



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 19

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno della mafia e sulle altre  
associazioni criminali, anche straniere**

AUDIZIONE DEL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA,  
PROFESSOR MARIO DRAGHI

21<sup>a</sup> seduta: mercoledì 22 luglio 2009

Presidenza del Presidente Giuseppe PISANU

## I N D I C E

## Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE:	
- PISANU <i>(PdL)</i> , senatore . . . . .	Pag. 3
MARITATI <i>(PD)</i> , senatore . . . . .	3

## Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE:	
- PISANU <i>(PdL)</i> , senatore . . . . .	Pag. 4

## Audizione del Governatore della Banca d'Italia, professor Mario Draghi

PRESIDENTE:		
- PISANU <i>(PdL)</i> , senatore Pag. 4, 16, 20 e <i>passim</i>		
LUMIA <i>(PD)</i> , senatore . . . . .	4, 23, 26	
COSTA <i>(PdL)</i> , senatore . . . . .	18	
DI PIETRO <i>(Idv)</i> , deputato . . . . .	18, 21, 29 e <i>passim</i>	
MARITATI <i>(PD)</i> , senatore . . . . .	26, 33	
TASSONE <i>(UDC)</i> , deputato . . . . .	28	
LI GOTTI <i>(IdV)</i> , senatore . . . . .	28	
LEDDI <i>(PD)</i> , senatore . . . . .	34	
CARUSO <i>(PdL)</i> , senatore . . . . .	34, 39, 40 e <i>passim</i>	
GARAVINI <i>(PD)</i> , deputato . . . . .	36	
NAPOLI <i>(PdL)</i> deputato . . . . .	33, 43	
		<i>DRAGHI</i> , Governatore della Banca d'Italia Pag. 4, 19, 20 e <i>passim</i>
		<i>DONATO</i> , direttore del Servizio Rapporti esterni e affari generali della Banca d'Italia. 25, 26, 32
		<i>CASTALDI</i> , direttore dell'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia . . . . . 41

*Interviene il Governatore della Banca d'Italia, professor Mario Draghi, accompagnato dall'avvocato Giovanni Castaldi, direttore dell'Unità di informazione finanziaria, dal dottor Luca Criscuolo, titolare della Divisione Normativa e metodi, dalla dottoressa Paola Ansuini, titolare della Divisione Stampa e relazioni esterne e dal dottor Luigi Donato, direttore del Servizio Rapporti esterni e affari generali.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,20.*

*(Si approva il processo verbale della seduta precedente)*

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

PRESIDENTE. Colleghi, prima di dare la parola al governatore della Banca d'Italia Draghi, vi comunico formalmente ciò che i giornali, non certo per colpa mia, vi hanno preannunciato.

L'Ufficio di Presidenza della Commissione nella riunione del 21 luglio 2009 ha deciso all'unanimità di accogliere le diverse proposte pervenute per l'apertura di un'indagine sulle cosiddette stragi di mafia degli anni 1992 e 1993. Ho deciso di svolgere personalmente la relazione introduttiva in considerazione della estrema delicatezza delle indagini in corso e, dunque, della necessità di salvaguardare il lavoro autonomo e insostituibile della magistratura da ogni seppur minima o involontaria interferenza. Naturalmente procederemo con obiettività e massima prudenza.

MARITATI. Signor Presidente, vorrei intervenire sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. L'ordine dei lavori è già stabilito, pertanto il suo intervento deve riguardare lo svolgimento della relazione del governatore Draghi e l'eventuale dibattito, non può riguardare altro.

MARITATI. Vorrei intervenire su quello che lei ha detto poco fa.

PRESIDENTE. Si trattava di comunicazioni.

MARITATI. E su quelle comunicazioni non si può prendere la parola?

PRESIDENTE. Si potrà fare a fine seduta.

**Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

**Audizione del Governatore della Banca d'Italia, professor Mario Draghi**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Governatore della Banca d'Italia, professor Mario Draghi, che ringraziamo per la disponibilità.

Nei mesi precedenti ho avuto modo di incontrare ripetutamente il governatore Draghi e di parlare di problemi di comune interesse, trovando in lui una totale apertura al dialogo e alla collaborazione. Di questo desidero ringraziarlo davanti alla Commissione.

Prima dello svolgimento di questa audizione abbiamo fatto pervenire al Governatore 15 quesiti che riassumono le preoccupazioni più importanti emerse dai dibattiti svolti in Commissione sui temi del riciclaggio, dell'usura, della sorveglianza sull'amministrazione da parte delle banche delle istruttorie dei fondi destinati alle imprese a vario titolo.

Il Governatore ci ha fatto gentilmente pervenire la sua relazione – che verrà distribuita e che è corredata anche di grafici che non esporrà – e il rapporto annuale della Unità di informazione finanziaria, l'organismo interno della Banca d'Italia che segue i problemi che più ci stanno a cuore.

Ricordo che la seduta è pubblica, fermo restando che la Commissione può decidere di riunirsi in seduta segreta tutte le volte che lo ritenga opportuno. A tal fine invito anche il Governatore Draghi a segnalare eventuali esigenze di riservatezza ogni qual volta lo ritenga necessario.

Rinnovo il mio ringraziamento al Governatore per la cortesia, la sollecitudine e lo spirito di collaborazione con cui ha finora risposto alle nostre richieste e gli do subito la parola.

*DRAGHI.* La ringrazio, signor Presidente, per le sue parole introduttive. Ho preparato un testo che, come di consueto, leggerò, per poi rendermi disponibile a rispondere alle domande.

Presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, intervengo presso la Commissione antimafia per la terza volta quale Governatore della Banca d'Italia e sono onorato del fatto che riteniate interessante ascoltarmi. Ciò mi fornisce anche l'occasione di dar conto dell'attività svolta e di rappresentare, in una sede così prestigiosa, l'esigenza di alcune modifiche che – a mio giudizio – migliorerebbero lo strumentario normativo a disposizione delle autorità coinvolte a vario titolo nella lotta al riciclaggio.

Prima di addentrarmi nel vivo della mia relazione, desidero svolgere una breve premessa, che colleghi il nostro ragionamento alla situazione economica e finanziaria attuale e alle relazioni che la stessa ha con il riciclaggio e le prospettive di ripresa e di crescita.

Resto convinto che usciremo dalla crisi economica in corso con più disoccupazione e più debito. Perché entrambi diminuiscano, dovremo essere capaci di crescere a una velocità ben maggiore di quella degli ultimi dieci anni. Avremo bisogno di più infrastrutture, di più capitale umano e sociale. Fra gli ostacoli che, in varie e vaste aree del Paese, frenano il tasso di crescita vi sono organizzazioni criminali aggressive, pervasive, opprimenti. L'azione di contrasto della criminalità organizzata, l'oggetto principale del lavoro di questa Commissione, mi pare oggi più importante che mai.

C'è un altro aspetto per cui la crisi economica assume rilevanza nelle questioni di cui qui oggi ci occupiamo. Durante la crisi le imprese vedono inaridirsi i flussi di cassa e vedono cadere il valore di mercato del proprio patrimonio. Entrambi i fenomeni rendono le imprese più facilmente aggredibili da parte della criminalità organizzata. Anzitutto – ma non solo – attraverso l'esercizio dell'usura, nelle sue diverse configurazioni. Durante la crisi, dunque, l'azione di contrasto deve farsi ancora più attenta e decisa.

Non è certo affatto che le innovazioni finanziarie e tecnologiche siano nostre nemiche. Se è vero che l'innovazione facilita e accelera gli scambi di disponibilità finanziarie anche ingenti, spesso superando le stesse frontiere nazionali, è anche vero che la progressiva diffusione dei mezzi di pagamento elettronici può fornire un grande contributo all'azione antiriciclaggio. Non vorrei apparire troppo ottimista. Ma non darei affatto per scontato che il saldo fra maggiore facilità e migliore tracciabilità delle transazioni, entrambe conseguenza dell'innovazione finanziaria e tecnologica, sia a nostro svantaggio. Si tratta, se mai, di preservare l'integrità dei circuiti e di combattere l'opacità dei soggetti che delle transazioni figurano titolari.

Non sfugge, infine, la connessione fra azione antiriciclaggio e supervisione finanziaria in generale. Gli intermediari più solidi ed efficienti, risultato di una supervisione finanziaria efficace, sono meno vulnerabili di fronte all'aggressione della criminalità. Un'efficace azione antiriciclaggio rende meno probabile che la criminalità sia in grado di inquinare la gestione degli intermediari, mettendone in discussione la «sana e prudente gestione».

Proprio in virtù di questa connessione tra azione antiriciclaggio e vigilanza bancaria, il nostro ordinamento ha voluto che la Financial Intelligence Unit italiana, pur dotata della autonomia e indipendenza prescritte dagli accordi internazionali, fosse legata da uno speciale rapporto con la Banca d'Italia, che è chiamata a fornire le risorse – economiche, umane e strumentali – necessarie allo scopo. Consci come siamo dell'importanza, in particolare in questa fase dell'economia, delle funzioni affidate alla UIF, non stiamo usando né useremo la lesina nel fornire queste risorse. La compagine del personale dell'Unità è stata rafforzata; è in corso la rea-

lizzazione di significativi investimenti informatici. Sono qui oggi con noi il dottor Castaldi che è il direttore dell'Unità di informazione finanziaria e il dottor Donato che è il capo della vigilanza dell'area connessa a questo punto.

Nelle sue forme più significative, il riciclaggio manifesta una marcata attitudine a svolgersi in un contesto internazionale. Articolando la propria azione in molteplici giurisdizioni, i criminali tendono a cogliere le opportunità offerte dalla globalizzazione dell'economia e dall'integrazione dei mercati finanziari. La possibilità di ricorrere a strumenti finanziari innovativi e la disponibilità di sofisticate tecnologie per la trasmissione delle informazioni e degli ordini consentono loro di agire con grande velocità, di stratificare molteplici atti di trasformazione e trasferimento, di operare a distanza in piazze diverse, di dissimulare l'identità degli attori e la titolarità effettiva dei beni.

Per attrarre disponibilità finanziarie anche di dubbia origine, i Paesi non cooperativi si impegnano sovente in una vera e propria attività concorrenziale volta a rendere il proprio ordinamento meno rigoroso di quello degli altri. Esiste cioè una concorrenza verso il basso tra i vari ordinamenti regolatori.

In tale contesto, le organizzazioni criminali sfruttano le possibilità di arbitraggio tra regolamentazioni, collocando le diverse fasi della propria attività nel Paese che offre, per ciascuna di esse, le condizioni più favorevoli in termini di maggiori garanzie di impunità, migliori opportunità per l'occultamento dei proventi, più elevati margini di profitto per il loro impiego.

Poiché le misure antiriciclaggio comportano costi significativi, anche gli intermediari finanziari, a parità di altre condizioni, sono indotti a inserirsi negli ordinamenti il cui livello di regolamentazione comporta minori oneri di *compliance*.

In questo scenario complesso e articolato l'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo non può svolgersi efficacemente nella sola prospettiva nazionale. Vi è la necessità di regole condivise e uniformi, idonee a limitare lacune e discrepanze tra ordinamenti, contenere le opportunità di arbitraggio della criminalità organizzata, dispiegare mezzi efficaci di collaborazione internazionale. Di qui le ragioni dell'attività dei numerosi organismi internazionali impegnati nella definizione di *standard* e regole affinché gli Stati adeguino, su basi uniformi, i propri ordinamenti alle esigenze della lotta alla criminalità economica.

La *governance* internazionale risponde con crescente intensità alle nuove sfide. Negli ultimi tempi la collaborazione tra Stati e tra le autorità competenti è stata rafforzata, sono stati individuati i Paesi non cooperativi, adottate appropriate contromisure, superati molti ostacoli allo scambio di informazioni.

Per quanto di competenza, la Banca d'Italia e la UIF sono continuamente impegnate a favorire una cooperazione internazionale sempre più intensa ed efficace.

Come ho avuto modo di illustrare ampiamente nel corso della testimonianza resa nel giugno di due anni fa presso questa Commissione, la normativa italiana in tema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si è sviluppata lungo un percorso complesso, ma pienamente conforme agli *standard* elaborati nelle diverse sedi internazionali e alle norme comunitarie, di cui ha spesso anticipato i contenuti.

Il decreto legislativo n. 231 del 2007, che ha recepito la terza direttiva comunitaria, ha conseguito importanti risultati sul piano sistematico: esso dichiara esplicitamente le finalità di tutela dell'integrità del sistema finanziario e di promozione della correttezza dei comportamenti; enuncia il principio cardine della proporzionalità degli obblighi a carico degli operatori rispetto al rischio di riciclaggio, da valutare con riguardo al tipo di cliente, di rapporto d'affari, di prestazione professionale, di prodotto o transazione, e tenendo conto delle peculiarità e dimensioni dei destinatari della disciplina. Quindi si richiede molto agli operatori in termini di valutazione soggettiva.

In conformità con l'esigenza di un'efficace allocazione delle risorse, l'«approccio basato sul rischio» consente anche alle autorità di concentrare il proprio impegno nelle aree caratterizzate da più elevata pericolosità.

L'adeguata verifica della clientela – che incombe sui destinatari degli obblighi – rappresenta l'aspetto più innovativo del nuovo quadro normativo. In precedenza ci si limitava a prescrivere l'identificazione del cliente nel momento in cui si accendeva il rapporto. Ora, per tutta la durata della relazione finanziaria, occorre essere certi del titolare effettivo, dello scopo e della natura dell'operazione.

La collaborazione attiva, che si sostanzia nell'obbligo di segnalare le operazioni sospette, registra un significativo ampliamento: sul piano oggettivo, l'obbligo di segnalazione si estende anche alle ipotesi di cosiddetto «autoriciclaggio» (ancorché l'autoriciclaggio, come meglio si dirà più avanti, non sia considerato reato nel nostro ordinamento); sul piano della percezione soggettiva delle operazioni da segnalare, la legge richiama non solo il «sapere» o il «sospettare», ma anche l'«avere ragioni» «ragionevoli motivi per sospettare» che siano in corso o che siano state compiute operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

I presidi di riservatezza a tutela del segnalante vengono rafforzati: l'adempimento degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette esige garanzie di anonimato del segnalante, che evitino danni all'intermediario e assicurino l'incolumità delle persone fisiche; si tratta di cautele particolarmente opportune per i professionisti e per le persone giuridiche di ridotte dimensioni.

La razionalizzazione delle competenze attribuite alle autorità deputate alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio ha seguito le seguenti direttrici: salvaguardia della separazione tra funzione politica e autorità tecniche; costituzione di un'autonoma Unità di informazione finanziaria (UIF); rafforzamento del coordinamento e della collaborazione istituzionale, gra-

zie a un più efficace scambio di informazioni; valorizzazione del ruolo delle Autorità di vigilanza di settore.

La UIF costituisce la struttura nazionale incaricata di ricevere, analizzare e comunicare agli organi investigativi le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il legislatore italiano ha confermato la preferenza per un modello amministrativo di FIU, che funge da filtro tra i soggetti segnalanti e gli organi investigativi; la scelta è ispirata dall'opportunità di separare la fase della prevenzione da quella repressiva del reato.

Tra i compiti della UIF rientrano: l'approfondimento finanziario, anche mediante ispezioni, delle segnalazioni di operazioni sospette; l'esame dei flussi periodici di dati aggregati trasmessi dagli intermediari; l'analisi e lo studio di singole anomalie; la promozione della collaborazione attiva dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio; la proposta di indicatori di anomalia; la cooperazione e lo scambio di informazioni a livello sia nazionale sia internazionale.

Alle Autorità di vigilanza sono attribuiti compiti regolamentari e di controllo sulle modalità di attuazione degli obblighi di adeguata verifica del cliente e di registrazione dei rapporti e delle operazioni, nonché sull'adeguatezza degli assetti organizzativi e procedurali interni dei soggetti vigilati. Sono previsti anche poteri sanzionatori.

Come ho già detto, tra le finalità della Vigilanza bancaria e finanziaria e quelle della normativa in tema di prevenzione del riciclaggio sussistono significative convergenze: un intermediario coinvolto (per inciso, il dottor Castaldi prima di avere questo posto stava alla Vigilanza, quindi puntiamo molto su questa sinergia di competenze professionali di esperienze sia tra Vigilanza e UIF, sia tra Amministrazione centrale Filiali della Banca d'Italia sul territorio), anche inconsapevolmente, in vicende criminali è infatti esposto a rischi legali e di reputazione, che ne possono minare la stabilità, l'efficienza e la capacità competitiva, dunque aree di interesse per la Vigilanza. Non è comunque tollerabile che l'obiettivo del profitto possa essere disgiunto dalla correttezza dei comportamenti. In altre parole la banca prende il denaro di chiunque per guadagnare, fare profitti, senza fare le domande che si dovrebbero fare ai sensi di legge.

I rapporti di complementarità intercorrenti tra le finalità della Vigilanza bancaria e finanziaria e le finalità della disciplina antiriciclaggio trovano conferma nella nuova regolamentazione prudenziale sui requisiti patrimoniali: tutti i rischi aziendali – ivi compresi quelli di riciclaggio – devono essere presidiati, adottando metodologie e tecniche di gestione del rischio calibrate, secondo un principio di proporzionalità, in relazione alla natura dei rischi, alle dimensioni e alla complessità dell'intermediario.

La collocazione istituzionale della UIF all'interno della Banca d'Italia consente – come dicevo poco fa – di sviluppare significative sinergie funzionali. La piena valorizzazione della collaborazione è l'obiettivo del protocollo d'intesa recentemente sottoscritto.



Due parole sui lavori in corso. Il decreto legislativo n. 231 del 2007 è intervenuto efficacemente riordinando un complesso di norme stratificatesi in un lungo periodo di tempo. Tuttavia, l'opera di razionalizzazione non può considerarsi compiuta.

La nuova disciplina ha posto subito problemi interpretativi e applicativi, accentuati dalla fase transitoria di ultrattività delle precedenti disposizioni, resasi necessaria per evitare soluzioni di continuità nel quadro normativo. L'attesa di interventi correttivi ha rallentato l'attuazione del decreto e non ha giovato alla tempestiva e corretta applicazione dei nuovi principi in esso contenuti.

Un primo limitato intervento correttivo è stato effettuato nell'agosto del 2008, con riguardo alle limitazioni all'utilizzo del contante e dei titoli al portatore. Con il ripristino di «soglie» più elevate l'obiettivo di agevolare la correttezza dei pagamenti di ammontare non particolarmente rilevante ha prevalso rispetto a quello di ampliare l'ambito della tracciabilità. Il prossimo recepimento della Direttiva sui servizi di pagamento perseguirà comunque la riduzione dell'utilizzo del contante. In questo caso abbiamo una situazione molto specifica: in Italia l'utilizzo del contante è molto più diffuso che in altri Paesi europei, nello stesso tempo stabilire soglie molto elevate all'utilizzo del contante indubbiamente diminuisce le possibilità di tracciare il percorso dei pagamenti.

Il disegno di legge «sicurezza», approvato il 2 luglio scorso e non ancora pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, recepisce alcune modifiche auspiccate nel corso della testimonianza che ho reso lo scorso anno alle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia del Senato. In particolare, con riferimento alla documentazione che i *money transfer* devono acquisire dai cittadini extra-comunitari, è stata accolta il testo proposto dalla Banca d'Italia d'intesa con la Guardia di finanza, che prevede, fra l'altro, che il depositante o il contraente abbia il permesso di soggiorno.

Un apprezzabile passo avanti per affrontare le problematiche interpretative della normativa antiriciclaggio è rappresentato dallo schema recante modifiche al decreto legislativo n. 231 del 2007, licenziato il 26 giugno dal Consiglio dei Ministri e attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari.

La prevista attribuzione alla UIF del compito di emanare istruzioni sul contenuto minimo delle segnalazioni di operazioni sospette e di definirne i criteri di approfondimento potrà migliorare la qualità delle segnalazioni, accrescere l'efficacia dell'analisi finanziaria, evitare che la mole crescente delle comunicazioni, molte delle quali di scarso rilievo, si traduca in un impiego inefficiente e dispersivo delle risorse a disposizione.

Apro una breve parentesi, poi magari ci ritorneremo su. Su come costruire e disegnare l'architettura di queste segnalazioni esiste una certa varietà di vedute all'interno della stessa Unione Europea. In certi Paesi viene privilegiata l'automaticità, in altri la discrezione dell'operatore. La differenza è notevole perché dove c'è automaticità necessariamente il numero di segnalazioni è incredibilmente elevato e poi, in un certo senso, si sposta il lavoro in avanti, in quanto bisogna vedere quali di queste segnalazioni

sono attendibili e portano in qualche posto e quali invece non portano da nessuna parte. È una scelta di architettura che è stata fatta.

Come ho ricordato, il decreto legislativo n. 231 del 2007 prevede che le Autorità di vigilanza di settore, d'intesa tra loro, emanino disposizioni attuative rivolte ai soggetti vigilati per disciplinare gli obblighi di adeguata verifica del cliente e di registrazione dei rapporti e delle operazioni, nonché l'organizzazione, le procedure e i controlli interni. Quanto prima porteremo a compimento la procedura di consultazione pubblica sulle nuove disposizioni, che saranno definitivamente emanate entro l'anno.

È a buon punto poi l'aggiornamento degli indicatori di anomalia, che rappresentano uno strumento essenziale di ausilio agli operatori nell'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva; la corretta selezione dei profili oggettivi e soggettivi delle operazioni da segnalare come sospette ne migliora la qualità e consente di snellire e accelerare l'attività della UIF e delle autorità investigative.

Il coinvolgimento di diverse autorità nell'emanazione degli indicatori, che la UIF ha il compito di proporre, allunga i tempi anche se muove dall'intento di tenere in adeguata considerazione le differenti attività economiche, commerciali e professionali dei soggetti destinatari degli obblighi di collaborazione attiva.

Gli indicatori per gli operatori non finanziari – quindi liberi professionisti, notai eccetera – saranno sottoposti al prossimo Comitato di sicurezza finanziaria. Riguardo ai professionisti, il Ministero di giustizia si appresta alle consultazioni con gli ordini professionali. La UIF ha avviato i lavori per la redazione di indicatori per la pubblica amministrazione.

I limiti della legge-delega non consentono allo schema recentemente approvato dal Consiglio dei ministri di risolvere tutte le criticità del decreto legislativo n. 231 del 2007.

Per fornire agli operatori una cornice giuridica certa, è opportuno che al Governo sia conferita una nuova delega per la redazione di un testo unico (questo è molto importante). In tale ambito, il legislatore potrebbe innanzitutto specificare le modalità di applicazione dell'obbligo di astensione dall'eseguire le operazioni, rendere maggiormente flessibili le procedure di emanazione degli indicatori di anomalia, individuare chiaramente i responsabili degli obblighi di comunicazione posti a carico degli organi interni di controllo.

La delega dovrebbe consentire di intervenire anche sull'apparato sanzionatorio, che presenta considerevoli profili di criticità, che già rilevai nella audizione del 2007.

Nel vigente quadro normativo convivono infatti, da un lato, il principio dell'approccio basato sul rischio, che incoraggia gli operatori a valutazioni discrezionali e soggettive; dall'altro, un apparato sanzionatorio che punisce le omissioni in base a parametri rigidi e oggettivi.

Molte sanzioni penali colpiscono condotte di scarsa potenzialità offensiva ovvero ipotesi di carenza di controllo, che dovrebbero rilevare solo sul piano amministrativo (ad esempio, casi fortuiti di mancata osservanza degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione delle opera-

zioni nell'Archivio unico informatico). Né va dimenticato il paradosso che l'omessa istituzione dell'archivio informatico presso la Banca o del registro della clientela non è reato, mentre è tale l'omissione o il ritardo anche di una sola registrazione. Dunque, non è reato se la banca non mette in piede procedure di registrazione, mentre lo è se le mette in piedi e poi sbaglia nel procedere alla registrazione. Risultano più efficaci sanzioni amministrative pecuniarie piuttosto che misure penali lievi, destinate a rapida prescrizione e che finiscono, in genere, per colpire solo dipendenti sprovvisti di significativi poteri decisionali.

Anche il sistema sanzionatorio amministrativo previsto nel decreto evidenzia incoerenze di principio nell'individuazione dei responsabili: norme che imputano la responsabilità alle persone fisiche coesistono con altre che la pongono a carico delle persone giuridiche. Sono inoltre previsti meccanismi di quantificazione delle sanzioni pecuniarie che, parametrandone l'entità all'importo delle operazioni, producono spesso effetti del tutto sproporzionati.

Secondo la nostra legge penale l'autore del reato presupposto non può essere punito anche per riciclaggio. La positiva esperienza di altri Paesi, richiamata anche nel 2005 dal Fondo monetario internazionale, suggerirebbe di allineare la nozione penale a quella amministrativa, introducendo il reato di «autoriciclaggio». Questa è la strada da percorrere. Sono d'accordo sul fatto che occorra circoscrivere le ipotesi di autoriciclaggio: va infatti considerato che in Italia tutti i reati non colposi possono attualmente costituire presupposto di riciclaggio e che, nel confronto internazionale, il nostro ordinamento qualifica come reati molti comportamenti che in altri Paesi non hanno rilevanza penale. In molti Stati esteri la punizione dell'autoriciclaggio è accompagnata dalla delimitazione dei reati presupposto ovvero dall'individuazione di una soglia di rilevanza legata alla gravità del reato. Quindi si introduca l'ipotesi del reato di riciclaggio ma si circoscriva il campo di applicazione.

Molte segnalazioni di operazioni sospette attengono a violazioni della legge fiscale che possono assumere la veste di reato. In questi casi, la suddivisione di competenze tra la UIF e la Guardia di finanza comporta inutili duplicazioni di analisi e dilata i tempi di accertamento. E' necessario che la legge consenta alla UIF di trasmettere direttamente al Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV) le segnalazioni della specie, superando l'attuale impostazione sequenziale degli approfondimenti. Ne risulterebbe agevolata anche l'attività di recupero a tassazione di risorse sottratte all'imposizione fiscale.

Altre ipotesi ricorrenti – ad esempio le segnalazioni relative al *phishing* e al *money transfer* – potrebbero essere trattate contestualmente dalla UIF e dalla Guardia di finanza.

Per approfondire le segnalazioni, attualmente la UIF può rivolgersi esclusivamente ai soggetti rientranti tra le categorie tenute agli obblighi antiriciclaggio. Analogamente a quanto previsto per la Consob per i reati di *insider trading* e aggio, credo sia opportuno attribuire alla UIF un potere generale di richiesta di dati e notizie, nonché di audizione personale

nei confronti di tutti i soggetti comunque coinvolti in fattispecie in corso di approfondimento.

Oggi la UIF può ottenere le informazioni investigative solo per soddisfare richieste provenienti da FIU estere. Anche per corrispondere a quanto stabilito dalla direttiva comunitaria, occorre che questa facoltà di accesso divenga incondizionata. Il possesso di tali informazioni consentirebbe un più compiuto e tempestivo inquadramento dei casi trattati e una più efficace determinazione delle priorità di intervento.

Infine, in caso di accertamento di gravi violazioni della disciplina antiriciclaggio alla UIF andrebbe riconosciuto un ruolo di impulso per l'adozione di provvedimenti interdittivi da parte delle Autorità di vigilanza e degli ordini professionali – soprattutto questi secondi – nei confronti dei soggetti di rispettiva pertinenza.

L'intero sistema antiriciclaggio è alimentato dalle segnalazioni di operazioni finanziarie ritenute sospette, provenienti da una ampia gamma di operatori economici e dirette alla UIF.

La segnalazione non costituisce una denuncia, ma una collaborazione doverosa richiesta a soggetti che, per l'attività svolta, vengono a conoscenza di elementi utili per l'accertamento di ipotesi di riciclaggio.

Specie in alcune realtà territoriali, la collaborazione è suscettibile di esporre gli operatori a rischi di ritorsione; particolarmente rigorosa dev'essere quindi la tutela dell'anonimato, specie nelle vicende in cui è implicata la criminalità organizzata.

Il decreto legislativo n. 231 del 2007 impone agli intermediari la massima riservatezza sull'identità del dipendente che effettua la segnalazione; prescrive che gli organi investigativi omettano, nelle denunce trasmesse all'Autorità giudiziaria, ogni indicazione delle persone e degli intermediari segnalanti; prevede che la stessa Autorità giudiziaria possa conoscere gli autori delle segnalazioni solo adottando un decreto motivato. L'interposizione della UIF tra gli operatori e gli organi investigativi costituisce un filtro di protezione per i soggetti coinvolti, favorendone la collaborazione.

Le segnalazioni inviate dagli operatori economici sono oggetto di approfondimento finanziario da parte della UIF, che acquisisce ulteriori notizie presso i soggetti obbligati; utilizza informazioni e dati in suo possesso; si avvale di archivi esterni ai quali può accedere; scambia, con assoluta correttezza operativa, informazioni con omologhe autorità estere. L'approfondimento può estendersi anche a operazioni sospette non segnalate, di cui la UIF venga comunque a conoscenza.

In relazione all'esito delle analisi, le segnalazioni rilevanti vengono trasmesse al Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV) e alla Direzione investigativa antimafia (DIA), che ne informa il Procuratore nazionale antimafia qualora siano attinenti alla criminalità organizzata.

In stretta collaborazione con gli organi investigativi, la UIF può spendere l'esecuzione di operazioni sospette per un massimo di cinque giorni lavorativi: dal gennaio 2008 tale potere è stato esercitato ben 35 volte. La speditezza decisionale e operativa che caratterizza la UIF per-

mette di adottare il provvedimento con immediatezza, aprendo la strada al sequestro o alla confisca da parte dell'Autorità giudiziaria. In più occasioni si è riusciti a impedire l'espatrio di capitali di origine illecita; in altri casi, la UIF ha promosso provvedimenti sospensivi di FIU estere, bloccando oltre confine fondi illeciti per il successivo recupero con le forme di rito.

Sono state talora manifestate perplessità circa l'efficacia del sistema fondato sulla segnalazione delle operazioni sospette, in quanto esso fornirebbe un apporto modesto all'avvio, e ancor più alla conclusione, di procedimenti penali per il reato di riciclaggio. Questo è un punto importante perché può effettivamente ispirare la costruzione di queste segnalazioni.

In proposito, occorre considerare che una delle finalità principali del sistema è quella di prevenire l'utilizzo dei circuiti dell'intermediazione finanziaria da parte della criminalità; le segnalazioni di operazioni sospette si muovono in questa logica essenzialmente preventiva. Né va trascurato che spesso le segnalazioni forniscono lo spunto per indagini e procedimenti penali che colpiscono i reati presupposto piuttosto che quello di riciclaggio.

Tutti gli oneri di verifica e di segnalazione posti a carico degli operatori e la successiva analisi da parte della UIF accrescono per i criminali il rischio di essere intercettati, aumentano i costi di «trasformazione in attività spendibili» dei proventi del crimine, ostacolano il coinvolgimento degli operatori nell'attività di riciclaggio.

L'esperienza evidenzia ancora criticità nel rispetto puntuale della normativa: verifiche insufficienti della clientela, registrazioni incomplete negli archivi aziendali, processi carenti di valutazione delle operazioni anomale, ritardi e omissioni nelle segnalazioni, scarsa formazione del personale, metodologie di controllo poco incisive.

E' sempre in agguato il rischio che, per il proprio tornaconto o per malintese convenienze aziendali, taluni operatori, a diversi livelli decisionali, possano indursi ad accettare o addirittura a ricercare fondi di dubbia provenienza. Sta ai vertici aziendali vigilare, dotarsi di idonei assetti organizzativi e porre in essere adeguate procedure perché ciò non avvenga. Negli ultimi due anni in tutta l'area di vigilanza un consenso generale sul fatto di portare alcune decisioni chiave che riguardano la Vigilanza e i controlli interni a ai livelli massimi del *management* delle aziende bancarie, quindi persino all'interno degli stessi consigli di amministrazione, non in base sanzionatoria ma in base preventiva, dunque ben prima che vengano commessi gli errori. Ritengo che anche per quanto riguarda il riciclaggio si debba fare qualcosa del genere, cioè l'attenzione dei massimi livelli decisionali deve essere attratta a uno stadio molto preliminare proprio sulla costruzione dei controlli. In altre parole, bisogna chiedere agli amministratori delegati e agli altri *top manager* come stanno costruendo il loro sistema di controlli antiriciclaggio e se sono convinti della robustezza di questi controlli.

Quale complemento all'azione di controllo, la Banca d'Italia ha promosso un'intensa attività formativa: oltre a diversi incontri addestrativi in-

terni, è stato recentemente organizzato un seminario rivolto ai responsabili della *compliance* dei maggiori gruppi sul ruolo delle banche e delle Autorità nell'attività di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

L'impegno della UIF nel migliorare i livelli quantitativi e qualitativi della collaborazione comincia a produrre .

Nel 2008 le segnalazioni di operazioni sospette (circa 14.600) sono cresciute del 16 per cento rispetto all'anno precedente; nel primo semestre del 2009 vi è stato un ulteriore, forte incremento di quasi il 50 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008. Il dato tendenziale dell'anno in corso si attesta quindi intorno alle 20.000 segnalazioni.

L'aumento delle segnalazioni nella fase di start up della UIF ha richiesto un impegno straordinario, che ha prodotto risultati di rilievo in termini di capacità produttiva: nel corso del 2008 sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi quasi 13.400 segnalazioni, circa il 14 per cento in più rispetto al 2007. L'aumento si è concentrato in particolare nel secondo semestre, dopo l'avvio del nuovo assetto organizzativo, con un incremento di oltre il 36 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Ancor più sostenuto è stato l'aumento della produzione nel 2009: ad oggi, circa 10.350 segnalazioni trasmesse, oltre il 50 per cento in più rispetto allo stesso periodo del 2008.

L'incremento delle segnalazioni è un risultato che va apprezzato, ma non è sufficiente. La cultura della «collaborazione attiva» continua a essere diffusa solo presso alcune categorie di soggetti obbligati.

Circa il 70 per cento delle segnalazioni proviene, infatti, dalle banche; aggiungendo Poste Italiane, si raggiunge quasi il 90 per cento.

Nel 2008 le segnalazioni di professionisti e operatori non finanziari si sono addirittura ridotte rispetto ai livelli, già molto modesti, dell'anno precedente (173 segnalazioni rispetto alle 215 del 2007). Anche in termini qualitativi queste segnalazioni risultano di scarsa utilità, tanto che circa la metà di quelle esaminate nel 2008 sono state archiviate.

L'imminente aggiornamento degli indicatori di anomalia, la revisione del contenuto minimo della segnalazione e il superamento di talune incertezze interpretative consentiranno di migliorare la qualità del contributo dei professionisti e di conseguire una ragionevole composizione tra le esigenze di osservanza della norma e quelle connesse con lo svolgimento delle prestazioni professionali.

La distribuzione territoriale delle operazioni sospette è strettamente correlata con il livello del Pil di ciascuna regione. Sembra quindi che il luogo nel quale l'attività di riciclaggio si realizza sia determinato più dalla domanda di fondi espressa dall'economia legale che dall'offerta proveniente dal mercato illegale. Ciò deve indurre tutte le autorità pubbliche, gli intermediari e gli altri soggetti coinvolti a esercitare la massima attenzione anche nelle aree più sviluppate del nostro Paese.

Ma non ci si può nascondere che il numero di segnalazioni provenienti dalle aree di tradizionale insediamento della criminalità organizzata appare sorprendentemente basso. E' probabile che i soggetti chiamati a

fare le segnalazioni subiscano, in queste zone, una particolare pressione ambientale. Con il fine di sollecitarli affinché adempiano con il massimo scrupolo agli obblighi antiriciclaggio, la Vigilanza della Banca d'Italia e la UIF hanno intensificato la propria attività di verifica in questi territori.

Se, come è prevedibile, il flusso di segnalazioni continuerà a crescere, sarà indispensabile predisporre interventi che garantiscano l'efficacia e la tempestività del processo di analisi. Già oggi una prima selezione tende a stabilire la priorità di trattazione, per evitare ritardi nell'esame delle segnalazioni significative. L'organico della UIF sarà potenziato in coerenza con i crescenti carichi di lavoro. E' in corso un aggiornamento dei metodi e delle procedure di analisi.

Occorre che alla crescita del numero di segnalazioni si accompagni un miglioramento della «qualità». Sono ancora frequenti le segnalazioni a carattere essenzialmente cautelativo; quelle per le quali l'operatore non appare aver effettuato uno scrutinio ragionato dei motivi di sospetto; come pure quelle prive dei necessari elementi informativi. L'intensificazione in corso degli accertamenti ispettivi ha anche il fine di sensibilizzare gli operatori alla necessità di curare meglio qualità e quantità delle informazioni trasmesse.

Oltre alle operazioni sospette, la UIF riceve mensilmente segnalazioni aggregate a livello comunale, trasmesse dalle banche e dai principali intermediari finanziari e relative alle operazioni effettuate dalla clientela. L'analisi di questi dati si rivela utile per affiancare le evidenze tratte dalle segnalazioni di operazioni sospette e per supportare l'attività ispettiva. Si sta quindi provvedendo ad arricchire questo flusso informativo.

L'azione antiriciclaggio della Vigilanza si sviluppa nell'ambito delle ordinarie ispezioni (163 nel 2008), in accertamenti mirati presso le direzioni generali (4 nel 2008) e nelle verifiche su base territoriale presso singole dipendenze (149 fino a febbraio scorso).

Tale ultima tipologia di verifiche ha finora interessato, in via prioritaria, 71 dipendenze in Calabria (maggio-luglio 2008) e 78 sportelli nelle province di Bologna, Ferrara, Forlì, Ravenna, Rimini, Reggio Emilia, Ancona e Pesaro (novembre 2008-febbraio 2009).

L'azione di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si alimenta anche attraverso la collaborazione tra tutte le autorità coinvolte nella materia, anzi direi che se non c'è collaborazione non si riesce a far nulla proprio per la natura della UIF di essere un anello di congiunzione tra operatori bancari e le autorità, la Guardia di finanza, la magistratura, la polizia giudiziaria. La Banca d'Italia si è fatta parte attiva affinché i meccanismi di cooperazione definiti dal decreto legislativo n. 231 del 2007 ricevano piena ed effettiva attuazione.

L'articolo 9 del decreto legislativo n. 231 del 2007 ha aperto nuove opportunità per una più intensa collaborazione con l'Autorità giudiziaria. Dal 2008 sono già pervenute alla UIF 12 richieste di collaborazione continuativa. L'Unità ha corrisposto prontamente a tali istanze e intende favorire ulteriormente queste forme di collaborazione istituzionale che non comportano oneri a carico dello Stato.

Con riferimento alle gravi irregolarità riscontrate nei rapporti tra banche italiane e intermediari insediati a San Marino, particolarmente proficua è stata la collaborazione con la procura della Repubblica di Forlì: si è fornito un fattivo contributo alla soluzione di complesse problematiche, conducendo approfondimenti di carattere normativo, amministrativo e ispettivo, al fine di tracciare i flussi finanziari oggetto di indagine.

In conclusione mi pare di poter dire che le numerose modifiche normative e istituzionali che il legislatore ha introdotto in materia di lotta al riciclaggio stanno via via producendo gli effetti desiderati. Le informazioni di cui disponiamo sono più estese. L'azione di contrasto si va facendo più intensa e più efficace. La collaborazione fra i numerosi soggetti coinvolti – pubblici e privati, nazionali e internazionali – si accresce. La consapevolezza riguardo alle pericolosissime conseguenze del riciclaggio si va generalizzando.

Come ho detto in principio, non dobbiamo nasconderci le difficoltà. E abbiamo ancora ampi margini di miglioramento. Sul piano normativo ho descritto le principali questioni ancora aperte. Sul piano organizzativo mi sono soffermato sugli interventi in corso. Riguardo specificamente alla UIF, nell'ultimo anno e mezzo ne abbiamo accresciuto quantità e qualità delle risorse; e continueremo su questa strada. Lavoriamo affinché rafforzi la sua capacità di analisi e di controllo, e affinché intensifichi la collaborazione con gli altri soggetti coinvolti nell'azione di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

E' come si dice un *work in progress*. Mi pare che il *work* non manca e mi sembra di poter dire – spero – che si veda un po' di *progress*. Siamo ovviamente pronti ad ascoltare ogni critica e ogni suggerimento; a partire da quelli che ci giungeranno dagli onorevoli componenti di questa Commissione. Li consideriamo anzi essenziali per migliorare la qualità del nostro lavoro.

PRESIDENTE. La ringraziamo, professor Draghi, per questa esauriente relazione, che risponde ampiamente ai quesiti che le avevamo prospettato, ma sicuramente su molti problemi accende anche l'attenzione dei colleghi, che ora le rivolgeranno le loro domande. Raccomando a tutti la massima stringatezza possibile, senza ovviamente rinunciare all'espressione delle proprie opinioni.

LUMIA. La ringrazio anch'io, Governatore, per la sua relazione. Anche in base alle altre audizioni, ho notato che si stanno facendo passi in avanti per strutturare e organizzare un'attività antiriciclaggio all'altezza della sfida. Siamo però appena all'inizio. Sul tema del riciclaggio, il nostro Paese, in termini effettivi e concreti, produce ancora pochissimi e quasi isolati risultati.

Le porrò qualche domanda per conoscere la sua valutazione su alcuni temi. Più volte, in Commissione, abbiamo rilevato le enormi difficoltà che si incontrano nell'accesso all'anagrafe dei conti e dei depositi. Come lei sa, Governatore, siamo in difetto dal 1991. Sin da allora, il nostro Paese



doveva organizzare una banca dati, cui dovevano poter accedere direttamente soprattutto le procure antimafia, che avrebbero così potuto utilizzare in tempo reale informazioni preziosissime sulle attività di riciclaggio che si realizzano non solo nei Paesi *offshore* (o non cooperativi, come ha detto lei e come li definisce la comunità internazionale), ma anche all'interno dei nostri circuiti bancari e finanziari.

Sembrava che uno spiraglio si fosse aperto con la costituzione dell'anagrafe tributaria, ma dal mese di marzo di quest'anno le procure non possono più accedere all'anagrafe dei conti e dei depositi attraverso l'anagrafe tributaria, in quanto questo accesso diretto per le indagini antimafia non è più consentito alla Guardia di finanza. Vorrei sapere se è a conoscenza di questa difficoltà, se c'è al riguardo una vostra responsabilità, se ciò discende da una vostra valutazione.

Vorrei sapere inoltre se state predisponendo misure per consentire alle varie DDA, cioè alle varie procure antimafia, l'accesso immediato all'anagrafe dei conti e dei depositi. Bisogna evitare questo sconcio. Ripeto, è un limite che ci portiamo dietro dal 1991, che rende questo Paese non all'altezza della sfida che dice di accettare sul piano della lotta al riciclaggio.

Colgo l'occasione della sua presenza, Governatore, per segnalare un altro grave problema che affligge il nostro Paese: la mancata istituzione dell'albo degli intermediari finanziari. In Italia, ci sono moltissime realtà che prestano facilmente denaro. Tra l'altro, lei ha segnalato – e l'ho molto apprezzato – una possibile correlazione tra crisi, stretta creditizia e possibilità di crescita della penetrazione mafiosa tra gli operatori economici. Vorrei conoscere il suo punto di vista a tale riguardo. È dal 1996 che deve essere costituito l'albo degli intermediari finanziari in modo da effettuare sulle operazioni sospette un controllo a monte e non solo a valle, dopo che i danni sono stati causati. Poiché manchiamo di questo strumento, vorrei conoscere la vostra valutazione in proposito, dal momento che avete già offerto alcuni suggerimenti positivi per la correzione della normativa antiriciclaggio del 2007.

È importante poi affrontare in questa sede anche l'argomento dello scudo fiscale, sul quale si è aperto nel Paese un ampio dibattito. Peraltro, si tratta di un argomento sul quale lei è stato anche audito ieri sera dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato. Vorrei conoscere il suo punto di vista sul pericolo che attraverso lo scudo fiscale possano rientrare nel nostro Paese risorse manipolate o gestite direttamente dalle organizzazioni mafiose. Qual è la vostra valutazione al riguardo? Quali suggerimenti pensate di offrire in tal senso?

Infine, sulla vicenda che riguarda direttamente l'usura e la stretta creditizia, Governatore, vorrei conoscere la vostra valutazione sul rapporto che intercorre tra il fenomeno dell'usura e la stretta creditizia con i cosiddetti consorzi fidi che sono quegli importanti organismi, previsti anche dalla normativa antiracket e antiusura del 1996, che dovrebbero svolgere una funzione di prevenzione facilitando soprattutto i piccoli operatori economici a non correre il rischio di cadere nelle maglie dell'usura. Le ban-

che realmente sostengono e facilitano la funzione dei consorzi fidi? I consorzi sono pronti a fare quel salto di qualità spesso non segnalato dai piccoli operatori economici?

Governatore, le pongo due brevi domande, alla luce anche della sua esperienza di componente di importanti organismi internazionali: oltre ad aver definito una cosiddetta *black list* sui Paesi non cooperanti, ritiene che la presenza italiana – sua e del Paese in generale – in questi organismi abbia portato a qualcosa in più nella lotta al riciclaggio internazionale? Avete definito meccanismi cogenti per far sì che dal piano dei principi si possa passare all'ordine dei fatti?

COSTA. Grazie Governatore per la completa e pregevole relazione.

Con riferimento alle segnalazioni e al suo divenire, non bisogna cruciarsi se il 90 per cento delle segnalazioni viene dagli istituti bancari e dalle Poste italiane. È nel momento della transazione finanziaria che si può capire la natura sospetta dell'operazione.

Parlando anche da presidente di un ordine professionale, ritengo che ai professionisti non capiti frequentemente di monitorare le operazioni, posto che ad essi si arriva quando ormai la transazione finanziaria si è verificata. Non è fuor di luogo pensare però che la Banca d'Italia possa avviare una serie di seminari di concerto con gli ordini professionali per approfondire l'argomento. Sono convinto che la stragrande maggioranza, se non la totalità, dei professionisti sia ben intenzionata a collaborare. Certamente gli ordini hanno organizzato autonomamente giornate di approfondimento, ma voi che siete maestri in questo settore considerate l'eventualità di procedere a questo approfondimento di concerto con i pochi ordini interessati e obbligati alle segnalazioni?

Con riferimento all'albo degli operatori finanziari, mi ha sorpreso l'osservazione del collega, perché mi sembra che tale albo già ci sia. Per di più lo abbiamo anche migliorato con gli ultimi provvedimenti nel corso della passata legislatura e al seguito della grande crisi.

Quanto all'anagrafe tributaria, sono membro dell'omologa Commissione bicamerale di vigilanza e debbo dire che tale anagrafe è aperta alla Guardia di finanza, alle banche e a tutti coloro che hanno bisogno di investigare su fatti ritenuti di presunta criminalità.

DI PIETRO. Buongiorno Governatore, vorrei riprendere un tema già toccato dal collega Lumia, il condono e il riciclaggio, affrontandolo in questo caso dal punto di vista operativo.

Nel momento in cui si stabilisce che si possono far rientrare i soldi in Italia, anche in via anonima, quali poteri avete e come intendete tecnicamente agire per sapere se quei soldi sono leciti o meno? Peraltro, non dovremmo affatto accettare soldi illeciti. Magari sono il frutto di un'omessa dichiarazione oppure di una attività illecita, e allora, per definizione, nella stragrande maggioranza dei casi, si tratterebbe di un'operazione di riciclaggio. Nel momento in cui vengono in Italia, questi soldi passano attraverso un filtro di valutazione operata da qualcuno oppure con il provvedi-

mento in discussione in materia si pone una pietra tombale per la quale nessuno può sapere nulla?

La norma ovviamente esclude i proventi di attività criminali. Ma come fate a sapere da dove arrivano quei soldi? Questo è il tema. Riuscite a fare qualcosa o, molto onestamente, come credo solo lei possa fare, si dovrà prendere atto che una volta arrivati in Italia diventano leciti e che non si ha alcuna possibilità in concreto di sapere da dove essi provengano? Ci sono 300 miliardi di euro che girano per il mondo, soldi di italiani nascosti da qualche parte. Ci sarà un ragione per cui li hanno nascosti? Ci sarà una ragione per cui non possono riportarli in Italia se non con una legge che preveda un condono? Potete conoscere la provenienza del denaro? In caso di risposta negativa, temo che anche questa Unità di informazione finanziaria, che è stata creata per combattere il riciclaggio (il tema dei temi), sarà né più né meno una scatola vuota.

Con l'onestà intellettuale che la distingue, davvero crede che la lotta al riciclaggio fatta dall'Unità di informazione finanziaria e dalla Banca d'Italia possa fondarsi su un sistema basato sulla segnalazione di operazioni sospette da parte delle aziende, degli intermediari, dei professionisti e degli operatori non finanziari? Lei stesso ha scritto che è gracile il contrasto al riciclaggio basato soltanto sulla confessione extragiudiziale o sulla segnalazione sospetta, chiamata in gergo «l'infamata». Non si capisce poi per quale ragione uno dovrebbe farla, quando avrebbe tutto l'interesse a non farla. Solo uno che ha deciso di convertirsi, di fare il pastore o il prete, di andarsene in paradiso, di avere una gratitudine divina può denunciare. Perché la persona che fa l'intermediario, il professionista o l'operatore finanziario oppure l'azienda bancaria dovrebbe scegliere di denunciare? Che ci guadagna? Cosa gliene viene in tasca, oltre ad un colpo di pistola?

Stabilito questo, ci può dare qualche indicazione per invogliarci o invogliare chi ne ha le possibilità, a trovare una motivazione ulteriore, diversa, aggiuntiva alle segnalazioni delle operazioni sospette?

Terza questione, la UIF. In concreto, quale autonomia ha? Quanto personale ha e come questo è distribuito nel territorio? Ho capito che la Banca d'Italia ha dovuto impiegare nella UIF soldi e personale. Ma chi stabilisce quanti soldi e quanto personale – di quello già a disposizione della Unità – può immettere la Banca d'Italia?

Senza nulla togliere alla sua indipendenza individuale, posto che la Banca d'Italia è paradossalmente di proprietà di singole banche che deve poi controllare, anche con la UIF, come sarà gestita questa autonomia un domani, quando lei non ci sarà più?

Mi limiterei a queste domande, facendo miei anche gli interrogativi del senatore Lumia.

*DRAGHI.* Comincerò a rispondere partendo dall'ultima serie di domande relative allo scudo fiscale ed al riciclaggio, argomenti su cui ho già riferito ieri sera nel corso dell'audizione tenuta davanti alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, in quanto lo scudo fiscale viene presen-

tato come una delle misure a copertura dei provvedimenti in discussione in questi giorni.

Lo scudo fiscale, così come è stato presentato, non è molto diverso, per quanto riguarda i profili di riciclaggio, dai due precedenti: esso, infatti, osserva i presidi antiriciclaggio. Corredo però questa osservazione con la constatazione che altri Paesi, come Stati Uniti, Regno Unito e Francia, hanno assunto decisioni analoghe permeate però di sostanziali differenze: l'anonimato non è concesso e le persone giuridico-fisiche che riportano i capitali all'interno del Paese devono pagare tutte le tasse non pagate nel periodo passato, oltre agli interessi relativi alla parte non pagata. Avvalersi di questa possibilità conviene in ogni caso, perché in questo modo si evitano sanzioni penali e amministrative che comunque verrebbero applicate. Questa è la differenza dallo scudo fiscale applicato in Italia.

Ci viene chiesto in quale modo la UIF può intervenire. Premetto che abbiamo già qualche esperienza di quello che in prospettiva potrebbe essere il ruolo di questo organismo nel settore. Non so a quanto ammonterà esattamente il flusso di capitali perché il quesito che la Banca d'Italia si è posta si muove in una prospettiva diversa da quella della copertura dei provvedimenti finanziari. In ogni caso, il primo scudo fiscale dette un gettito ben superiore alle attese, il secondo un po' inferiore e per questo terzo non abbiamo delle stime per poterlo valutare. Ad ogni modo, si tratta di consistenti flussi di denaro. Il sistema segue un determinato schema: il denaro rientra e le banche devono farsi carico di segnalare quei rientri che a loro avviso sono sospetti. A quel punto la UIF si mette in moto. Nel passato abbiamo ricevuto 98 segnalazioni attinenti l'ultimo scudo fiscale delle quali 27 erano segnalazioni investigative di cui una è stata presa in carico dalla DIA; per sette segnalazioni risultavano indagini presso l'autorità giudiziaria e 19 sono risultate non di interesse per il Nucleo di polizia valutaria. In sostanza, l'attuale impianto normativo scarica il meccanismo delle segnalazioni sulle banche alle quali chiede di mobilitarsi e di attivarsi ed è sulle segnalazioni degli istituti bancari che la UIF mette in moto il meccanismo di trasmissione di queste segnalazioni all'autorità giudiziaria ed alla polizia giudiziaria.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Di Pietro ha dato voce ad una preoccupazione diffusa ponendo una domanda la cui essenza riguarda l'esistenza di un filtro di legalità attraverso cui passa il fondo che parte dal luogo di provenienza ed entra nel circuito nazionale. Ci si chiede, cioè, se questo filtro esiste.

**DRAGHI.** Sicuramente non è quello della UIF. I capitali arrivano dall'estero, le banche si devono attivare e sulla base dell'attivazione delle banche e delle loro segnalazioni la UIF si mette in moto.

Esistono sostanzialmente due modalità per costruire le segnalazioni, una delle quali si affida molto alla discrezionalità ed alla capacità di attivazione dell'intermediario. L'altra, invece, segue una tabella di requisiti oggettivi per cui la segnalazione parte non appena tali requisiti vengono

violati, indipendentemente dalla discrezionalità dell'intermediario. Intorno a questi due modelli si è sviluppata tutta la discussione di questi anni. Alcuni Paesi, molti, tra i quali il nostro, hanno scelto quell'obiettivo. Il modello dei parametri oggettivi certamente darebbe origine, per esempio in un caso come questo, a moltissime segnalazioni. In generale i Paesi che seguono tabelle obiettive in cui sono indicati criteri e parametri rigidi generano centinaia di migliaia di segnalazioni all'anno.

DI PIETRO. E questo cosa risolve? Non c'entra niente. Questo è un normale accertamento. La mia domanda è un'altra. Nell'ambito del condono anonimo che cosa deve segnalare la banca? Non ha diritto a segnalare, anzi, ha l'obbligo di non segnalare.

DRAGHI. Non è anonimo.

DONATO. La banca sa chi è il beneficiario.

DI PIETRO. Ma la legge impone l'anonimato.

DRAGHI. La banca sa a favore di chi vengono fatti i pagamenti.

DI PIETRO. Ma la legge le impedisce di comunicarlo.

DRAGHI. La legge richiede l'anonimato nella divulgazione del dato. Ad ogni modo, vorrei procedere nel mio discorso, per poi tornare in seguito su questo argomento. Lei, infatti, ha chiesto anche come è scaturito questo sistema gracile. Il modello, gracile, è quello utilizzato da tutte le UIF mondiali. Esso fondamentalmente pone la UIF come filtro tra l'operatore bancario, l'autorità giudiziaria e la Guardia di finanza. In alcuni Paesi alla UIF è stato dato il potere di impiegare nell'attività di analisi anche ispettiva, le risorse della Guardia di finanza. In Italia questo non è previsto, mentre sarebbe opportuno poter utilizzare le risorse della Guardia di finanza, magari applicando lo stesso sistema adottato per la Consob per quanto riguarda i reati di *insider trading* e altri.

L'onorevole Di Pietro si è chiesto anche perché mai si dovrebbe procedere ad una segnalazione e quale sarebbe il vantaggio. Le ispezioni vengono effettuate e se si riscontra qualche irregolarità sono applicate sanzioni amministrative e anche penali. È lo stesso principio per cui non si deve uccidere.

DI PIETRO. La banca può anche dichiarare di non essersene accorta.

DRAGHI. È comunque un atteggiamento sanzionabile. Ho già parlato delle sanzioni previste; alcune sono addirittura spropositate rispetto alla mancata sanzione, altre, invece, sono sottodimensionate. Nella relazione che ho illustrato sono indicate tutte le modifiche all'impostazione dell'impianto delle segnalazioni che si rendono necessarie per farlo funzionare

meglio. Ad esempio, ho già accennato al paradosso in base al quale se una banca non costituisce affatto l'archivio informatico non commette reato, mentre se dimentica di inserire una segnalazione, quello è un comportamento sanzionabile. Ci sono aspetti che vanno veramente migliorati, ma non direi che è un sistema da buttare.

Vorrei poi precisare che non è soltanto la UIF che organizza l'attività antiriciclaggio. L'attività antiriciclaggio in Italia fortunatamente non poggia solo sulla UIF ma anche sull'autorità giudiziaria e sulla Guardia di finanza. La collaborazione è essenziale e per questo motivo mi sono mobilitato anche personalmente per attivarla e renderla sempre più energica procedendo a visite specifiche negli uffici dell'autorità giudiziaria. Peraltro, la presenza sul territorio della UIF è ancora molto limitata perché si cerca di sfruttare le risorse che derivano dalla presenza sul territorio della Guardia di finanza e dell'autorità giudiziaria. Ciò nonostante, le filiali della Banca d'Italia sono state per la prima volta attivate in questa direzione, consentendo un minimo di presenza sul territorio. È stato anche distaccato un ufficio nel caso specifico di una procura particolarmente rilevante e centrale per l'attività di antiriciclaggio e per le segnalazioni al riguardo. Questo è il lavoro che stiamo facendo. Io sono completamente convinto della necessità di una maggiore presenza sul territorio. Ad oggi stiamo cercando di andare avanti su più piani: collaborazione, informazione, visite (ripeto, anche da parte mia), presenza sul territorio con uffici che via via vengono distaccati.

Può la Banca d'Italia controllare le banche, visto che è controllata da esse? Sono contento che mi sia stata posta questa domanda, così finalmente ho l'occasione per rispondere. Il fatto che le banche posseggano la Banca d'Italia non c'entra niente con l'indipendenza della Banca d'Italia. Il legislatore di non so quante decine e decine di anni fa ha costruito un sistema per cui partecipanti al capitale della Banca d'Italia non hanno alcuna influenza sulle sue decisioni in materia di politica monetaria, di vigilanza e così via. La Banca è libera anche nelle decisioni sull'allocazione di risorse alla UIF, secondo il giudizio del Governatore e del direttorio. È importante smitizzare questo equivoco, per cui il fatto che la proprietà della Banca d'Italia sia nelle mani delle banche condizionerebbe l'indipendenza e l'autonomia di giudizio della Banca stessa. Sono due aspetti completamente separati.

DI PIETRO. Ma i soci non approvano il bilancio?

DRAGHI. Il consiglio superiore approva il bilancio e non è emanazione delle banche. Questo è importante, il nostro consiglio di amministrazione non è emanazione delle banche. Il bilancio è poi approvato definitivamente nell'assemblea generale, ma di fatto viene scritto e certificato senza alcun effetto ...

DI PIETRO. L'assemblea generale è delle banche e quindi sono le banche che decidono.

*DRAGHI.* Non è così semplice. Possiamo discutere a lungo di questo, ma i poteri delle banche in assemblea sono disciplinati da norme che non sono quelle per le società, ma specifiche per la Banca d'Italia. Questi poteri sono separati completamente dall'autonomia della Banca in politica monetaria, nella vigilanza e nelle altre decisioni organizzative.

PRESIDENTE. Proseguiamo con le domande del senatore Costa.

*DRAGHI.* Mi scusi se mi sono dilungato, Presidente, ma l'onorevole Di Pietro mi ha posto in varie altre occasioni queste domande e, appena ho avuto l'occasione per rispondergli direttamente, l'ho fatto.

Senatore Costa, per quanto riguarda i professionisti, abbiamo alcuni dati e notizie positive e non solo negative. Dicevo prima che il livello di collaborazione attiva ha registrato un significativo aumento, ma a fronte delle notifiche delle banche e delle Poste, dai notai abbiamo avuto 127 segnalazioni nel 2007 e 103 nel 2008, su oltre 6.000 notai abilitati; dai commercialisti, abbiamo ricevuto 78 segnalazioni su 60.000 iscritti negli ordini; dagli avvocati, ci sono pervenute 15 segnalazioni su oltre 200.000 iscritti negli albi; i consulenti del lavoro, nel 2008, ci hanno fatto una segnalazione; dalle 40.000 imprese del ramo di mediazione immobiliare, nel 2006, sono giunte 30 segnalazioni; dal settore del recupero crediti, abbiamo avuto una segnalazione nel 2007; per quanto riguarda le case d'asta e gallerie, non è stata fatta nessuna segnalazione; infine, con riferimento ai casinò, abbiamo ricevuto quattro segnalazioni nel 2008.

Ho citato i professionisti, ma in realtà la questione riguarda un'area molto vasta. In generale, c'è l'impressione che bisogna sensibilizzare molto questi operatori, che non sono solo i professionisti. Con l'ordine dei notai, abbiamo concluso un accordo su questo aspetto e in effetti abbiamo trovato una certa collaborazione nella costruzione di un protocollo. Tuttavia, guardando il numero assolutamente insufficiente di segnalazioni effettuate, emerge chiaramente che occorre svolgere una rilevante opera di sensibilizzazione di tutti gli operatori.

LUMIA. Presidente, abbiamo questa tabella nel rapporto che ci è stato consegnato?

PRESIDENTE. No, però avete i dati.

LUMIA. Ma questi dati disaggregati sono interessanti.

*DRAGHI.* Benissimo, ve li faremo avere. Come le altre volte, siamo a disposizione per fornire il materiale necessario alla Commissione.

Esiste effettivamente un programma di seminari orientati soprattutto al personale delle banche, per far capire che non sono dei martiri se si comportano bene, ma che rischiano la galera se si comportano male.

Passo ora in rassegna i vari aspetti sull'usura. Non c'è dubbio, e sono d'accordo con il senatore Lumia, che la crisi rafforzi la necessità di con-

tinuare nell'azione per migliorare gli *standard* di correttezza e trasparenza nei confronti dei clienti. Come lei sa, senatore Lumia, la Banca d'Italia ha il compito di tutelare la trasparenza, ma solo relativamente ai prodotti bancari. Non so perché ci sono state queste distinzioni, però oggi la tutela della trasparenza è molto frammentata e, per la parte dei prodotti finanziari, è di competenza della Consob.

Svolgiamo regolarmente ispezioni sulla trasparenza dei prodotti bancari. Ad esempio, per quanto riguarda la commissione di massimo scoperto, una delle prime cose che ho detto quando sono diventato Governatore è che essa non ha alcun senso, è opaca ed iniqua, ma la Banca d'Italia non ha il potere di fare in modo che le banche sostituiscano la commissione di massimo scoperto. Le ho avvisate in tempo che, se non avessero provveduto in tal senso, sarebbe intervenuto il legislatore. E infatti c'è stato l'intervento del legislatore. La Banca d'Italia poteva soltanto dire che questa commissione è orribile e che comunque le banche devono presentarla in maniera trasparente. Su questo aspetto si è esercitata la nostra attività. Infatti, la Banca d'Italia ha emanato nuove disposizioni, stabilendo che, se le banche mettono la commissione di massimo scoperto o qualunque altra commissione, questa verrà calcolata ai fini del tasso sull'usura, cosa che prima non accadeva.

L'archivio dei conti e dei depositi presso l'anagrafe tributaria, previsto nel 2006, in effetti discende direttamente dall'anagrafe dei conti prevista nel 1991. Tra le due basi di dati, non ci sono differenze sostanziali: l'anagrafe dei conti e dei depositi, istituita con la legge n. 413 del 1991, censiva i soggetti intestatari dei rapporti di conto o deposito presso banche o altri intermediari. Scopo della norma era quello di costituire un'anagrafe centralizzata dei titolari di rapporto di conto o deposito presso le banche. Non era previsto il censimento dei saldi dei conti e delle operazioni transitate sugli stessi.

Queste modalità erano state demandate ad un decreto del Ministro del tesoro, emanato solo nove anni dopo, nel 2000. Tale provvedimento attribuiva la gestione dell'anagrafe al Ministero del tesoro e stabiliva i soggetti abilitati ad accedere alle informazioni, riconoscendo la funzione di ausilio alle indagini penali e antiriciclaggio dell'archivio. L'articolo 37 della legge n. 248 del 2006 ha quindi previsto la costituzione dell'archivio dei conti e dei depositi presso l'anagrafe tributaria, gestita dall'Agenzia delle entrate.

Le banche, gli intermediari finanziari e le Poste sono chiamati a comunicare all'archivio tutti i rapporti intrattenuti con la clientela. L'archivio contiene dati identificativi dei titolari dei rapporti in essere a decorrere dal 1° gennaio 2005. Il fisco potrà accedere all'archivio – come è scritto al comma 4, lettera b), dell'articolo 37 – ai soli fini delle attività connesse alla riscossione mediante ruolo e dell'esecuzione di indagini bancarie.

L'autorità giudiziaria, gli ufficiali di polizia giudiziaria, il Ministro dell'interno, la UIF, il capo della polizia, il direttore generale della pubblica sicurezza, i questori, la Direzione investigativa antimafia e il comandante del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza pos-



sono accedere alle informazioni presenti nell'archivio, ai fini di espletamento degli accertamenti finalizzati all'acquisizione di prove nel corso di procedimenti penali e degli accertamenti di carattere patrimoniale per finalità di prevenzione e per l'applicazione delle misure di prevenzione.

È quindi prevista una platea di soggetti che possono accedere alle informazioni. Ha ragione lei, senatore Lumia, ad alcune procure questo accesso prima era permesso, poi non è stato più consentito. Tuttavia, i dati non sono chiusi nell'archivio, come ho detto c'è una platea di soggetti che possono accedere ad essi. Bisognerà giudicare – ma non entro nel merito – l'opportunità di restituire a queste procure la possibilità di accedere all'archivio. Non so quale logica è dietro questa decisione.

Gli albi degli intermediari finanziari, in realtà, esistono, ai sensi degli articoli 106 e 107 del testo unico bancario. Esistono anche gli albi dei mediatori e agenti. La Banca d'Italia, ora, sta dando quella che abbiamo chiamato una disboscata, per cui circa 13.000 mediatori sono stati cancellati dagli albi. Ma gli albi esistono. Paradossalmente però l'iscrizione all'albo è controproducente, perché l'intermediario finanziario si serve di questa iscrizione, che è un atto puramente dovuto e burocratico, quale certificazione di qualità che presenta al cliente. È dunque una procedura che non permette di verificare a fondo la solidità, la competenza e l'onestà dell'intermediario e che, nello stesso tempo, dà a tutti una stella di sceriffo, con cui recarsi dal cliente, al quale possono dire che sono bravi e qualificati a gestire i suoi soldi. È un sistema che va cambiato. Nell'ultimo anno ci sono state delle cancellazioni, ma sull'argomento lascio la parola al collega Donato.

*DONATO.* Nell'ultimo anno sono stati cancellati circa 60 intermediari di cui all'articolo 106 del decreto legislativo n. 385 del 1993.

Proprio ieri c'è stata un'importante operazione della Guardia di finanza, di concerto con la Banca di Italia, in relazione a intermediari che operano illecitamente nel campo delle fidejussioni. Calcoliamo che di questi intermediari – particolarmente rischiosi – perché emettono garanzie soprattutto nei confronti della pubblica amministrazione, tre o quattro anni fa ne operassero circa 60; 36 li abbiamo cancellati nel corso degli ultimi tre anni; ne sono rimasti 24; per 12 è iniziata la procedura di cancellazione e su altri 12 è in corso una attività di monitoraggio. Risultati così forti denotano la necessità di un forte disboscamento di questi operatori ma, nel contempo, segnalano l'opportunità e l'efficacia delle intese con la Finanza per operare sul piano dei controlli.

Il risultato ultimo, quello più auspicabile, si avrà solo con una modifica normativa, nel senso di una forte restrizione dei requisiti personali, patrimoniali ed organizzativi all'accesso. Fintanto che non si realizza questo intervento di normativa primaria, sul piano dei controlli tutte le armi sono state messe in campo, ma l'opera effettivamente è gigantesca.

*DRAGHI.* Rapporto tra confidi e banche. È stato firmato un accordo quadro al Ministero dell'interno tra il Ministero stesso e la Banca d'Italia

per l'usura e l'utilizzo dei confidi in quest'area. L'impressione è che le cose vadano bene, mi riservo però di farle avere una diagnosi più precisa, anche quantitativamente specifica, sulla questione.

LUMIA. C'era la domanda sull'impegno internazionale verso i Paesi non cooperanti.

DRAGHI. L'organismo che raccoglie tutte le UIF si chiama FATF, del quale però non faccio parte. Al contrario, sono uno dei componenti del Financial stability board, all'interno del quale è stata sollevata la questione delle giurisdizioni non cooperative, ma non tanto e non solo dal punto di vista del riciclaggio. Ricordo infatti che ci sono tre profili per cui questi Paesi, chiamati non cooperativi, vengono all'attenzione degli organismi internazionali: il riciclaggio, la tassazione e gli *standard* regolamentari per l'esercizio dell'attività finanziaria e creditizia considerati inadeguati ai fini della stabilità finanziaria internazionale. Questi ultimi due profili sono venuti all'attenzione del Financial stability board, mentre quello del riciclaggio è all'attenzione del FATF, del quale, se ricordo bene, è membro il Tesoro. Non so se poi anche noi ...

DONATO. Noi partecipiamo.

DRAGHI. Partecipiamo come Autorità di vigilanza e come UIF.

Per quanto riguarda questi Paesi ci sono delle liste. L'ultimo lavoro è stato predisposto dall'OCSE, che ne ha previste tre, una bianca (nella quale rientrano i Paesi in regola, come Italia e Stati Uniti), una grigia e una nera. Per quel che riguarda i Paesi che non osservano, per esempio, degli *standard* adeguati nell'esercizio dell'attività creditizia oppure sono irregolari dal punto di vista fiscale, la strada solita, non potendo intervenire direttamente sul Paese, è quella di sanzionare o impedire che i propri intermediari creditizi operino con quei Paesi, direttamente o indirettamente, direttamente stabilendovi delle filiali, indirettamente attraverso società insediate in questi Paesi.

Per quanto riguarda il riciclaggio presumo che tutto questo avvenga nello stesso modo, ma anche che avvenga ben altro. Comunque anche sull'argomento, se vuole, le faccio avere una precisazione scritta.

LUMIA. Gliene sarei grato.

MARITATI. Grazie Governatore per la relazione corposa, anche se asciutta, carica di notizie interessanti e di spunti di riflessione.

In parte sono stato già preceduto nelle mie domande dai colleghi, ma torno su un aspetto che a me sembra molto importante. Se non ricordo male, uno dei primi sistemi del Paese ad informatizzarsi è stato quello bancario, che oggi è fortemente informatizzato.

La giustizia arriva con molto ritardo e nella scorsa legislatura fu predisposto il Sistema integrato giudiziario informatizzato che, per la sua de-

finizione e la sua organizzazione teorica, ma non solo, sarebbe pronto, solo che c'è un ritardo nella sua attuazione, anche se questo è aspetto che non può rilevare in questa sede. Quel che vorrei conoscere (sul punto è già intervenuto il collega Lumia ma la mia domanda è più immediata) è il punto di vista delle banche su tale sistema, in base al quale, il pubblico ministero dovrebbe poter accedere immediatamente nel sistema bancario per rilevare tutte le informazioni. Sottolineo che non si tratta di ampliare i poteri del pubblico ministero, che restano gli stessi, ma di cambiare lo strumento. Oggi il pubblico ministero scrive un documento con cui chiede delle informazioni e lo inoltra, attraverso la polizia giudiziaria, al sistema bancario. Le banche spesso rispondono, come noi sappiamo, dopo lunghi mesi. Questo Sistema invece dovrebbe consentire la acquisizione di dati, notizie e informazioni su tutto il quadro dei movimenti economici e finanziari che riguardano le banche in tempo quasi reale. Questo tipo di «intrusione», che già esiste ma si pratica in un modo che definisco troglodita, potrebbe comportare qualche disvalore o qualche negatività per il sistema bancario?

Con la mia seconda domanda torno al tema delle operazioni sospette. L'istituto è entrato in vigore ormai da tempo, è anziano, è abbastanza collaudato, ma ritengo che i risultati fino ad oggi siano stati deludenti. Le modifiche intervenute, soprattutto sul numero dei soggetti obbligati ad inoltrare la denuncia o la segnalazione, anche strutturali come nel caso dell'UIF rispetto all'Ufficio italiano cambi, sono sufficienti perché si possa dire che in tempi relativamente brevi i risultati saranno migliori?

Lei ha ricordato all'inizio della sua relazione quanto sia importante combattere la criminalità organizzata nel suo aspetto più delicato e forte, cioè l'accumulo di capitali, che vengono sottratti alla finanza locale, senza dimenticare l'attacco alla finanza regolare. Come lei scrive giustamente, per avere possibilità di recupero e di uscita dalla crisi bisogna risolvere anche questo problema. Siccome sono passati tanti anni e noi approfondiamo sforzi, la Banca d'Italia ritengo che lo stia facendo al massimo delle sue possibilità, le chiedo: il sistema così come congegnato è ancora idoneo o dobbiamo apportare delle modifiche strutturali? Le operazioni sospette si accumulano (lei ha parlato addirittura di 20.000): siamo in grado, come sistema difensivo e repressivo, di rispondere a queste sollecitazioni? Non credo che ci si possa più accontentare di sapere che sta crescendo il numero delle segnalazioni o delle risposte più adeguate da parte della Banca d'Italia o della polizia finanziaria o della DIA. Bisogna vedere quali sono i risultati. Bisogna vedere quali risultati si ottengono. A me sembra che questi risultati siano fortemente deludenti perché la criminalità organizzata è cresciuta e va crescendo nella sua potenzialità aggressiva nei confronti della finanza legale.

Quindi, lei ritiene che il sistema in sé sia ormai inadeguato o che la criminalità organizzata abbia affinato le armi a tal punto da riuscire a trasferire i capitali e, quindi, a riciclarli attraverso sistemi nuovi che addirittura non passano attraverso i canali che sono oggetto di verifica? Vorrei

sapere, quindi, se la Banca d'Italia ha studiato e sta studiando per individuare altre vie e cosa propone.

Non formulerò poi alcuna domanda in merito allo scudo fiscale perché ne hanno già parlato i colleghi che mi hanno preceduto e lei, Governatore, ha dato una risposta abbastanza chiara. Vorrei solo avere conferma del suo giudizio in merito che mi è sembrato sostanzialmente negativo e ritengo che lo sia soprattutto per la questione dell'anonimato e per il problema del mancato obbligo di pagamento delle tasse non corrisposte.

TASSONE. Signor Presidente, vorrei riproporre la questione già sollevata dal collega Lumia, anche per sollecitare un'ulteriore valutazione. A tal proposito, ricordo il confronto già avuto in merito al nostro ruolo e ai nostri rapporti a livello internazionale nel giugno 2007 con il Governatore della Banca d'Italia il quale in quella occasione fece riferimento al GAFI ed alle 49 raccomandazioni pubblicate da questo organismo, oltre che alla direttiva antiriciclaggio n. 97 del 2001 in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite. Vorrei sapere cosa ha prodotto questa serie di raccomandazioni, di direttive, di sollecitazioni.

Nello specifico, poi, vorrei sapere che tipo di evoluzione ha avuto il sistema di antiriciclaggio, il meccanismo delle segnalazioni e il rapporto con le altre istituzioni preposte al contrasto alla criminalità e quali problemi rispetto agli obiettivi si sono manifestati nel momento in cui sono pervenute le segnalazioni configurando così un progetto criminoso.

Vorrei anche conoscere il livello dei controlli che sono stati attuati e che si stanno attuando in questo particolare momento nei confronti del riciclaggio di capitali nel Nord che passa per alcune banche.

Vorrei poi sapere, governatore Draghi, cosa pensa del ruolo delle prefetture nell'azione di controllo sugli istituti di credito e sul finanziamento delle piccole imprese. Ricordo, a tal proposito, che il prefetto di Roma ha sottoscritto un protocollo con la commissione regionale del Lazio dell'ABI per facilitare l'esame da parte delle banche delle istanze rappresentate da imprese e famiglie.

Infine, vorrei conoscere il numero delle piccole imprese creditizie e dei grandi istituti di credito controllati e segnalati. Sarebbe interessante sapere, infatti, se esistono aree di impunità nell'ambito dei grandi e piccoli istituti di credito e conoscerne l'estensione.

LI GOTTI. Governatore Draghi, vorrei porre alla sua attenzione una serie di questioni ben definite.

In merito al problema delle segnalazioni abbiamo appreso dal Procuratore nazionale antimafia che, salvo casi eccezionali, non è mai capitato di rintracciare denaro della criminalità organizzata indagando su operazioni sospette, tant'è che il Procuratore nazionale antimafia stesso ha considerato l'attuale sistema creato quasi per non risolvere il problema.

Un secondo aspetto che vorrei affrontare riguarda l'anagrafe dei conti e dei depositi. Abbiamo appreso che la Procura Nazionale Antimafia non

ha diritto di accesso a tale archivio e, dal momento che la platea di soggetti che ne hanno diritto è ampia, vorremmo capire perché questo diritto non è riconosciuto alla Procura nazionale antimafia, se non, eccezionalmente, grazie alla concessione della società che gestisce la banca dati.

Lei ha parlato del rischio connesso al riciclaggio. Da un dato che abbiamo appreso quasi con sconcerto, anche se a volte i numeri non ci sorprendono, risulta che esistono 320 uffici di banche italiane strettamente attigue ai paradisi fiscali. Mi chiedo se una banca italiana che apre un proprio ufficio all'estero debba avere un'autorizzazione e, se così fosse, vorrei sapere quale organismo è chiamato a concederla. Il tutto era nato dalla situazione del Liechtenstein che poi è stata recuperata. In sintesi, quindi, vorrei sapere da chi viene autorizzata l'apertura all'estero di dipendenze di banche italiane, perché vengono aperte e che tipo di operazioni svolgono.

Poc'anzi lei ha affermato che l'indirizzo seguito è quello di non operare con i Paesi non cooperanti. Se così è, è anche possibile che la Banca d'Italia non operi con i Paesi non cooperanti mentre le banche italiane aprano propri uffici nei paradisi fiscali lì allocati, dando luogo, quindi, ad un sistema totalmente fuori controllo. Vorrei sapere che tipo di indagine è stata condotta, che tipo di controlli sono stati effettuati, che tipo di autorizzazione è stata concessa e quali azioni ulteriori potranno essere effettuate.

**PRESIDENTE.** È stata riproposta al Governatore una domanda già emersa in altre audizioni e segnatamente in quella del Ministro della giustizia il quale, non avendo risposto, è stato da me sollecitato, in data 25 giugno 2009, con una lettera in cui gli ho ricordato che nella seduta della Commissione parlamentare antimafia del 17 marzo 2009 è stata sollevata dal procuratore Grasso, ascoltato in audizione, la questione relativa alle modalità con cui la magistratura può accedere all'anagrafe dei conti e dei depositi, strumento di particolare rilievo di indagine sui patrimoni mafiosi. La richiesta non ha ancora trovato risposta e noi la solleciteremo nuovamente. Tuttavia, ritengo che il destinatario di questa domanda, proprio perché già formulata in altra sede ed oggetto di attenzione, non debba essere oggi il Governatore della Banca d'Italia.

**DI PIETRO.** Se il Governatore sa qualcosa può dircelo. Abbiamo sbagliato indirizzo.

**PRESIDENTE.** Onorevole Di Pietro, non chieda al Governatore di sostituirsi al Ministro della giustizia.

**DRAGHI.** Signor Presidente, lei mi ha tolto le parole di bocca.

Alcune delle domande pongono il problema del perché ai magistrati non si danno più poteri di un certo tipo o di un altro.

Il Governatore della Banca d'Italia, per quanto venga giudicato invasivo, non lo sa e comunque non vorrebbe discutere di una questione di cui

sa veramente poco. Giustamente, è il Ministro della giustizia competente a rispondere in merito.

Alcune delle altre domande che sono state poste riguardano l'efficacia del sistema antiriciclaggio; da esse si coglie la perplessità sull'efficacia di tale sistema ed in particolare sul rapporto costi-benefici dell'apparato relativo alla rilevazione, segnalazione e analisi delle operazioni sospette.

Prima di esaminare brevemente alcune di queste considerazioni, vorrei precisare che, come ho detto prima, la UIF è solo un pezzettino del sistema antiriciclaggio. Le perplessità che si hanno sull'efficacia del sistema, in realtà, riguardano l'impianto generale. Vorrei dunque soffermarmi sull'impianto generale e rifarmi alle considerazioni del procuratore Grasso.

A supporto di tali critiche, viene principalmente addotto il modesto apporto delle operazioni sospette all'avvio e ancor più alla conclusione di procedimenti penali per il reato di riciclaggio. Tenete presente, comunque, che – per esplicita ammissione della Guardia di finanza – le segnalazioni di operazioni sospette spesso danno avvio ad accertamenti fiscali, quindi nella valutazione dell'efficacia dell'impianto bisogna anche considerare i risultati derivati, diciamo così, sul fronte fiscale; e da quel punto di vista ci sono sicuramente dei risultati.

È opportuno però avere presente che le stesse indagini in materia di riciclaggio non hanno avuto la diffusione e l'incisività auspicata, anche a causa di difficoltà di ordine giuridico, sia sostanziale sia processuale. A tale proposito, mi rifaccio proprio alle parole del procuratore Grasso, il quale ha ricordato, innanzitutto, che frequentemente il riciclaggio non viene perseguito come reato a sé, essendone imputato l'autore del reato principale o chi vi ha concorso. Spesso, il confine fra riciclaggio e concorso è sottile, per cui processualmente viene scelta la seconda strada.

In secondo luogo, una criticabile ma diffusa prassi fa sì che l'indagine sul *post factum* appaia interessante soprattutto se rafforza o sostiene l'accusa principale.

Terzo, di regola, l'indagine sul riciclaggio viene posposta anche cronologicamente per l'esigenza di acquisire la prova della commissione del reato presupposto e tale impostazione deriva direttamente dal dettato dell'articolo 648-*bis* del codice penale.

Quarto, il riciclaggio è spesso commesso in un luogo diverso dal reato presupposto. Ciò crea perplessità e dubbi in ordine alla competenza ed impedisce la trattazione unitaria. Inoltre, il fatto che spesso il sospetto di riciclaggio possa trasformarsi in imputazione di concorso induce a rinviare la notizia di reato ad altro ufficio.

Quinto, vi sono differenze di ordine processuale (termini per le indagini preliminari, termini e presupposti per le intercettazioni, necessità di notifica della proroga delle indagini) che rendono meno efficiente il procedimento per riciclaggio.

Tutte queste osservazioni hanno in parte un'attinenza con la UIF, ma in gran parte riguardano l'impianto generale. Quindi, credo che il procuratore Grasso abbia completamente ragione: nel valutare l'efficacia del no-

stro sistema, bisogna effettivamente guardare all'intero impianto, all'intero disegno. All'interno di questo, noi cerchiamo di fare il possibile.

Come dicevo prima, la Banca d'Italia assegna le risorse che sono necessarie. In altre parole, la Banca d'Italia è convinta – da me in poi – che su questa azione, sulla costituzione della UIF si gioca il prestigio dell'istituzione. Siamo quindi determinati a fare in modo che questo ufficio abbia successo, però è anche necessario che l'impianto generale sia funzionale al successo della nostra lotta contro il riciclaggio. Possiamo fare qualcosa ma non tutto.

Rispondo ora alla domanda dell'onorevole Tassone sulle prefetture. Il prefetto di Roma ha stipulato un protocollo e la Banca d'Italia è parte di questo accordo. Ritengo che, per giudicare l'azione dei prefetti, si debba aspettare. Innanzitutto, bisogna vedere quante sono le segnalazioni dei clienti che dicono di essere stati ingiustamente discriminati. Infatti, quando il credito diminuisce, è difficile capire se ciò accade per la domanda o per l'offerta: diminuisce perché effettivamente la gente non investe e non consuma, dato che c'è un momento di profonda recessione, per cui per forza di cose la gente non chiede prestiti, oppure diminuisce anche perché – sicuramente questo effetto è presente dappertutto – le banche, a loro volta, percepiscono il rischio che i soldi dati in prestito non tornino indietro?

È a tale proposito che continuo a dire che la banca deve essere capace di fare il proprio mestiere, che il banchiere deve essere bravo anche quando le cose vanno male, e cioè deve riuscire a capire che, poiché i clienti oggi sono in difficoltà, non pagano più e gli insoluti arrivano al 60 per cento, è chiaro che non c'è più capitale circolante. Allora, il banchiere deve capire che, in alcuni casi, è suo interesse dare questo capitale, in modo che l'impresa resista alla crisi, mentre in altri casi non deve darlo, perché la crisi ha semplicemente spazzato via un'impresa che sarebbe comunque finita, magari in un tempo più lungo.

Per fare queste valutazioni, però, occorre conoscere il territorio e i clienti. È un'altra delle considerazioni che continuo a ripetere. È interessante notare che la quota di mercato dei grandi gruppi è diminuita, mentre quella delle piccole banche è aumentata; il credito erogato dai grandi gruppi scende, quello erogato dalle piccole banche sale. Ciò vuol dire che le banche piccole, che conoscono il territorio, i clienti, la natura dell'affare, la storia dell'impresa, la storia della famiglia e così via, sono più capaci – almeno al momento – di essere vicine ai loro clienti. Al contrario, nelle banche più grandi, la procedura di erogazione del credito è automatizzata, segue parametri *standard*. In tal caso, c'è poco da fare, questi parametri oggi non sono soddisfatti a causa dell'attuale situazione di crisi economica. Procedendo con il pilota automatico, si prendono certe decisioni fondamentalmente restrittive.

È anche vero, tuttavia, che le sofferenze (cioè i clienti che non pagano) stanno crescendo fortemente anche per le piccole banche, in particolare quelle che non sono banche di credito cooperativo (BCC).

Il fenomeno va analizzato, però resta il fatto che occorre conoscere il territorio. Persa la conoscenza del territorio, l'attività di credito, che è caratteristica del sistema bancario italiano (cioè il credito alle imprese e alle famiglie, più che la finanza) diventa molto difficile, se si procede con il pilota automatico. E questo, secondo me, vale anche quando le cose vanno bene.

Alla domanda sulle banche che operano nei paradisi fiscali, risponderà il dottor Donato.

*DONATO.* Ovviamente, non posso fornire immediatamente una risposta dettagliata, quindi ci riserviamo di inviare alla Commissione una nota esplicativa sulla presenza di banche italiane in Paesi esteri.

Mi soffermo brevemente su due questioni. Innanzitutto, nella disciplina degli insediamenti delle banche all'estero il criterio dominante non è quello fiscale, ma è la presenza o meno dell'insediamento nell'ambito della Comunità europea. Ci sono ovviamente delle regole. A prescindere dal trattamento fiscale (anche in alcuni Paesi europei possono essere previsti trattamenti fiscali privilegiati), la possibilità di insediamenti di vario tipo, come vedremo, dipende dalla partecipazione o meno all'Unione europea. Quindi, il criterio è diverso: possono esserci presenze in Paesi ritenuti a tassazione fiscale privilegiata, ma per i quali la presenza di un intermediario italiano è assolutamente nella logica del passaporto europeo.

La seconda questione è che i tipi di insediamenti all'estero sono estremamente variegati. Abbiamo filiali che sono direttamente controllate dalla casa madre, e quindi vigilate dall'Autorità di vigilanza del Paese di origine, e filiazioni, cioè società a tutti gli effetti autonome, che viceversa sono vigilate dall'Autorità di vigilanza del Paese di insediamento. Poi abbiamo uffici di banche italiane privi di operatività, che sono presenti anche in alcune piazze finanziarie piuttosto significative, come Singapore. In altre situazioni hanno forme di operatività ridotte, cioè possono operare, ma non con la clientela *retail*. Sono insediamenti che servono per partecipare a grandi operazioni di finanziamento internazionale, spesso di provvista, sempre sui mercati internazionali rivolti a operatori professionali, quindi investitori professionali e altre banche, da parte delle banche italiane.

Quindi l'argomento va vivisezionato, tenendo presente che le caratteristiche di operatività sono molto differenziate e che il criterio principale è quello della partecipazione o meno di un determinato Paese all'Unione europea.

*DI PIETRO.* Signor Presidente, visto che il Governatore ci ha detto che ci manderà una documentazione, intervengo per un chiarimento sulla mia domanda precedente.

Per noi, come forza politica, è estremamente importante avere una risposta a quanto detto dal procuratore Grasso, ossia che da accertamenti fatti dalla sua Direzione nei paradisi fiscali ci sono 320 sportelli di banche italiane. Ma Liechtenstein, Cayman Islands e Virgin Islands sono Paesi in



cui non si devono fare transazioni internazionali per costruire una ferrovia, ma operazioni finanziarie specifiche. Quanti e quali sono esattamente questi sportelli? Soprattutto, chi ha dato l'autorizzazione ad aprirli in quei Paesi? Ci sarà una ragione per cui si apre uno sportello a Vaduz, dove ci sono più banche che cittadini? La Banca d'Italia, che deve controllare il riciclaggio, si sarà chiesta come mai delle banche italiane aprono degli sportelli a Vaduz, dove non mi risulta debbano essere fatte chissà quali operazioni se non occultare il capitale che non si può dire da dove viene?

PRESIDENTE. Era comunque già chiaro che su questo argomento Bankitalia ci avrebbe fornito una nota dettagliata rispondente ai quesiti reiterati or ora dall'onorevole Di Pietro.

Riprendiamo con gli ultimi interventi.

MARITATI. Signor Presidente ...

PRESIDENTE. Ci sono dei colleghi che attendono di parlare ...

MARITATI. Signor Presidente, ho fatto una domanda alla quale chiedo cortesemente che il Governatore dia una risposta. Non sto aggiungendo qualcosa. Sto semplicemente e cortesemente ricordando che ho fatto un domanda in merito al sistema informatizzato. Volevo conoscere il punto di vista della Banca d'Italia rispetto all'ipotesi di consentire al pubblico ministero ...

PRESIDENTE. Ha ragione. Era sfuggita anche a me.

MARITATI. Deve avere un po' di fiducia quando qualcuno chiede di parlare.

PRESIDENTE. Io la fiducia ce l'ho, ma lei sa che seguo sistematicamente il criterio di tutelare il diritto di parola di tutti, soprattutto dei colleghi che la parola non l'hanno ancora presa rispetto a quelli che l'hanno già avuta.

MARITATI. Sono d'accordo con lei.

NAPOLI. Signor Governatore, in parte la mia domanda rispecchia (tutto sommato, vuol esserne una puntualizzazione) i quesiti posti dal senatore Li Gotti e dall'onorevole Di Pietro sulle banche estere e sulle banche italiane all'estero. Sulle filiali italiane delle banche estere, quali possibilità di controllo ci sono? Ho appreso con estremo piacere dalla sua relazione che ci sono stati numerosi controlli in Calabria. Mi risulta però che proprio in Calabria alcune filiali di banche estere servano per attività di riciclaggio.

*(I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 16,20)*

(I lavori proseguono in seduta pubblica alle ore 16,21)

(Segue NAPOLI). Vengo alla seconda domanda. Quante sono le attività di collaborazione, in termini di denuncia, che le banche italiane hanno dato alla attività giudiziaria e che hanno prodotto effetti in termini di reale contrasto al riciclaggio posto in essere dalla criminalità organizzata italiana? Naturalmente se non potete rispondermi adesso, lo potrete fare in un secondo momento.

PRESIDENTE. Questa domanda era già stata posta, anche se in forma diversa.

LEDDI. Signor Governatore, dalla sua relazione si evince il rilievo che lei correttamente ritiene di dare all'attitudine al riciclaggio a svolgersi in ambito internazionale. Lei ritiene che nei nuovi *global legal standard* in corso di definizione, in quei 12 punti, vi siano gli strumenti necessari e sufficienti perché si rafforzino, a livello internazionale, la lotta al riciclaggio?

La seconda domanda riguarda San Marino, alla quale lei ha fatto riferimento nella relazione e che è oggettivamente una *enclave* sul nostro territorio che sta manifestando una criticità maggiore negli ultimi tempi, quanto meno per le evenienze giudiziarie rispetto ad altre situazioni e a realtà precedenti. Ritiene ci sia la necessità di un rafforzamento, sotto il profilo normativo, delle disposizioni in essere?

Mi pare di aver intuito dalle cose che lei ha detto che ritiene utile il raccordo tra le Autorità di vigilanza, raccordo rivelatosi peraltro proficuo in occasione della crisi. Ritiene che un migliore e diverso raccordo possa essere auspicabile? In caso di risposta affermativa, quali modifiche normative suggerisce al fine di un suo rafforzamento?

Infine, la ringrazio per i suggerimenti che ha dato in relazione alle necessità di modifiche legislative. In parte erano state proposte – ed io me le sono lette – anche nel corso della sua audizione nella precedente legislatura. Mi auguro, visto che sono molto puntuali, che non facciano la fine delle altre, perché credo che non una sola delle sue raccomandazioni si sia tradotta in una proposta normativa. Essendo noi dei legislatori e non dei conferenzieri sull'argomento, forse è questo quello che dovremmo fare.

CARUSO. Signor Presidente, avevo annotato la questione San Marino che ha testé trattato la senatrice Leddi, quindi non vi tornerò sopra. Così come non indugiero sulla questione dei cosiddetti Paesi canaglia, facendo riferimenti alle due liste OCSE che li identificano, sulla base del fatto che lei, Governatore, si è già più volte riservato di fornire un *focus* scritto su questo argomento. Tuttavia volevo semplicemente assicurarmi che in questa relazione suppletiva che ci farà avere siano considerate due cose.

Innanzitutto, vorrei sapere se la Banca d'Italia condivide il fatto che l'unico contrasto reale sia quello di adottare strumenti che consentano di relegare in un circuito autoreferenziale i capitali transitati per le mani di intermediari collocati nei cosiddetti Paesi canaglia – uso di nuovo questa espressione per semplicità – o transitati comunque attraverso gli stessi. Vorrei quindi sapere se ritiene opportuno condannare all'autoreferenzialità questi patrimoni introducendoli in un circuito da cui, una volta entrati, non possono più uscire.

Inoltre, le chiedo se nella nota suppletiva può fornirci anche il quadro normativo di riferimento, sia sotto il profilo legislativo che regolamentare, indicando anche i poteri di cui la Banca d'Italia già dispone, in modo da poter verificare la necessità dell'eventuale occorrente manutenzione legislativa, straordinaria o ordinaria che sia.

Vorrei poi affrontare alcune questioni su cui nessun collega si è finora soffermato, in primo luogo, quella relativa all'utilizzo del contante che, in base a quanto ha indicato nella sua relazione, Governatore, sta compiendo una sorta di passo del gambero che si sta manifestando con una limitazione prima e con un'inversione di tendenza poi, in attesa della direttiva europea. Sappiamo tutti che il nostro Paese ha sensibilità e culture diverse e anche l'età della popolazione è assolutamente differente rispetto a quella del resto d'Europa. Siamo consapevoli del fatto che questi sono elementi che possono intervenire sul fenomeno del tendenziale minore utilizzo del contante.

Vorrei però conoscere le intenzioni della Banca d'Italia circa gli interventi da attuare relativamente allo strumento di pagamento alternativo principale rappresentato dalle carte di credito, con riferimento sia alle commissioni pretese dalle istituzioni finanziarie che vendono tale mezzo di pagamento, sia alla tutela dei consumatori. In proposito, vorrei rilevare che i *call center* non rappresentano un servizio aggiuntivo per il consumatore ma un sistema volto il più delle volte ad eludere le rimostranze del consumatore stesso nei confronti di piccole ma diffusissime ingiustizie subite. Quindi, vorrei sapere se Banca d'Italia intende intervenire con *policy* di comune protezione dei consumatori, stabilendo, una volta che venga diminuita la possibilità di circolazione del contante a favore di questi strumenti di pagamento, oneri di servizio in sede concessoria, così come avviene per altre istituzioni del nostro Paese che svolgono un servizio pubblico. L'utilizzo della carta di credito in luogo del contante diventerà infatti, nella sostanza, la dazione di un servizio pubblico che oggi è assicurato da Banca d'Italia.

Vorrei poi un chiarimento su un aspetto specifico. In due circostanze il Governatore della Banca d'Italia è intervenuto indicando in maniera occasionale quello che ha definito un paradosso normativo: se la banca non istituisce l'archivio informatico non viene sanzionata, mentre la sanzione scatta se omette di inserire una segnalazione. Io ritengo che se la banca non istituisce l'archivio informatico debba essere sanzionata per tutte le operazioni che compie, quindi non solo per quelle che dimentica, con una sanzione che peraltro mi figuro assai superiore nel moltiplicatore di

quella che potrebbe ricevere per non avere istituito il registro. Forse, però, ho compreso male io.

Vorrei poi affrontare una questione che considero alquanto delicata. Lei, Governatore Draghi, ha fatto cenno ai seminari che Bankitalia intende promuovere per aumentare la sensibilità degli operatori bancari al dovere di segnalazione. La ritengo una iniziativa assolutamente virtuosa e condivisibile. Mi chiedo, tuttavia, se non debba essere considerata in qualche misura anche la necessità di aumentare i poteri di coazione di coloro che siedono ai vertici degli istituti che vi sono interessati nei confronti dei soggetti di livello decisionale intermedio che non si attengono alle disposizioni indicate dalla banca. A questo proposito, mi potrei anche attendere – perché no? – una proposta legislativa in merito, se lei, Governatore, lo ritiene opportuno. Parlo in maniera rozza ma spero efficace: se la banca sorprende il proprio impiegato a non seguire in maniera puntuale le disposizioni che ha ricevuto, quindi lo licenzia e poi questo viene reintegrato nella propria forza lavoro per decisione del giudice che non ritiene sufficientemente giustificato il licenziamento, forse è una procedura troppo faticosa anche per chi deve garantire questo sistema al livello più alto.

L'ultima questione che intendo sollevare fa riferimento al grafico n. 3 allegato alla relazione del Governatore il quale, probabilmente, avrà notato che le quattro regioni italiane che rispondono in maniera più diligente all'obbligo di segnalazione, Lombardia, Lazio, Campania e Toscana, presentano un tasso percentuale in cui l'indice delle segnalazioni è superiore al prodotto interno lordo interno; la maggior parte delle altre regioni italiane manifestano, invece, un'inversione generalizzata per cui il PIL è maggiore dell'indice delle segnalazioni. Immagino che questi grafici non siano solo una rappresentazione estetica della rilevazione ma rispondano anche all'esigenza di dare sinteticamente conto di valutazioni di carattere qualitativo. Vorrei quindi sapere se Banca d'Italia può esprimere una valutazione che spieghi questo fenomeno.

A conclusione del mio intervento, governatore Draghi, la ringrazio sia personalmente sia a nome del mio Gruppo per la relazione che oggi ci ha illustrato.

GARAVINI. Governatore Draghi, mi consenta di ringraziarla sentitamente anche a nome del mio Gruppo non soltanto per il tempo che ha concesso alla Commissione ma anche per la puntualità con cui ha risposto fino ad ora a tutti i quesiti che le abbiamo posto, oltre che per la disponibilità che ha manifestato a fornire ulteriori dettagli.

Dal momento che i colleghi che mi hanno preceduto hanno già trattato diverse tematiche, mi limito soltanto a porre alcuni quesiti che prendono spunto anche dall'audizione del procuratore nazionale antimafia Grasso il quale ci ha illustrato molto dettagliatamente come l'attuale periodo di crisi rappresenta in qualche modo una manna sotto il profilo economico per le criminalità organizzate. Alla luce di queste considerazioni, vorrei sapere se questo è un dato chiaro alla Banca d'Italia e se le misure

che si stanno adottando in tal senso sono corrispondenti alla eccezionalità e alla gravità del momento.

Inoltre, vorrei sapere se, in virtù di tutto questo, il Governatore Draghi non ritenga, anche personalmente, che gli interventi effettuati nel corso di questa legislatura, volti ad abolire tutta una serie di obblighi quali, ad esempio, la tracciabilità dei pagamenti o l'elenco di clienti e fornitori, e mirati ad un allentamento delle misure di precauzione nei confronti dell'evasione fiscale, non possano prestarsi, anche alla luce della gravità della situazione attuale, ad un favoreggiamento dei problemi di riciclaggio anche di capitali provenienti da associazioni malavitose.

Approfitto poi della sua presenza per sollevare un'ulteriore questione. Dalle relazioni precedenti della Commissione antimafia, come quella della scorsa legislatura, e anche da notizie che ci pervengono dai nostri interlocutori sul territorio risulta che certe località, non certo note per il successo economico o per i livelli di reddito territoriale, site soprattutto nel Sud Italia, risaltano per un eccessivo numero di istituti bancari. Vorrei quindi chiedere se la Banca d'Italia è al corrente di queste situazioni anomale e se, conseguentemente, sono stati adottati particolari provvedimenti. È chiaro, infatti, che proprio questa concentrazione numerica di istituti di credito in determinate aree del Paese lascia intuire che sia inutile recarsi nei paradisi fiscali proprio perché anche in Italia è possibile per determinati istituti di credito prestarsi al riciclaggio di denaro sporco.

Vorrei infine porre un'ultima domanda che mi sta anche molto a cuore. Sappiamo molto bene che uno dei principali strumenti in materia di lotta alle criminalità organizzate è la confisca dei beni, che però ha successo nella misura in cui si riesce a passare all'attribuzione di questi beni e quindi al loro utilizzo. Questo molto frequentemente comporta, oltre agli inevitabili costi economici, anche tempi talmente lunghi da depotenziare l'effetto che l'utilizzo di questi beni potrebbe avere nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata. Una delle cause dell'allungamento dei tempi è che questi beni sono gravati da ipoteche, per cui anche gli istituti di credito potrebbero avere un ruolo determinante nel liberare detti beni, rendendone possibile l'utilizzo sociale.

Mi chiedo se la Banca d'Italia sia consapevole del risultato che si potrebbe raggiungere se si valutasse, anche dal punto di vista tecnico, la realizzazione di un'eventuale convenzione. Vorrei sapere inoltre quali altri strumenti, a breve e medio termine, potrebbero essere adottati per agevolare il passaggio dal sequestro all'utilizzo dei beni a fini sociali.

**PRESIDENTE.** Governatore, mi permetto di ricordarle la domanda rimasta inevasa del senatore Maritati, il quale sostanzialmente chiedeva che cosa mai avrebbero da temere le banche da un accesso diretto dei pubblici ministeri alle loro informazioni.

**DRAGHI.** Prima di passare a questa fase finale di risposte, vorrei ringraziare tutti per le parole di apprezzamento – veramente molto gradite – che avete avuto nei confronti del lavoro della Banca d'Italia in questo set-

tore. Tra l'altro, le vostre domande – chi era presente alle precedenti audizioni lo avrà percepito – in realtà sono per me suggerimenti su varie materie, su cui riflettere ed operare. In sostanza, chi tra voi era presente alle precedenti audizioni avrà probabilmente capito che alcune delle segnalazioni fatte, poste in forma di domanda, sono state poi oggetto di lavoro da parte della UIF. C'è stata quindi una risposta concreta in termini di cose fatte.

Per esempio, a proposito delle numerosissime ispezioni eseguite in Calabria, ricordo bene che hanno fatto seguito ad un suo intervento, onorevole Napoli, che lei aveva svolto in una precedente audizione. Siamo quindi tornati a casa con un patrimonio di conoscenze che abbiamo poi messo a frutto in maniera specifica, con un'azione di risposta precisa.

A proposito della sua domanda che avevo tralasciato, senatore Maritati, mi permette di pensarci un momento? È una questione molto complessa, perché evidentemente devono esserci delle ragioni per cui non è stato consentito l'accesso diretto al magistrato inquirente e si preferisce invece un accesso mediato, attraverso una risposta della banca. Vorrei rifletterci, perché evidentemente è un problema che ha molte dimensioni. Anche su questo punto, potremmo presentare una risposta scritta, che illustri la posizione della Banca d'Italia e contenga una riflessione su ciò che si deve fare. Ripeto, questa è un'area nell'ambito della quale una riflessione informata può portare a suggerimenti di modifiche delle procedure.

Onorevole Garavini, non c'è dubbio che l'eccezionalità e la gravità della crisi, come dicevo all'inizio della mia relazione, espongano di più l'economia del Paese a interferenze criminali. Il fatto che sia stata appena creata la UIF, che riceve il pieno sostegno della Banca d'Italia dal punto di vista delle risorse e anche dell'impegno *tout court*, è una coincidenza complessivamente fortunata, perché a fronte di questa eccezionalità vengono messe a disposizione molte più risorse che in passato, nonché uno slancio molto più vivace e vigoroso. Pertanto, la Banca d'Italia ha risposto a questa situazione di eccezionale gravità, anche se – come dicevamo prima – bisogna fare molto di più.

È vero che in alcune zone d'Italia c'è un numero spropositato di banche. Si tratta quasi sempre di banche di piccolissima dimensione, che sono normalmente oggetto dell'attività ispettiva da parte sia della Vigilanza della Banca d'Italia sia della UIF. Usiamo anche indicatori aggregati di questo tipo per orientare i programmi ispettivi, evidentemente. Ne ho parlato estesamente nella mia relazione, ma ci sono anche indicatori di natura aggregata, quindi riferibili non a singole istituzioni, ma a realtà regionali o settoriali, che informano la decisione sulla costruzione, sul disegno dei programmi ispettivi.

È molto complicato valutare se le misure decise abbiano indebolito la lotta al riciclaggio o no, perché – come dicevamo prima – il nostro Paese si distingue per il fatto che l'utilizzo del contante è molto più diffuso che in altri Paesi. Portando la soglia delle segnalazioni delle operazioni sospette a livelli molto bassi di contante, da un lato, si crea una rete molto

grande, che prende tantissimi pesci, dall'altro, bisogna vedere quante di queste situazioni sono giudicate degne di un'indagine ulteriore.

Il politico si pone naturalmente il problema di disporre di un sistema che, predisponendo una rete molto grande, indubbiamente aumenta le probabilità di svolgere ulteriori indagini, ma non sappiamo se poi queste vengono effettivamente svolte, perché i mezzi sono quelli che sono. D'altro canto, si arreca indubbiamente un grande disagio ad un grande numero di cittadini. Queste valutazioni credo fossero all'origine dell'innalzamento delle soglie e anche della questione dei conti correnti che i professionisti avrebbero dovuto tenere appositamente per le operazioni relative allo studio professionale.

In teoria, si può costruire un sistema che permette di tracciare tutti i pagamenti, però, innanzitutto, non sappiamo se a questa tracciabilità maggiore corrisponde poi un più alto numero di indagini (perché, come dicevo prima, le risorse sono limitate, non a livello di tracciabilità, ma appunto nel passaggio successivo) e, in secondo luogo, cresce il disagio che si arreca ai cittadini con la maggiore tracciabilità, soprattutto in un sistema come quello italiano, dove si usa ancora il contante. Da noi, le operazioni con carte di credito, assegni e non contante in generale sono ancora molto inferiori a quelle effettuate nel resto d'Europa.

Non vorrei entrare nel giudizio politico, però bisogna aver presenti tutte le dimensioni di questo problema.

Senatore Caruso, le faremo avere la lista che ha richiesto.

CARUSO. Ho la lista dei Paesi, mi interessa conoscere una valutazione del possibile quadro normativo futuro e sapere se è condivisa l'idea che sia utile circoscrivere e consegnare i capitali che sono transitati attraverso questi Paesi in un circuito illegale per impedirne la reintroduzione.

DRAGHI. Anche questo argomento fa parte di quelle materie su cui vorrei fare una riflessione. Poi faremo pervenire alla Commissione una risposta.

Per quanto riguarda l'intervento della Banca d'Italia sulle carte di credito e su altre forme ...

PRESIDENTE. ... sulla possibilità di consentire il ricorso a strumenti alternativi all'uso del contante.

DRAGHI. Il problema è collegato a quello che dicevo prima. L'utilizzo di strumenti di pagamento alternativi al contante, da noi, è assai contenuto. Per darvi un'idea, nel 2008, in Italia, il numero medio di operazioni in cui non si usa contante, per abitante, è 64, mentre è 161 per l'Eurosistema. Nel 2008, sono significativamente aumentate le operazioni di pagamento via Internet, con carte di credito e bonifici, quindi la realtà è in cambiamento. È risultato sostenuto l'aumento di strumenti di pagamento postale automatizzati.

La direttiva comunitaria *payment services directive*, in materia di servizi di pagamento al dettaglio, stabilisce le condizioni per l'offerta dei servizi di pagamento in tutti i Paesi dell'Unione europea e definisce schemi di pagamento paneuropei, per bonifici, carte e addebiti diretti; contribuisce alla realizzazione del processo SEPA (*Single euro payments area*), elaborato dalle banche europee per promuovere l'uso di pagamento elettronici.

La legge comunitaria per il 2008, recentemente approvata dal Parlamento, detta i criteri per il recepimento della direttiva nel nostro Paese (in particolare l'articolo 32), attribuendo specifico risalto alla finalità di riduzione dell'utilizzo del contante. Misure dirette alla riduzione dei costi degli oneri fiscali potrebbero ulteriormente incentivare la diffusione di strumenti alternativi al contante che, salvo casi marginali, lasciano traccia del loro utilizzo. Ma vengo al punto della domanda. I costi che sono spesso applicati alle forme di pagamento non in contante sono anche di natura fiscale, pertanto, per migliorare la tracciabilità dobbiamo usare maggiormente i mezzi di pagamento che non sono contante. Nello stesso tempo, però, per convincere la gente ad usare di più questi metodi di pagamento, si può vedere se c'è spazio per una riduzione fiscale e se, sul fronte della trasparenza (ritorno a quello che dicevo prima a proposito della commissione di massimo scoperto), la Banca d'Italia può fare qualcosa per ridurre i costi di utilizzo dei suddetti metodi. La Banca d'Italia non può imporre che le commissioni siano inferiori a una certa percentuale, ma può far sì che le commissioni siano comunicate in maniera trasparente, in modo tale che l'utilizzatore possa scegliere tra una carta di credito e un'altra, tra un sistema di pagamento e un altro. Non so se ho risposto alla sua domanda.

CARUSO. Le Commissioni sono applicate normalmente a chi riceve la carta di credito, il quale è più o meno incentivato a ricevere la stessa piuttosto che avere contante; ciò ha effetti *rebound* di tutta evidenza anche sul versante fiscale. Il problema non si pone sull'induzione del consumatore ad utilizzare la carta di credito ma sul versante di chi riceve il mezzo di pagamento alternativo.

C'è poi la questione della protezione del consumatore. In Europa dicono quello che vogliono, ma nel nostro Paese credo che i cittadini vadano protetti e tutelati con riferimento anche agli aspetti micropatrimoniali che li riguardano. Ho fatto riferimento al *call center*, che è venduto come un servizio per il consumatore e in realtà è un sistema per proteggere l'emittente della carta di credito, ad esempio, dai reclami dello stesso consumatore. Oggi tutti sappiamo che la velocità di rimborso, nel caso in cui la carta di credito sia stata oggettivamente mal utilizzata, è affidata alla buona volontà di qualche impiegato della società che gestisce la carta stessa, perché non esiste alcuna protezione materiale. Queste sono le cose che secondo me potrebbero riguardare la Banca d'Italia che queste istituzioni finanziarie controlla da vicino.

DRAGHI. Una istituzione di nuovissima creazione, disegnata su iniziativa della Banca d'Italia, è l'arbitro bancario e finanziario, che fa da



raccoglitori dei reclami dei clienti, delle banche e delle società di carte di credito. I centri di raccolta di questi reclami saranno tre, uno nel Nord, uno nel Centro e uno nel Sud. Dovrebbe essere un metodo di risposta estremamente rapido alle controversie extragiudiziali. Vediamo un po'. Siamo all'avvio di questa ...

CARUSO. Ma deve essere collegata al fatto che alla terza infrazione la società deve smettere di fare la società.

DRAGHI. Quindi con delle sanzioni più forti. Anche su questo vorrei presentarle una nota.

Per quanto riguarda l'archivio informatico e le relative sanzioni lascio la parola al collega Castaldi.

CASTALDI. Quel che lamentavamo è che, di fronte ad una violazione sicuramente più grave, la normativa attualmente preveda una sanzione di carattere amministrativo mentre, di fronte a violazioni di carattere più tenue (anche una singola non registrazione nell'archivio), la normativa preveda una sanzione penale. Dal punto di vista della razionalizzazione della normativa poi sarebbe meglio applicare in tutti i casi una sanzione amministrativa che spesso, anche per la sua rapidità ed effettività, è da preferire a una sanzione penale che, essendo relativa a un reato molto lieve, finisce con il non essere mai applicata.

DRAGHI. Vengo alle domande della senatrice Leddi.

I *legal standard* sono principi di carattere generale. È dappertutto l'intento di costruire un sistema in cui l'etica sia presente, quindi in un certo senso, per corollario, la lotta a tutto quello che favorisce il finanziamento della attività criminosa della criminalità organizzata è un obiettivo ampiamente condiviso. In questi *legal standard* non si possono trovare però norme precise di attacco alla questione. Per trovarle bisogna andare su tutte le direttive europee e internazionali, sull'attività del FATF, dell'OCSE, nella designazione dei centri non cooperativi o, come sono stati chiamati, canaglia, o del *Financial stability board*, per quel che riguarda questi centri e la loro non *compliance* con le regole di vigilanza e fiscali. In un certo senso, dunque, ci sono due livelli.

Per quanto riguarda San Marino e i rafforzamenti normativi sono d'accordo. San Marino è un episodio che ha visto una grande collaborazione tra autorità giudiziaria, Guardia di finanza e Banca d'Italia. La procura di Forlì ha fatto espliciti elogi della presenza della Banca d'Italia e dei suoi funzionari e questi che mi accompagnano sono stati esplicitamente citati. Ma occorrono anche delle modifiche normative.

Qui ho una nota della quale le do conto. Il problema nasce dal fatto che la Repubblica di San Marino non è inclusa nella lista dei Paesi equivalenti (il riferimento è sempre al decreto legislativo n. 231 del 2007). Questo comporta che gli intermediari bancari e finanziari italiani, nei rapporti con controparti sanmarinesi, sono tenuti alla rigorosa osservanza di

tutti gli obblighi di adeguata verifica di registrazione delle informazioni nell'archivio unico informatico e di segnalazione delle operazioni sospette. Inoltre, gli intermediari italiani non possono avvalersi degli intermediari sanmarinesi in qualità di terzi ai fini dell'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica. Nel giugno 2008, anche in seguito alle disomogeneità in ambito ispettivo nell'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela nei confronti di intermediari sanmarinesi, la Banca d'Italia ribadì la necessità che gli intermediari italiani assicurassero il pieno rispetto degli obblighi di adeguata verifica con riferimento ai rapporti con banche e società sanmarinesi, indipendentemente dai criteri di classificazione della clientela previsti dalla normativa relativa alle segnalazioni statistiche di vigilanza e di centrale dei rischi. Inoltre, nell'ambito delle analisi condotte per la realizzazione del progetto di riforma della matrice dei conti, è stata affrontata la questione della classificazione per settori di attività economica dei rapporti con soggetti residenti nella Repubblica di San Marino, originariamente censiti come rapporti con soggetti residenti.

Con comunicazione del luglio 2008 la banca ha dato disposizione agli intermediari, a far data dalle rilevazioni riferite al 31 dicembre 2008, di censire nelle segnalazioni di vigilanza statistiche di centrali dei rischi i rapporti intrattenuti con soggetti residenti nella Repubblica di San Marino come rapporti verso soggetti residenti in Paesi non appartenenti all'Unione europea.

Analogamente, nel settembre 2008 sono state date istruzioni agli intermediari italiani affinché censissero i rapporti con soggetti sanmarinesi nell'archivio unico informatico, utilizzando i codici «Resto del mondo. Paesi non UE». Sono emerse varie irregolarità nell'ambito dei servizi di pagamento svolti da banche italiane e anche questo è oggetto di indagine. In particolare, rilevano in questo ambito le convenzioni stipulate da banche italiane per l'emissione di propri assegni circolari e bancari da parte di banche sanmarinesi, ovvero per la negoziazione di assegni bancari e circolari da parte di banche sanmarinesi poi gestiti nell'ambito dei sistemi di pagamento nazionali.

È stata ribadita la necessità di acquisire tali informazioni in ottemperanza al decreto legislativo n. 231 del 2007, fermo restando l'obbligo di astenersi dall'instaurare o proseguire la relazione d'affari valutando la sussistenza dei presupposti per l'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette.

Si rilevano poi alcune criticità nella collaborazione tra i due Paesi e ritengo che anche questo sia oggetto della risposta alla sua domanda.

In merito ad alcune proposte di cambiamenti normativi, mi permetto, signor Presidente, di far pervenire alla Commissione una breve nota in cui saranno indicate le parti che eventualmente è importante cambiare.

Rispondo affermativamente all'onorevole Napoli. Le filiali di banche estere in Italia sono soggette al controllo della UIF e anche le filiali di banche italiane all'estero sono soggette al controllo e della Banca d'Italia, attraverso la casa madre, e dell'autorità antiriciclaggio locale che trasmette

gli eventuali atti ed evidenze alla UIF in Italia perché faccia poi capo alla casa madre nel nostro Paese.

Trasmetteremo poi i dati più dettagliati relativi al numero di collaborazioni fornite al dipartimento giustizia da parte della Banca d'Italia ed i risultati ottenuti, anche se in una nota della relazione si riporta che complessivamente nel 2008 sono 57 le segnalazioni della UIF alla Vigilanza e all'autorità giudiziaria di fatti di possibile rilevanza penale.

NAPOLI. Sarebbe interessante conoscere quante di queste segnalazioni trasmesse hanno portato a risultanze e se sono tutte segnalazioni connesse ad operazioni sospette che coinvolgono la criminalità organizzata.

*DRAGHI.* Le faremo comunque pervenire dati più dettagliati.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, l'ampiezza della relazione e la ricchezza del dibattito che si è svolto oggi in questa sede hanno inevitabilmente lasciato aperte alcune zone di approfondimento sulle quali il Governatore si è già impegnato a fornire risposte più ampie e meditate.

La segreteria della Commissione antimafia e quella di Bankitalia si metteranno in contatto per definire le questioni in attesa di esauriente risposta. Tra queste mi permetto di ricordarne due sollevate dall'onorevole Tassone le cui formulazioni risulteranno più compiute nel resoconto stenografico. La prima riguardava essenzialmente l'efficacia della cooperazione internazionale, con particolare riferimento alla direttiva europea n. 97 del 2001 sull'azione di antiriciclaggio; la seconda, invece, riguardava l'adeguamento delle misure di contrasto al riciclaggio ai sistemi sempre più sofisticati che le organizzazioni criminali pongono in essere.

L'onorevole Garavini, comunque consapevole che il quesito da lei posto si collocava ai margini della competenza della Banca d'Italia, ha poi chiesto di sapere se e come il sistema bancario può intervenire nel cammino tra il sequestro dei patrimoni illecitamente costituiti, la loro confisca e la successiva utilizzazione a fini sociali. L'impressione generale è che un atteggiamento di maggiore attenzione da parte del sistema bancario potrebbe favorire la rimessa a reddito dei beni confiscati la cui gestione, soprattutto quando si tratta di attività economiche, o la cui riconversione ad usi sociali risulta spesso molto problematica.

*DRAGHI.* Questo è certamente un aspetto da approfondire.

Io ho anche capito che i tempi di effettiva confisca di tali beni sarebbero allungati dalla presenza di mutui che ricadono su questi cespiti e che evidentemente in qualche modo bisogna gestire. Infatti, se su un bene oggetto di confisca è acceso un mutuo, si dà immediatamente luogo ad un sequestro conservativo che blocca l'azione di confisca. Mi sembra che questo sia oggetto di un altro quesito posto dall'onorevole Garavini.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, lo hanno già fatto i più autorevoli Capigruppo intervenuti nel dibattito e sento non il dovere ma il desiderio di farlo anch'io. Quindi, non soltanto ringrazio il Governatore per la ricchezza del contributo che ci ha fornito e di quello ulteriore che si è ripromesso di fornirci in futuro, ma esprimo anche il nostro vivissimo apprezzamento per il lavoro finora svolto da Bankitalia nello sforzo, che è comune, di adeguare in ogni settore le azioni di contrasto alle attività del crimine organizzato.

Naturalmente l'augurio è che questa collaborazione prosegua anche nel futuro, e non abbiamo motivo di dubitarne. Avverto quindi il Governatore che quando ne sentiremo la necessità lo scomoderemo nuovamente perché su queste materie è importante dialogare e cercare insieme la soluzione migliore da dare ai problemi che abbiamo davanti.

Ringrazio ancora il governatore Draghi anche per le integrazioni scritte che vorrà inviare e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 17.*