

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. XVII

n. 2

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

nella seduta del 18 dicembre 2001

Relatore PEDRIZZI

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

promossa dalla Commissione stessa nella seduta del 3 ottobre 2001; svolta nelle sedute del 18, 23, 24 e 25 ottobre 2001; 22 e 28 novembre 2001; 12 dicembre 2001 e conclusa nella seduta del 18 dicembre 2001

SUI POSSIBILI FENOMEMI DI RICICLAGGIO CONNESSI ALLA IMMINENTE CIRCOLAZIONE DELL'EURO NEL NOSTRO PAESE

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 19 dicembre 2001

INDICE

Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui possibili fenomeni di riciclaggio connessi all'imminente circolazione dell'euro nel nostro paese

PREMESSA	Pag.	3
I RISCHI DI RICICLAGGIO E DI FALSIFICAZIONE LEGATI ALL'IMMINENTE CIRCOLAZIONE DELL'EURO	»	4
<i>Adeguatezza della normativa</i>	»	5
<i>Iniziative assunte a livello operativo</i>	»	6
<i>Prospettive generali della lotta al riciclaggio: profili problematici</i>	»	8
Internet e il commercio elettronico	»	8
Numero delle segnalazioni	»	9
Coordinamento dell'azione di contrasto	»	11
Il mercato immobiliare e le competenze dei notai ..	»	11
CONCLUSIONI	»	12

Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui possibili fenomeni di riciclaggio connessi all'imminente circolazione dell'euro nel nostro paese

PREMESSA

Con l'iniziativa di una specifica indagine conoscitiva, la Commissione finanze e tesoro del Senato ha voluto approfondire la tematica rappresentata dai possibili fenomeni di riciclaggio connessi all'imminente circolazione dell'euro, a partire dal 1° gennaio 2002.

A tale obiettivo di indagine, la Commissione è stata sollecitata dalle preoccupate riflessioni che, da qualche tempo, vengono espresse in materia da numerosi operatori finanziari, i quali hanno segnalato un'anomala affluenza di banconote sui mercati, nonché dalla tradizionale attenzione della Commissione stessa alle questioni connesse all'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi derivanti da attività illecite.

Ed è proprio da operatori del sistema, sia interlocutori istituzionali che esperti, che la Commissione ha voluto trarre le indicazioni fondamentali per un'analisi della dimensione dei rischi in essere, dell'adeguatezza della normativa posta a presidio della correttezza delle operazioni, delle misure operative assunte dalle istituzioni coinvolte nell'azione di contrasto del fenomeno del riciclaggio, in relazione alla fase di passaggio dalla lira all'euro. A tal fine, la Commissione ha proceduto all'audizione dei rappresentanti del Comitato antiriciclaggio istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Associazione bancaria italiana (ABI), dell'Ufficio italiano dei cambi (UIC), della Guardia di finanza, della Banca d'Italia, della Direzione nazionale antimafia (DNA), del Consiglio nazionale del notariato e del Centro di ricerca per il diritto dell'impresa (CERADI) dell'Università L.U.I.S.S. - Guido Carli.

Occorre sottolineare che l'indagine, pur se focalizzata sul tema dei rischi di riciclaggio connessi all'introduzione dell'euro, ha evidentemente costituito occasione per una riflessione generale sullo stato della normativa e sull'operatività degli strumenti di contrasto del fenomeno del riciclaggio. Sono quindi emerse indicazioni che riguardano la complessiva strategia di lotta al riciclaggio, che la Commissione, rispettosa dell'implicazione di competenze di altre Commissioni parlamentari, ritiene di affidare ad una più ampia riflessione, quale contributo di approfondimento e di analisi.

Infine, in relazione alle specifiche competenze della Commissione finanze e tesoro, l'indagine si è soffermata anche sul tema relativo ai rischi di falsificazione dell'euro, traendo importanti indicazioni sugli strumenti di prevenzione del fenomeno.

I RISCHI DI RICICLAGGIO E DI FALSIFICAZIONE LEGATI ALL'IMMINENTE CIRCOLAZIONE DELL'EURO

Le audizioni tenute dalla Commissione hanno confermato l'esistenza di rischi di riciclaggio legati alla complessa fase di immissione in circolazione della nuova moneta europea.

Il passaggio alla moneta unica implica, infatti, la necessità di convertire in euro le disponibilità in lire o in altre valute dell'Eurosistema, da chiunque possedute.

In tale contesto, i rischi di un incremento del reato di riciclaggio possono essere ricondotti, in estrema sintesi, alle seguenti considerazioni:

è facilmente prevedibile che la nuova moneta costituirà uno strumento di pagamento di valenza internazionale. L'universale convertibilità e la disponibilità di banconote di taglio più elevato di quello massimo del dollaro (1) fanno ragionevolmente prevedere una rapida diffusione dell'euro tra le monete prescelte dall'economia. In sostanza, la maggiore trasportabilità e convertibilità rispetto alle valute nazionali renderanno l'euro più appetibile per chiunque voglia movimentare o detenere ingenti somme di denaro;

l'abolizione delle valute nazionali, peraltro, comporterà necessariamente una sensibile diminuzione della possibilità di controllo da parte degli organi a ciò deputati, potendo questo favorire le attività delle organizzazioni criminali dedite al riciclaggio di denaro di provenienza delittuosa;

il ripetersi di un numero incalcolabile di operazioni di cambio ed il sistematico sovrapporsi di partite di compensazione nell'immediatezza della fase di introduzione della moneta unica potrebbe dare luogo ad un naturale stato di «ingorgo», idoneo a favorire operazioni di riciclaggio e, soprattutto, a rendere meno visibili azioni volte ad inserire nel circuito bancario e/o finanziario cospicue ricchezze di matrice criminale;

afflussi significativi e ingiustificati di denaro potrebbero interessare anche settori non finanziari, quali il mercato immobiliare, nonché quello degli oggetti di elevato valore. In effetti, il mercato immobiliare ha fatto registrare nell'ultimo anno una crescita del volume di affari, alla quale si è accompagnato un aumento delle operazioni creditizie a medio-lungo termine (mutui ipotecari in particolare). La difficoltà di accertare il reale valore del totale delle transazioni immobiliari rende difficile stabilire una correlazione fra tale valore e quello dei mutui erogati. Ove la differenza fra i due importi dovesse risultare rilevante si potrebbe anche ipotizzare - in aggiunta alla quota attinta dalle disponibilità liquide dell'acquirente

(1) Le banconote da 500 euro, al cambio attuale, hanno un valore di circa 5 volte superiore a quello della banconota da 100 dollari, oggi la più elevata in circolazione negli Stati Uniti. Ciò significa che mentre per ottenere l'importo di un milione di dollari americani in contanti ci vogliono 10.000 banconote da 100 dollari, per un ammontare equivalente basteranno poco più di 2.000 banconote da 500 euro.

che caratterizza, in genere, le transazioni immobiliari – un impiego di somme in contanti derivanti da attività illecite.

Occorre sottolineare che tali aspetti sono stati evidenziati anche da organismi internazionali interessati alla materia in esame.

Infatti, il GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale), massima autorità sovranazionale nel settore del contrasto al riciclaggio in ambito internazionale, del quale fanno parte 29 Paesi tra i quali l'Italia, ha sollecitato gli Stati membri dell'Unione economica e monetaria a valutare se le vigenti misure antiriciclaggio siano adeguate a fronteggiare l'emergenza che si verificherà nel periodo di conversione delle monete nazionali nella nuova divisa.

Inoltre, da un'indagine avviata dalla Banca centrale europea (BCE), proprio con riferimento alle iniziative di prevenzione del riciclaggio nella fase di introduzione dell'euro, emerge una notevole preoccupazione sui rischi di tale operazione. La BCE ha richiamato l'attenzione dei sistemi bancari interessati sull'opportunità di incoraggiare l'uso dei conti bancari per effettuare le operazioni di cambio, evitare i rapporti con clienti occasionali, prestare attenzione ai tentativi di frazionamento degli importi, effettuare con immediatezza le segnalazioni in caso di sospetti, evitare il coinvolgimento dei cambiavalute.

Ulteriori profili di rischio connessi all'introduzione della nuova divisa sono riconducibili alla possibile fabbricazione ed immissione in circolazione, su vasta scala, di euro falsificati. Infatti, in quanto valuta internazionale, l'euro attirerà un maggiore interesse rispetto alle valute nazionali attualmente in circolazione, esercitando una particolare attrattiva per i contraffattori, ora concentrati prioritariamente sul dollaro USA (2).

Il periodo più sensibile per questo tipo di operazioni potrebbe essere quello compreso tra i mesi di gennaio e febbraio 2002, nonché quello immediatamente precedente, nei quali, verosimilmente, numerosi saranno i tentativi di mettere in circolazione riserve già esistenti di valuta falsificata, soprattutto in considerazione del fatto che le banconote in euro sono ancora scarsamente conosciute da parte dei cittadini.

Adeguatezza della normativa

In generale, la valutazione dell'assetto legislativo italiano emersa nel corso delle audizioni svolte, è da ritenersi positiva, nella considerazione che le misure di contrasto introdotte dal decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, successivamente modificato ed integrato dal decreto legislativo 26 maggio

(2) Non sono trascurabili, al riguardo, i servizi effettuati dalla Guardia di finanza in materia di falso nummario, come di recente avvenuto nell'area siciliana dove è stato accertato, nell'ambito di un'attività di contrasto alla falsificazione di denaro e valori bollati, un progetto in fase di avanzata realizzazione per contraffare banconote euro in tagli da 10 e 50.

1997, n. 153 appaiono adeguate ad affrontare anche i rischi di riciclaggio connessi all'introduzione dell'euro.

Talune preoccupazioni sono state espresse con riferimento alla attuazione del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374, che ha esteso gli obblighi di rilevazione e segnalazione delle operazioni sospette a rilevanti categorie imprenditoriali, quali, tra le altre, quelle dei gestori di case da gioco, degli agenti di mediazione immobiliare, degli orafi, degli antiquari. Con tale decreto, il contesto normativo di riferimento dello specifico strumento antiriciclaggio si è arricchito in maniera indubbiamente significativa, ancorché certo suscettibile di ulteriori implementazioni. Tuttavia, *la sperimentazione sul campo dei contenuti di tale decreto deve ancora essere avviata, essendo la relativa operatività direttamente connessa all'emaneazione dei dispositivi normativi secondari che non risultano ancora approvati.*

Un tema che merita attenzione, e potrebbe trovare più opportuna definizione anche al livello normativo, è quello che riguarda l'adozione di misure idonee a garantire l'anonimato dei soggetti che effettuano le segnalazioni. L'interposizione dell'Ufficio Italiano dei Cambi tra segnalante e organi inquirenti innalza il livello di riservatezza; è necessario, però, che questi ultimi si attengano rigidamente ai presidi normativi esistenti a tutela di tale garanzia.

Appare, inoltre, opportuno ricordare che la Commissione, in sede di esame del disegno di legge n. 841, di conversione del decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, recante «Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale», ha introdotto, con uno specifico emendamento, la previsione della obliterazione delle banconote denominate in lire, una volta compiuta tramite le banche l'operazione di conversione in euro: si tratta di una modalità di «distruzione» delle banconote che evita i rischi di utilizzazione illecita delle stesse, agevolando il delicato compito assegnato alle banche nel periodo di conversione delle lire in euro.

Iniziative assunte a livello operativo

Disposizioni rilevanti sono state adottate dal «Comitato euro», costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, in tema di modalità di cambio delle banconote e monete in lire: esse limitano le operazioni di conversione materiale effettuate dalla clientela bancaria senza transitare per il conto corrente, ferme restando le incombenze previste dalla normativa antiriciclaggio.

Il cambio delle lire con gli euro è consentito fino a un massimale giornaliero di un milione di lire, qualora non venga fornito preavviso di almeno un giorno. I non clienti potranno cambiare gratuitamente fino a un massimo di cinquecentomila lire giornaliere.

Fra le causali da utilizzare per le segnalazioni statistiche, l'UIC ha stabilito che gli intermediari indichino specificamente la conversione delle

banconote di un qualsiasi paese dell'Eurosistema. L'analisi delle operazioni effettuate potrebbe far emergere fenomeni meritevoli di approfondimento. Le «Istruzioni operative», emanate dalla Banca d'Italia, contengono specifici indici per la valutazione di profili di anomalia nelle operazioni di cambio di banconote in lire o valuta comunitaria contro euro o valute non comunitarie.

L'adeguatezza della disciplina e dei controlli antiriciclaggio nazionali dovrebbe escludere fenomeni rilevanti di conversione in Italia di banconote in valuta di altri Paesi comunitari: operazioni della specie, soprattutto se coinvolgono «valute forti», denunciano specifici profili di anomalia.

È attribuita rilevanza alla frequenza e alla significatività dell'importo delle operazioni, alla circostanza che l'operazione sia effettuata senza transitare per un conto corrente.

Preoccupazioni sono state espresse con riferimento a possibili operazioni di conversione di denaro illegale, trasferito all'estero, effettuate presso intermediari di non elevata reputazione, situati in Paesi con un ridotto livello di controlli. In tal caso, ove si trattasse di lire, sia l'Istituto di sorveglianza, sia la Guardia di finanza che l'Ufficio Italiano dei Cambi suggeriscono un'attenta verifica dei flussi di banconote provenienti dall'estero, che potrebbe consentire l'individuazione di eventuali fenomeni anomali.

La Guardia di finanza, proprio in relazione agli evidenziati rischi di riciclaggio riconducibili alla circolazione dell'euro nel nostro Paese, ha provveduto, già nell'ambito della ristrutturazione ordinativa attuata lo scorso anno, a potenziare il dispositivo di contrasto a tale illecito con l'istituzione del «Comando investigazioni economico-finanziarie», alle cui dipendenze sono stati collocati, tra gli altri, sia il «Nucleo speciale di polizia valutaria» che il «Servizio centrale di investigazione sulla criminalità organizzata» (SCICO). A tali reparti, caratterizzati da elevata specializzazione e, nel caso del predetto Nucleo speciale, da peculiari poteri e funzioni in materia valutaria, sono attribuite le seguenti competenze specifiche:

il Nucleo speciale di polizia valutaria svolge attività investigativa in materia di riciclaggio, abusivismo finanziario e bancario ed usura e provvede, direttamente o mediante delega ai Nuclei di polizia tributaria, ad approfondire le segnalazioni di operazioni sospette inviate dall'Ufficio italiano cambi, nonché a delegare le ispezioni ad intermediari;

lo SCICO, struttura di punta del Corpo nel comparto della lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso, ha prioritari compiti di analisi, raccordo informativo, nonché supporto tecnico-logistico ed operativo relativamente alle attività investigative svolte dai Gruppi di investigazione sulla criminalità organizzata inseriti nei Nuclei di polizia tributaria.

La diffusione sul territorio di presidi antiriciclaggio è infine garantita dal coinvolgimento, nel processo di approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette e di ispezioni agli intermediari, dei menzionati Nuclei

regionali e provinciali di polizia tributaria, attraverso i dipendenti GICO, nel cui ambito sono istituite apposite sezioni antiriciclaggio.

Per quanto concerne il rischio falsificazione, si segnala che la strategia per la protezione dell'euro ha portato all'estensione dei compiti di Europol anche alla falsificazione monetaria e degli altri mezzi di pagamento, da attuarsi, in particolare, attraverso un costante contatto con le unità centrali e nazionali dislocate negli Stati membri, al fine di ricevere a livello locale informazioni di carattere operativo concernenti lo specifico fenomeno, e con la Banca centrale europea, per acquisire i dati tecnici provenienti dalle singole banche centrali.

Inoltre, con decreto 15 maggio 2001, il Ministro del tesoro pro-tempore ha istituito «l'Ufficio centrale di analisi e monitoraggio della falsificazione monetaria e degli altri mezzi di pagamento (UCAMP)», composto da personale del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché da militari della Guardia di finanza. L'iniziativa è scaturita dalla necessità di creare, in ciascun Stato membro dell'Unione europea, un Ufficio centrale in grado di raccogliere tutti i dati attinenti alla falsificazione della nuova divisa e degli altri mezzi di pagamento, ai fini dell'analisi strategica.

Infine, il decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350, all'articolo 7 ha, da ultimo, sancito, in capo alle autorità nazionali competenti, l'obbligo di comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze, e quindi all'UCAMP, dei dati e delle informazioni relativi ai casi di falsificazione della nuova valuta europea. Tale centralizzazione, oltre a soddisfare l'esigenza del rapido adeguamento normativo ed organizzativo alle disposizioni comunitarie, permetterà, conformemente alle nuove disposizioni dell'Unione europea, di fornire un prezioso valore aggiunto per le autorità di governo, sia in termini di conoscenza del fenomeno, che di valutazione dell'impatto dello stesso sul sistema economico e finanziario, agevolando in tal modo la tutela della credibilità della nuova divisa e l'affidabilità degli altri mezzi di pagamento.

Prospettive generali della lotta al riciclaggio: profili problematici

Internet e il commercio elettronico

Specifiche cautele devono accompagnare l'utilizzo di nuovi canali distributivi, sia commerciali che finanziari, come la rete *Internet*, nei quali la delocalizzazione geografica e la spersonalizzazione del rapporto influiscono negativamente sulla conoscenza personale del cliente, delle sue condizioni economiche e delle motivazioni delle operazioni richieste.

Per quanto riguarda l'attività di prevenzione in merito ai pagamenti effettuati attraverso la rete, la Commissione valuta positivamente l'attività della Guardia di finanza che ha istituito nell'ambito del Nucleo speciale investigativo (con sede a Roma), il Gruppo anticrimine tecnologico. Peraltro, il versante del trasferimento di moneta e di attività illecite attraverso la rete è all'attenzione di tutte le Forze di polizia; si è convenuto che le Forze di polizia si ripartiscano il settore *Internet* similmente a quanto av-

viene sul territorio: la Polizia delle comunicazioni svolgerà prioritariamente un'azione di tutela dall'aggressione alla rete, mentre la Guardia di finanza, la Polizia e i Carabinieri avranno propensioni maggiormente operative.

La Guardia di finanza opera soprattutto nel settore dei pagamenti delle scommesse: infatti, uno dei canali attraverso cui si potrebbe realizzare il riciclaggio è quello delle scommesse che passa attraverso *broker* esteri.

Numero delle segnalazioni

Nel corso del quadriennio 1997-2001 l'UIC ha ricevuto 15.572 segnalazioni di operazioni sospette, delle quali 4.872 risultano pervenute nell'ultimo anno.

La classificazione per settore degli intermediari segnalanti conferma la netta prevalenza degli enti creditizi, pari al 94,02 per cento del totale nel quadriennio (94,05 per cento nei primi tre anni), percentuale che dà la misura della modesta partecipazione degli altri intermediari, segnatamente delle società di intermediazione mobiliare, delle società fiduciarie, delle società finanziarie. Nell'anno in esame, le imprese di assicurazioni hanno effettuato 50 segnalazioni complessive, le Poste Italiane Spa, 72.

Secondo la DNA non appare, di conseguenza, fuori di luogo ipotizzare che quello degli intermediari non bancari possa rivelarsi il settore più insidioso da focalizzare e monitorare nell'economia di una concreta ed efficace azione antiriciclaggio.

Le banche che hanno effettuato almeno una segnalazione risultano poco meno di 500, corrispondenti ad oltre il 60 per cento del totale delle banche operanti in Italia: totale ricomprendente, invero, anche le banche di credito cooperativo, caratterizzate da dimensioni operative assai ridotte e spesso dotate di un unico sportello. Sono 32 le banche che nel quadriennio hanno trasmesso più di 100 segnalazioni; sono 188 quelle che nel quadriennio hanno trasmesso una sola segnalazione.

Sempre a giudizio della DNA, il livello di collaborazione fornito dal «sistema» - pur risultante in sensibile crescendo - appare necessitare ancora di cospicui incrementi.

Per quanto riguarda la distribuzione delle segnalazioni per area geografica di provenienza, si conferma la prevalenza di quelle provenienti dall'area Nord Occidentale, che rappresentano il 41,36 per cento del totale. Seguono poi, nell'ordine, quelle provenienti dall'Italia Meridionale, Nord-Orientale e Centrale (pressoché equipollenti e pari rispettivamente, al 17,87 per cento, al 17,86 per cento ed al 17,38 per cento) ed infine dall'Italia Insulare, pari al 5,53 per cento. Il quadro complessivo si presenta, dunque, non omogeneo ed evidenzia differenti livelli di sensibilità e di «cultura» in capo ai soggetti destinatari dell'obbligo di segnalazione.

A livello regionale, il maggior numero di operazioni segnalate proviene da dipendenze di intermediari localizzate nella regione Lombardia: se ne contano, complessivamente, 4.240 (1.466 nell'ultimo anno), pari al 30,53 per cento del totale nel quadriennio. Peraltro, se si tiene conto

del rapporto tra il numero di segnalazioni pervenute dagli enti creditizi ed il numero degli sportelli bancari presenti in ciascuna regione, in modo da dimensionare il dato numerico delle segnalazioni in relazione alla presenza sul territorio delle banche stesse, è la regione Campania, con 1.228 segnalazioni (425 nell'ultimo anno), pari all'8,84 per cento del totale, a presentare il numero relativo maggiore, in rapporto agli sportelli ivi localizzati. Per contro, vi sono regioni come la Sardegna, dalle quali risulta pervenuto un numero di segnalazioni (34 nell'ultimo anno) oggettivamente assai modesto; si registra anche un aumento costante del flusso di informative pervenute alla Direzione nazionale antimafia.

Si è parallelamente passati dalle 47 persone fisiche o giuridiche oggetto delle informative pervenute nel primo anno di operatività del nuovo assetto, alle diverse centinaia segnalate nei tre anni successivi e ricomprendenti un significativo numero di stranieri. Peraltro, le informative finora pervenute hanno, per la gran parte, già dato luogo ad attivazione delle Direzioni distrettuali antimafia o delle Procure territorialmente competenti, costituendo oggetto di specifica trasmissione delle stesse.

L'ABI giudica soddisfacente il numero di 4.000 dichiarazioni di sospettosità, anche in relazione al fatto che i soggetti coinvolti in operazioni di riciclaggio conoscono ormai perfettamente le misure di contrasto e sono particolarmente abili e sofisticati nel cercare di eludere i controlli. Infatti, come è risultato anche dall'audizione del CERADI, i soggetti che pongono in essere operazioni illecite trovano continuamente altri canali di attività, oltre quelli attualmente già monitorati; ed è proprio verso tali canali che occorrerà porre maggiormente attenzione per il futuro.

Per quanto riguarda le elaborazioni statistiche, l'ABI tiene a precisare che occorre evitare l'errore di confondere la sede dello sportello con la sede della banca. Se in talune regioni del Sud - come ad esempio la Calabria - si registrano poche segnalazioni, è perché in Calabria ci sono ormai poche banche calabresi.

Un altro fenomeno che è stato rilevato è che soltanto il 45 per cento delle banche effettuerebbe segnalazioni. In realtà, secondo l'ABI, questa percentuale corrisponde al 95 per cento degli sportelli, perché la struttura del sistema bancario è iperconcentrata.

L'ABI, inoltre, tende ad evidenziare i meriti del sistema GIANOS che consente di porre l'attenzione su un numero ridotto di casi anomali. Il vantaggio dei filtri statistici sarebbe proprio quello di passare da miliardi di operazioni ad un numero molto ridotto di comportamenti sospetti.

Peraltro, l'ABI e la Banca d'Italia segnalano che l'attività degli intermediari risulterebbe più efficace in presenza di una maggiore informativa sull'esito delle segnalazioni effettuate. Consentirebbe sia di affinare i processi valutativi in essere presso gli intermediari stessi, sia di preservare le relazioni commerciali con il cliente in caso di archiviazione della segnalazione.

La Guardia di finanza manifesta invece perplessità sulle potenzialità di una rilevazione automatica delle operazioni anomale mediante sistemi informatizzati come il GIANOS, in quanto si ritiene che l'intuito perso-

nale sia fondamentale. La conoscenza del cliente da parte dell'impiegato di sportello o del funzionario responsabile di una società di intermediazione è indispensabile ai fini di un'eventuale segnalazione.

Si registrerebbe, quindi, da parte della Guardia di finanza una posizione differente rispetto all'ABI, sulle modalità di segnalazione delle operazioni sospette. A giudizio della Guardia di finanza, l'ABI, per sollevare i funzionari da preoccupazioni, è favorevole ad un automatismo delle segnalazioni, mentre la Guardia di finanza ritiene che l'adozione di sistemi informatizzati, oltre ad appesantire la procedura, non garantisca una conoscenza adeguata del cliente. Pertanto, il Corpo esprime contrarietà ad una segnalazione generalizzata delle transazioni.

Anche con riferimento ad altre categorie di operatori tenuti alle segnalazioni, la Guardia di finanza è dell'avviso che se ogni soggetto dovesse segnalare ogni operazione, ciò finirebbe per appesantire l'attività e non consentirebbe una corretta gestione delle segnalazioni stesse. Le suddette categorie dovrebbero quindi effettuare le segnalazioni basandosi sul proprio intuito personale, valutando la capacità economica dell'operatore.

Coordinamento dell'azione di contrasto

Un concreto supporto dell'azione di contrasto alla criminalità economica dovrebbe essere rappresentato da una forte, incisiva e coordinata attività di «*intelligence*» sul territorio nazionale ed all'estero. A tal fine, sarebbe necessario un rafforzamento della collaborazione tra gli organismi investigativi antiriciclaggio (SCICO, Nucleo speciale di polizia valutaria, DIA) ed i servizi di informazione e sicurezza, intervenendo nell'ambito del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, che ha demandato al SISMI ed al SISDE lo svolgimento dell'attività informativa e di sicurezza, all'interno ed all'esterno del territorio nazionale, contro ogni pericolo proveniente dai gruppi criminali organizzati. Sull'argomento, si segnala che il recente decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, n. 431, in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale, ha istituito un apposito Comitato di sicurezza finanziaria presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con compiti di coordinamento svolti anche mediante la trasmissione di dati ed informazioni al Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza (CESIS).

Il mercato immobiliare e le competenze dei notai

La Commissione ritiene essenziale recepire nell'ordinamento italiano la recente direttiva comunitaria finalizzata ad estendere alle professioni legali e ai notai la disciplina antiriciclaggio e, quindi, gli obblighi concernenti la registrazione delle operazioni, l'identificazione del soggetto e la segnalazione delle operazioni sospette.

In particolare, l'inclusione della figura notarile appare opportuna atteso che, nello svolgimento delle funzioni roganti - che comportano, tra l'altro, anche la certificazione di pagamenti avvenuti in contanti - tali pro-

fessionisti potrebbero rilevare operazioni finanziarie sospette meritevoli di segnalazione all'Ufficio italiano dei cambi per la successiva attivazione di approfondimenti da parte degli organi investigativi (Nucleo speciale di polizia valutaria e Direzione investigativa antimafia).

Si è inoltre registrato il suggerimento di favorire l'indicazione, negli atti di compravendita, dei valori reali delle transazioni immobiliari; in effetti, attualmente, in ragione della applicabilità dei coefficienti catastali per la determinazione del valore fiscale (spesso sensibilmente più basso di quello di mercato), le transazioni in questione si prestano frequentemente al parziale occultamento dei corrispettivi. A tal proposito, la Commissione auspica una revisione del meccanismo automatico di determinazione del valore fiscale delle transazioni, con l'obiettivo di avvicinare, quanto più possibile, tale ultimo valore a quello effettivo di mercato.

Sempre in relazione alle competenze dei notai, facendo riferimento agli obblighi di notificazione ai singoli questori di tutti i trasferimenti di beni immobili, ai sensi della legge 12 agosto 1993, n. 310, la Commissione fa propria la sollecitazione del procuratore nazionale antimafia a creare un organismo centrale, ovvero un raccordo informatico in grado di garantire la gestione centralizzata di tutte le informazioni in possesso dell'autorità di pubblica sicurezza in merito ai trasferimenti immobiliari.

CONCLUSIONI

L'indagine conoscitiva ha sostanzialmente confermato la opportunità di compiere uno specifico approfondimento dei rischi di riciclaggio connessi all'adozione della moneta unica europea, con un esito certamente positivo per ciò che concerne il giudizio sulla adeguatezza complessiva dei presidi di controllo e contrasto predisposti dalla normativa antiriciclaggio, anche in concomitanza della circostanza straordinaria della conversione delle monete e banconote nazionali in euro.

Dalle audizioni pertanto non è emersa un'indicazione specifica a modificare l'impianto della normativa antiriciclaggio, né per quanto riguarda il periodo della doppia circolazione monetaria, né per quanto concerne il definitivo passaggio all'euro.

Dall'audizione del Comitato antiriciclaggio, infatti, è emerso che, per quanto riguarda il pericolo - circoscritto nel breve periodo di parallela circolazione delle banconote in lire e degli euro - di riciclaggio dei proventi di natura illecita attraverso acquisti di beni o richieste di conversione in euro, «la strategia antiriciclaggio posta in essere ai sensi della disciplina vigente sia di per sé sufficiente a fronteggiare i rischi connessi al passaggio all'euro, senza bisogno di adottare nuovi specifici rimedi».

Anche l'Ufficio italiano dei cambi ha sottolineato come «in Italia in materia di limiti alla circolazione di denaro contante e titoli al portatore vige una disciplina abbastanza stretta. Infatti, le operazioni in contanti di importo superiore a 20 milioni devono essere effettuate attraverso banche o altri intermediari finanziari. È pertanto ipotizzabile che i flussi di

denaro illegale, prima della conversione, si dirigano dall'Italia verso Paesi che presentano condizioni più favorevoli. Il passaggio alla moneta unica, pertanto, comporta la necessità di conversione, ma non genera di per sé inedite forme operative, conservando le regole e le misure antiriciclaggio intatta la propria efficacia».

La stessa Banca d'Italia ha chiarito che per quanto riguarda le operazioni che potrebbero nascondere azioni di riciclaggio compiute nella fase di transizione e conversione della lira in euro, «il presidio è fornito dalla ordinaria normativa antiriciclaggio. Inusuali richieste di valute di Paesi non comunitari, dollari in particolare, ovvero di titoli al portatore, devono richiamare l'attenzione degli operatori. Il ricorso a tecniche di frazionamento degli importi richiede alle banche specifiche valutazioni».

La Commissione, tuttavia, ritiene opportuno affrontare alcune questioni che potrebbero consentire una maggiore efficacia dei presidi antiriciclaggio, anche in un'ottica di armonizzazione normativa comunitaria.

1. È emersa innanzitutto la felice concomitanza tra le preoccupazioni sottolineate dalla Commissione e la decisione delle autorità comunitarie di proporre una modifica della direttiva 91/308/CEE, concernente la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi da attività illecite, finalizzata essenzialmente all'estensione della procedura antiriciclaggio alle professioni legali e ai notai: al di là delle questioni tecniche e applicative che tale estensione comporta – testimoniata sia dalla dialettica instauratasi tra Commissione e Parlamento europeo, sia dalla lunga elaborazione in sede comunitaria –, la Commissione sottolinea con soddisfazione la coincidenza di vedute con le autorità comunitarie nella necessità di coinvolgere, nella forme e nelle modalità ritenute più appropriate e salvaguardando le specifiche prerogative delle professioni legali, categorie professionali il cui apporto di esperienza e professionalità in settori delicati della vita economica potrà costituire le basi per una significativa collaborazione nel campo della lotta alla criminalità finanziaria. *La Commissione auspica pertanto che, una volta conclusa la procedura comunitaria, il Governo italiano predisponga in tempi rapidi il recepimento della citata direttiva comunitaria.*

2. La Commissione valuta inoltre positivamente l'estensione della disciplina antiriciclaggio, disposta dal decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374, anche ad attività non finanziarie, giudicando opportuno un coinvolgimento di operatori di settori commerciali suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio per il fatto di realizzare l'accumulazione o il trasferimento di ingenti disponibilità economiche o finanziarie o di risultare comunque esposte ad infiltrazioni della criminalità organizzata. Il coinvolgimento di tali categorie, oltre agli intermediari bancari e finanziari, infatti, costituisce la strada principale per sottrarre progressivamente alla criminalità organizzata gli spazi per riciclare il denaro sporco, salvaguardando nel contempo le regole del corretto funzionamento dei mercati. La Commissione condivide gli accenti preoccupati espressi nel corso delle audizioni per la mancata emanazione dei regolamenti applicativi delle norme recate

dal citato decreto legislativo n. 374 del 1999, proprio per la accertata preferenza della criminalità organizzata, anche in occasione della conversione delle lire in euro, per settori commerciali non ancora presidiati e investiti dalla normativa antiriciclaggio. *La Commissione ritiene pertanto fondamentale una rapida attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374, anche in vista della definitiva entrata in vigore della moneta unica.*

3. La Commissione ribadisce l'importanza di garantire la piena operatività dell'Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, prevista dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413.

4. La Commissione sollecita il rafforzamento della collaborazione tra gli organismi investigativi antiriciclaggio ed i servizi di informazione e sicurezza.

In conclusione, la Commissione consapevole della straordinarietà dell'attuale momento storico, nel quale l'apertura definitiva dello spazio economico europeo coincide con la ridefinizione dei parametri di sicurezza e di difesa da parte della stessa Unione, esprime la convinzione che le esigenze di contrasto e di definitiva sconfitta delle grandi organizzazioni criminali, nazionali e internazionali, impongano un'indicazione di priorità che metta in primo piano il bisogno di legalità, sicurezza e trasparenza, rispetto a considerazioni, pur meritevoli di attenzione, di ordine garantistico.

PEDRIZZI, *relatore*

