

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA,
AI SENSI DELL'ARTICOLO 48 DEL REGOLAMENTO,
SUI POSSIBILI FENOMENI DI RICICLAGGIO IN
CONNESSIONE ALL'IMMINENTE CIRCOLAZIONE
DELL'EURO NEL NOSTRO PAESE

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 OTTOBRE 2001

Presidenza del presidente PEDRIZZI

I N D I C E**Audizione del direttore generale dell'Ufficio Italiano cambi**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 9 e <i>passim</i>	* SANTINI	Pag. 4, 7, 8 e <i>passim</i>
CANTONI (FI)	7, 8, 10		
GIRFATTI (FI)	6, 7		
TURCI (DS-U)	8		

L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Interviene il dottor Carlo Santini, direttore generale dell'Ufficio italiano dei cambi, accompagnato dal dottor Renato Righetti, capo servizio della stessa struttura

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del direttore generale dell'Ufficio italiano dei cambi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, sui possibili fenomeni di riciclaggio connessi all'imminente circolazione dell'euro nel nostro Paese. Ascolteremo oggi il dottor Santini, direttore generale dell'Ufficio italiano dei cambi.

Abbiamo chiesto al Presidente del Senato di poter svolgere questa indagine conoscitiva in quanto da più fonti ci veniva segnalato un anomalo afflusso di banconote sul mercato non solo finanziario, come ha confermato l'ABI, ma anche su quello immobiliare e delle scommesse, presumibilmente in vista dell'inizio della circolazione dell'euro nel nostro Paese a partire dal 1° gennaio 2002. Dopo due mesi di contestuale circolazione di banconote in euro e lire, il 28 febbraio la lira scomparirà definitivamente dal nostro mercato. Ci auguriamo che l'euro entri in vigore senza problemi.

Abbiamo iniziato la nostra indagine conoscitiva con le audizioni del Comitato antiriciclaggio istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze e dell'ABI. Seguirà poi l'audizione del Comando generale della Guardia di finanza, del Consiglio nazionale del notariato e della Banca d'Italia.

Sappiamo che l'Ufficio italiano cambi ha competenze strategiche e determinanti per le segnalazioni da parte del mercato e degli operatori finanziari. Da lei vorremmo non soltanto sapere se è vero che l'afflusso di banconote è aumentato in questi ultimi tempi, ma anche una valutazione sui rimedi da adottare per evitare il ripetersi di questo fenomeno patologico con l'introduzione dell'euro nel nostro Paese.

Inoltre, vorremmo un suo parere su come il Parlamento, e in particolare il Senato, potrebbe operare, sia dal punto di vista legislativo, sia adottando una sorta di *moral suasion*, per indurre i singoli soggetti tenuti alle segnalazioni ad adempiere meglio a quanto previsto dalla legge.

SANTINI. Ho preparato una breve memoria che lascerò agli atti della Commissione.

Entro la fine di febbraio del prossimo anno tutte le banconote dei Paesi che aderiscono all'euro dovranno essere convertite ed è probabile che fin da ora – anzi probabilmente è già accaduto nei mesi scorsi – con l'approssimarsi del momento in cui le banconote nazionali perderanno il loro potere liberatorio legale, ci sia, soprattutto da parte di chi detiene banconote per effetto di transazioni illecite, il desiderio di liberarsene in modo da correre il minor rischio possibile di essere rintracciato.

In un recente numero del bollettino mensile della Banca centrale europea si indicava, a partire dall'inizio di quest'anno, un rallentamento in termini assoluti della circolazione di banconote in quasi tutti i Paesi dell'Unione europea. Anche in Italia il fenomeno esiste, pur essendo meno accentuato. È difficile individuare le cause della contrazione della circolazione. Vi sono casi in cui banconote acquisite lecitamente vengono trasformate in valute di Paesi al di fuori dell'area euro oppure utilizzate per acquisti. Il venditore tende a trasferire le banconote su depositi bancari e la circolazione di banconote si riduce. Lo stesso accade per le banconote acquisite attraverso movimenti illeciti. In questo caso si preferisce procedere gradualmente, per piccoli importi e diversificando la tipologia delle operazioni, per ridurre il rischio di identificazione o di segnalazione, che sarebbe maggiore qualora ci si presentasse ad uno sportello per convertire in euro un quantitativo di banconote che il funzionario di banca potrebbe giudicare eccessivo rispetto alle caratteristiche economiche del soggetto che si presenta.

Il fenomeno della contrazione della circolazione di banconote nei Paesi dell'area euro riguarda in misura accentuata la Germania. Secondo le stime della Bundesbank, circa un terzo delle banconote in marchi circola nei Paesi della ex Jugoslavia, dell'Est europeo. I marchi, in alcuni casi derivanti da probabili operazioni illecite, vengono gradualmente convertiti in dollari o franchi svizzeri per evitare il rischio di identificazione. L'ipotesi sembra rafforzata dal fatto che la contrazione è maggiore per le banconote di taglio più grande, più appetite da chi compie operazioni illecite. È un mezzo di pagamento più agevole. A parità di volume c'è un valore molto maggiore.

In Italia, come sappiamo, la disciplina in materia di limiti alla circolazione di denaro contante è abbastanza severa. Tutte le operazioni in contanti di importo superiore a venti milioni di lire passano attraverso le banche o gli altri intermediari abilitati; ad esse si applicano le misure di identificazione, registrazione e, se del caso, segnalazione di operazioni sospette.

Il momento della conversione in euro è cruciale perché tutte le banconote passano attraverso una sorta di imbuto: quanto più è stretto tanto più è facile l'identificazione. Di conseguenza, si cercherà di passare attraverso un imbuto più largo. A livello europeo l'Italia e la Francia hanno una normativa molto restrittiva in termini di identificazione degli esecutori di transazioni in contanti. Non si può escludere, anche se non siamo in

possesso di evidenze statistiche in proposito, che si cerchi di effettuare il cambio in Paesi dove la vigilanza è meno severa.

Il cambio delle banconote nazionali in euro non implica di per sé procedure nuove sotto il profilo operativo. Le misure antiriciclaggio in vigore verranno applicate a queste operazioni con la stessa cura che si riserva oggi ad operazioni analoghe. Nel caso in cui l'operatore bancario, sulla base della conoscenza del cliente, avesse un sospetto in merito alla provenienza del denaro, effettuerebbe la segnalazione all'UIC dell'operazione sospetta.

Per gli intermediari l'impegno è particolarmente gravoso dal punto di vista operativo. Nei prossimi mesi, con l'aumento dell'afflusso di banconote nazionali per la conversione, gli intermediari dovranno fare particolare attenzione a non servire frettolosamente il cliente, magari con il proposito di evitare il formarsi di code presso gli sportelli. Potrebbe essere l'occasione che il «riciclatore» aspetta per poter passare indenne.

L'Ufficio italiano dei cambi ha rivolto e sta ancora rivolgendo agli intermediari l'appello a prestare la massima attenzione in questa fase di transizione. A questo scopo abbiamo organizzato, e stiamo completando il ciclo, in varie città d'Italia alcuni seminari che mirano a coprire l'intero territorio nazionale. Sono stati invitati esponenti di tutte le banche italiane, circa 800 tra piccole e grandi. In questi seminari richiamiamo l'attenzione proprio su quanto potrebbe accadere in sede di conversione della valuta nazionale in euro.

Nei primi due mesi del prossimo anno, relativi alla doppia circolazione, sarà possibile avvalersi della sanatoria indicata nel decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350, relativo alla regolarizzazione dei capitali esportati illegalmente all'estero in passato da soggetti residenti in Italia. Sarà necessaria la massima attenzione degli intermediari rispetto al rientro di capitali sotto forma di banconote, come del resto rispetto alle cosiddette «condotte di frazionamento delle operazioni». Dagli archivi informatici si dovranno desumere i nominativi di tutti coloro che, per non destare sospetti, si presentano su sportelli diversi per eseguire operazioni di importo relativamente piccolo. Gli intermediari dovranno considerare non solo la transazione complessiva ma anche l'interposizione di una terza persona che potrebbe eseguire l'operazione di conversione per conto di altri. Nel linguaggio dell'antiriciclaggio parliamo di collaborazione attiva, del principio «conosci il tuo cliente». Conoscendo le potenzialità economiche del cliente si potrà risalire più facilmente ad operazioni sospette che poi dovranno essere segnalate all'Ufficio italiano dei cambi.

È difficile individuare, una volta completata l'operazione di conversione, scenari per il futuro. Tuttavia, si può ragionevolmente ipotizzare che l'euro, nel momento in cui diverrà la moneta circolante in un'area economica molto vasta, comparabile a quella degli Stati Uniti sotto il profilo del numero degli abitanti, del prodotto interno lordo e della dimensione dei mercati finanziari, sarà oggetto di particolare interesse da parte della criminalità. L'euro, come del resto il dollaro, sarà una moneta molto ambita, accettata e liberamente circolante in tutto il mondo.

Paradossalmente il successo dell'euro rischia di far aumentare l'interesse degli operatori illegali e accresce di conseguenza le responsabilità degli intermediari ai fini dell'identificazione di un eventuale uso scorretto delle banconote stesse.

Per preparare la fase di passaggio all'euro, l'Ufficio italiano dei cambi ha già diramato, nell'ambito delle sue competenze, una serie di direttive operative. Il *software* che consente la trasmissione delle segnalazioni opererà indifferentemente rispetto ad operazioni in lire o in euro, arrotondando con la nuova valuta gli importi al decimale.

Nelle disposizioni è stata inserita un'apposita causale nella registrazione, per dare evidenza alle operazioni di conversione in euro. Una volta convertite le banconote in euro, sarà possibile ricostruire le operazioni sospette, ovviamente per importi superiori ai 20 milioni di lire per i quali vige l'obbligo della segnalazione.

I colleghi della Banca d'Italia, che saranno ascoltati successivamente dalla Commissione, potranno illustrare al meglio la nuova versione del «decalogo», emanato il 12 gennaio scorso dal Governatore della Banca d'Italia, che introduce alcuni indici di anomalia che rendono più agevole l'individuazione delle operazioni effettuate nel periodo di *changeover*.

A livello internazionale si sono ulteriormente sviluppati e stretti i collegamenti tra l'Ufficio italiano dei cambi e le agenzie che negli altri Paesi hanno responsabilità analoghe. Dette agenzie, generalmente denominate *financial intelligence unit* (FIU), svolgono un'attività di *intelligence* finanziaria. Il problema del riciclaggio non riguarda solo l'Italia ma, in eguale misura, tutti i 12 Paesi che aderiranno alla conversione delle rispettive monete nazionali in euro.

Oltre ad aumentare lo scambio di informazioni, con l'inizio del prossimo anno – e quindi nella fase più intensa e delicata della conversione in euro – si spera di riuscire a completare e rendere operativa una rete informatica promossa dall'Unione europea nell'ambito del progetto FIUNET. Grazie ad un collegamento di tutte le FIU, lo scambio di informazioni sarà più agevole, veloce e riservato, stante che – lo ribadisco – il fenomeno del riciclaggio non riguarderà un unico Paese, ma tutti gli Stati che convertiranno le loro monete nazionali in euro. Lo scambio di informazioni consentirà di migliorare l'identificazione delle operazioni più complesse, in particolare quelle effettuate da un unico soggetto in diversi Paesi.

Presidente, questo è in breve il contenuto della memoria da me predisposta. Rimango a disposizione per eventuali domande da parte della Commissione.

GIRFATTI (FI). Signor Presidente, ringrazio innanzi tutto il dottor Santini per l'approfondita ed esauriente esposizione. Qual è il pensiero dell'Ufficio italiano dei cambi in merito al ruolo dei numerosissimi uffici di cambiavalute, dislocati nel nostro Paese, nelle operazioni di conversione di lire in euro?

SANTINI. Non credo che tali operatori avranno un peso particolarmente rilevante, in quanto non dispongono di quantitativi di euro sufficienti per far fronte alla domanda di conversione. Le nuove banconote in euro – la cui stampa è attualmente in corso presso la Stamperia centrale di via Tuscolana – saranno distribuite alle filiali della Banca d'Italia che, a loro volta, le distribuiranno alle banche che le renderanno disponibili presso i singoli sportelli. In sintesi, ognuno di noi si recherà in banca per cambiare le lire in euro.

Ciò non esclude la possibilità che qualche cambiavalute possa effettuare operazioni non importanti di conversione, con il rischio implicito di detenere banconote senza ricavarne alcun guadagno; a mio sommo avviso, non intravedo particolari motivi per assecondare operazioni di questo genere.

GIRFATTI (FI). Magari a fini di riciclaggio?

SANTINI. Non credo, in quanto tali operatori sono tenuti, al pari di altri intermediari bancari, alla segnalazione delle operazioni sospette all'Ufficio italiano dei cambi.

CANTONI (FI). Desidero ringraziare anch'io il dottore Santini per l'ampia ed esaustiva relazione. Se ho ben capito, tra le righe lei dice che, in realtà, la conversione in dollari di monete cosiddette illecite oppure in possesso di soggetti non particolarmente raccomandabili è già in atto da qualche mese. Considerata la forza del dollaro, malgrado i recenti avvenimenti, e la debolezza dell'euro, che sta perdendo quota rispetto alla valuta statunitense, è ipotizzabile che dopo il primo gennaio 2002, allorquando l'euro diventerà ufficialmente il «sangue» dell'Unione europea monetaria, le monete nazionali dei 12 Paesi europei siano convertite in dollari, per poi essere riconvertite in euro?

SANTINI. Un economista tedesco ha svolto uno studio su tale argomento ed è giunto alla conclusione che la debolezza dell'euro rispetto al dollaro sia almeno in parte ascrivibile al fenomeno da lei testé descritto. Dopo aver fatto qualche calcolo in punta di penna, non ho avuto l'impressione che tali operazioni svolgano un ruolo importante.

Se si analizzano i dati relativi alla bilancia dei pagamenti, si evince che vi è stato un deflusso per svariati miliardi di dollari dall'area dell'euro verso gli Stati Uniti. Le banconote che presumibilmente possono essere state convertite hanno avuto un peso piuttosto modesto sotto il profilo macroeconomico, l'unico rilevante ai fini della determinazione del cambio. Comunque, il fenomeno da lei indicato esiste.

CANTONI (FI). Lei ha indicato il 28 febbraio 2001 come termine ultimo per la conversione delle valute nazionali in euro. In realtà, dal momento che, dopo il 28 febbraio 2001, le monete nazionali potranno ancora essere convertite dalle banche nazionali, è ipotizzabile che qualcuno possa

convertire la propria valuta nazionale in euro dopo tale data, quando le misure di vigilanza saranno allentate?

SANTINI. La Banca d'Italia onorerà le sue passività in lire per 10 anni, ma è certo che ci si dovrà recare presso i loro sportelli.

CANTONI (FI). Questo fatto mi porta a rivolgerle non tanto una critica quanto ad osservare che l'imbutto di cui lei parlava anche precedentemente è soltanto teorico, perché in realtà i grandi operatori diluiranno le loro operazioni nei prossimi mesi o anni.

PRESIDENTE. Dottor Santini, già disponiamo delle statistiche dell'interscambio commerciale degli ultimi mesi?

SANTINI. La mia valutazione fa riferimento a statistiche della fine di luglio.

PRESIDENTE. Lo stesso Governatore della Banca d'Italia, a prescindere dallo studio del ricercatore tedesco da lei citato, ha spesso sottolineato che la debolezza dell'euro in parte può essere giustificata, anche se non in maniera determinante, dalla forte pressione sul dollaro da parte di Paesi, come la Germania, interessati da considerevoli afflussi di marchi da tutti i Paesi dell'Est, che vengono indirizzati verso la moneta statunitense.

SANTINI. L'unico dato statisticamente certo è relativo alla contrazione delle banconote in circolazione che si riducono in termini assoluti. È un'anomalia perché, anche considerata una crescita lenta del reddito, la circolazione dovrebbe comunque crescere.

È difficile dire quanto questo fenomeno si associ alla conversione di banconote di Paesi dell'area euro in dollari e quanto a sua volta tale conversione abbia contribuito alla debolezza dell'euro rispetto al dollaro. Non ci sono statistiche al riguardo, ma la mia personale sensazione è che il contributo sia molto modesto. L'analisi della bilancia dei pagamenti già di per sé giustifica la debolezza dell'euro rispetto al dollaro. Le banconote non hanno particolare rilevanza a livello macroeconomico.

TURCI (DS-U). Che ruolo si attribuisce al decreto-legge n. 350 del 2001 sul *changeover* che permette il rientro di capitali irregolarmente esportati all'estero da soggetti residenti in Italia, a seguito del pagamento di una sanatoria del 2,5 per cento? Questi capitali rientrerebbero in Italia almeno formalmente «puliti»? Il decreto-legge potrebbe avere l'effetto indiretto di incrementare l'esportazione di moneta dall'Italia?

SANTINI. Purtroppo non ho alcun dato certo, né posso esprimere qualche opinione al riguardo. So soltanto, perché è previsto dal decreto-legge, che le attività finanziarie – e quindi le banconote – potrebbero es-

sere tra i mezzi utilizzati per il rientro del capitale. In tal caso si applicherebbero le norme già vigenti in materia: identificazione dell'operatore, se l'importo supera i venti milioni, e segnalazione del sospetto, qualora l'intermediario lo ritenga opportuno. Ciò potrà avvenire a partire dal mese di novembre.

PRESIDENTE. Il decreto-legge viene emanato a legislazione invariata. Per le segnalazioni di contanti superiori a venti milioni o frazionate che possono superare tale importo si continua ad applicare la normativa esistente: l'identificazione, l'accertamento degli estremi e, come in passato, le segnalazioni.

In più, relativamente alle finanze e alle sostanze rinvenienti da attività criminose e da associazioni mafiose, le segnalazioni vengono effettuate come in passato all'Ufficio italiano dei cambi. L'unica differenza consisterà nel richiedere un impegno e una capacità di discernimento supplementivi alle banche e alle SIM. Al di là delle singole operazioni che il sistema informativo riuscirà a «spazzolare», come si suol dire nel linguaggio tecnico, cioè a segnalare come operazioni al di fuori della normale attività economico-finanziaria, dovrà essere il funzionario di banca ad operare queste segnalazioni.

L'Associazione bancaria italiana, dottor Santini, in particolare, sottolineava la difficoltà che incontra ancora oggi il funzionario di banca che, nell'effettuare la segnalazione, in qualche caso si trova coinvolto come testimone nell'ambito di procedimenti penali, e di conseguenza corre notevoli rischi per la sua incolumità. Finora non è stato ancora possibile garantire l'anonimato, per cui in proposito si dovrà individuare qualche soluzione.

L'associazione bancaria italiana sostiene che mediamente in un anno le segnalazioni sono circa 4.000. Lei ritiene che sia una quantità fisiologica? In alcuni comitati per l'ordine pubblico ai quali ho partecipato, viene lamentato che a livello provinciale le segnalazioni bancarie si riducono a due o tre l'anno.

Secondo la sua esperienza e i dati di cui dispone, questo numero di segnalazioni è fisiologico o ancora insufficiente? Tali rilevazioni sono ancora condizionate dalla mancanza di sicurezza e di tutela dell'anonimato? Si può fare qualcosa per aumentare le operazioni segnalate, anche in considerazione del fatto che nei prossimi mesi aumenteranno le operazioni sospette. Come si muoverà l'Ufficio italiano cambi?

SANTINI. Negli ultimi dodici mesi, prendendo come data di riferimento il mese di agosto di quest'anno, sono pervenute all'Ufficio italiano cambi 4.872 segnalazioni di operazioni sospette. Nei dodici mesi precedenti ne erano pervenute 3.530 e, sempre andando a ritroso di anno in anno, si sono registrate rispettivamente 3.007 e 3.004 segnalazioni.

Negli ultimi dodici mesi vi è stato un incremento abbastanza costante delle segnalazioni relative ad operazioni sospette. Si può ragionevolmente immaginare, anche sulla base delle rilevazioni mensili, che in futuro il *trend* continuerà ad essere positivo.

Da tempo stiamo lavorando nell'ottica di preservare l'anonimato dei dipendenti bancari che effettuano le segnalazioni sospette. Qualche risultato lo si è ottenuto in merito con la formulazione di modelli di comportamento. Attraverso l'analisi delle operazioni che vengono segnalate, cerchiamo di individuare caratteristiche comuni a tali operazioni che, una volta individuate in base a procedimenti statistici, vengono trasformate in un modello ed inserite in un *software*, poi distribuito alle banche. In questo modo, allorché l'operatore inserisce nel suo sistema informatico un'operazione con determinate caratteristiche, il modello automaticamente attiva un segnale d'allarme. L'operatore sarebbe chiamato a svolgere un'operazione contraria a quella abituale. Invece di individuare un'operazione sospetta, dovrà solo verificare la non significatività del segnale d'allarme scattato. Se, ad esempio, un'operazione ritenuta sospetta viene effettuata da un notissimo cliente della banca di cui si conoscono perfettamente le attività economiche, l'operatore si convincerà che il segnale d'allarme è scattato inutilmente e, quindi, che la segnalazione non è necessaria. In caso contrario procederà. Questo meccanismo di segnalazione automatico, soprattutto in zone dove i fenomeni di intimidazione sono maggiori, tutela l'operatore da qualsiasi pressione.

Abbiamo lavorato e continueremo a lavorare, d'intesa con l'ABI e con il sistema bancario, per affinare sempre di più questi meccanismi nella speranza di ovviare ad un inconveniente certo non marginale. In alcune aree, soprattutto quando la banca è relativamente piccola, l'impiegato che segue l'attività di una clientela non della «migliore qualità» si trova particolarmente esposto.

CANTONI (FI). Presidente, vorrei intervenire per una puntualizzazione sull'ultima osservazione del dottor Santini che forse può contribuire a chiarire la materia.

PRESIDENTE. Senatore Cantoni, in parziale deroga ad una prassi ormai consolidata dei nostri lavori, che tende a concentrare in un unico intervento le domande ed osservazioni, le do la parola.

CANTONI (FI). Il dottor Santini ha richiamato il sistema GIANOS. L'affinamento del sistema informatizzato GIANOS può essere un fattore di protezione dell'operatore bancario, giacché le indicazioni prodotte da una macchina sono assolutamente inappellabili.

PRESIDENTE. Certo, si dovrà evitare che un rappresentante delle Forze di polizia entri in una filiale di banca e, davanti alla clientela e agli impiegati, domandi ad alta voce chi ha effettuato la segnalazione di una certa operazione. In tal caso, è naturale che saltino tutte le cautele

di sistema cui faceva riferimento il senatore Cantoni. Sarà necessaria un'opera di sensibilizzazione anche nei confronti degli agenti della polizia.

Ringrazio il dottore Santini per la sua disponibilità e dichiaro chiusa l'audizione dell'Ufficio Italiano dei cambi.

I lavori terminano alle ore 16,40.

