'Ufficio italiano dei cambi (UIC). Cercherò di analizzare molto rapidamente ciò che è stato fatto, ciò che resta da fare, quali sono i problemi ancora in piedi e sui quali occorre intervenire. La logica del decreto legislativo n. 153 credo sia nota a tutti; è una logica che ha dato un'impostazione operativa, distinguendo la componente dell'analisi finanziaria dalla componente investigativa. Questo nel convincimento che il riciclaggio è innanzi tutto un problema finanziario; pertanto con un approccio che si rifà ad una componente di analisi finanziaria è possibile avere dei punti di attacco innovativi rispetto a quelli che sono stati finora applicati, che sono connessi essenzialmente alla metodologia di indagine di tipo investigativo della magistratura e delle forze di polizia. Solo in questo modo si giustifica l'affidamento di compiti ad una struttura specializzata dal punto di vista finanziario come l'UIC, che altrimenti non avrebbe

---

- 19 -

---

ovviamente né i mezzi né la competenza per essere un competitore — lo dico in questi termini sportivi — della magistratura specializzata e delle forze di polizia.

Quindi, la logica è di trovare nell'approccio finanziario delle vie di accesso alla scoperta di forme di riciclaggio che le modalità di indagine investigativa finora applicate non sono state idonee a far emergere. È un'analisi complessa perché, quando si tratta di riciclaggio l'atto criminale presupposto è già arrivato a compimento ed ha realizzato il suo obiettivo, quello del profitto. Pertanto, una struttura che è stata capace di portare a compimento un atto criminale complesso e ha realizzato il relativo profitto è sicuramente capace anche di manovrare dal punto di vista finanziario in maniera tale da nascondere gli elementi di conoscenza degli autori dell'atto criminale stesso.

In questo contesto all'UIC sono stati affidati dal decreto legislativo n. 153 del 1997 dei compiti molto precisi, che io illustrerò molto rapidamente indicando — come ho detto all'inizio — quali sono state le cose fatte e quali problemi sono ancora in piedi.

Per quanto riguarda le cose fatte, dal punto di vista della normativa concernente il trasferimento all'UIC delle segnalazioni delle operazioni sospette rilevate dagli intermediari finanziari abilitati, il provvedimento ha affidato all'Ufficio il compito di emanare istruzioni applicative sull'utilizzo delle procedure informatiche e telematiche per la trasmissione delle segnalazioni; questo è stato avviato e sta funzionando bene. Il sistema informatizzato infatti è in grado di dare in tempo reale una specifica della morfologia delle operazioni segnalate e dello stadio di avanzamento dell'analisi delle operazioni medesime.

L'UIC deve poi effettuare i necessari approfondimenti su tali segnalazioni, prima di trasmetterle alle autorità investigative. Anche in questo caso è stato avviato un sistema molto accurato di approfondimento delle segnalazioni; c'è una struttura, appositamente organizzata all'interno dell'UIC, che realizza in maniera efficiente e continua questo processo dal momento dell'arrivo della segnalazione dall'intermediario finanziario fino alla trasmissione all'autorità investigativa, che — come è noto — è costituita dalla

DIA e dal Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza.

Il decreto legislativo specifica inoltre che l'Ufficio può avvalersi, per gli approfondimenti relativi a queste segnalazioni, dei dati contenuti nell'anagrafe dei conti e dei depositi di cui all'articolo 20, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413; questo non è ancora avvenuto perché tale anagrafe non è stata ancora costituita.

Il decreto legislativo n. 153 del 1997 inquadra altresì in maniera più corretta e completa il ruolo di questa anagrafe, spostandolo da quello prevalente di tipo tributario, che aveva nella sua configurazione originaria, ad un aspetto più specificamente connesso alla problematica dell'antiriciclaggio; quindi la collocazione logica di questa anagrafe è definita, ma manca ancora l'attuazione pratica.

L'Ufficio poi — continua a specificare il decreto — può acquisire ulteriori dati e informazioni presso i soggetti di cui all'articolo 4, cioè presso gli intermediari abilitati in ordine alle segnalazioni trasmesse.

L'altro compito attribuito all'Ufficio, quello di utilizzare i risultati delle analisi effettuate ai sensi dell'articolo 5, comma 10, della legge n. 197 del 1991, è uno dei punti di maggiore interesse per quanto concerne gli approfondimenti futuri in questa materia. L'articolo 5, comma 10, prevede infatti che l'UIC possa effettuare delle analisi statistiche mirate ad identificare anomalie di tipo statistico che si verificano nell'ambito delle operazioni che a norma di legge sono inserite negli archivi unici informatici degli intermediari finanziari abilitati. L'integrazione tra questo tipo di analisi e la segnalazione delle operazioni sospette è la via che, ad avviso dell'UIC, può portare ai risultati più significativi. Come abbiamo sentito anche dall'intervento del dottor Bianchi, la logica del coinvolgimento dell'intermediario abilitato, nel responsabilizzarsi al momento della rilevazione di anomalie di operazioni compiute presso di esso, presenta dei punti di difficoltà che sono connessi sia alla conoscenza, sia al fatto che soggetti operativi noti possono all'improvviso passare sotto il controllo di organizzazioni criminali e quindi rimanere nascosti nei confronti dell'intermediario

abilitato. Sotto questo aspetto riteniamo essenziale uno strumento idoneo ad individuare segnali di anomalia che prescindano dalla conoscenza del soggetto.

Lo strumento statistico basato su una modalità di indagine informatica di tipo probabilistico, particolarmente complessa e sofisticata dal punto di vista tecnico, costituisce la speranza maggiore, a nostro avviso, per il futuro. Per il funzionamento dei sistemi di analisi basati su grandi masse di dati è necessario avvalersi di una serie storica di una certa consistenza, che si è formata nel tempo (sostanzialmente a partire dal 1994, quindi disponiamo di oltre tre anni interi di informazione). È una base dati di grande importanza perché ogni anno si arricchisce di informazioni relative a quasi 400 milioni di operazioni superiori a 20 milioni di lire, che sono compiute presso gli intermediari abilitati e che sono automaticamente immagazzinate nell'archivio unico informatico dell'intermediario e poi trasmesse in forma aggregata all'UIC.

C'è la possibilità, dal punto di vista statistico, matematico, probabilistico, di rilevare alterazioni nei flussi e nei comportamenti degli intermediari e di certi soggetti identificabili per categorie, in modo da poter arrivare ad un approfondimento mirato che consenta di verificare poi, con la conoscenza dell'intermediario, la realtà dell'operazione compiuta. Naturalmente, in questo caso bisogna concentrare le analisi nei settori che sono più a rischio.

In questo momento l'attenzione dell'UIC è indirizzata verso le operazioni compiute nei confronti dei paesi cosiddetti *off-shore*, dove le norme fiscali, contabili e di vigilanza sono particolarmente permissive. Quindi, oltre ad attrarre soggetti che operando correttamente nell'ottica degli obiettivi aziendali, cercano di risparmiare sui costi avvalendosi dei vantaggi di questi centri, tali paesi attirano anche coloro che hanno interesse a nascondere l'origine di flussi di denaro e ad inserirli nel circuito bancario legale, nella maniera più *soft* possibile, meno suscettibile di attrarre l'attenzione.

Dell'analisi delle operazioni sospette parlerà nel pomeriggio il capo del servizio antiriciclaggio dell'UIC, dottor Righetti; non mi soffermerò quindi su di esse. Voglio soltanto sottolineare, tut-

---

— 22 —

---

tavia, che si sta avviando in questa fase di analisi innanzi tutto una collaborazione molto positiva sia con gli altri enti preposti alla vigilanza sugli intermediari finanziari (in primo luogo la Banca d'Italia, l'Isvap e la Consob) sia per quanto concerne le modalità di trasmissione delle informazioni agli enti preposti all'analisi e all'approfondimento investigativo.

Ci sono degli aspetti che possono essere ancora meglio definiti, in particolare quelli relativi ai rapporti tra magistratura e UIC per quanto concerne il segreto previsto dalla legge sulla gestione delle operazioni sospette, segreto che per la sua parte l'Ufficio sta proteggendo nella maniera più rigorosa possibile; infatti, sono stati realizzati dei *software* che prevedono delle forme di crittografia, anch'esse particolarmente avanzate, affinché nel flusso tra l'intermediario segnalante e l'UIC si eviti assolutamente il rischio di fughe di informazioni.

Proprio per quegli aspetti che devono essere ancora meglio approfonditi e messi a punto, si ritiene particolarmente importante procedere in tempi brevi alla realizzazione del testo unico sull'attività antiriciclaggio. Ormai la normativa in materia ha una vita ultradecennale; infatti, anche se l'atto formale di nascita è la legge n. 197 del 1991, essa è stata preceduta da altri provvedimenti specifici. È arrivato il momento di definire un testo unico attraverso il quale emergano con certezza i ruoli e i compiti e che soprattutto miri alla completezza del sistema delle informazioni, senza nel contempo rappresentare un costo troppo elevato per i soggetti tenuti all'invio delle informazioni di base. Questo è un elemento particolarmente importante, nel momento in cui si sta realizzando a livello europeo un'unità monetaria e quindi una convergenza dei sistemi bancari e finanziari, che deve necessariamente accompagnarsi anche ad un'omogeneizzazione della normativa antiriciclaggio. Il passaggio dalle valute nazionali all'Euro comporterà problemi nuovi e di difficile soluzione; ci sono studi, ovviamente basati su ipotesi, per capire se il passaggio dalle valute nazionali ad un'unica valuta rappresenterà per i paesi che faranno parte del sistema una facilitazione o un ostacolo all'attività di riciclaggio: ci sono elementi a favore dell'una tesi ed elementi a favore dell'altra. Credo che questo potrà essere un settore di approfondimento

di particolare interesse da parte di tutti noi e soprattutto della Commissione parlamentare antimafia.

Ritengo che nessuno possa prescindere dal convincimento che per procedere e ottenere dei risultati effettivi in materia di antiriciclaggio occorre avere una normativa assolutamente omogenea a livello dei paesi industriali evoluti. Per quello che è il nostro ruolo e il nostro compito, come UIC, cerchiamo di muoverci su questa linea, sia nell'ambito del GAFI sia all'interno del Gruppo Egmont, che riunisce le *Financial Intelligence Units* di gran parte dei paesi economicamente avanzati.

Concludo il mio intervento ringraziando per l'attenzione e ovviamente assicurando che l'UIC fornirà nei confronti di tutte le autorità coinvolte nella lotta e nel contrasto al riciclaggio la collaborazione formale e informale che è nelle sue capacità. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Prenderà ora la parola l'ingegner Marco Martini, direttore generale della Consob, il quale svolgerà una relazione sul tema: «Riciclaggio e mercati mobiliari».

**MARTINI Marco, direttore generale della CONSOB.** Desidero innanzi tutto ringraziare il Presidente della Commissione parlamentare antimafia, senatore Ottaviano Del Turco, e le autorità della Regione e della Guardia di finanza che ci hanno invitato a questa interessante iniziativa.

Il confronto e lo scambio di esperienze tra le autorità costituisce un momento essenziale nella lotta contro il riciclaggio. L'incontro odierno riveste un'importanza fondamentale nella discussione sulle nuove forme di riciclaggio di denaro di provenienza illecita, sul ruolo degli operatori finanziari e sull'interazione tra le autorità antiriciclaggio e quelle preposte al controllo dei mercati finanziari. Il mio intervento toccherà brevemente ognuno di questi tre punti. Si riprendono alcune considerazioni già espresse dalla Consob in occasione dell'audizione resa dal Presidente dell'Istituto alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia nel maggio dello scorso anno.

La lotta al riciclaggio di denaro sporco, contrastando le attività criminali tramite le quali tali ricchezze assumono una veste di

---

— 24 —

---

legalità, consente di tutelare in modo indiretto anche la sicurezza e la buona salute del sistema finanziario: questi elementi sono essenziali per assicurare una corretta allocazione delle risorse e la crescita dell'intera economia. Per un'autorità pubblica quale la Consob, impegnata nella tutela del risparmio, questi sono aspetti di primaria importanza e proprio in tale ambito si inserisce il contributo che il nostro Istituto può offrire nella lotta al riciclaggio.

Il fenomeno del riciclaggio del denaro di provenienza illecita ha, da diverso tempo, assunto dimensioni sovranazionali. La globalizzazione dei mercati consente ai capitali e alle persone di muoversi con estrema facilità e rapidità. In tale contesto è altamente probabile che la ripulitura del denaro sporco venga effettuata in un paese diverso da quello di provenienza. Il carattere transnazionale del fenomeno è stato amplificato, oltre che dalla crescente integrazione dei mercati dei capitali, anche dal notevole grado di sofisticazione raggiunta dagli strumenti finanziari e dallo sviluppo della tecnologia.

Alcune stime indicano che il flusso mondiale di ricchezza di provenienza illecita sarebbe superiore ai 500 miliardi di dollari. Ma attorno a questi numeri non vi è alcuna certezza dal momento che il fenomeno è, per ovvi motivi, difficilmente quantificabile.

A tali sviluppi non ha ancora fatto seguito la completa armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia a causa della diversa intensità con cui il fenomeno interessa i singoli paesi e, in alcuni casi, della volontà di attirare comunque i capitali esteri, indipendentemente dalla loro provenienza. Anche il coordinamento internazionale per la lotta al riciclaggio è stato avviato solo in anni recenti. La prima iniziativa di rilievo del Comitato di Basilea di vigilanza bancaria è del dicembre del 1988, con il cosiddetto *Statement on Prevention of Criminal Use on the Banking System for the Purpose of Money Laundering*. Il GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale contro il riciclaggio del denaro di provenienza illecita) è stato costituito dai Capi di Stato e di Governo dei 7 maggiori paesi industrializzati e dal Presidente dell'Unione europea nel luglio del 1989: esso rappresenta l'organismo più importante per la definizione di politiche contro il riciclaggio e le