



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Ministero degli Affari Esteri

**Sesta Conferenza Banca d'Italia – MAE
con gli Addetti finanziari accreditati all'estero**

Claudio Clemente

Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria

**IL RUOLO DELLE
FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS
PER LA TUTELA
DELLA SICUREZZA ECONOMICA E FINANZIARIA**

*Farnesina,
Sala Conferenze internazionali*

Roma, 4 marzo 2013

1. Le minacce alla sicurezza economica e finanziaria derivanti dal riciclaggio

Sono lieto di partecipare a questa sesta Conferenza dedicata ai temi della *governance* globale ed europea e alla tutela della sicurezza economica e finanziaria. L'occasione mi offre la possibilità di illustrare il ruolo che le *Financial Intelligence Units* svolgono nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale, sottolineando talune importanti caratteristiche del modello italiano.

In tutto il mondo, una criminalità sempre più aggressiva e diffusa minaccia la sicurezza del sistema economico e finanziario. Il riciclaggio del denaro o di altri beni frutto del crimine, finalizzato a dissimularne l'origine illecita per poterne disporre liberamente, rappresenta il principale strumento con cui tale minaccia si concretizza.

Il riciclaggio contamina i settori legali dell'economia consentendo alla criminalità il controllo di società o imprese e l'infiltrazione negli operatori finanziari e in intere aree territoriali. Incide sulla stabilità del sistema e sul funzionamento dei mercati, altera le condizioni di concorrenza e la corretta allocazione delle risorse.

L'immissione di capitali di provenienza illecita nei circuiti legali si avvale di intermediari bancari e finanziari o di altri operatori particolarmente qualificati, come i professionisti, che possono essere coinvolti inconsapevolmente in attività di riciclaggio, ignorando l'origine dei beni oggetto delle operazioni. Accade, tuttavia, che taluni operatori svolgano un ruolo attivo nella realizzazione degli scopi illeciti.

Le forme più significative e complesse di riciclaggio tendono a superare i confini nazionali, interessando molteplici giurisdizioni. L'innovazione finanziaria e operativa, la globalizzazione dell'economia e l'integrazione dei mercati offrono opportunità notevoli di occultamento dell'origine illecita delle risorse economiche. Grazie a strumenti finanziari sempre più evoluti e complessi e all'accelerazione delle transazioni, consentita dalle tecnologie informatiche, il collocamento materiale dei proventi dei reati (*placement*), il compimento di operazioni volte a separare tali capitali dalla loro origine illecita (*layering*) e la

definitiva integrazione di essi nei circuiti dell'economia legale (*integration*) possono essere gestiti a distanza, velocemente e in piazze diverse, dissimulando con facilità anche le identità coinvolte.

Di fronte a tali fenomeni, occorrono principi e norme uniformi a livello internazionale, anche per evitare che le differenze tra ordinamenti e tra regimi di controllo rendano possibili casi di arbitraggio regolamentare.

2. Le risposte

La comunità internazionale è da tempo impegnata a promuovere l'omogeneità delle discipline nazionali in materia di riciclaggio e la cooperazione fra le autorità dei diversi paesi. Negli ultimi due decenni, un contributo determinante all'avvicinamento delle normative è stato fornito dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), istituito presso l'OCSE, che ha definito, con proprie Raccomandazioni, un compendio completo di *standards* ai quali devono ispirarsi gli ordinamenti nazionali. Il GAFI svolge anche un'intensa attività di valutazione dei paesi, per verificarne l'allineamento alle Raccomandazioni e individuarne le "carenze strategiche". La compilazione di liste di paesi "non virtuosi" si propone di indurre i legislatori nazionali ad adottare opportune contromisure per mitigare i rischi ed esercitare la necessaria pressione internazionale.

La particolare pericolosità del riciclaggio per la sicurezza dell'economia ha contribuito alla diffusa consapevolezza, a livello mondiale, dell'esigenza che tale fenomeno sia qualificato come reato in tutti gli ordinamenti.

Gli strumenti repressivi, finalizzati al mantenimento dell'ordine pubblico e affidati alle normative penali nazionali, non sono tuttavia sufficienti; occorre agire sul piano della prevenzione oltre che su quello della repressione, con dispositivi volti a mantenere l'economia e i mercati immuni da tentativi di infiltrazione e contaminazione.

A livello internazionale, alle esigenze di prevenzione e di tutela dell'integrità è stata data risposta disegnando un sistema basato sulla collaborazione degli intermediari, dei professionisti e degli altri operatori

economici, che rischiano il coinvolgimento in attività illecite; su un efficiente struttura di *intelligence* finanziaria in grado di analizzare e gestire un complesso e articolato patrimonio informativo; sulla disseminazione dei risultati delle analisi nei confronti degli organi investigativi e dell'autorità giudiziaria.

Al fine pubblico della prevenzione dei rischi di contaminazione fra “sistema illegale” e “sistema legale” si affianca l'interesse degli stessi operatori a proteggersi da infiltrazioni criminali, a tutela della loro integrità e autonomia gestionale.

I soggetti esposti al coinvolgimento in attività di riciclaggio sono pertanto tenuti a osservare misure di costante e attento monitoraggio dei clienti, calibrate in base al rischio e tese a fare emergere in modo trasparente l'effettiva titolarità delle relazioni; sono sottoposti a obblighi di registrazione delle operazioni e di pronta rilevazione e segnalazione delle anomalie sintomatiche di comportamenti illeciti.

Nel caso degli intermediari finanziari tali obblighi si integrano nell'ambito degli istituti della vigilanza prudenziale: tanto i presidi all'integrità quanto i controlli di stabilità orientati alla sana e prudente gestione presuppongono un'attenta valutazione dell'affidabilità e della correttezza della clientela e si avvalgono della presenza di adeguate salvaguardie interne, di tipo organizzativo, procedurale, tecnologico e formativo.

I costi che gravano sugli operatori, chiamati dalle regole di prevenzione del riciclaggio a un'intensa attività di acquisizione e valutazione di informazioni sulle operazioni compiute dalla clientela, trovano giustificazione, anche sotto il profilo economico, nella protezione dalle diverse tipologie di rischio derivanti dal coinvolgimento in operazioni illecite e, in primo luogo, dai rischi reputazionali.

Per lo sfruttamento delle informazioni finanziarie, i principi internazionali hanno previsto, nei singoli paesi, un apparato di autorità pubbliche “specializzate”, legate da relazioni di reciproca e intensa collaborazione, al cui centro si collocano le *Financial Intelligence Units (FIU)*, che hanno funzioni di ricezione, analisi, selezione e trasmissione agli organi competenti delle informazioni relative a operazioni per le quali sussista un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

3. Le FIU nel sistema antiriciclaggio

Le FIU rispondono all'esigenza di accentrare le informazioni relative alle segnalazioni di operazioni sospette, al fine di evitare dispersioni e frammentazioni e rendere più efficaci le attività di prevenzione, di investigazione e di successiva eventuale repressione dei reati.

Gli *standard* internazionali richiedono che le FIU siano caratterizzate da autonomia operativa e gestionale, a presidio della loro indipendenza e dell'efficacia della loro azione, dalla specialità delle funzioni di analisi finanziaria, dall'eterogeneità delle informazioni disponibili, che possono avere natura finanziaria, amministrativa e investigativa.

Un ruolo fondamentale è assegnato alla cooperazione internazionale tra le FIU, finalizzata allo scambio di informazioni sulle operazioni sospette, che deve potersi svolgere indipendentemente dall'esistenza di trattati internazionali o di relazioni intergovernative, in quanto basata sull'autonomia delle Unità, sulle loro elevate competenze tecniche e sulla specialità delle funzioni ad esse riconosciute.

Ostacoli concreti al pieno dispiegarsi di tali principi sono tuttavia presenti in taluni ordinamenti che condizionano la possibilità per la FIU di instaurare relazioni a livello internazionale all'esistenza di accordi tra Stati o alla formale sottoscrizione di specifici protocolli d'intesa. Altre difficoltà derivano dalla presenza in diversi paesi di ambiti tutelati dal segreto bancario, dalla difficoltà ad acquisire informazioni investigative, dall'impossibilità di inoltrare le informazioni alle autorità investigativa e giudiziaria (è il caso, ad esempio, di fattispecie riguardanti reati non previsti come presupposto del riciclaggio, quali quelli di natura fiscale).

4. La posizione istituzionale dell'UIF

Nel nostro paese il d.lgs. 231/2007, nel recepire le indicazioni provenienti dalla comunità internazionale e dalla terza Direttiva europea, ha istituito, presso

la Banca d'Italia, l'Unità di Informazione Finanziaria, rafforzando i poteri della struttura di *intelligence* già operante presso l'Ufficio Italiano dei Cambi, valorizzandone le funzioni di analisi e approfondimento finanziario delle segnalazioni di operazioni sospette, estendendo i canali informativi a cui può accedere, enfatizzandone la peculiare capacità di collaborazione sia interna sia internazionale.

Tra i diversi modelli di FIU presenti nel panorama internazionale (amministrative, di polizia, giudiziarie, miste), l'Italia ha optato per un organismo di tipo amministrativo, dotato di piena autonomia e indipendenza funzionale. Tale modello è particolarmente idoneo a valorizzare e distinguere l'approfondimento finanziario delle segnalazioni rispetto all'analisi investigativa; esso pone l'accento sulla delicata funzione di raccordo e snodo tra i soggetti privati, sui quali grava l'obbligo delle segnalazioni (intermediari finanziari, professionisti e operatori non finanziari), e le autorità investigativa e giudiziaria.

Oltre all'UIF, l'apparato amministrativo antiriciclaggio comprende nel nostro paese anche le autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Consob, Ivass) con compiti di natura regolamentare e di controllo sugli assetti organizzativi e sul rispetto della normativa. Il modello italiano tende in tal modo a realizzare le finalità della tutela dell'integrità del sistema finanziario ed economico e della correttezza dei comportamenti.

Nel corso dell'ultimo decennio, la platea dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio è venuta gradualmente ampliandosi. Con il d.lgs. 231/2007 è stata anche estesa sia la nozione di riciclaggio rilevante ai fini delle segnalazioni, sia la nozione di operazione sospetta: la prima è più ampia di quella penalmente rilevante, comprendendo anche gli atti di riciclaggio posti in essere dal medesimo autore del reato presupposto (cd. "autoriciclaggio"); la seconda fa discendere l'obbligo di segnalazione dall'esistenza anche solo di un ragionevole dubbio circa la provenienza delle disponibilità da un reato (la mera ricorrenza di "motivi ragionevoli per sospettare", infatti, determina la nascita dell'obbligo).

Anche per effetto di tali innovazioni, dal 2008 a oggi si è registrato un notevole incremento delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute all'UIF (nel 2007 erano circa 12.500). Nell'ultimo anno, l'aumento è stato

particolarmente rilevante: il numero delle segnalazioni si è attestato ad oltre 67.000 con una crescita di circa il 37 per cento rispetto al 2011.

Al rilevante aumento delle segnalazioni in entrata è corrisposto un incremento in valore assoluto delle segnalazioni esaminate e trasmesse con relazione tecnica agli organi investigativi. Nel 2012 sono state analizzate e disseminate circa 61.000 segnalazioni, con un aumento, rispetto all'anno precedente, di oltre il 50 per cento. Tale risultato è il frutto di una più efficiente organizzazione dei processi operativi e di trattamento delle segnalazioni ricevute, agevolata dall'utilizzo di soluzioni informatiche innovative che hanno consentito di migliorare la capacità di analisi tanto in termini quantitativi che qualitativi.

L'obiettivo di agevolare l'individuazione dei comportamenti collegabili a fenomeni di riciclaggio e di accrescere le competenze diagnostiche dei segnalanti è stato perseguito con un'intensa attività di sensibilizzazione, svolta attraverso l'elaborazione di indicatori di anomalia, la diffusione di schemi e modelli comportamentali e il costante confronto con le categorie dei segnalanti. Ne è conseguito un accrescimento della sensibilità degli operatori e della qualità delle segnalazioni, che consente di ritenere ormai consolidata, nel nostro paese, una "cultura dell'antiriciclaggio".

Le analisi dell'UIF tendono ad approfondire le segnalazioni di operazioni sospette utilizzando il patrimonio informativo disponibile, con l'obiettivo di fornire un contributo significativo all'individuazione non solo di ipotesi di riciclaggio, ma anche dei reati che hanno generato il flusso di denaro o di beni riciclati. La collaborazione diretta dell'UIF con l'autorità giudiziaria ha registrato, dal 2008 a oggi, un'intensificazione crescente, con fattivi contributi a delicate indagini finanziarie.

I compiti dell'UIF si estendono anche alla prevenzione e al contrasto del finanziamento del terrorismo e dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa. La normativa comunitaria in materia prevede obblighi segnaletici e di congelamento, nonché misure restrittive in materia di transazioni finanziarie. Nell'ambito delle competenze dell'UIF rientrano anche la raccolta delle comunicazioni relative ai congelamenti e la diffusione delle liste di presunti terroristi diffuse dalle competenti autorità internazionali.

5. Il valore della collaborazione

Il sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si fonda sulla collaborazione tra la componente privata e quella pubblica, nonché sulla collaborazione tra le autorità, a livello interno e internazionale.

La collaborazione richiesta alla componente privata si sostanzia nella previsione di adempimenti volti a garantire una più approfondita conoscenza della clientela e la tracciabilità delle transazioni (collaborazione passiva) e di adempimenti basati sull'individuazione e segnalazione delle operazioni sospette (collaborazione attiva).

In ambito nazionale, il modello normativo adottato nel 2007 valorizza non solo gli scambi informativi tra l'UIF e le autorità di vigilanza di settore, ma anche il coordinamento con gli organi investigativi e la collaborazione con l'autorità giudiziaria. Si tratta di relazioni improntate alla ricerca di modalità di cooperazione e di integrazione informativa efficienti e avanzate.

Sul versante internazionale, l'accesso delle Unità a una valida "rete" per lo scambio di informazioni si pone come un punto di forza ai fini dell'analisi e dell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette e costituisce una delle ragioni d'essere delle *Financial Intelligence Units*.

Le oltre 130 FIU appartenenti oggi al Gruppo Egmont (l'organizzazione internazionale che le raggruppa per favorirne la collaborazione e lo sviluppo di buone pratiche) danno vita a una rete particolarmente vasta e capillare per lo scambio di informazioni su casi di sospetto riciclaggio, che si avvale di un apposito sistema telematico di comunicazione.

Le nuove Raccomandazioni del GAFI, emanate all'inizio del 2012, mirano ad ampliare il contenuto e l'efficacia della collaborazione internazionale tra FIU, in linea con gli standard Egmont.

Le Raccomandazioni si fondano sull'obbligo delle Unità nazionali di prestare la più ampia collaborazione possibile; indicano i requisiti minimi di contenuto per le richieste di informazioni; individuano tassativamente i casi in

cui le richieste possono essere rifiutate; disciplinano l'utilizzo delle informazioni, vincolandolo alle finalità indicate nelle richieste e al preventivo consenso della controparte per ogni eventuale diverso impiego.

Particolarmente importante è, a questo riguardo, il principio della "multidisciplinarietà" in base al quale ciascuna FIU, a prescindere dalla propria natura di autorità amministrativa, di polizia o mista, deve essere in grado di fornire alle proprie controparti estere informazioni finanziarie, amministrative e investigative.

Nella concreta esperienza dell'UIF, lo scambio di informazioni con le FIU estere ha consentito spesso di individuare fondi di provenienza illecita collocati in altri paesi da soggetti indagati in Italia. L'accesso alle informazioni finanziarie provenienti dall'estero e la loro analisi hanno permesso all'UIF, in particolare, di rilevare ipotesi di intestazione fittizia a prestanome, superare l'interposizione di società di comodo, ricostruire la titolarità effettiva degli interessi coinvolti. Si tratta di elementi rilevanti, oltre che per l'analisi finanziaria, anche per lo svolgimento efficace della cooperazione giudiziaria internazionale, alla quale molto spesso la collaborazione tra le FIU risulta propedeutica.

6. Le prospettive

Il quadro di principi e norme in cui l'UIF si trova a operare è in continuo movimento, sotto la spinta dell'evoluzione regolamentare che matura a livello sovranazionale.

Le recenti Raccomandazioni del GAFI introducono innovazioni dirette ad accrescere l'efficacia dell'azione delle FIU, a livello sia domestico sia internazionale, in un quadro di più ampia collaborazione reciproca.

E' previsto che le FIU debbano aumentare le capacità selettive, concentrando i propri interventi sui fatti ritenuti più rilevanti, e debbano sviluppare non solo le analisi di tipo "operativo" (riferite a singoli soggetti e operazioni) ma anche quelle a carattere "strategico" (riferite a fenomeni o andamenti). Le FIU debbono anche disporre di tutte le informazioni necessarie all'attività di approfondimento e di disseminazione.

Le Raccomandazioni estendono e razionalizzano l'approccio basato sul rischio, che deve informare il sistema antiriciclaggio sotto il profilo dell'assetto regolamentare, dell'azione delle autorità competenti, della "compliance" degli operatori. E' richiesto lo svolgimento di un accurato *risk assessment* nazionale, a carattere periodico, finalizzato ad individuare le minacce e a delineare le contromisure più adeguate.

Sulla base anche delle nuove Raccomandazioni, il GAFI avvierà, a partire dal 2014, un nuovo ciclo di "*mutual evaluation*" che vedrà l'Italia tra i primi paesi interessati. Saranno esaminati sia il livello di *technical compliance* (recepimento degli standard tramite normativa primaria, secondaria e prassi), sia il grado di efficacia (cd. *effectiveness*) delle misure adottate in termini di capacità di conseguire risultati concreti.

Per quanto riguarda l'Unità italiana di *intelligence*, l'attività svolta risulta in gran parte conforme agli standard del GAFI: andrebbero rese tuttavia disponibili ulteriori banche dati ed in particolare andrebbe prevista la possibilità di accedere a tutte le informazioni utili per le esigenze di analisi, così come esplicitamente previsto dalle Raccomandazioni.

Ulteriori impulsi all'evoluzione della normativa nazionale deriveranno dalla nuova Direttiva comunitaria in materia di antiriciclaggio. La proposta della Commissione, diffusa recentemente, mantiene fermo il principio dell'armonizzazione minima delle legislazioni dei singoli Stati membri e dà ampio spazio alla valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

In questo quadro in rapida evoluzione, l'UIF proseguirà il proprio impegno sia nelle sedi internazionali, dando il proprio contributo alla definizione delle nuove regole e della *policy*, sia nel concreto svolgimento della collaborazione con le altre *Financial Intelligence Units*.

* * *

Da alcuni anni il mondo sta vivendo una crisi finanziaria ed economica fra le più gravi nella storia dell'economia di mercato. Essa continua a porre, in tutti gli Stati, seri interrogativi circa i tempi e gli strumenti da mettere in campo

per riassorbire i forti squilibri nell'occupazione, nei bilanci pubblici, nelle opportunità di crescita, che ovunque sono conseguenza della crisi.

Fra gli ostacoli che frenano la crescita dell'Italia vi sono una criminalità organizzata aggressiva e pervasiva e preoccupanti livelli di corruzione e di evasione fiscale.

In questo contesto, che impone al nostro paese significativi sacrifici, l'azione di prevenzione e contrasto dell'illegalità deve farsi ancora più attenta e decisa.

Il formale recepimento dei principi internazionali e l'adozione di normative nazionali sempre più articolate e incisive, pur essendo requisiti essenziali per valorizzare questa azione, non sembrano sufficienti.

Occorre garantire l'effettivo rispetto delle regole; rafforzare l'azione e i mezzi a disposizione delle autorità; improntare l'attività pubblica ai principi di trasparenza e integrità. Si tratta di condizioni che possono favorire il recupero della fiducia nel sistema economico e finanziario.

Collocandosi al centro di una complessa rete di relazioni interistituzionali a livello sia nazionale sia internazionale, l'UIF continuerà a contribuire, con crescente impegno e immutata coerenza, affinché queste condizioni si realizzino, rafforzando in particolare la propria capacità di gestione dei dati e di selezione dell'informazione e rimuovendo gli ostacoli all'acquisizione delle ulteriori basi informative necessarie per le proprie analisi, anche al fine di migliorare il necessario flusso di ritorno nei confronti degli operatori..