

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ
ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

RESOCONTO STENOGRAFICO

21.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 GIUGNO 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FRANCESCO FORGIONE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Lumia Giuseppe (Ulivo)	15
Forgione Francesco, <i>Presidente</i>	2	Malvano Franco (FI)	20
Audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi:		Mancini Giacomo (Rosanelpugno)	14
Forgione Francesco, <i>Presidente</i> . 2, 3, 13, 14, 15, 17, 20		Napoli Angela (AN)	17
Burtone Giovanni Mario Salvino (Ulivo) .	18	Palma Nitto Francesco (FI)	17
Draghi Mario, <i>Governatore della Banca d'Italia</i>	3	Palumbo Aniello (Ulivo)	19
Incostante Maria Fortuna (Ulivo)	19	Pellegrino Tommaso (Verdi)	17
Iovene Nuccio (SDSE)	13	Picano Angelo (Pop-Udeur)	17
Laganà Fortugno Maria Grazia (Ulivo) ...	13	Tassone Mario (UDC)	18
		Villecco Calipari Rosa Maria (Ulivo)	16, 20
		Vizzini Carlo (FI)	3

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FRANCESCO FORGIONE

La seduta comincia alle 14.20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Con l'odierna audizione avviamo un percorso di analisi, di inchiesta e di studio sui temi del riciclaggio. 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 il Governatore della Banca d'Italia a segnalare eventuali esigenze di riservatezza.

La Commissione ritiene quello di oggi un incontro importante: sono dieci anni che un Governatore della Banca d'Italia non viene audito in una Commissione parlamentare antimafia. Quanto ci dirà sarà certamente di grande rilevanza per l'avvio di un sistema di relazioni e di convergenze anche istituzionali, al quale

ognuno dovrebbe contribuire per la propria parte al fine di garantire un'articolata capacità di contrasto alla pervasività delle mafie nel tessuto sociale, economico e produttivo.

Quando parliamo di mafia — il Governatore lo sa bene — parliamo di organizzazioni capaci ormai di muovere milioni e milioni di euro, di intervenire nelle dinamiche della globalizzazione e insieme di controllare intere aree del tessuto produttivo. Sa inoltre che tutte le movimentazioni finanziarie, anche i trasferimenti dall'estero o all'estero, prima o poi passano inevitabilmente attraverso il sistema bancario e che in intere aree del nostro Paese il livello di penetrazione delle organizzazioni criminali nelle banche è ormai oggetto di decine di processi, oltre che di inchieste. Abbiamo dati drammatici in materia di usura, ma dopo le speranze accese dalla legge n. 108 del 1996 assistiamo oggi ad un crollo delle denunce, e quindi anche ad un crollo delle speranze per le vittime di riuscire a sottrarsi a tale fenomeno.

In questi anni, come segnalato ripetutamente dalle associazioni antimafia, antiracket e antiusura, nella lotta all'usura è mancato un soggetto decisivo, e cioè proprio le banche: lo diciamo facendo nostre le denunce delle associazioni. Lo stesso vale per il contrasto al riciclaggio, nonostante lo sforzo straordinario e le grandissime competenze dell'Ufficio italiano cambi. Mentre siamo qui a parlare sono in corso in Italia cinque o sei processi su questo argomento. L'applicazione della legge richiede non solo la capacità aritmetica di verificare se le operazioni superino o meno l'importo di 12.500 euro, ma anche una forte capacità di discernimento dei clienti e « dell'odore » dei soldi.

Si tratta di un problema enorme che riguarda la trasparenza dell'economia, l'azione di contrasto all'inabissamento dei capitali criminali nei circuiti finanziari legali, l'aggressione ai capitali e ai patrimoni e il loro processo di confisca. La Commissione è impegnata su questo fronte: proporrà le modifiche legislative al Parlamento entro la fine del mese.

Altrettanto centrali sono la trasparenza degli appalti e la legalità nella gestione dei flussi di finanziamento pubblici, italiani ed europei, tutti temi che hanno a che fare con la trasparenza del sistema bancario, a Locri come a Palermo, a Napoli come a Bari, ma anche a Milano, nelle borse italiane ed europee, nelle grandi centrali e cittadelle finanziarie dell'Europa e del mondo.

La libertà di impresa e di mercato sono temi su cui ci interroghiamo tutti. Questa sede parlamentare intende essere luogo di confronto per la costruzione delle convergenze istituzionali, oltre che di proposte legislative nel contrasto alle mafie.

Ho letto attentamente la sua relazione del 31 maggio e ho colto anche le sottolineature su alcuni aspetti del *gap* strutturale del Mezzogiorno: dall'istruzione, alla ricerca fino ai limiti della giustizia civile. Lo dico con spirito di confronto non polemico, però in quel testo non ho trovato adeguate sottolineature né citazioni sul tema della legalità come elemento della libertà dell'impresa e del mercato connesso alla presenza mafiosa nel sud, temi che rilevano a proposito di quel *gap*. Essi hanno per noi, ma anche per il sistema complessivo del Paese, una centralità segnalata da tutti anche in questa sede: prefetti, questori, associazioni antiracket e antiusura.

Non vorrei — lo dico ad un Governatore la cui sensibilità ed il cui rigore sono noti a chiunque — che tutto ciò venisse relegato ad una dimensione esclusivamente giudiziaria e repressiva, senza investire la consapevolezza del grado di pervasività delle mafie dentro un modello economico, produttivo e sociale più ampio e che ne risulta condizionato; tale condizionamento comporta la modifica del paesaggio sociale di

intere aree del Paese e, di seguito, della natura complessiva della trasparenza economica.

Lo stesso tema riguarda la confisca dei beni e dei patrimoni. A 25 anni dall'emanazione della legge che porta il nome di La Torre (e anche dal suo omicidio) noi siamo impegnati a modificare tutte le procedure. Spesso le banche sono un elemento di ostacolo nel processo di confisca.

Governatore, proprio perché conosco il suo impegno sono certo che coglierà questi miei rilievi non come critiche pretestuose ma come annotazioni volte ad introdurre il nostro incontro; saranno poi i senatori e i deputati ad articolare le domande. Io mi sono preso una libertà quasi eccessiva, perché in qualità di presidente dovevo solo passarle la parola, ma ritengo che questo sia un momento importante di discussione e di confronto tra noi. È indubbio infatti che il tema dell'economia oggi è il tema della mafia; se posso permettermi, il tema della mafia è anche il tema dell'economia di questo Paese, e rispetto a ciò l'azione di contrasto deve vedere tutte le istituzioni preposte convergere in unica volontà politica e in un'unica volontà civile.

Do ora la parola al Governatore Draghi.

CARLO VIZZINI. Mi scusi, presidente...

PRESIDENTE. Prego, senatore Vizzini, so che lei deve andare via per un impegno con il Presidente della Repubblica.

CARLO VIZZINI. C'è una concomitanza di questa seduta con una visita del Presidente della Repubblica nella città di Palermo. Qualcuno di noi (io tra questi) non può non essere presente alla visita ufficiale del Presidente. Scusandomi fin da ora se dovrò allontanarmi, le sarei grato se prendesse in considerazione di prevedere un'altra seduta con il Governatore.

PRESIDENTE. Glielo garantisco. Prego, Governatore Draghi.

MARIO DRAGHI, *Governatore della Banca d'Italia*. Signor presidente, la rin-

grazio per l'onore di questa audizione, ma anche perché per me e per i miei collaboratori essa ha rappresentato l'occasione per mettere insieme tutte le idee e i fatti che la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano cambi hanno sviluppato nel corso di questi anni al riguardo e per valutare l'esperienza di quanto è avvenuto.

Vorrei osservare, a proposito di quanto lei ha detto prima, che il nesso tra legalità e sviluppo è una questione su cui la Banca è intervenuta negli anni scorsi e su cui volevo assicurarle la mia completa attenzione, una questione su cui torneremo in futuro in maggior dettaglio, perché il dettaglio è veramente tutto, qui come per altre questioni.

Il fenomeno del riciclaggio, cioè l'investimento dei proventi di attività illecite in attività economiche e finanziarie legali, assume dimensioni tanto più ampie quanto maggiore è la scala delle organizzazioni criminali; al crescere delle dimensioni operative di queste ultime, infatti, aumenta l'esigenza di impiegare i fondi disponibili occultandone la provenienza.

L'attività di riciclaggio può oggi sfruttare lo sviluppo dei mercati finanziari e la globalizzazione, beneficiando degli stessi canali che favoriscono gli scambi legittimi, delle maggiori possibilità di comunicazione, delle innovazioni tecnologiche e finanziarie e anche della circostanza che la reazione delle autorità è ostacolata dalla difficoltà di acquisire adeguate informazioni e dai costi del coordinamento internazionale.

La possibilità di utilizzare in operazioni illecite anche intermediari inconsapevoli accresce la pericolosità delle organizzazioni criminali. L'esistenza di varchi nella disciplina e nell'apparato di controllo dei diversi Paesi permette agli operatori illegali « arbitraggi regolamentari » su scala internazionale. In sostanza, si sceglie il posto dove c'è meno controllo. L'efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto può essere inoltre ridotta dall'interessata tolleranza di alcuni Stati e dall'opacità di taluni centri *offshore*.

L'azione della criminalità non si limita a turbare l'ordine pubblico; essa attenta

anche alla stabilità economica e finanziaria, alterando il corretto funzionamento dei meccanismi di mercato a vantaggio degli operatori disonesti.

In linea con le più recenti direttive europee in materia, la criminalità economica va combattuta perseguendo nel contempo gli obiettivi dell'ordine pubblico e dello sviluppo economico. Un'equilibrata strategia di prevenzione e contrasto deve basarsi su regole che, secondo un principio di proporzionalità al rischio, prescrivano obblighi chiaramente formulati e di agevole applicazione; evitino il ricorso a strumenti intrusivi o a procedure eccessivamente rigide; non intralcino oltre misura l'attività degli operatori onesti; prevedano solidi meccanismi di *enforcement*, fondati su sanzioni rapide, efficaci e proporzionate al disvalore delle violazioni; incentivino la collaborazione degli intermediari con gli apparati antiriciclaggio; rafforzino la cooperazione interna e internazionale tra autorità.

Gli Stati eticamente più evoluti, consapevoli che le organizzazioni malavitose sono più vulnerabili nella fase di innesto dei proventi del crimine nei circuiti legali, hanno da tempo incentrato l'attenzione sul sistema bancario e finanziario. Questo, per le attività che svolge, da un lato può essere facilmente utilizzato per il riciclaggio dei capitali di provenienza delittuosa, dall'altro ha dimostrato di essere il soggetto più idoneo a cooperare efficacemente con le autorità.

La Banca d'Italia, come ho detto prima, è pronta ad accrescere il proprio impegno nella lotta contro la criminalità sia sul piano organizzativo sia in termini di risorse dedicate a tale attività. Ciò nella consapevolezza che riciclaggio e terrorismo, con le potenzialità di contagio che li caratterizzano, costituiscono oggi una grave minaccia per gli ordinamenti democratici.

Nel passare in rapida rassegna i principali nodi che ostacolano l'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, mi propongo di prospettare alcuni possibili rimedi. I risultati dell'azione svolta sono

riepilogati in documenti allegati alla relazione che ho messo a disposizione della Commissione.

Quanto all'evoluzione della normativa antiriciclaggio, interventi legislativi per il coordinamento della lotta alla criminalità organizzata si sono susseguiti nel nostro Paese sin dai primi anni ottanta. Nel 1982, percependo l'estrema pericolosità dell'aggressione criminale all'economia legale, il legislatore introdusse il reato di associazione di tipo mafioso, che si qualifica anche per lo scopo di controllare attività imprenditoriali e reinvestire in tali attività i proventi illeciti.

La normativa italiana in materia di prevenzione del riciclaggio è dunque il portato di un impegno ormai più che ventennale del legislatore e delle autorità. Essa ha recepito e, talora, anticipato, le principali indicazioni maturate nelle diverse sedi internazionali; la sua evoluzione è avvenuta in coerenza con alcune scelte di fondo: la distinzione tra le aree della prevenzione e della repressione; l'accentramento dei flussi informativi e delle valutazioni; la cooperazione tra intermediari e autorità.

Le modifiche degli ultimi anni hanno recepito le innovazioni introdotte dagli standard internazionali e, a seguire, dalle norme comunitarie. La revisione nel 2003 delle 40 raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), l'emanazione di 9 raccomandazioni speciali a fini di contrasto del finanziamento del terrorismo e l'approvazione di tre direttive comunitarie, due delle quali a pochi anni di distanza l'una dall'altra, costituiscono il segno tangibile di un quadro regolamentare attento all'evoluzione delle tecniche criminali.

Nelle scelte normative sono individuabili due linee di tendenza. La prima — già presente nella 2^a direttiva antiriciclaggio del 2001 — estende a categorie professionali e a operatori commerciali esposti al rischio di riciclaggio gli obblighi di partecipazione attiva al sistema di prevenzione e contrasto, finora tradizionalmente basato sulla collaborazione degli intermediari bancari e finanziari. La seconda —

introdotta dalla 3^a direttiva del 2005 — commisura il rigore degli obblighi di identificazione e verifica della clientela al rischio di riciclaggio desumibile dalla natura della controparte, dal tipo di servizio richiesto, dall'area geografica di riferimento.

La possibilità di valutare il livello di rischio rende più flessibile la disciplina, ma comporta una maggiore responsabilità sia per gli operatori, chiamati a dotarsi di procedure, strumenti e controlli appropriati, sia per le autorità di vigilanza e controllo, impegnate a disciplinare, promuovere e verificare la corretta applicazione delle nuove disposizioni. Un'efficace attività di controllo presuppone specifiche conoscenze sui fattori di rischio, che consentano di valutare l'adeguatezza dei presidi adottati dagli operatori e di sollecitare, se necessario, idonee iniziative correttive.

Nel 2005 il Fondo monetario internazionale (FMI), in sede di valutazione del sistema italiano, ha riconosciuto che le nostre regole di prevenzione e contrasto del riciclaggio hanno dato buona prova, tanto da poter essere utilizzate, a partire dai tragici eventi dei 2001, anche a fini di prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale che, a differenza del riciclaggio, si caratterizza non per la provenienza illecita dei fondi utilizzati, bensì per l'illiceità della loro destinazione.

Sulla base delle indicazioni del Fondo monetario, l'attuazione ormai imminente della 3^a direttiva antiriciclaggio potrà costituire l'occasione per rafforzare l'efficacia di un *corpus* normativo cruciale per l'integrità del sistema economico nazionale.

La stratificazione dei molteplici provvedimenti succedutisi nel tempo, la scarsa chiarezza di molti precetti e talune carenze nel sistema dei controlli rendono comunque opportuno un intervento di riordino. La redazione di un testo unico di coordinamento — già prevista e mai realizzata — è stata esplicitamente sollecitata dallo stesso FMI. Il Governo, raccogliendo l'invito, ha recentemente costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze

un'apposita commissione di studio presieduta dal sottosegretario Lettieri e coordinata dal procuratore Vigna.

Quanto all'apparato di prevenzione, il sistema italiano di antiriciclaggio è stato inizialmente caratterizzato dal frazionamento delle funzioni tra diversi organismi e dalla preminenza dell'attività investigativa su quella di analisi finanziaria; le segnalazioni di operazioni sospette erano trasmesse direttamente a organi investigativi decentrati (i questori) e solo successivamente convogliate per approfondimenti presso il Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di finanza.

Nel 1997 — in linea con l'esperienza internazionale, che colloca al centro del sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio le Financial intelligence unit (FIU) — è stata realizzata anche in Italia la centralizzazione delle funzioni di ricezione e analisi delle segnalazioni presso un unico organismo, individuato nell'Ufficio italiano dei cambi (UIC), deputato ad approfondire solo l'aspetto finanziario.

Tale assetto è il risultato di un lungo dibattito sviluppatosi attorno alle ipotesi alternative di costituire un'autorità amministrativa dedicata esclusivamente all'analisi finanziaria oppure un'agenzia mista con compiti anche investigativi, nella quale far confluire funzioni provenienti dagli organi di vigilanza finanziaria, dalle forze di polizia e dalla magistratura. In Italia quest'ultima soluzione è apparsa di difficile realizzazione e gestione, sia per i costi connessi alla creazione e al funzionamento di una tale agenzia sia per la difficoltà di concentrare in essa diverse competenze, rimuovendo i limiti di accesso alle informazioni riservate detenute dalle singole amministrazioni per i propri specifici compiti.

Nel volgere di pochi anni tre interventi legislativi hanno mutato profondamente natura e funzioni dell'Ufficio italiano cambi: la riforma del 1997, fondata sul principio della separazione dell'area investigativa da quella finanziaria, attribuisce all'istituto un ruolo incisivo nel contrasto del riciclaggio; nel 1998, a seguito dell'introduzione della moneta unica, il decreto

legislativo n. 319 ne riconfigura la struttura e lo dichiara ente strumentale della Banca d'Italia; nel 2000, la legge n. 388, in attuazione dei principi di una decisione del Consiglio dell'Unione europea, formalizza l'istituzione presso l'UIC della Financial intelligence unit nazionale.

Nell'ambito di un sistema che stabilisce una tripartizione delle funzioni antiriciclaggio tra diversi organi deputati, rispettivamente, all'analisi finanziaria, all'indagine investigativa e all'accertamento giudiziario, l'UIC riceve e approfondisce, sotto il profilo finanziario, le operazioni sospette, fungendo da filtro tra i soggetti segnalanti e gli organi investigativi e giudiziari.

Oltre che dai soggetti tenuti alle segnalazioni, la FIU attinge informazioni anche da archivi interni ed esterni, da altre amministrazioni, dalle omologhe strutture estere. Tra gli strumenti informativi a disposizione della FIU va annoverato anche l'archivio in corso di costituzione presso l'anagrafe tributaria (previsto dal decreto legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 24 del 2006) equivalente per taluni aspetti all'anagrafe dei conti e dei depositi contemplata dalla legge fin dal 1991 e mai realizzata. Le nuove norme impongono alle banche, agli intermediari finanziari e a Poste italiane di comunicare all'anagrafe tributaria tutti i rapporti intrattenuti con la clientela, secondo quanto stabilito con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate.

La FIU costituisce quindi lo snodo di una complessa rete di rapporti: sul piano interno, dialoga intensamente con i soggetti segnalanti, con le competenti autorità di vigilanza, con gli organismi investigativi e con l'autorità giudiziaria; sul piano internazionale, è parte del circuito di cooperazione composto da tutte le autorità ad essa corrispondenti negli altri Paesi.

I fenomeni di riciclaggio più significativi hanno rilievo sopranazionale; per il loro efficace contrasto sono quindi essenziali sia la cooperazione tra le autorità dei paesi coinvolti, sia l'esistenza di norme omogenee atte a evitare distorsioni e pratiche di arbitraggio regolamentare. Per

questi motivi la FIU partecipa agli organismi internazionali preposti alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio nonché alle iniziative bilaterali e multilaterali.

Quale autorità di vigilanza sul sistema creditizio, la Banca d'Italia persegue la sana e prudente gestione dei singoli soggetti vigilati, la stabilità, l'efficienza e la competitività complessive del sistema finanziario. In ossequio a tali finalità, la normativa vigente in materia contrasta l'accesso al settore di operatori inaffidabili, imponendo requisiti di onorabilità e/o professionalità a esponenti aziendali e azionisti rilevanti; sottopone a controllo la qualità e i conflitti d'interesse dei soggetti cui fa capo la proprietà degli intermediari; richiede un'organizzazione aziendale adeguata e, in particolare, controlli interni efficaci; promuove la trasparenza e la correttezza nei rapporti con la clientela. Sono tutte previsioni che contribuiscono a prevenire l'utilizzo dei meccanismi finanziari per operazioni di riciclaggio e che testimoniano l'esistenza di rapporti di complementarità e convergenza tra le finalità della vigilanza creditizia e finanziaria e le finalità della disciplina antiriciclaggio.

Sin dal 1993 la Banca d'Italia, allo scopo di rafforzare i presidi contro l'utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio, ha emanato il cosiddetto « Decalogo », un documento contenente istruzioni operative volte a individuare indicatori di anomalia per la rilevazione delle operazioni sospette. Tali istruzioni sono state aggiornate nel 2001 per tener conto dello sviluppo del mercato mobiliare, dell'evoluzione tecnica del sistema dei pagamenti e della diffusione di nuovi canali di commercializzazione dei prodotti finanziari. Una volta recepita la 3a direttiva, si procederà a un ulteriore aggiornamento, come auspicato dal Fondo monetario internazionale.

Gli strumenti su cui si basa la lotta al riciclaggio sono molteplici e articolati. Tra essi vanno ricordati la stessa definizione giuridica del reato, i limiti posti all'uso del contante per i pagamenti tra privati, l'identificazione dei soggetti che instau-

rano rapporti continuativi con gli intermediari o effettuano operazioni eccedenti l'importo stabilito dalla legge, la registrazione di queste ultime in appositi archivi, le analisi statistiche dei flussi finanziari volte a individuare indici di anomalie, l'obbligo di segnalare le operazioni di qualunque ammontare che suscitano sospetti di collegamento con attività illecite. Completano il quadro l'applicazione di sanzioni e la confisca dei beni di provenienza delittuosa.

Quanto alla definizione del reato, nel diritto penale la fattispecie del reato di riciclaggio — dalla cui definizione legislativa discende l'identificazione dei comportamenti illeciti — è stata interessata da un lungo processo di affinamento ed estensione.

Nel 1978 la sussistenza del reato era collegata alla provenienza dei fondi illeciti da pochi delitti di particolare gravità, aventi per obiettivo l'appropriazione di beni patrimoniali (rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione). Nel 1990, nell'ambito della lotta alla criminalità mafiosa, la fattispecie delittuosa fu ampliata, inserendo tra i « reati presupposto » anche il traffico di droga. Nel 1993, il reato di riciclaggio è stato infine correlato a tutti i delitti non colposi, semplificando il compito di chi è chiamato a individuare e segnalare le operazioni sospette.

Secondo la legislazione attuale, l'autore del reato presupposto non può essere punito anche per il reato di riciclaggio; la scelta di politica criminale è stata quella di ritenere che il disvalore giuridico insito nella condotta di riciclaggio rimanga assorbito da quello proprio del reato presupposto. Ne consegue che, quando risulti conveniente per i responsabili, abili strategie di difesa processuale, basate sulla falsa ammissione del concorso nel reato sottostante, consentono di evitare la condanna per riciclaggio.

Il Fondo monetario internazionale ha suggerito di riconsiderare l'idoneità di tale scelta legislativa, avendo presenti i risultati positivi ottenuti dagli ordinamenti che puniscono anche il cosiddetto « autoriciclag-

gio», vale a dire il riciclaggio posto in essere dallo stesso autore del reato che genera l'acquisizione illecita delle disponibilità finanziarie. La questione è ora all'attenzione della commissione Lettieri, che potrebbe prendere in esame anche l'opportunità di qualificare meglio l'attuale fattispecie del delitto di riciclaggio, incentrando la condotta criminosa sul compimento di atti idonei a occultare la provenienza illecita del denaro o dei beni.

Per quanto riguarda la limitazione dell'uso del contante, le norme che in Italia vietano i trasferimenti tra privati di fondi di importo rilevante in contanti o con mezzi anonimi si propongono di ostacolare le pratiche di riciclaggio, obbligando gli operatori a utilizzare per i pagamenti il canale bancario. Si tratta di previsioni non comuni nel panorama normativo comunitario, in relazione alle quali permane elevato il numero delle violazioni, spesso involontarie.

Secondo l'opinione prevalente nel nostro Paese, le limitazioni all'uso del contante costituiscono un fondamentale presidio antiriciclaggio, che andrebbe confermato e reso più efficiente, abbassando la soglia di liceità di utilizzo e introducendo misure più stringenti per la rilevazione dei trasferimenti di fondi attuati attraverso i cosiddetti *money transfer*.

Lo schema di decreto legislativo per il recepimento della 3^a direttiva comunitaria posto in consultazione lo scorso febbraio dal Ministero dell'economia chiarisce alcuni aspetti applicativi delle vigenti disposizioni e promuove la diffusione di strumenti di pagamento nominativi. Un significativo abbassamento della soglia oggi stabilita per limitare l'uso del contante nelle transazioni tra privati forma oggetto di esame da parte della commissione Lettieri.

Di certo, la crescente integrazione dei servizi di pagamento condiziona l'efficacia di misure adottate su base esclusivamente nazionale.

Nell'aprile scorso, il Parlamento europeo ha approvato all'unanimità la proposta di direttiva in materia di servizi di pagamento al dettaglio nel mercato in-

terno. La disciplina stabilisce le condizioni per l'offerta di servizi di pagamento in tutti i paesi della Unione europea e definisce schemi di pagamento paneuropei (per bonifici, carte, addebiti diretti), contribuendo in tal modo alla realizzazione del progetto SEPA (Single euro payments area), elaborato dalle banche europee per promuovere l'uso di strumenti di pagamento elettronici. Misure dirette alla riduzione dei costi e degli oneri fiscali potrebbero ulteriormente incentivare la diffusione di strumenti alternativi al contante che, salvo casi marginali, lasciano traccia del loro utilizzo.

L'Italia si distingue nel confronto europeo per lo scarso ricorso a mezzi di pagamento diversi dal contante: alla fine del 2006, le transazioni regolate non in contante erano 62 per abitante a fronte di 150 registrate nell'eurosistema già nel 2004. Le carte rappresentano il principale strumento che consente ai consumatori di limitare le scorte monetarie a fini transattivi; nonostante la dotazione infrastrutturale del nostro Paese sia allineata a quella europea, a fine 2006 le transazioni con carte di pagamento erano pari ad appena 22 per abitante a fronte delle 46 registrate nell'area dell'euro a fine 2005.

Quanto agli obblighi di identificazione e registrazione, la vigente normativa pone a carico degli intermediari e degli altri soggetti specificamente individuati l'obbligo di identificare i propri clienti all'atto dell'instaurazione del rapporto d'affari o quando essi pongono in essere operazioni di importo pari o superiore a 12.500 euro. Ciò comporta che ogni transazione potenzialmente riconducibile a fenomeni di riciclaggio lasci traccia di sé e possa essere ricostruita anche a distanza di tempo.

Come ho ricordato, in attuazione della 3^a direttiva antiriciclaggio le regole per l'identificazione della clientela andranno calibrate in modo che il rigore delle modalità di identificazione sia commisurato al rischio di riciclaggio autonomamente valutato da ogni obbligato. In molti casi ciò potrà comportare l'adozione di modalità attenuate o rinforzate rispetto alle prassi attualmente seguite.

I dati raccolti devono essere registrati da ciascun soggetto in un proprio archivio. Il recepimento della direttiva offre l'occasione per semplificare le regole stabilite per la tenuta degli archivi informatici, in modo da renderne più agevoli la gestione da parte dei soggetti obbligati e la consultazione in sede ispettiva.

Sui dati aggregati tratti dagli archivi degli intermediari si basano le analisi statistiche impiegate dalla FIU operante presso l'Ufficio italiano cambi per effettuare studi su singoli fenomeni o aree territoriali, per integrare l'approfondimento delle segnalazioni sospette, per attivare verifiche su possibili omesse segnalazioni, per sviluppare modelli di rilevazione automatica di anomalie.

La segnalazione delle operazioni sospette costituisce il fulcro della normativa antiriciclaggio. Gli intermediari e gli altri soggetti obbligati, sulla base della conoscenza della propria clientela, procedono all'individuazione dei casi sospetti e all'inoltro delle segnalazioni alla FIU nazionale. Questa, quale autorità esperta sul piano finanziario, funge da filtro analizzando le segnalazioni, effettuando i necessari approfondimenti e compendiando le risultanze dell'analisi in una relazione sintetica, che invia agli organi investigativi, ai quali spetta valutare se condurre ulteriori accertamenti, fino a istruire eventuali approfondimenti di indagine.

L'efficacia dell'azione svolta dalla FIU è testimoniata dall'esito del più importante processo per riciclaggio recentemente conclusosi in primo grado, dopo ben dieci anni, presso il tribunale di Brindisi. Come è noto a questa Commissione, la sentenza, oltre a comminare pesanti condanne, ha riconosciuto all'UIC 3 milioni di euro come risarcimento per danni non patrimoniali. È stata in tal modo attestata l'importanza del ruolo svolto dall'Ufficio, quale parte civile, nell'ambito della ricostruzione tecnica delle operazioni bancarie oggetto di indagine.

Tra i diversi sistemi seguiti in Europa quelli italiano e spagnolo pongono un maggior onere di approfondimento a carico dei soggetti obbligati alla segnalazione; a questi

si chiede infatti un'accurata valutazione preventiva, volta a selezionare solo i casi effettivamente sospetti. Nel Regno Unito, ove è prevista la comunicazione anche di semplici anomalie, le segnalazioni effettuate nel 2006 hanno superato le 200 mila, aggravando il compito della FIU nazionale nella cernita delle operazioni da approfondire. Francia e Olanda adottano metodologie più composite.

La soluzione prescelta dal nostro Paese sembra preferibile, anche se più onerosa per gli operatori. Questi sono infatti tenuti a valutare, avvalendosi del proprio patrimonio informativo, l'operatività dei soggetti con cui intrattengono relazioni e a confrontare le caratteristiche oggettive delle operazioni con quelle soggettive del cliente per individuare eventuali anomalie. Questa maggiore selezione alla fonte riduce il numero delle segnalazioni, rendendole più gestibili dalla FIU, alla quale ne sono peraltro pervenute circa 10 mila nel 2006 e oltre 5.400 nei primi cinque mesi di quest'anno.

Dal 2000 alla FIU è stata attribuita la facoltà di procedere all'archiviazione delle segnalazioni irrilevanti; ne consegue la possibilità di concentrare l'analisi finanziaria e gli accertamenti investigativi sui casi di effettivo interesse.

Il corretto funzionamento del meccanismo esige che l'identità di chi segnala operazioni sospette sia mantenuta riservata. La protezione degli enti e delle persone segnalanti è da tempo all'attenzione del legislatore italiano e delle istituzioni comunitarie; anche la 3a direttiva prescrive agli Stati membri di adottare misure appropriate ed efficaci. Gli sforzi in tal senso vanno intensificati.

Il coinvolgimento dei singoli non può essere evitato affidando l'individuazione delle operazioni anomale soltanto a programmi automatici basati su standard prefissati. Per quanto sofisticati e tecnicamente evoluti, tali programmi possono fornire un ausilio, ma non sostituire le valutazioni soggettive dalle quali il buon funzionamento del sistema non può prescindere.

La collaborazione fra tutti i soggetti a vario titolo interessati nel processo di prevenzione e contrasto dei fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo è di cruciale importanza. Il conseguimento di risultati soddisfacenti dipende, infatti, dal funzionamento corretto ed efficiente dell'intera filiera degli attori coinvolti, ciascuno dei quali, nell'ambito delle proprie competenze, è chiamato a contribuire attivamente al processo. Il sistema degli intermediari sta dimostrando la propria disponibilità. È necessario che attraverso una maggiore collaborazione venga soddisfatta anche l'esigenza, da essi rappresentata, di essere più puntualmente informati dagli organi investigativi sull'esito delle segnalazioni; ciò è funzionale sia all'affinamento dei processi valutativi sia alla preservazione delle relazioni commerciali con i clienti risultati in regola.

La normativa antiriciclaggio è presidiata da sanzioni penali di limitata applicazione giurisprudenziale e da sanzioni amministrative dimostrate scarsamente efficaci.

Lo schema di provvedimento predisposto per l'attuazione della 3^a direttiva prevede un rafforzamento dell'apparato sanzionatorio, soprattutto attribuendo alle stesse autorità di settore (Banca d'Italia, ISVAP e CONSOB) il compito di applicare direttamente le sanzioni ai soggetti da esse controllati nei casi di mancato rispetto delle disposizioni disciplinanti l'organizzazione amministrativa e le procedure di controllo interno.

L'attuale delega legislativa non consente di depenalizzare il reato di omessa o errata identificazione e registrazione, causato spesso da mere disfunzioni procedurali, sostituendolo con una sanzione amministrativa. Un intervento in tal senso sarebbe opportuno anche per evitare che, temendo di commettere reato, gli intermediari si astengano dall'esercitare la maggiore discrezionalità prevista dalla direttiva. D'altra parte, i comportamenti dolosi resterebbero comunque autonomamente perseguibili, in quanto funzionali alla commissione di reati più gravi.

Incongrua appare anche la sanzione penale per l'omessa comunicazione di irregolarità anche di tipo meramente organizzativo da parte degli organi di controllo delle persone giuridiche, considerato che le analoghe disposizioni dei testi unici bancario e della finanza prevedono già sanzioni amministrative.

In generale, ritengo opportuna una complessiva riconsiderazione della materia per ottenere una maggiore corrispondenza tra offensività della condotta e rigore delle sanzioni, delle quali va assicurata l'effettiva applicazione. Alla severa punizione delle violazioni più gravi dovrebbe corrispondere un alleggerimento degli oneri imposti alla generalità degli operatori. Opportuni rimedi potrebbero essere introdotti in sede di redazione del testo unico antiriciclaggio, previa integrazione dei principi di delega, ovvero per mezzo di modifiche legislative dirette.

Senz'altro condivisibile è la decisione di valorizzare il ruolo delle autorità di controllo; le loro specifiche competenze e la flessibilità del loro ordinamento possono rendere più rapidi ed efficaci l'accertamento delle irregolarità e l'applicazione delle sanzioni. Ulteriori interventi in tal senso sarebbero auspicabili per attribuire alla FIU il potere di proposta delle sanzioni per l'omessa segnalazione di operazioni sospette e per semplificare la complessa procedura prevista per sanzionare la violazione dei limiti all'uso del contante.

Cresce la consapevolezza che lo Stato, nella sua azione di contrasto alla criminalità, deve porsi come obiettivo non secondario la confisca dei beni frutto del crimine. Solo colpendo il potere economico di cui le organizzazioni malavitose dispongono si può impedire che il crimine si autoalimenti e che i proventi illeciti siano utilizzati per penetrare nell'economia legale.

Validi strumenti per aggredire i patrimoni di origine illecita sono la « confisca per equivalente » e la « confisca allargata ». La prima consente di vincolare beni di valore equivalente al profitto del reato anche se a quest'ultimo non riconducibili; la seconda, realizzando un'inversione del-

l'onere della prova, impone all'imputato di dimostrare la provenienza dei propri beni, quando questi siano sproporzionati rispetto al reddito dichiarato o all'attività svolta.

Le disposizioni in tema di sequestro e confisca sono tuttavia numerose e non sempre coordinate. L'attuale frammentaria disciplina non tiene inoltre conto delle difficoltà che l'attivazione della confisca può presentare in un contesto economico e finanziario evoluto, in cui occorre spesso intervenire su strumenti finanziari innovativi e complessi.

I beni destinati alla confisca andrebbero inoltre gestiti in modo da assicurare non solo la loro conservazione, ma anche la produzione di un reddito e l'incremento del valore. Il sistema attuale non offre sul punto adeguate risposte. Le esperienze di altri Paesi (ad esempio Regno Unito) dimostrano che la centralizzazione dell'amministrazione dei beni in apposite strutture può garantire risultati economicamente migliori rispetto a quelli ottenibili attraverso una gestione parcellizzata. Occorre dunque razionalizzare la materia.

In più occasioni il presidente Forgione ha denunciato le carenze nella gestione dei beni sequestrati in vista della successiva confisca penale. Presso il Ministero della giustizia è attualmente insediata una commissione — alla quale partecipano la Banca d'Italia e l'UIC — che ha per oggetto anche l'esame di questa problematica. È necessario proseguire per questa strada.

Passando ai progetti di modifica dell'apparato antiriciclaggio, come ho ricordato, lo scorso febbraio il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato la consultazione su uno schema di decreto legislativo destinato a recepire nel nostro ordinamento la 3^a direttiva antiriciclaggio. Appare senz'altro condivisibile la scelta di procedere a un riordino generale delle disposizioni vigenti e di coinvolgere maggiormente le autorità di vigilanza di settore nell'emanazione di disposizioni normative e nella verifica del rispetto della disciplina.

L'attuazione della direttiva ha anche fornito l'occasione per proporre una ra-

zionalizzazione delle competenze delle autorità a vario titolo coinvolte nella prevenzione e repressione del fenomeno. In particolare, il progetto di decreto dello scorso febbraio — riproponendo disposizioni ormai di fatto superate — conferma l'attribuzione al Ministero di poteri di « alta vigilanza e di indirizzo » sulla complessiva attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. È inoltre previsto che il Ministro possa avvalersi del comitato di sicurezza finanziaria (CSF), estendendo in tal modo alla materia del riciclaggio i penetranti poteri, temporanei ed eccezionali, attribuiti dalla legge a tale comitato per fronteggiare l'emergenza della lotta al terrorismo internazionale.

La soluzione proposta suscita perplessità.

In particolare, non appare condivisibile la scelta di attribuire al Ministero, con riguardo all'intera disciplina del riciclaggio, incisivi poteri di indirizzo nei confronti di tutte le autorità e le amministrazioni interessate.

La soluzione prospettata non è in linea con l'autonomia e l'indipendenza che la normativa internazionale riconosce alle FIU. Già nel 1998 la Banca centrale europea (BCE), chiamata a pronunciarsi su una legge di riordino dell'UIC, precisò che, data la necessità di assicurare l'indipendenza dell'Ufficio, i previsti poteri di « alta vigilanza » del Ministero in materia di antiriciclaggio andavano interpretati riduttivamente, in modo tale da non comportare interferenze del Governo sull'operato dell'Ufficio.

Lo schema di decreto di attuazione della direttiva si pone in contrasto anche con il disegno di legge governativo S. 1366 del 5 marzo scorso, recante, tra l'altro, il riordino delle competenze delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari. Il disegno di legge, infatti, prevede l'incorporazione dell'Ufficio italiano cambi nella Banca d'Italia e, in tale contesto, disciplina in modo specifico l'inquadramento istituzionale e le competenze della struttura deputata a svolgere le funzioni di « unità di informazione finanziaria », nel rispetto

delle garanzie di indipendenza e autonomia prescritte dalle disposizioni internazionali. Il disegno di legge tiene anche conto delle osservazioni formulate dal Fondo monetario internazionale in esito alla recente valutazione delle misure di prevenzione del riciclaggio in Italia.

Il nuovo apparato prefigurato dal disegno di legge governativo contempla anche l'istituzione, presso il Ministero dell'economia, di un comitato, composto dalle autorità di vigilanza di settore e dagli organi investigativi, che al suo interno sono chiamati a coordinare su un piano paritario la propria azione.

L'intervento ipotizzato nel disegno di legge va giudicato positivamente e potrebbe costituire l'occasione per un rilancio della FIU nazionale. Confido che alla sua impostazione venga allineata la proposta di decreto per il recepimento della 3a direttiva, che il Ministero si appresta a sottoporre al Consiglio dei Ministri.

In conclusione può ritenersi che, terminata la lunga fase del collaudo, la normativa in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo si stia dimostrando sufficientemente efficace. Il giudizio tiene ovviamente conto della circostanza che non esistono strumenti in grado di debellare definitivamente questi fenomeni patologici, ma solo misure più o meno idonee ad ostacolare le organizzazioni criminali, riducendone i profitti e accrescendone i rischi e i costi operativi.

Tanto sul piano normativo quanto su quello operativo permangono comunque ampi margini di miglioramento.

Andranno anzitutto adottate tutte le misure necessarie per incentivare l'uso di mezzi di pagamento elettronici sostitutivi del contante e di altri strumenti egualmente anonimi. Nel contempo, sarà necessario sottoporre ad attenti controlli i numerosi soggetti che la direttiva, approvata dal Parlamento europeo a fine aprile, abilita all'offerta dei servizi di pagamento al dettaglio nel mercato interno.

Il coordinamento tra le diverse autorità componenti l'apparato antiriciclaggio può essere reso più efficiente adottando le

modifiche organizzative che — come ho ricordato — sono state recentemente proposte dal Governo nell'ambito del disegno di legge sulla riforma delle *authority*. In particolare, la funzionalità della FIU può risultare potenziata dalla prevista incorporazione dell'UIC nella Banca d'Italia.

Pur nel rispetto della separazione di ruoli tra l'autorità di vigilanza e l'unità preposta alla prevenzione e contrasto del riciclaggio, l'incorporazione dell'UIC è suscettibile di generare importanti sinergie sul piano dell'informazione e dei controlli. Nella Banca verrebbero infatti a confluire i poteri di controllo su tutti gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'articolo 106 del testo unico bancario e la tenuta degli elenchi dei mediatori creditizi e degli agenti in attività finanziaria. A proposito di questi ultimi, il cui numero complessivo è di circa 120 mila soggetti, segnalo però l'esigenza di una profonda riconsiderazione della vigente disciplina, tenuto conto delle oggettive difficoltà di censimento, gestione e controllo. Una soluzione idonea a rendere più efficaci i controlli richiede il coinvolgimento della responsabilità degli intermediari, un rafforzamento dei requisiti di accesso all'attività e l'attribuzione della tenuta degli elenchi ad appositi organismi di categoria.

Le modifiche previste dal disegno di legge governativo vanno portate a compimento con la massima sollecitudine per evitare che le incertezze che accompagnano inevitabilmente i periodi di riassetto organizzativo producano ostacoli o ritardi per l'attività di prevenzione e repressione del riciclaggio.

La Banca d'Italia s'impegna a potenziare l'attività della FIU, rafforzandone le capacità operative tanto sul piano delle risorse umane quanto su quello delle dotazioni tecniche e informatiche.

Tra i primi obiettivi da perseguire figurano la riduzione dei tempi di analisi finanziaria delle operazioni sospette, l'arricchimento degli approfondimenti da effettuare prima dell'avvio delle eventuali indagini, l'individuazione di forme di collaborazione

più snelle ed efficaci con l'autorità giudiziaria e le altre autorità a vario titolo impegnate nella lotta alla criminalità.

Sul piano sanzionatorio occorre programmare un intervento organico di razionalizzazione attraverso un'apposita delega al Governo che individui precise linee d'intervento. La commissione Lettieri potrà affrontare l'argomento ai fini della predisposizione del testo unico antiriciclaggio, che non dovrebbe, quindi, avere natura meramente compilativa. Sembra preferibile puntare su misure di repressione severa, basate su controlli successivi, piuttosto che gravare indistintamente tutti gli operatori con vincoli eccessivamente onerosi.

Si tratta di obiettivi di grande impegno, che tutte le autorità coinvolte devono affrontare, collaborando efficacemente fra loro e compiendo il massimo sforzo per ottenere risultati soddisfacenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il Governatore per il suo intervento approfondito, rispetto al quale tutti i commissari possono chiedere ulteriori informazioni.

Per utilizzare proficuamente il tempo rimasto, proporrei di formulare domande « secche », evitando ragionamenti che non pongano precise questioni. Desideriamo infatti approfondire tutti i temi posti cosicché il Governatore possa replicare al maggior numero di interventi. Alla fine verificheremo, anche in base alle esigenze poste dal senatore Vizzini, come proseguire.

Do ora la parola ai deputati e senatori che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

NUCCIO IOVENE. Signor Governatore, la ringrazio molto per la sua relazione, per gli spunti di riflessione e anche per gli utili suggerimenti posti all'attenzione del legislatore, di cui faremo certamente buon uso.

Desidero però, accogliendo le indicazioni del presidente, affrontare una questione specifica che possiede però una valenza generale, in quanto ha diretta attinenza con quanto ha affermato. Parlando del riciclaggio, infatti, ha evidenziato

il meccanismo che conduce dall'arricchimento illecito all'ingresso, attraverso il riciclaggio, nell'economia legale con conseguente alterazione del sistema economico generale.

Alcuni casi che riguardano l'attività del sistema bancario, sottoposto in Italia al controllo dell'istituto da lei diretto, mostrano aspetti preoccupanti. Uno di essi è stato oggetto anche di una mia interrogazione nei giorni scorsi. In provincia di Reggio Calabria, nella piana di Gioia Tauro, territorio esposto alla criminalità organizzata, un'azienda storica con 52 anni di attività e 280 dipendenti negli ultimi anni è stata sottoposta a rapporti bancari vessatori. Nel corso del relativo processo è emerso chiaramente come per 15 trimestri da parte delle banche sia stato superato il tasso di interesse-soglia.

Il punto è un altro: l'aver sollevato questo problema ha però causato all'azienda l'ostilità dell'intero sistema bancario, per cui da quel momento, nonostante abbia 280 dipendenti e milioni di euro di fatturato ed esporti i suoi macchinari all'estero, dall'Australia al Messico, essa deve operare in contanti, perché nessun istituto di credito le garantisce la possibilità di operare con l'elasticità necessaria in questi casi.

Mohammed Yunus, banchiere dei poveri, premio Nobel per la pace, ha affermato che il credito è un diritto umano. In questo caso, però, esso viene negato, creando una situazione per cui gli imprenditori onesti vengono sospinti verso l'area criminale, con il rischio quindi di alimentare il percorso inverso, per cui l'economia lecita venga inghiottita, per forza di cose, da quella illecita. Sarebbe dunque opportuno capire come intervenire per evitare che ciò avvenga..

MARIA GRAZIA LAGANÀ FORTUGNO. Governatore, nel complimentarmi per la puntuale relazione, riconosco che ciò che più mi ha colpito favorevolmente è la volontà di accrescere l'impegno nella lotta contro la criminalità con un maggiore controllo.

Ritengo però che per il contrasto al riciclaggio esista un'inadeguatezza strutturale, non limitata solo a un problema di norme, giacché la questione centrale riguarda il livello di consapevolezza degli effetti. Di conseguenza, la lotta al riciclaggio dovrebbe appartenere all'impegno degli stessi operatori economici e delle loro associazioni di categoria.

Un buon funzionario di banca, un buon dirigente, dovrebbero saper distinguere il denaro buono da quello cattivo (un direttore di agenzia riconosce sempre un cliente usuraio, così come individua il cliente usurato) ed essere coerenti, dimostrando il coraggio di perdere clienti e di procedere alla segnalazione delle operazioni sospette.

Il decalogo della Banca d'Italia, da lei citato nella relazione, indica gli indici di anomalia secondo cui un'attività creditizia diventa sospetta, però le uniche segnalazioni riguardano operazioni oltre la soglia dei 12.500 euro.

Non si può ritenere che mafiosi o usurai siano così stupidi. La legge richiede non solo la virtù dell'aritmetica, ma anche la capacità di valutare il merito dall'attività creditizia di un cliente. Chiedo dunque se sia mai stata effettuata un'approfondita analisi di merito sulle operazioni sospette e se i parametri utilizzati per la loro individuazione siano adeguati.

In secondo luogo, nel corso di una recente audizione parlamentare in Commissione giustizia, il Vicedirettore generale della Banca d'Italia ha fornito alcuni dati sulle segnalazioni di operazioni sospette di usura. Sulla base degli indici di anomalia finalizzati all'individuazione dei fenomeni dell'usura, sono pervenute all'Ufficio italiano cambi 1.139 segnalazioni nel quinquennio 2001-2006 e 497 segnalazioni relative ad ipotesi di abusivo esercizio di attività finanziaria. Vorrei sapere come sia possibile che risulti un numero così irrisorio di segnalazioni di usura.

Infine, un'altra fonte di impegno riguarda la trasparenza e il controllo delle varie attività non degli intermediari finanziari ma dei mediatori creditizi: perché non sono sottoposti ad alcun controllo e

possono iscriversi all'albo con una semplice dichiarazione di atto notorio, come affermato dal Vicedirettore della Banca d'Italia?

GIACOMO MANCINI. Signor presidente, intervengo brevemente sui lavori della Commissione. Ho ascoltato con grande interesse l'agile e approfondita relazione del Governatore della Banca d'Italia, di cui ho ricevuto copia all'inizio della seduta. Poiché essa contiene considerazioni economiche e giuridiche, nonché suggerimenti al Parlamento, riterrei doveroso un approfondimento, uno studio, una riflessione. A prescindere dunque dal corso dei lavori e dagli interventi dei colleghi, mi permetto di chiedere alla presidenza di valutare l'opportunità di prevedere una nuova seduta, affinché l'audizione possa consentire i necessari approfondimenti.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Mancini, ma l'audizione con il Governatore della Banca d'Italia è stata annunciata da almeno due mesi e anche rinviata, e dunque sapevamo che sarebbero stati trattati i temi del riciclaggio, delle materie finanziarie, della ripulitura dei capitali e del rapporto con i beni confiscati. Il Governatore ci ha fornito un'ampia gamma di informazioni e di approfondimenti, però si tratta comunque di temi sui quali questa Commissione ha già lavorato.

Non perderei l'occasione di formulare tutte le domande, avendo ancora tredici iscritti a parlare...

GIACOMO MANCINI. Signor presidente, forse non mi sono spiegato bene. Desidero soltanto che si prenda in considerazione la possibilità di tenere un'altra seduta.

PRESIDENTE. Sono sicuro che il Governatore non potrà rispondere oggi a tutte le domande, ma non mi sembra opportuno sospendere qui.

GIACOMO MANCINI. Non ho chiesto questo. La mia richiesta era quella di un

approfondimento che, per quanto mi riguarda, ritengo necessario, e mi prenoto sin d'ora per la prossima seduta.

PRESIDENTE. Va bene. Invito tutti ad attenersi alle domande, piuttosto che procedere ad analisi complessive.

GIUSEPPE LUMIA. Ho apprezzato anch'io il contributo che il Governatore Draghi ha offerto alla Commissione, in particolare il fatto che la Banca d'Italia è pronta a fare di più e la sottolineatura del principio che si sta elaborando nei Paesi avanzati in base al quale è necessario passare dalla collaborazione alla partecipazione attiva. Su questi due presupposti si può aprire una proficua collaborazione.

Il Governatore ha avanzato l'ipotesi di passare da una fase preventiva a un rafforzamento delle sanzioni e del controllo successivo. Vorrei chiedere perciò un ulteriore approfondimento, perché ritengo che i due aspetti possano invece integrarsi, giacché una capacità di prevenzione, di « sbarramento » del riciclaggio può convivere con un'azione di potenziamento degli strumenti dell'accertamento, dell'approfondimento e anche della trasmissione dei dati all'autorità investigativa e poi giudiziaria. Vorrei quindi chiedere al Governatore di fornirci qualche ulteriore elemento per evitare uno sbilanciamento e un eventuale indebolimento della capacità sistemica di aggredire il riciclaggio.

Vorrei inoltre che ci fornisse una lettura critica di quanto avvenuto in questi anni nel nostro Paese. Si rileva infatti una disomogeneità di dati per quanto riguarda le segnalazioni, e nella documentazione c'è uno specchio illuminante da questo punto di vista, perché si può notare come nelle aree con maggiore presenza delle organizzazioni mafiose si rilevino minori segnalazioni. Su tutti spicca il dato delle isole, costante intorno al 4 per cento. Si tratta di un indicatore prezioso, che dovrebbe essere sottoposto ad una vostra valutazione critica e a ulteriori sollecitazioni degli operatori e a controlli sugli istituti direttamente coinvolti.

Vorrei sapere quindi quale valutazione critica il Governatore, attraverso il pre-

zioso lavoro della FIU, possa proporre alla Commissione. Vorrei che fosse analizzata anche la distanza che spesso intercorre tra il momento in cui si evidenzia una segnalazione sospetta e la fase in cui si avvia veramente la segnalazione. Infatti spesso, nel corso delle audizioni della Commissione parlamentare antimafia, abbiamo notato come le segnalazioni siano partite solo dopo che gli organi di stampa avevano divulgato l'implicazione di un soggetto in attività criminali e mafiose. Una valutazione della tempistica si rivela dunque importante e costituisce un punto di forza su cui lavorare per valutare l'anomalia.

Chiedo inoltre una sua valutazione sul ruolo che sempre più le banche esercitano nell'intermediazione con i fondi pubblici che intervengono a sostegno delle imprese e dei progetti di sviluppo territoriali. Spesso, infatti, le banche svolgono anche un'opera di servizio e, quindi, di valutazione dei progetti, ma intorno alla legge n. 488 del 1992 o ad altri strumenti positivi si sono organizzate forme di intermediazione mafiosa. Nell'ambito dei poteri di vigilanza complessiva volevo chiedere se, dopo che l'autorità giudiziaria ha svelato questi fatti, i suoi funzionari per i compiti di vigilanza e di intervento ispettivo siano intervenuti per rimuovere le cause di questa forma di intermediazione.

Inoltre vorrei sapere, Governatore, cosa accada sul versante della cooperazione internazionale, giacché una quota del riciclaggio si incammina lungo queste strade.

Lei ha rilevato la partecipazione della Banca d'Italia ai vari organismi, che il GAFI — sono d'accordo — è un punto di riferimento molto forte. Al di là del riciclaggio territoriale da combattere in ogni singolo Paese, esistono alcuni circuiti, Paesi *offshore*, paradisi fiscali, sistemi di transazione e di finanziarizzazione che costituiscono i canali privilegiati del riciclaggio. Vorrei conoscere dunque una vostra valutazione critica e sapere se in questo campo esistano una vera cooperazione e attività integrate.

Vorrei sapere, Governatore, quale valutazione esprimiate sul cosiddetto « scudo

fiscale», sui capitali illegalmente portati all'estero poi rientrati nel nostro Paese e su cui teoricamente non si escludeva l'applicabilità della normativa antimafia e di quella antiriciclaggio, ma su cui, attraverso l'anonimato è stato possibile — come è emerso da alcune inchieste — avviare una forma di riciclaggio. Infine, come valutazione di sistema, ho apprezzato molto la vostra proposta di rafforzare l'Ufficio italiano cambi e, nel suo ambito, la funzione della FIU, e quindi di non depotenziare questo lavoro attraverso la creazione di altri organismi. Vorrei sapere se nella vostra interlocuzione abbiate trovato una risposta positiva nel Parlamento e nel Governo su questo apprezzabile punto di forza, su cui anche la Commissione parlamentare antimafia può esercitare una sua autonoma e positiva valutazione.

ROSA MARIA VILLECCO CALIPARI. La ringrazio, Governatore, per la sua relazione puntuale e, per alcuni versi e alcuni punti critici posti in evidenza, illuminante.

Vorrei porle alcune domande «secche», anche rispondendo alla sollecitazione del presidente. Ricollegandomi a quanto affermato dall'onorevole Lumia, anch'io rilevo questo strano dato — fornito alla commissione studi del Ministero dell'economia da parte dell'UIC — secondo cui l'83 per cento delle segnalazioni di operazioni sospette proviene dagli istituti di credito, il 6 per cento dalle Poste, che prevalentemente sono collocate al nord d'Italia. Pertanto, ad una lettura superficiale potrebbe sembrare che la collaborazione dei mediatori finanziari nel sud risulti ancora insufficiente. Vorrei sapere se lei lo ritenga un elemento di criticità e quali siano, oltre quelle già indicate, le possibili soluzioni, considerando anche che mi pare che lei ritenga possibile anche abbassare la soglia del 12.500 euro per la registrazione delle transazioni in contanti.

Lei ha anche sottolineato il problema del binomio terrorismo/riciclaggio, con un'inversione del reato di riciclaggio, in base alla quale il denaro bianco viene destinato in nero.

Per quanto riguarda l'espansione del sistema bancario, del sistema creditizio islamico in Europa ed anche in Italia, vorrei sapere come la Banca d'Italia possa vigilare su sistemi che, riferendosi alle regole della Sharia, quindi anche al problema del non profitto — che poi non è così, perché sappiamo che hanno contratti diversi da quelli previsti nel sistema occidentale, e in particolare in quello italiano (non chiarezza dei consiglieri di amministrazione, dei soci e degli azionisti dell'istituto bancario) —, potrebbero costituire un altro rischio connesso a un *trend* in crescita, e quali ritenga possano essere le eventuali soluzioni sul piano legislativo che, come Commissione di inchiesta parlamentare, potremmo proporre.

In questo, mi ricollego anche a quanto ha affermato sul comitato di sicurezza finanziaria, con cui precedentemente ho lavorato, per cui ne conosco gli esiti nel primo quinquennio in cui è stato costituito, subito dopo l'attentato alle Twin towers.

Lei ha rilevato giustamente come la soluzione proposta susciti perplessità: ma ciò anche in riferimento all'ampliamento dei compiti dello stesso comitato di sicurezza finanziaria?

Ritengo che, in materia di terrorismo internazionale, l'altro collegamento sia in relazione a *money transfer*. Nel 2005, attraverso i *money transfer* italiani, sono transitati circa 1,4 miliardi di euro, a fronte di 750 milioni del sistema bancario ufficiale. Su circa 25.000 mila punti di raccolta di denaro presenti in Italia, 8.000 sono illegali. A questo proposito, ricordo l'operazione «Easy money» condotta dal Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di finanza nel marzo scorso. In relazione ai *money transfer*, vorrei sapere quali controlli ulteriori potrebbero essere predisposti, quali abbia già disposto l'UIC e con quali risultati.

Oltre a norme penali più cogenti, vorrei chiederle quali interventi normativi o strutturali occorranza per contrastare il canale illegale di raccolta e di trasferimento di denaro.

In uno dei documenti allegati si parla della riduzione dei centri *offshore* e lei sottolinea il rischio da essi rappresentato. La *black list* costituita nel 1991 ne citava circa 45, mentre attualmente mi pare siano stati ridotti a 3. So che questo è avvenuto a livello internazionale e che è stato fatto uno studio in proposito, però le sembra possibile che, grazie a queste normative agevolative, questi centri *offshore* abbiano trovato sistemi di compensazione per gli interventi a livello normativo che li inserivano nella *black list* e abbiano evaso il controllo internazionale?

ANGELA NAPOLI. Mi associo ai ringraziamenti per la relazione, Governatore, in particolare per le parti propositive estremamente utili per il nostro lavoro.

Desidero chiedere se la Banca d'Italia sia a conoscenza di un'attività di riciclaggio operata attraverso una ripulitura del denaro sporco all'estero che poi rientra in Italia, e se esistano dati in tal senso.

Per quanto riguarda le operazioni sospette, sono già state poste opportune domande dai colleghi. In particolare, vorrei sapere quanti direttori di banche, e soprattutto di banche calabresi, abbiano denunciato alla Banca d'Italia le richieste sottoposte direttamente loro da parte di noti mafiosi calabresi e se venga svolta un'attività di controllo da parte dell'istituto sui direttori delle varie agenzie. Risulta che qualche direttore stringa stretti rapporti con noti appartenenti ai clan della 'ndrangheta calabrese?

La Banca d'Italia è a conoscenza di tentativi di « golpe » da parte di comitati di cittadini per acquisire banche, in particolare nel territorio della piana di Gioia Tauro, per farle diventare punti di riferimento del riciclaggio e del denaro dei clan della 'ndrangheta.

Vorrei chiedere infine un approfondimento sul costo del denaro al sud, aspetto che erroneamente potrebbe apparire sganciato dal problema della criminalità organizzata, perché spesso induce, talvolta anche dall'interno da fun-

zionari delle singole agenzie — alla pratica usuraria esterna e quindi a quella dalla criminalità organizzata.

ANGELO PICANO. Volevo...

NITTO FRANCESCO PALMA. Alla prossima!

PRESIDENTE. Senatore Palma, torni qui (*Il senatore Palma esce dall'aula*)! Per favore, colleghi, controllate se il senatore Palma sia ancora qui fuori.

ANGELO PICANO. Ho maturato esperienze su alcune banche del centro-sud che, in periodo elettorale, si intromettono pesantemente nella scelta dei candidati o nell'orientare i voti attraverso una disinvolta gestione del credito, rendendo dubbia l'imparzialità delle agenzie nella gestione del credito.

Vorrei sapere se la Banca d'Italia, nella sua azione di ispezione, abbia rilevato anomalie tra la gestione del credito da parte delle piccole banche del sud e quella delle grandi banche del nord o delle grandi banche nazionali che dovrebbero godere di una maggiore autonomia, sebbene talvolta anche i direttori di grandi banche subiscono condizionamenti.

PRESIDENTE. Il senatore Palma è andato via. La parola all'onorevole Pellegrino.

TOMMASO PELLEGRINO. Anch'io voglio ringraziare il Governatore per la sua relazione, ma soprattutto per la consapevolezza che colpire il potere economico delle organizzazioni criminali sia l'unico modo per ottenere concretamente risultati contro la criminalità organizzata.

Esiste ormai un'evidente penetrazione nei settori « legali » dell'economia della criminalità organizzata e delle mafie, molto forte soprattutto in determinati territori.

Ho esaminato con grande attenzione gli allegati che il Governatore ci ha consegnato che, oltre che particolarmente interessanti, forniscono una serie di spunti, il

primo dei quali, evidenziato dall'onorevole Lumia, concerne l'anomalia della distribuzione geografica.

Rispetto a questi dati, vorrei sapere come intervenga la Banca d'Italia soprattutto nei territori ad alto tasso di criminalità, e se esista un intervento centrale tendente a controllare eventuali anomalie.

Con grande interesse ho constatato l'aumento di determinate segnalazioni in settori quali quello dell'edilizia e dei rifiuti. Per quanto riguarda in particolare l'edilizia, in alcuni territori del nostro Paese si rilevano fenomeni di abusivismo diffuso, soprattutto in Campania. Vorrei sapere quante siano le segnalazioni in tali territori, per effettuare un confronto con le attività criminali in essi svolte.

Un altro dato anomalo è costituito dall'impostazione delle banche nei confronti di coloro che hanno acquistato case abusive. Dalle indagini in atto in questi territori è emerso uno strano dato riscontrato anche in sede di Commissione, ovvero come l'ipoteca da parte delle banche sia stata accesa su immobili diversi da quelli acquistati, quelli abusivi.

Sembra che questa sia stata una prassi consolidata, e vorrei sapere se lei lo ritenga un elemento degno di segnalazione, quindi di verifica da parte della Banca d'Italia, giacché è considerato anomalo dagli organi investigativi. Ciò dimostra come in diverse banche esista probabilmente una presenza interna, talvolta una collaborazione da parte di alcuni dirigenti o alcuni direttori di banca.

In rapporto soprattutto alla Campania, poiché sono aumentate le segnalazioni per quanto concerne il tema dei rifiuti, vorrei sapere quali aspetti dello smaltimento dei rifiuti riguardino, poiché si rileva un grosso problema in una serie di settori estremamente condizionati dalla criminalità organizzata.

Si constata inoltre un aumento delle frodi informatiche. Le operazioni bancarie si svolgono sempre più attraverso canali informatici e vorrei sapere, poiché riguarda soprattutto tanti giovani, come la criminalità organizzata possa entrare in questi meccanismi, se questi riguardino

esclusivamente operazioni di grosso respiro e quindi solo alcune aziende, o se anche i cittadini comuni possano essere vittime di queste frodi della criminalità organizzata.

GIOVANNI MARIO SALVINO BUR-TONE. Presidente, vorrei porre due domande. Il reato presupposto a quello del riciclaggio molto spesso è legato ad una violazione tributaria o fiscale. Nella relazione è presente qualche accenno, ma vorrei sapere se esistano rapporti strutturali tra l'Ufficio italiano cambi e il Ministero delle finanze o la Guardia di finanza.

La seconda domanda prende spunto dal suo giusto riferimento all'obbligo di identificare i clienti che effettuino operazioni al di sopra dei 12.500 euro, pur sapendo come alcune operazioni sospette vengano effettuate dallo stesso soggetto con importi inferiori. Chiedo pertanto se siano effettuati controlli di questi casi, anche perché è il mezzo più semplice per evadere tale norma.

MARIO TASSONE. Signor Governatore, questo è un confronto, ma soprattutto è una nostra esigenza di conoscenza perché, dopo la valutazione, le considerazioni e le conseguenti risposte, anche la Commissione dovrà determinarsi.

Vorrei richiamare l'argomento sollevato da alcuni colleghi: non solo al sud si sono diffuse presenze nel reticolato delle banche, che sono diventate strutture logistiche per l'usura. Poiché la Banca d'Italia ha compiti di vigilanza, vorrei sapere come essa si sviluppi, si realizzi, si attualizzi anche nel controllo, ma soprattutto nel condizionamento di alcune scelte.

Evidentemente l'usura, il racket, tutta la criminalità organizzata sono — come si dice ormai con un termine consumato — pervasivi e costituiscono un unico aspetto di un diffuso clima di criminalità.

Nelle tavole che lei ci ha consegnato, signor Governatore, fa riferimento ad un'iniziativa dalla Banca d'Italia condotta nel 2003 per sensibilizzare le altre banche, soprattutto quelle inadempienti rispetto alle segnalazioni. Chiederei pertanto di far

pervenire alla Commissione i dati di queste banche, scorporati per territorio, per delineare un preciso quadro di riferimento.

Vorrei avere inoltre un suo giudizio sulla legge Bersani, per quanto riguarda i dati di rintracciabilità delle spese, che certamente rappresentano un momento di riflessione perché rientrano in un dato importante.

Le organizzazioni criminali richiamano l'illegalità. Chiedo un suo giudizio anche per quanto riguarda vicende che hanno interessato la Banca d'Italia. Sono convinto, così come tutti colleghi, che criminale non sia soltanto chi concorre nell'illecito ed è classificato in quanto tale, ma che spesso esistano aree di illegalità, ma soprattutto di mediazione e di affari, che hanno determinato contraccolpi negativi sull'economia senza favorire l'immagine né coadiuvare la lotta contro la criminalità organizzata.

MARIA FORTUNA INCOSTANTE. Ringrazio il Governatore per la sua relazione. Vorrei porre alcune domande.

Per quanto riguarda l'Ufficio italiano cambi, volevo sapere se abbia effettuato specifiche analisi sui flussi monetari interni ed esterni e, in caso di risposta positiva, quali, e se sia in grado di rilevare anomalie tecniche e funzionali in questi flussi.

Vorrei chiedere inoltre se i flussi affetti da anomalie siano catalogabili in funzione di antiriciclaggio e riconducibili, per rilevanti somme, ad azioni collegate alla criminalità organizzata.

Vorrei chiederle, in riferimento alla raccolta dei dati, se esistano analisi di tipo statistico e quali siano i dati in possesso della Banca d'Italia.

L'ultima questione riguarda la FIU, che costituisce lo snodo di una serie di rapporti interni e dialoga con una serie di autorità. Poiché non sono pienamente a conoscenza delle competenze, vorrei sapere se la FIU abbia l'obbligo di informare l'autorità giudiziaria per quanto riguarda segnalazioni sospette o se si limiti semplicemente al loro recepimento. In sostanza,

vorrei sapere che cosa accada una volta avute tali segnalazioni.

Mi sembra che lei ritenga più opportuno non ingolfare troppo con una serie di vincoli i soggetti per le segnalazioni in materia di movimenti di denaro sospetti. Da questo punto di vista, ritengo molto più importante rintracciare i flussi finanziari anomali e intervenire su di essi, prima che si introducano nell'economia legale continuando ad accrescersi.

In sostanza, signor Governatore, vorrei sapere se ritenga che il nostro impianto legislativo e i vari organi competenti siano adeguati alla sfida sempre più grande che la criminalità organizzata lancia, non solo in territori in cui è particolarmente radicata ma in tutto il nostro Paese, giacché la stampa come le indagini della magistratura parlano di un impero economico pienamente inserito nella nostra economia. Vorrei quindi conoscere la percezione attuale rispetto all'entità di questi fenomeni, agli strumenti di cui disponiamo e al modo per renderli più cogenti.

ANIELLO PALUMBO. Ringrazio il Governatore e mi limito a chiedere chiarimenti sul tema della segnalazione delle operazioni sospette.

Dalla relazione emerge infatti come un ruolo strategico sia svolto dalla FIU, che riceve le segnalazioni dagli intermediari e dagli altri soggetti obbligati e che addirittura esercita un potere di archiviazione, quindi altamente discrezionale, rispetto alle segnalazioni inoltrate. La sua efficacia è dimostrata anche dalla citata vicenda di Brindisi.

Vorrei chiederle quanti altri casi di riciclaggio, sotto il profilo del sospetto e dell'accertamento, si siano verificati e siano documentabili. Non so come questo meccanismo, che affida l'iniziativa non alla FIU ma agli intermediari o agli altri soggetti obbligati, consenta di verificare la piena affidabilità della funzione fondamentale svolta dai titolari di questo potere di azione.

Nell'ultima parte della sua relazione, lei ha evidenziato l'intenzione di rafforzare e potenziare l'attività della FIU. Vorrei sa-

pere dunque se questa esigenza sia connessa ad ulteriori compiti che saranno assegnati a questo organismo, oppure possa essere ravvisata con riferimento ai compiti attualmente esercitati.

FRANCO MALVANO. Signor Governatore, le pongo solo una breve domanda perché molte mie richieste sono già state poste.

Lei ha evidenziato come un migliore coordinamento tra FIU e autorità giudiziaria potrebbe consentirne un maggiore utilizzo. Vorrei quindi sapere quali siano i problemi, i limiti, da parte di chi provengono e come si potrebbero abbattere questi ostacoli.

PRESIDENTE. Mi pare che la relazione del Governatore e le questioni poste dai colleghi intervenuti richiedano una riflessione. Su alcuni temi, quali le indicazioni fornite nella relazione in materia di beni confiscati, si va nella stessa direzione in cui la Commissione sta lavorando per elaborare proposte da sottoporre al Parlamento in materia sia di procedure sia di gestione dei beni.

Il nostro lavoro necessariamente dovrà intrecciarsi con quello della commissione Lettieri-Vigna in materia di testo unico antiriciclaggio, perché anche nel nostro ambito è stato costituito un apposito comitato per la definizione di un testo unico di norme antimafia, antiracket, antiusura. Dovremmo quindi concludere qui la seduta odierna, concordando con il Governatore una data successiva per le risposte, compatibile con gli impegni suoi e della Commissione, offrendo la possibilità anche agli onorevoli Mancini e Vizzini, che si sono dovuti assentare, di porre le loro questioni.

ROSA MARIA VILLECCO CALIPARI. Signor presidente, mi scuso a nome di molti colleghi che oggi purtroppo non hanno potuto partecipare all'audizione del Governatore, molto dispiaciuti per questo, i quali mi hanno chiesto di segnalare l'opportunità di calendarizzare le audizioni anche il lunedì o il venerdì, perché spesso coincidono con le sedute delle Commissioni permanenti; ciò sta creando problemi.

PRESIDENTE. Accogliamo la segnalazione, che però mal si concilia con il calendario dei lavori delle due Assemblee di Camera e Senato. Valuteremo in sede di ufficio di presidenza tale possibilità. Il presidente di lunedì è qui, ma purtroppo la presenza del presidente non è sempre compatibile con quella dei molti colleghi che dedicano il lunedì al lavoro sul territorio.

Ringrazio il Governatore Draghi per la sua relazione e la sua presenza, nonché i colleghi intervenuti, dando mandato alla presidenza e agli Uffici di definire la calendarizzazione della prossima riunione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
il 13 settembre 2007.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

