



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

1. Premessa

On.li Presidenti, On.li Commissari,

in apertura di questo intervento, mi sia consentito esprimere il mio più vivo ringraziamento per l'occasione offerta di rassegnare all'attenzione di codeste On.li Commissioni il punto di vista dell'Amministrazione della pubblica sicurezza sulle possibili evoluzioni del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, anche alla luce del Piano d'azione comunicato dalla Commissione europea il 7 maggio scorso.

Il tema della lotta al reimpiego dei capitali illeciti – fenomeno che, secondo alcune stime del Fondo Monetario Internazionale (FMI), assorbirebbe il 5% del PIL mondiale – riveste un ruolo sempre più centrale nella strategia di contrasto delle diverse forme di criminalità.

E' attraverso, infatti, il *money laundering* che gli "attori" della delinquenza organizzata e della criminalità economica mirano a dissimulare l'origine delittuosa dei capitali accumulati e a reinvestirli nel circuito produttivo legale, espandendo i propri profitti anche per mezzo del controllo di attività economiche lecite nei settori della finanza, dell'industria e del commercio.

Una dinamica i cui effetti sono favoriti dalla capacità dei gruppi criminali di volgere a proprio vantaggio le possibilità dischiuse dalla globalizzazione dei mercati e dei sistemi finanziari, nonché dal progresso tecnologico dell'"era digitale".

Gli stessi strumenti vengono, del resto, impiegati dalle organizzazioni terroristiche per veicolare risorse economiche ai propri affiliati in forme volte a occultare le finalità e gli obiettivi destabilizzanti cui esse sono funzionali.

Non sorprende, dunque, che il sistema "anti-riciclaggio" e di prevenzione del finanziamento del terrorismo abbia riconosciuto, sin dall'inizio, all'Amministrazione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

della pubblica sicurezza un ruolo fondamentale che conserva pienamente la sua attualità.

Con il permesso degli On.li Presidenti, vorrei dunque soffermare l'attenzione sulle diverse direttrici d'azione in cui si manifesta questo ruolo, per poi passare alle prospettive che potrebbero aprirsi *de iure condendo*, anche per effetto dell'iniziativa assunta dalla Commissione europea.

2. Il ruolo dell'Amministrazione della pubblica sicurezza nel sistema "anti-riciclaggio".

Non entro nel merito dei profili di maggior dettaglio, già puntualmente illustrati nelle precedenti audizioni svoltesi presso codeste On.li Commissioni.

Mi limito solo a ricordare che il modello nazionale di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, il cui atto fondativo può farsi risalire al decreto-legge n. 143 del 1991, trova la sua cornice giuridica di riferimento nel decreto legislativo n. 231 del 2007.

Si tratta di un provvedimento che negli anni ha conosciuto frequenti modifiche, determinate, tra l'altro, dalla necessità di allineare il nostro ordinamento alle indicazioni formulate dall'Unione europea per recepire gli standard e le "buone prassi" indicate da autorevoli *fora* internazionali, quali il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (G.A.F.I.) e il Fondo Monetario Internazionale.

E' proprio, infatti, sulla base delle indicazioni espresse dal G.A.F.I. che il sistema europeo antiriciclaggio è passato da un'impostazione "*rule based*" - incentrata su un'applicazione rigida delle regole – ad un "approccio basato sul rischio" che, facendo leva sul principio di proporzionalità, gradua gli oneri e le azioni dei diversi "attori" sulla base del livello di rischio riscontrato.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Gli ultimi aggiornamenti sono stati introdotti dai decreti legislativi n. 90 del 2017 e n. 125 del 2019, con i quali sono state attuate le direttive n. 849 del 2015 e n. 843 del 2018 (cosiddette IV e V “direttiva antiriciclaggio”).

A ciò si è aggiunto il decreto legislativo n. 92 del 2017 che ha dettato per gli esercizi di “compro oro” uno specifico statuto “anti-riciclaggio”, che si è venuto ad affiancare a quello apprestato dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza per finalità di prevenzione generale dei reati.

Questi interventi regolatori hanno affinato l’architettura del sistema, confermando i ruoli del Ministero dell’economia e delle finanze – Amministrazione “capo-maglia” , presso la quale siede il Comitato per la sicurezza finanziaria, vera e propria “cabina di regia” – e delle altre Autorità di settore “storiche”: le Autorità di vigilanza sui settori “a rischio”, l’Unità di Informazione Finanziaria della Banca d’Italia (UIF), il Corpo della Guardia di Finanza e la Direzione Investigativa Antimafia (DIA).

In questo contesto – che ha visto peraltro un significativo rafforzamento dei ruoli e dei poteri conoscitivi della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo – il fattore-chiave del sistema è la collaborazione:

- la collaborazione, innanzitutto, tra le Autorità amministrative, giudiziarie e gli Organi investigativi;
- la collaborazione, attiva e passiva, che gli operatori economici, finanziari e delle professioni giuridico-contabili “a rischio” (i cosiddetti “soggetti obbligati”) sono tenuti a prestare alle Autorità amministrative competenti, *in primis* l’Unità di Informazione Finanziaria.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

E' sulle imprese "a rischio" che grava tra l'altro l'onere dell'adeguata identificazione della rispettiva clientela e della segnalazione delle operazioni finanziarie sospette all'UIF.

Apro una parentesi per segnalare come tra i soggetti obbligati rientrano anche imprese, la cui attività è subordinata al possesso di licenze rilasciate dalle Autorità provinciali di p.s..

I dati recenti divulgati dall'UIF evidenziano come, nel corso del 2019, siano sensibilmente aumentate le segnalazioni di operazioni sospette (SOS) generate dalle imprese appartenenti ad alcune di queste categorie.

In particolare, le segnalazioni compiute dagli operatori del settore orafa e del commercio dell'oro sono state 536 (+ 24,1% rispetto al 2018), quelle generate dagli istituti di vigilanza abilitati al trasporto valori sono state 686 (+ 61,4%, rispetto al 2018).

Ma, per quanto concerne gli ambiti governati dalla legislazione di pubblica sicurezza, il numero maggiore di SOS proviene dagli operatori economici del gioco e delle scommesse lecite che, lo scorso anno, hanno segnalato all'UIF 6.470 operazioni sospette, con un incremento del + 27,7% rispetto all'anno precedente.

Un dato che conferma ulteriormente il non trascurabile gradiente di rischio cui è esposto questo settore economico.

Torno al funzionamento del sistema, per soffermarmi sul "circuito", nell'ambito del quale le SOS vengono disseminate.

Il decreto n. 231 del 2007 assegna all'UIF il compito di effettuare il primo *screening* delle segnalazioni ricevute volto a stabilire quali di esse debbano essere oggetto degli ulteriori approfondimenti.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Per questo aspetto, gli interlocutori dell'UIF sono individuati unicamente nel Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e nella Direzione Investigativa Antimafia (DIA), incardinata nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

E' attraverso questi due Organi investigativi che l'UIF interloquisce con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo per verificare l'eventuale attinenza dei dati relativi alle SOS a procedimenti giudiziari in corso.

E i medesimi Organi investigativi sono anche i destinatari delle segnalazioni, individuate dall'UIF come meritevoli di ulteriore approfondimento, attività che viene sviluppata dalla DIA, relativamente alle SOS riconducibili a fatti di criminalità organizzata, e, con una competenza generale, dal predetto Nucleo Speciale di Polizia Valutaria.

Si tratta, dunque, di un circuito ristretto che, da un lato, valorizza le professionalità investigative ed operative maturate nel tempo da questi due Organismi, dall'altro, intende garantire una circolazione "controllata" delle SOS in considerazione della sensibilità delle informazioni in esse racchiuse anche sul piano della tutela della *privacy*.

Sulle ragioni che mi convincono dell'opportunità di mantenere questa scelta anche nel futuro vorrei, con il permesso degli On.li Presidenti, tornare nella parte conclusiva del mio intervento, quando affronterò le questioni *de iure condendo*.

Vorrei, ora, concentrarmi sui risultati operativi che sono stati raggiunti grazie a questa circuitazione delle SOS.

Non mi riferisco evidentemente a quelli conseguiti dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, sui quali ha, naturalmente, riferito il Comandante Generale della Guardia di Finanza nell'audizione tenutasi il 20 ottobre scorso.

3. Il rafforzamento del ruolo della DIA



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Mi riferisco, piuttosto, all'attività svolta dalla DIA, il cui ruolo è stato significativamente rafforzato dai decreti n. 90 del 2017 e n. 125 del 2019, cui ho fatto cenno poco fa.

Questi provvedimenti hanno, innanzitutto, positivizzato la competenza della DIA a compiere approfondimenti investigativi delle segnalazioni di operazioni sospette attinenti alla criminalità organizzata, attività che, in precedenza, veniva svolta solo sulla base di atti di intesa stipulati con la Guardia di Finanza, per la definizione delle necessarie procedure di coordinamento info-operativo.

Inoltre, è stato esteso l'ambito di tali approfondimenti che oggi non è più circoscritto alle sole segnalazioni partecipate dall'UIF, ma comprende anche le informazioni acquisite nell'ambito della collaborazione internazionale.

A questa stabilizzazione delle competenze si è unito anche un ampliamento degli strumenti utilizzabili per lo svolgimento dello *screening* investigativo che già prima comprendevano anche la possibilità di accedere all'anagrafe tributaria e alle informazioni sulla titolarità dei *trust*.

In tal senso, mi sembra di rilievo il testo del nuovo art. 9 del decreto 231 del 2007 che attribuisce alla DIA la possibilità di accedere anche ai dati ed alle informazioni contenute nell'anagrafe immobiliare integrata.

4. Conseguenti iniziative sviluppate dalla DIA sul piano organizzativo.

A queste novità normative è corrisposto uno sforzo volto ad aggiornare il quadro delle intese collaborative, sulla base delle quali la DIA aveva fino ad allora operato.

In proposito, ricordo la stipula, avvenuta il 5 ottobre 2017, di un protocollo d'intesa tra la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, l'UIF, il Dipartimento della pubblica sicurezza e il Corpo della Guardia di Finanza, riguardante la gestione e lo sviluppo delle SOS.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

A ciò ha fatto seguito, il 26 ottobre di quell'anno, la conclusione di un'ulteriore intesa collaborativa tra il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e il Direttore della DIA.

L'atto, integrando un precedente accordo, ha rinsaldato i meccanismi di coordinamento investigativo e di scambio informativo, con l'intento, tra l'altro, di consentire alla D.I.A. di focalizzare l'attenzione su contesti di criminalità organizzata di ancora maggior spessore.

Parallelamente, è stato dato impulso ad iniziative volte ad aggiornare le metodologie e i sistemi di analisi del flusso documentale indirizzato alla DIA.

A questo scopo è stato avviato un profondo processo di re-ingegnerizzazione dell'applicativo informatico E.L.I.O.S. (*“Elaborazioni Investigative Operazioni Sospette”*), impiegato per la trattazione delle SOS.

Grazie a questi interventi, il sistema è stato reso più congeniale alle esigenze operative legate all'evoluzione degli scenari investigativi alla luce dei rischi e delle fenomenologie osservate, e più efficace nel “dialogo” con gli omologhi sistemi dell'UIF e della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

Aggiungo che sono in via di sviluppo ulteriori progettualità focalizzate su taluni fenomeni, la cui complessità richiede l'adozione di modelli di analisi “relazionale” più evoluti e capaci di integrare i patrimoni informativi disponibili. Ciò al fine di rilevare gli schemi più ricorrenti nelle operazioni finanziarie sospette, l'origine e la destinazione dei flussi e i collegamenti tra i soggetti di cui si avvalgono i sodalizi criminali.

Una volta conclusasi la fase sperimentale, questi nuovi strumenti di analisi saranno messi a disposizione anche dei Centri operativi della DIA che potranno, quindi,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

replicare le metodologie di lavoro messe in pratica a livello “centrale”, a tutto vantaggio dell’efficacia dell’azione info-investigativa.

5. *L’attività di analisi delle SOS svolta dalla DIA*

Con l’utilizzazione di questi strumenti, la D.I.A. sviluppa gli approfondimenti investigativi del flusso delle SOS, facendo ricorso a sofisticate tecniche di analisi che si incentrano su tre “procedure”:

- L’ “*Analisi massiva*” che punta ad individuare i potenziali *target* operativi, attraverso interrogazioni multiple alle banche dati disponibili, effettuate nei confronti di tutti i soggetti segnalati. Ciò al fine di enucleare le persone con precedenti specifici o sottoposte a indagini, per i reati di cui all’art. 416-*bis* c.p., o che risultano contigue alla criminalità organizzata;
- L’ “*Analisi fenomenologica*”, rivolta allo studio delle dinamiche che caratterizzano le organizzazioni criminali di stampo mafioso, particolarmente quelle autoctone, contraddistinte, come noto, da una radicale fase di trasformazione e di mascheramento non disgiunta dalla propensione ad espandersi oltre i propri territori di elezione;
- L’ “*Analisi di rischio*”, finalizzata alla classificazione delle segnalazioni sulla base dei profili oggettivi delle operazioni sospette e della presenza di eventuali *alert* riguardanti il soggetto esaminato.

Sottolineo come i processi di analisi si svolgano secondo procedure pienamente conformi ai protocolli d’intesa stipulati con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo di cui ho fatto sopra cenno.

In virtù di tali intese, l’analisi del flusso documentale viene approfondita, grazie ad estese interrogazioni delle banche dati attive presso quell’Organo Giudiziario che, all’esito di questo processo, trattiene le segnalazioni ritenute di interesse.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Le restanti segnalazioni vengono, invece, elaborate dalla DIA al fine di individuare i *target* di maggiore valenza operativa e sono utilizzate nell'ambito sia delle indagini condotte per l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali, sia nell'ambito delle attività investigative delegate dall'Autorità Giudiziaria, sia per lo svolgimento di attività di analisi dei rischi collegati a determinati fenomeni o contesti.

E' grazie a queste iniziative che la DIA è stata in grado non solo di analizzare l'intero flusso documentale trasmesso dalla U.I.F., ma anche di aumentare sensibilmente il numero delle SOS intercettate e confluite in procedimenti penali o preventzionali coordinati dalle Direzioni Distrettuali Antimafia ovvero utilizzate nell'ambito delle investigazioni svolte dalla stessa DIA.

Per restituire la dimensione dell'attività svolta, ricordo che nel 2019 la DIA ha analizzato 106.249 segnalazioni, con un incremento del 7% rispetto al 2018.

Ancora più rilevante è stato il volume delle segnalazioni che, in relazione alle evidenze riscontrate, sono state comunicate alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

Lo scorso anno tali segnalazioni sono state 39.897, con una crescita, rispetto all'anno precedente, pari a circa il 70%.

Si tratta di un *trend* positivo che si sta sostanzialmente mantenendo su livelli invariati anche durante il 2020.

I dati più aggiornati documentano come, nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 settembre scorso, la DIA abbia analizzato 79.271 segnalazioni e che per 27.651 di esse abbia riferito i relativi approfondimenti alla predetta Direzione Nazionale.

Le ricadute in termini investigativi di queste attività possono considerarsi notevoli.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Evidenzio, a questo proposito, che, sulla base degli approfondimenti condotti dalla DIA, il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha inviato, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2018 e il 30 settembre di quest'anno, 5.327 segnalazioni attinenti a procedimenti giudiziari in corso.

Sempre nello stesso periodo, l'approfondimento svolto dalla DIA ha condotto allo sviluppo investigativo di altre 1.424 segnalazioni, selezionate sulla base dei collegamenti rilevati in relazione a contesti di criminalità organizzata o a indagini in corso di svolgimento.

6. I risultati investigativi conseguenti allo sviluppo delle SOS curato dalla DIA.

Rilevanti sono anche i risultati raggiunti grazie al complesso di attività curate dalla Direzione Investigativa Antimafia, cui ho fatto appena cenno.

I dati consolidati più recenti, riferiti al 2019, documentano che, sul versante delle misure di prevenzione patrimoniali, l'attività svolta dalla D.I.A. avvalendosi delle SOS ha portato al sequestro di beni per 64 milioni di euro, il 53,4% dei quali nella disponibilità di sodalizi della *'ndrangheta*.

La Direzione Investigativa Antimafia ha, inoltre, fornito contributi, sulla base dei quali l'UIF ha avanzato, nell'ambito del Comitato per la sicurezza finanziaria, 128 proposte di sospensione di operazioni sospette di riciclaggio, i cui sviluppi sono culminati nel sequestro, disposto dall'Autorità Giudiziaria, di beni per 1,1 milioni di euro.

A ciò si aggiunge la confisca di cespiti per ulteriori 54 milioni di euro; in questo caso l'organizzazione criminale più colpita è stata *"cosa nostra"*, nei riguardi della quale sono state definitivamente ablati beni per un valore pari a 30,7 milioni di euro.

Segnalo che nell'attività dispiegata dalla D.I.A., la valorizzazione delle SOS si è rivelata uno strumento utile per aggredire i capitali delle organizzazioni criminali



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

straniere e, in particolare, della mafia cinese, nei cui riguardi sono state eseguite confische per circa 1,5 milioni di euro.

Sul piano dell'attività repressiva, gli approfondimenti delle SOS effettuati dalla D.I.A. hanno consentito di dare seguito a numerose indagini di polizia giudiziaria, riconducibili a 44 procedimenti penali, il 75% dei quali avviati nell'anno in esame.

Nell'ambito di tali iniziative di indagine, sono state denunciate 17 persone, tre delle quali colpite da misure restrittive della libertà personale, con il sequestro preventivo di cespiti per circa 58 milioni di euro circa e confische, disposte ai sensi dell'art. 12-*sexies* del D.L. n. 306/92, per ulteriori 1,5 milioni di euro.

Segnalo che la maggior parte dei beni sequestrati è riconducibile ad un'operazione condotta nei confronti della "criminalità organizzata pugliese".

7. La prevenzione del finanziamento del terrorismo

Come è noto, la circolazione delle SOS non costituisce l'unico strumento informativo intorno al quale ruota il nostro sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

A differenza di quanto previsto per le SOS, il decreto n. 231 del 2007 prevede una circolazione ben più estesa per i risultati di carattere generale degli studi effettuati dall'UIF.

Questi ultimi, infatti, possono essere disseminati ad un'ampia platea di destinatari, tra cui anche l'intero spettro delle Forze di polizia.

In questo contesto, una particolare attenzione viene dedicata anche alla circolazione delle informazioni rilevanti per l'individuazione dei canali di finanziamento del terrorismo.

Ho accennato in esordio alle particolarità che connotano questo fenomeno, che presenta comunque punti di sovrapposibilità con il reimpiego della ricchezza illecita.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

In entrambi i casi, infatti, il flusso del denaro “viaggia” attraverso canali occulti, presenti in settori e centri finanziari caratterizzati da forte opacità o, comunque, celati da rapporti economici fittizi.

Peculiari, però, sono i mezzi attraverso i quali vengono reperite le risorse utilizzate per sovvenzionare le organizzazioni terroristiche.

A parte le erogazioni provenienti dagli attori statuali simpatizzanti con le cause di tali organizzazioni, la casistica riscontrata mostra come i mezzi di finanziamento possano consistere: in dazioni elargite dai sostenitori dei diversi sodalizi; nel versamento volontario o forzoso di somme di denaro da parte di componenti delle collettività in cui sono impiantati i terroristi (è il caso della *zakat* imposta dal *Daesh*); nell'esercizio di attività economiche legali o illegali, quali il contrabbando del petrolio; nella gestione di traffici illeciti, primo tra tutti quello degli stupefacenti.

Come, pure, sono particolari le tecniche utilizzate per realizzare il finanziamento.

Lo schema riscontrato è speculare a quello del reimpiego dei capitali illeciti ed è articolato in tre fasi:

- nella prima, i fondi di origine e natura sia lecita che illecita vengono raccolti e “convogliati” verso un collettore unico;
- nella seconda, le risorse economiche vengono occultate e trasmesse ai gruppi e ai soggetti affiliati, facendo ricorso a sistemi di pagamento “sotterranei” o “paralleli”, alternativi al circuito bancario convenzionale;
- nella terza, i medesimi fondi vengono materialmente impiegati in attività preordinate al compimento di atti terroristici.

A differenza di quanto accade, però, nel riciclaggio, il finanziamento del terrorismo può assumere forme più subdole e difficili da intercettare.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Ciò accade perché i sovvenzionatori utilizzano sovente somme di origine lecita e la loro preoccupazione non è tanto quella di occultare il denaro, quanto piuttosto di celare il fine ultimo per il quale esso sarà impiegato.

A fronte di questa dinamica, l'obiettivo primario della ricostruzione dei movimenti dei capitali non è soltanto la tutela del sistema economico da forme di inquinamento, ma anche e soprattutto l'individuazione e la neutralizzazione del finanziamento dell'attività terroristica.

A tal fine, diventa fondamentale poter enucleare i comportamenti di rilievo penale il cui accertamento è demandato alle Autorità inquirenti e giudiziarie che hanno il compito di approfondire le analisi inizialmente elaborate dai diversi organi finanziari competenti.

Su questo ordito, si innesta l'art. 12 del decreto n. 231 del 2007.

La norma incarica l'UIF di partecipare gli esiti degli studi e delle analisi da cui emergono fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo non solo al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e alla DIA, ma anche al Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.), operante nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza.

La condivisione di queste analisi costituisce un ulteriore arricchimento dell'interscambio informativo che si realizza nell'ambito del C.A.S.A. tra le diverse componenti del sistema di *law enforcement* e la "comunità *intelligence*" nazionale. Ciò al fine di mettere a fuoco gli scenari della minaccia terroristica sia interna che internazionale e calibrare di conseguenza le iniziative preventive.

Si tratta di un'attività che, per stare ai soli primi dieci mesi di quest'anno, ha visto il Consesso esaminare, nel corso di 42 sessioni, 625 *items*, tra cui 215 segnalazioni di minaccia suscettibili di ripercussioni per l'Italia e i suoi interessi



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

all'estero, anche alla luce delle perduranti situazioni di crisi in Iraq, Siria, Libia e nella regione del Sahel.

In questo contesto, un ampio spazio è stato riservato al contrasto del finanziamento del terrorismo, con la condivisione di un piano degli accertamenti su soggetti e associazioni ritenuti di interesse che hanno formato oggetto dello *screening* sviluppato dal Corpo della Guardia di Finanza.

In particolare, la Guardia di Finanza ha assicurato la verifica dei flussi e dei movimenti di denaro da e verso elementi contigui a sodalizi terroristici ed eversivi.

A questo si è aggiunta la tempestiva partecipazione alle “componenti” del C.A.S.A. dei dati anagrafici relativi ai soggetti che compaiono in 754 segnalazioni di operazioni sospette.

Ciò ha consentito di individuare e porre all'attenzione del C.A.S.A. cinque contesti informativi e investigativi da sottoporre ad ulteriori approfondimenti.

8. Le prospettive di una collaborazione nel settore delle misure di prevenzione

Ma non è solo negli ambiti normativamente individuati che si sviluppa la collaborazione tra il sistema nazionale “anti-riciclaggio” e l'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Forme di proficua cooperazione volontaria si sono, infatti, stabilite anche in altri campi dove sussistono momenti di interconnessione tra le competenze e le prerogative di questi due “circuiti”.

Penso, ad esempio, alle intese raggiunte per lo sviluppo dei controlli sui “compro oro”, i quali, a seguito del decreto n. 92 del 2017, sono oggi tenuti ad iscriversi nell'apposito registro conservato dall'Organismo degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi (O.A.M.), oltreché a munirsi della licenza di competenza del Questore.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

La vigilanza sul rispetto delle previsioni recate dal predetto decreto n. 92 e l'accertamento delle eventuali violazioni sono riservate alla Guardia di Finanza, mentre le altre Forze di polizia sono chiamate ad esercitare i consueti controlli di pubblica sicurezza.

Mi piace sottolineare che le procedure operative per l'interscambio delle informazioni e la canalizzazione verso la Guardia di Finanza degli *alert* riguardanti le violazioni della nuova normativa sono state definite di comune intesa tra tutte le componenti del sistema di pubblica sicurezza e trasfuse in una direttiva diramata dal Dipartimento della pubblica sicurezza lo scorso 27 luglio.

Di ancor più ampio respiro sono le prospettive collaborative che potranno dischiudersi a breve per rafforzare gli strumenti a disposizione del Questore per l'esercizio del potere di proposta di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali.

Gli affinamenti normativi intervenuti negli ultimi anni hanno perfezionato il raccordo tra il sistema di pubblica sicurezza e il sistema giudiziario.

La norma chiave è l'art. 17, comma 3-*bis*, del decreto n. 159 del 2011 (cd. "Codice antimafia") che consente al Procuratore della Repubblica e al Questore di esercitare congiuntamente il potere di proposta, nei casi di sovrapposizioni o possibili interferenze con le indagini preliminari coordinate dall'Autorità Giudiziaria.

Vorrei evidenziare che questa nuova modalità riscuote una crescente fiducia e condivisione da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Lo testimoniano i dati dell'ultimo triennio che documentano come si sia passati dalle 5 proposte congiunte del 2018 alle 11 del 2019 ed alle 29 dei primi dieci mesi di quest'anno.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

L'introduzione di questa facoltà si è accompagnata anche all'ampliamento degli strumenti di indagine patrimoniale a disposizione del Questore che già comprendevano la possibilità di accedere all'archivio dei rapporti finanziari istituito presso l'anagrafe tributaria.

Il decreto 161 del 2017 ha, infatti, consentito all'Autorità di pubblica sicurezza di avvalersi anche del Sistema per l'Interscambio di flussi Dati (S.I.D.) dell'Agenzia delle Entrate e di richiedere tutti gli elementi utili ai fini dell'esercizio del potere di proposta.

Questi poteri potranno ricevere un ulteriore rafforzamento anche nello specifico ambito della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

E', infatti, in via di perfezionamento un protocollo operativo tra il Dipartimento della pubblica sicurezza e il Comando Generale del Corpo della Guardia di Finanza il cui obiettivo è quello di consentire a quest'ultimo di partecipare le informazioni anti-riciclaggio in proprio possesso rilevanti per l'esercizio delle prerogative riconosciute al Questore in tema di misure di prevenzione patrimoniali.

Segnalo la valenza strategica dell'iniziativa, che si muove in un contesto di rinnovata attenzione e successo per questo strumento di aggressione della ricchezza illecita.

Ricordo, a questo riguardo, che nel corso dell'ultimo triennio i beni mobili e immobili sequestrati alla criminalità organizzata sono stati circa 24.000 per un valore complessivo che supera i 7,7 miliardi di euro.

9. Le prospettive de iure condendo

A conclusione di questa panoramica, passerei - come ho anticipato in esordio - a sottoporre all'attenzione di codeste On.li Commissioni alcune riflessioni sulle prospettive de *iure condendo* che, a breve, verranno di nuovo ad interessare il nostro



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

sistema “anti-riciclaggio”, alla luce delle ulteriori indicazioni provenienti dall’Unione Europea.

Il disegno di legge di delegazione europea “2019-2021” - approvato in prima lettura proprio in questi giorni dal Senato della Repubblica (A.S. 1721) - stabilisce i criteri direttivi in base ai quali dovranno essere recepite due nuove direttive in materia di riciclaggio.

La prima direttiva, la n. 1673 del 2018, punta a superare le lacune e le divergenze tuttora esistenti nelle legislazioni nazionali, stabilendo i requisiti minimi cui si devono uniformare i Paesi Membri nella definizione dei reati in tema di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Non è, però, questo l’atto normativo unionale che richiederà il maggiore sforzo attuativo.

Il nostro ordinamento, infatti, dal punto di vista della legislazione, si pone in una posizione di avanguardia, avendo, peraltro, già raccolto nel 2014 l’esortazione del G.A.F.I. a punire anche le condotte di autoriciclaggio.

Credo, invece, che si debbano svolgere considerazioni più articolate relativamente all’altra direttiva da attuare, e cioè la n. 1153 del 2019 che, in estrema sintesi, persegue due obiettivi:

- agevolare l’accesso e l’utilizzo delle informazioni finanziarie e delle informazioni sui conti correnti bancari da parte delle Autorità competenti del sistema “anti-riciclaggio” per le finalità di prevenzione e contrasto dei *serious crime*;
- favorire l’accesso, da parte delle UIF dei Paesi Membri, alle informazioni per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio, dei reati-presupposto associati e del finanziamento del terrorismo, nonché la cooperazione tra le stesse UIF.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Il testo licenziato dal Senato individua, in maniera chiara, soluzioni che, a mio parere, garantiscono un positivo punto di equilibrio ed alle quali il legislatore delegato potrà agevolmente dare attuazione.

L'art. 21 del provvedimento recepisce, innanzitutto, l'espressa previsione recata dalla direttiva 1153 che richiede ai Paesi Membri di ricomprendere tra le Autorità titolate ad accedere ai registri nazionali delle informazioni bancarie anche gli *Asset Recovery Office* (A.R.O), cioè le strutture deputate al recupero dei beni proventi di reato, suscettibili di essere sequestrati, confiscati o "congelati" con provvedimento dell'Autorità Giudiziaria.

Ricordo che l'A.R.O. italiano, istituito nel 2011, opera in seno al Servizio per la cooperazione internazionale di polizia della Direzione centrale della polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza e, già oggi, si avvale, per lo svolgimento dei suoi compiti, delle banche dati di polizia, ivi comprese quelle specifiche del Corpo della Guardia di Finanza.

L'attuazione del criterio direttivo appena ricordato consentirà, dunque, di ampliare in termini significativi le capacità conoscitive necessarie per il recupero dei beni sottoposti a misure cautelari o definitivamente ablati.

Non ignoro che, nel corso dei lavori svoltisi presso il Senato, si é aperto un dibattito circa l'opportunità di estendere il novero delle Autorità legittimate ad accedere al registro nazionale centralizzato dei conti bancari e a richiedere o ricevere le SOS direttamente dall'UIF.

Il punto di caduta individuato dal Senato – che sostanzialmente rispecchia un'ipotesi approfondita nell'ambito di un apposito tavolo interforze attivato nei mesi scorsi presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza – declina una soluzione su tre pilastri.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Da un lato, viene confermato che al registro dei conti correnti bancari possono accedere le Autorità indicate dal D.M. n. 269 del 2000, tra le quali sono ricompresi – oltre all’Autorità Giudiziaria e alla polizia giudiziaria delegata – anche gli ufficiali di p.g. designati dai responsabili dei servizi centrali di polizia giudiziaria delle Forze di polizia (SCO, ROS e SCICO), nonché il Ministro dell’interno, il Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, i Questori e il Direttore della DIA.

Dall’altro, viene ribadito che i destinatari diretti delle segnalazioni dell’UIF continuano ad essere il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e la DIA.

Infine - coerentemente ad uno dei *leit motiv* del nostro sistema “anti-riciclaggio” - il testo approvato prefigura un rafforzamento della cooperazione tra le Forze di polizia, prevedendo che essa si sviluppi secondo modalità stabilite di comune intesa.

Le indicazioni del disegno legge mi sembra confermino la validità dell’impalcatura del nostro sistema “anti-riciclaggio” e allo, stesso tempo, diano adeguata considerazione alle esigenze di condivisione collaborativa delle segnalazioni di operazioni sospette, secondo modalità però che assicurino un’ordinata e controllata circolazione di informazioni, connotate da un elevato tasso di tecnicismo e di delicatezza.

Sono questi presidi, infatti, che possono prevenire le dispersioni delle informazioni ed evitare improprie sovrapposizioni e duplicazioni investigative.

10. Il Piano d’azione della Commissione europea.

Su una scala di più lungo periodo si pongono, invece, i possibili interventi che potrebbero scaturire dal Piano d’azione per una politica integrata dell’Unione in materia di anti-riciclaggio, adottato dalla Commissione europea.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Come è noto, il Piano si prefigge l'obiettivo di rafforzare il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, attraverso un articolato pacchetto di iniziative.

Tre le linee di intervento ipotizzate.

La prima riguarda il superamento dell'eterogeneità delle soluzioni attraverso le quali gli Stati Membri hanno dato attuazione agli atti normativi unionali succedutisi nel tempo.

Su questo versante, la Commissione ha ipotizzato di emanare un regolamento, immediatamente applicabile, quindi, negli ordinamenti interni, volto a disciplinare alcuni punti-cardine della materia, quali l'individuazione dei soggetti obbligati, i requisiti dell'adeguata verifica della clientela, gli obblighi di segnalazione e il regime dei registri centralizzati dei conti bancari.

La seconda linea di intervento punta ad introdurre un sistema unico di vigilanza, destinato ad integrare e supportare le Autorità nazionali dei singoli Paesi Membri, assicurando il loro coordinamento.

E in questo senso, il Piano prefigura due alternative: l'attribuzione di tali funzioni all'Autorità Bancaria Europea (A.B.E.) ovvero ad nuovo ente di livello europeo, appositamente istituito.

Infine, la terza linea di intervento si propone di affidare a un organismo di livello unionale (già attivo o da istituirsi) il coordinamento e il sostegno alle UIF nazionali. Ciò nell'intento di superare le criticità riscontrate in materia di scambio di informazioni e il limitato ricorso allo strumento delle analisi congiunte relativamente alle operazioni sospette.

Si innesta in questo ambito anche l'auspicio per un miglioramento dell'interscambio informativo tra le UIF, le Autorità di vigilanza, le Autorità di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

contrasto, ivi compresa EUROPOL, e la promozione del partenariato pubblico-privato nel campo dei risultati di analisi finanziarie a carattere generale.

Si tratta di proposte che toccano un ampio spettro di competenze, non tutte riconducibili ai temi propri dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Nondimeno, credo di non potermi esimere dall'offrire a codeste On.li Commissioni spunti di riflessione su taluni specifici argomenti, a cominciare dall'ipotesi di affidare al Legislatore europeo la regolamentazione di aspetti-chiave del sistema di prevenzione del riciclaggio.

Su questo fronte, credo debba essere tenuto presente come il nostro ordinamento abbia, nel tempo, compiuto una serie di passi in avanti volti a rendere sempre più efficaci i sensori del monitoraggio e dell'individuazione precoce dei fenomeni di reimpiego della ricchezza illecita e del finanziamento del terrorismo.

Il passaggio ad una disciplina di diretta emanazione unionale dovrebbe avvenire con soluzioni che non implichino, per l'Italia, un "arretramento" rispetto agli attuali *standard* e ai presidi che sono stati posti a tutela dei circuiti finanziari ed economici. E in tali presidi ricomprendo anche l'attuale assetto delle competenze istituzionali che sono il frutto di consolidati "saperi" e capacità operative.

Vorrei ancora soffermarmi sulle misure che il Piano prefigura per il miglioramento dei meccanismi di interscambio informativo tra le UIF e gli altri "attori" del sistema anche di livello unionale.

Nel documento, la Commissione esprime il convincimento che gli ultimi atti normativi unionali abbiano contribuito a migliorare la cooperazione tra le Autorità di contrasto, le UIF ed EUROPOL.

Segnalo, però, che il Garante europeo per la protezione dei dati personali, l'11 settembre 2019, ha evidenziato come la diversa natura delle UIF e, quindi, dei dati da



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

esse generati non consenta di far confluire i flussi informativi nei sistemi di EUROPOL.

Tali sistemi, infatti, possono contenere solo dati di polizia e giudiziari.

E' evidente che, nell'ottica del Piano d'azione, questo "nodo gordiano" dovrà essere affrontato e risolto.

Ritengo, però, che la risposta al problema non possa passare per una modifica della soluzione praticata dal nostro ordinamento che, in un complessivo equilibrio istituzionale, ha ritenuto di dover attribuire alla UIF nazionale uno *status* amministrativo, escludendo quello di Forza di polizia o di organismo di *intelligence*. Ciò anche alla luce della sua collocazione in seno alla Banca d'Italia.

Credo ancora che debba essere vagliata, con una giusta cautela, la proposta racchiusa nel Piano volta ad incentivare l'interscambio di informazioni e di analisi tra gli *stakeholder* pubblici e privati.

Il pregio del nostro sistema "anti-riciclaggio", infatti, è dato dal rigoroso meccanismo, sulla base del quale i soggetti obbligati individuano le operazioni sospette e le segnalano a Autorità individuate dalla legge in ragione di competenze e specializzazioni.

E' questo insieme di fattori che consente di generare un complesso informativo, capace di costituire un supporto fondamentale per l'attività di prevenzione e contrasto del reimpiego dei capitali illeciti e il finanziamento del terrorismo.

L'inserimento di informazioni generate al di fuori di questi presidi rischierebbe di introdurre un elemento di difformità, suscettibile di indebolire l'affidabilità del sistema.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

In questo senso, mi sembra ponderata la scelta compiuta dal decreto n. 231 del 2007 che permette ai soggetti privati di comunicare e ricevere informazioni di carattere finanziario, ma solo in forma statistica e anonima.

11. Conclusioni.

Mi avvio a concludere, sottolineando come - al di là degli aspetti evidenziati - la logica perseguita dalla Commissione europea sia pienamente condivisibile.

Il superamento delle frammentarietà esistenti nelle legislazioni dei Paesi Membri costituisce, senza alcun dubbio, una delle criticità da affrontare per rafforzare la capacità di prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

Come pure non può non condividersi l'esigenza di perfezionamento dello scambio informativo.

Ma questi obiettivi devono essere perseguiti, a mio avviso, salvaguardando quelle peculiarità che il nostro sistema ha costruito in questi trenta anni, realizzando quei meccanismi e quelle professionalità che hanno saputo mettere in pratica l'insegnamento di Rocco Chinnici e Giovanni Falcone: "segui il denaro e troverai *Cosa nostra*".

Grazie!