

Alle Commissioni riunite
II (GIUSTIZIA)
VI (FINANZE)
CAMERA DEI DEPUTATI

*Comunicazione della Commissione relativa a un piano d'azione per una politica
integrata dell'Unione
in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del
terrorismo*

Audizione di Federico Cafiero de Raho
Procuratore Nazionale antimafia e antiterrorismo
In data 13 ottobre 2020



Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

AI SIGNORI ONOREVOLI PRESIDENTI

AI SIGNORI ONOREVOLI COMPONENTI

Commissioni riunite

II (GIUSTIZIA)

VI (FINANZE)

CAMERA DEI DEPUTATI

Oggetto: *Comunicazione della Commissione relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo*

La Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo esprime un parere nettamente favorevole sul piano di azione presentato dalla Commissione Europea in data 7 maggio 2020 ed adottato dal Parlamento Europeo con la Risoluzione del 10 luglio 2020.

Da sempre la DNA è impegnata nel contrasto alla accumulazione illecita di capitali da parte del crimine organizzato ed in particolare alla individuazione delle tecniche utilizzate per il riciclaggio del danaro di provenienza illecita e dal 2015 si occupa anche del contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale.

La esperienza maturata negli anni ha evidenziato che le indagini, in questa materia, per essere efficaci debbono avere una dimensione transnazionale. La globalizzazione dei mercati, la abolizione delle frontiere interne alla Unione Europea e, soprattutto, lo sviluppo della economia digitale, l'uso del web, della block-chain e dei pagamenti virtuali, consentono transazioni finanziarie e l'utilizzo di brokers su tutto il territorio dell'Unione ed ovviamente anche nei paesi extra-europei.

La legislazione che utilizziamo in questa materia è frutto del recepimento in ambito Nazionale di Convenzioni internazionali (in primo luogo la Convenzione di Strasburgo del 1990 contro il riciclaggio) e soprattutto delle direttive della Unione Europea.

Proprio tali direttive hanno determinato la adozione della legge fondamentale in questa materia : la **legge n. 231 del 2007** concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

Questa legge è stata già adeguata con il recepimento della IV e della V Direttiva antiriciclaggio. Come sappiamo deve essere ancora adottata la VI Direttiva.

Proprio con il recepimento della IV Direttiva attraverso il D. Legs. 25 maggio 2017 n. 90 è stato attribuito un importante ruolo alla DNA.

L'organizzazione della DNA è coerente con gli insegnamenti di Giovanni Falcone (ideatore e fondatore della DNA) che per primo teorizzò l'equiparazione della mafia ad un'impresa criminale ed individuò come prioritaria una strategia di contrasto patrimoniale.

Tra gli strumenti più moderni per il contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata ed il terrorismo vi è il meccanismo del sistema antiriciclaggio e delle SOS così come delineato dall'impianto della legge 231/2007.

La materia delle **segnalazioni delle operazioni sospette** è stata, nell'ambito dell'organizzazione della DNA, organicamente inserita nel Polo di Interesse "*Contrasto Patrimoniale alla Criminalità Organizzata ed al terrorismo*", al fine di sviluppare un coerente e complessivo disegno volto a realizzare una efficace aggressione ai patrimoni e ai flussi economici illeciti riconducibili alla criminalità organizzata di tipo mafioso ed al finanziamento del terrorismo internazionale.

Nel corso degli ultimi anni **il servizio operazioni sospette** è stato completamente ristrutturato anche attraverso la stipula **di protocolli operativi** con la UIF con la Guardia di Finanza, con la DIA e con la Agenzia delle Dogane.

L'obiettivo perseguito è quello di intervenire nella primissima fase della analisi delle operazioni sospette, **che riguardano il terrorismo e la criminalità organizzata**, confrontandole con le informazioni contenute nella banca dati SIDDA-SIDNA allo scopo di migliorare la qualità degli approfondimenti investigativi e contemporaneamente la tempestività e la completezza delle investigazioni (questo il compito che l'art. 371 bis c.p.p. assegna al Procuratore Nazionale).

Un primo risultato è costituito dalla procedura di *matching anagrafico*.

In sostanza le segnalazioni, **che pervengono alla DNA in maniera criptata ed anonima** dalla UIF, vengono confrontate con i registri delle notizie di reato (concernente i procedimenti penali iscritti presso le Procure Distrettuali per i reati previsti dall'art. 51 terzo comma bis c.p.p. nonché per i reati di terrorismo) e con i registri S.I.P.P.I. (concernenti le misure di prevenzione in materia di criminalità organizzata e terrorismo).

Attraverso tale procedura vengono estratte le segnalazioni di operazioni sospette che riguardano processi in corso ovvero misure di prevenzione.

Tali segnalazioni sono immediatamente trasmesse alla Procura Distrettuale procedente omettendo qualsiasi ulteriore approfondimento.

In tale situazione appare largamente preferibile notiziare immediatamente ed a brevissima distanza dalla operazione finanziaria, la autorità inquirente che potrà valutare nel migliore dei modi la sua possibile utilizzazione a fini investigativi.

Un secondo risultato è costituito dalle segnalazioni per operazioni sospette che, pur non essendo riferibili a soggetti indagati, siano collegabili a persone fisiche o giuridiche presenti nella banca dati SIDNA.

In questo caso le segnalazioni vengono delegate al gruppo di lavoro costituito presso la DNA (costituito da personale distaccato dal Nucleo di Polizia Valutaria della GdF e dalla DIA) per il successivo approfondimento e per l'eventuale trasmissione alla Direzione Distrettuale competente, anche mediante l'esercizio del **potere di impulso attribuito al Procuratore Nazionale** Antimafia ed Antiterrorismo dall'art. 371 bis c.p.p.

Tutte le segnalazioni che non trovano riscontro nella banca dati SIDNA sono approfondite dall'UIF per le analisi finanziarie e dalla Direzione Investigativa Antimafia ovvero dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, secondo le rispettive competenze per il prosieguo delle attività previste dalla legge, secondo le modalità che già in precedenza venivano adottate.

La procedura così delineata appare in grado di garantire la speditezza, la economicità e la efficacia delle investigazioni.

La Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, inoltre, riceve dall'**Agenzia delle Dogane** e dei Monopoli in conformità alla lett. b) dell'art. 8 D. Lgs. n. 90 e in virtù del protocollo siglato il 2 marzo 2018 ai sensi dell'art. 8 del D.Lgvo n. 90 del 2017, *i dati e le informazioni necessari all'individuazione di possibili correlazioni tra flussi merceologici a rischio e flussi finanziari sospetti.*

Particolarmente significativi sono stati i risultati di analisi e di approfondimento a seguito della trasmissione alla DNA da parte della UIF degli **elenchi dei soggetti sospettati di reati di terrorismo internazionale**, che sulla scorta della collaborazione internazionale con altre FIU, avevano intrattenuto transazioni finanziarie con soggetti presenti sul territorio nazionale. In tali casi la elaborazione degli elenchi dei soggetti ha consentito di effettuare numerosi atti di impulso investigativo che hanno prodotto significativi risultati processuali.

Le complessive analisi effettuate dal gruppo di lavoro costituito presso la Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo hanno consentito al Procuratore Nazionale di esercitare il proprio potere di impulso in relazione ai fenomeni di utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi della criminalità organizzata o di finanziamento del terrorismo in circa 150 **casi** e di trasmettere segnalazioni di operazioni sospette alle competenti Direzioni Distrettuali per le indagini in corso in circa 11000 **casi** (su un totale di circa 105000 Segnalazioni pervenute in DNA).

Recentemente sono stati svolti **approfondimenti tematici** in tema di utilizzo per finalità illecite di **cripto-asset** ed in particolare sono stati individuati casi di riciclaggio attraverso le transazioni di bitcoins.

Un gruppo di lavoro ad hoc è stato costituito per la emergenza della **pandemia Covid-19** che, in collaborazione con la UIF, attraverso l'esame delle segnalazioni per operazioni sospette, ha permesso alla DNA di individuare casi di società costituite appositamente dalla criminalità organizzata, per la importazione di mascherine o di dispositivi sanitari, la gestione di RSA ad opera di gruppi criminali e diversi casi di imprenditori legati alla mafia che hanno richiesto contributi o finanziamento a seguito dei decreti emanati dal governo.

Questi i dati del lavoro svolto:



**COLLABORAZIONE
INTERNAZIONALE E SCAMBIO DI
INFORMAZIONI**

**ELENCO DEI SOGGETTI TRASMESSI DALL'UIF
NELL'AMBITO DELLA COLLABORAZIONE
INTERNAZIONALE IN MATERIA DI TERRORISMO
(FTU)**

 Nominativi elaborati 58.000	 Nominativi presenti nella banca dati SIDNA 540
---	---



NUMERO DI SOGGETTI ANONIMIZZATI TRASMESSO
DALL'UIF ALLA DNA

(MATCHING)

742.063



Nominativi riscontrati al
RGNR inoltrati alle
DDA

13.254



Nominativi
riscontrati in
SIDNA

31.823



NUMERO DI SEGNALAZIONI ANTIMAFIA
PERVENUTE ALLA DNA

96.954



Soggetti
coinvolti

664.991



Trasmesse
alle DDA

10.443



Soggetti
coinvolti

108.464



Atti di
impulso

66

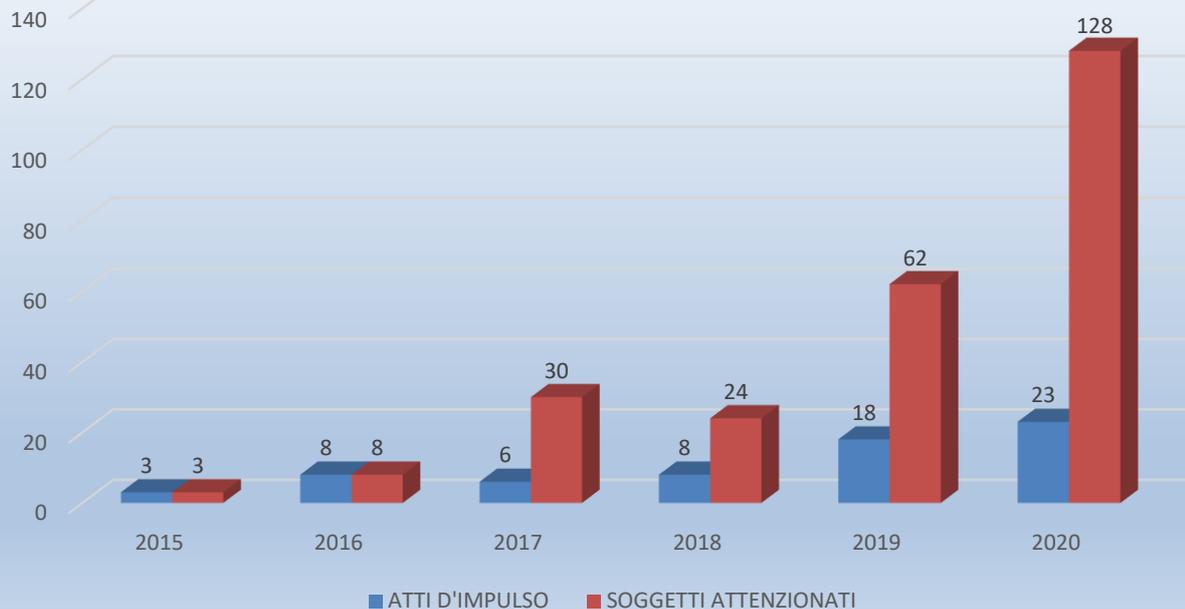
Soggetti
coinvolti

255

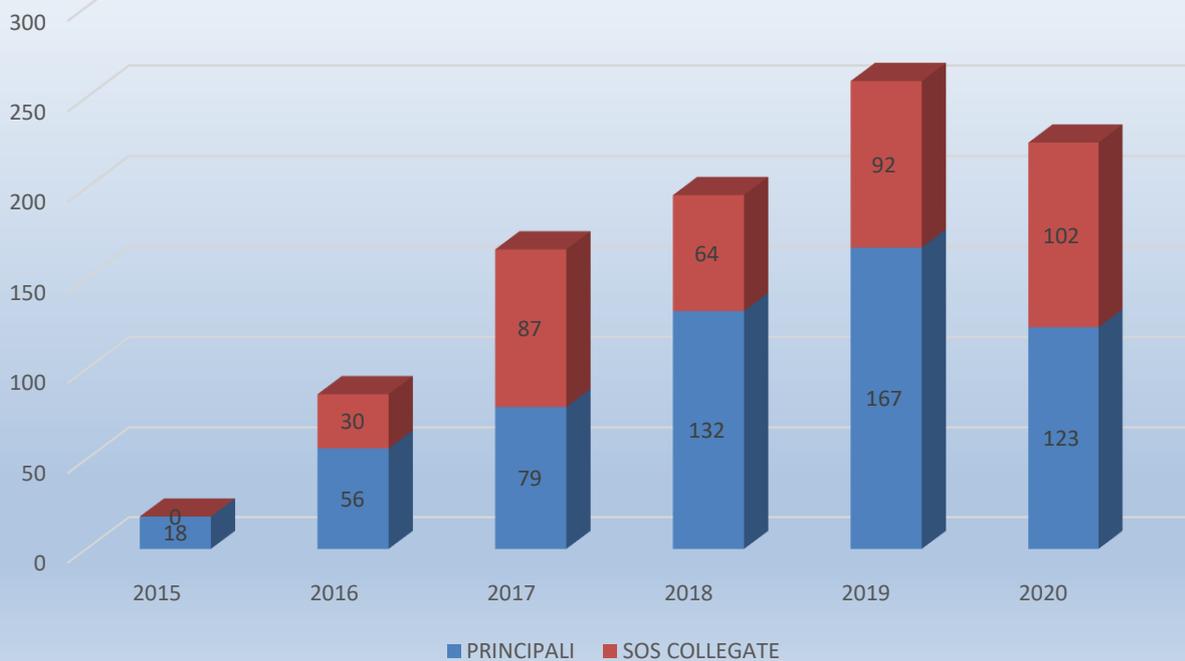
Segnalazioni
principali e
collegate

950

ATTI D'IMPULSO ELABORATI (CRIMINALITA' ORGANIZZATA)



SOS PROCESSATE (CRIMINALITA' ORGANIZZATA)





NUMERO DI SEGNALAZIONI ANTITERRORISMO PERVENUTE
ALLA DNA

5.529



Soggetti
coinvolti

119.114



Trasmesse
alla DDA

925



Soggetti
coinvolti

54.048



Atti di
impulso

80

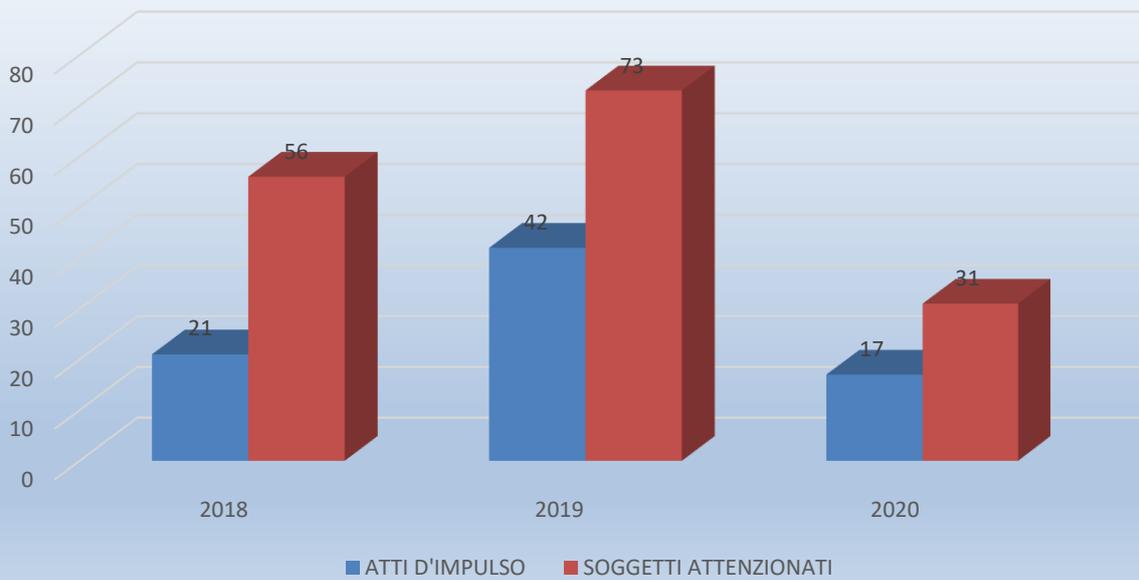
Soggetti
coinvolti

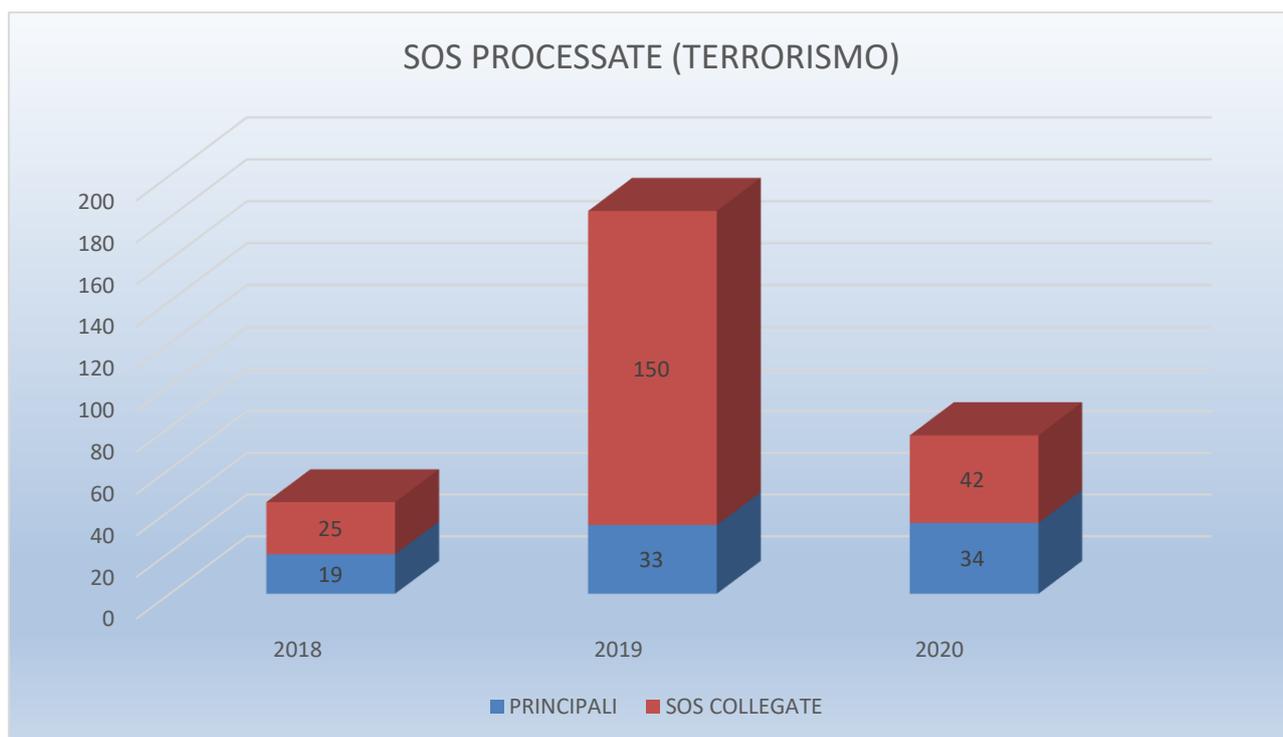
160

Segnalazioni
principali e
collegate

303

ATTI D'IMPULSO ELABORATI (TERRORISMO)





Si può sostenere quindi, che sul piano nazionale, in base alla legislazione vigente, i risultati conseguiti siano soddisfacenti, anche se il sistema è, ovviamente, suscettibile di ulteriori miglioramenti, che pure sono stati già suggeriti ed auspicati dalla DNA e che, al momento, non hanno ancora trovato accoglimento.

Diverse le considerazioni che, invece, debbono essere fatte sul piano della cooperazione internazionale.

In questo contesto deve essere valutato il **piano di azione della Commissione Europea** oggi in discussione.

Innanzitutto deve essere salutato positivamente il progetto di monitoraggio da parte della Commissione circa la corretta implementazione della IV e V direttiva anti riciclaggio da parte degli stati membri.

Purtroppo è noto che gli Stati membri dell'U.E. siano dotati di normativa diversa e tengano un diverso atteggiamento tanto che su alcuni territori sono stati costituiti delle centrali finanziarie che agiscono come veri e propri Paesi off-shore che favoriscono il riciclaggio e l'accumulo di capitale illecito.

Alcuni Stati Membri si sono resi inadempienti sull'obbligo di comunicare le attività sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo che hanno caratteristiche transfrontaliere.

Da anni si parla di procedure di infrazione contro gli stati membri che si sono resi inadempienti, ma allo stato non risulta che tali procedure siano state portate a termine.

2. Diventa fondamentale quindi un secondo obiettivo del piano di azione che è costituito dalla realizzazione di un **corpus normativo unico e della sua applicazione efficace all'interno dell'Unione Europea.**

Come è noto questo obiettivo può essere realizzato attraverso due procedure: la armonizzazione delle normative all'interno dei singoli stati ovvero la predisposizione di un regolamento comunitario che abbia efficacia su tutto il territorio dell'Unione.

L'armonizzazione è, ad avviso dell'Ufficio della D.N.A., lo strumento largamente preferibile, anche in considerazione del fatto che la nostra legislazione nazionale è di gran lunga più avanzata rispetto a quella di diversi Stati e addirittura rispetto ad un ipotetico regolamento sovranazionale.

In ogni caso appare indispensabile garantire la uniformità delle normative rispetto ad alcuni istituti essenziali.

2a. Per esempio la stessa **nozione di operazione sospetta** è soggetta a differenti interpretazioni tra i vari Paesi sia nei presupposti sia nel numero delle segnalazioni. Analogamente vi è una notevole diversificazione rispetto alle cosiddette "comunicazioni oggettive" che si riferiscono ad operazioni che hanno determinate caratteristiche.

2b. E' notevolmente differente la **individuazione dei soggetti obbligati** alle segnalazioni, che nel nostro Paese ha raggiunto un numero considerevole di soggetti (operatori finanziari e non finanziari) ma che necessita comunque di continue implementazioni.

Mi permetto di segnalare ad esempio la **categoria dei "mediatori"** che negli ultimi anni, per effetto delle modifiche al codice di procedura civile, hanno assunto un ruolo importante. Essi possono trattare affari di notevole consistenza patrimoniale e le loro "sentenze" hanno la validità di un titolo esecutivo. Recenti indagini hanno dimostrato che la criminalità organizzata, dovendo effettuare un trasferimento di ingenti capitali, ha fatto ricorso a controversie civili simulate che hanno comportato, attraverso la mediazione, il trasferimento del capitale a vantaggio dell'effettivo destinatario della ipotetica transazione. Come è noto il mediatore non è tenuto ad alcun obbligo di segnalazione e pertanto anche nella ipotesi di evidente sospetto circa la effettività della controversia che ha dato origine al titolo esecutivo, nessuna segnalazione viene operata ed il trasferimento di capitali raggiunge lo scopo voluto senza correre rischi rilevanti a seguito dell'accordo raggiunto tra le parti in causa durante la procedura di mediazione.

2c. Altro punto importante è costituito dalla istituzione del **registro dei titolari effettivi.** Tale strumento, a cui può accedere l'autorità giudiziaria, costituirebbe un efficace strumento di investigazione, soprattutto in riferimento alle holding, alle società collegate ed ai trusts. Ovviamente

tale adempimento (in corso di realizzazione nel nostro paese) andrebbe previsto per tutti gli Stati, in quanto non è difficile constatare come alcune società vengono costituite all'estero proprio per eludere la normativa interna circa la individuazione del titolare effettivo.

2d. Anche la istituzione del **registro P.E.P.** (con la individuazione delle persone politicamente esposte), così come auspicata da alcune categorie professionali, potrebbe essere utile al fine di stabilire l'obbligo della segnalazione ed in ogni caso potrebbe essere un valido ausilio ai fini delle indagini.

2e. Deve essere stabilita una normativa comunitaria circa gli obblighi di segnalazione a carico dei soggetti autorizzati all'acquisto o alla cessione di valute virtuali. Così come la istituzione di un pubblico registro dei soggetti autorizzati (exchangers e wallet).

2f. La stessa normativa sulla costituzione delle FIU, sia con riguardo alla loro costituzione che al loro funzionamento ed al potere di accesso ai dati investigativi, necessita di una armonizzazione a livello europeo.

3. Una ulteriore novità riguarda l'istituzione di **un organismo europeo di supervisione** avente competenza su tutti i soggetti obbligati (operatori finanziari e non finanziari). La Commissione precisa che tali compiti di supervisione potrebbero essere affidati ad un'agenzia di nuova istituzione oppure all'Autorità bancaria europea (A.B.E.).

Ad avviso della D.N.A. il modello italiano che prevede la vigilanza di Banca Italia su tutti gli operatori finanziari e quella del Nucleo di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza su tutti gli operatori non finanziari ed in particolare sui professionisti, costituisce un modello valido ed efficace, per cui non sembrerebbe opportuno rinunciare alla operatività di un tale modello.

4. Analoghe considerazioni possono essere fatte circa la previsione di istituire un **organismo di coordinamento e supporto al sistema delle FIU nazionali**, affidandola ad un'agenzia europea già esistente o ad un organismo indipendente di nuova istituzione.

Ad avviso della D.N.A. le attività di coordinamento devono essere svolte dagli uffici ad hoc predisposti in ogni Stato membro e dovranno essere tali uffici, attraverso gli strumenti già collaudati di cooperazione di polizia e di cooperazione giudiziaria a garantire la efficacia dell'intervento rispetto ad operazioni sospette aventi una dimensione transazionale e dovranno curare lo sviluppo di analisi ed investigazioni congiunte relative ai casi transfrontalieri.

In questo contesto la D.N.A., che al suo interno ha un efficace struttura di cooperazione internazionale, ha già offerto la sua disponibilità a supportare l'UIF nei casi di segnalazioni provenienti dalle FIU estere. Tale funzione appare particolarmente rilevante nelle ipotesi di

transazioni finanziarie finalizzate al riciclaggio da parte della criminalità organizzata ovvero nelle ipotesi di finanziamento al terrorismo internazionale.

Federico Cafiero de Raho
Procuratore Nazionale



Relazione predisposta con il contributo del Sost. Procuratore nazionale Antonio Laudati
Responsabile del Polo di Interesse “*Contrasto Patrimoniale alla Criminalità Organizzata ed al
terrorismo*” presso la DNA.