

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

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 DICEMBRE 2001

Presidenza del presidente PEDRIZZI

I N D I C E

**Audizione del Centro di ricerca per il diritto dell'impresa istituito
presso la Libera università internazionale degli studi sociali**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 11 e <i>passim</i>	VISENTINI	Pag. 4, 8, 9 e <i>passim</i>
COSTA (FI)	7	CASTALDO	5, 11
GIRFATTI (FI)	10	* MELIS	9
TURCI (DS-U)	10		
CASTELLANI (Mar-DL-U)	11		

N.B.: 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.

Intervengono il professor Gustavo Visentini, direttore del Centro di ricerca per il diritto dell'impresa, accompagnato dal professor Andrea R. Castaldo e dall'avvocato Giuseppe Melis.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Centro di ricerca per il diritto dell'impresa istituito presso la Libera università internazionale degli studi sociali

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.

Ringrazio i rappresentanti del Centro di ricerca per il diritto d'impresa della LUISS per la loro partecipazione odierna.

Ricordo ai presenti che abbiamo già svolto le audizioni del Comitato antiriciclaggio istituito presso il Ministero dell'economia, dell'ABI, dell'Ufficio italiano dei cambi, della Guardia di finanza, della Banca d'Italia, della Direzione nazionale antimafia e, infine, del Consiglio nazionale del notariato. Con la seduta odierna si conclude il ciclo di audizioni relative ad un tema che abbiamo voluto approfondire in risposta a segnalazioni provenienti da più parti.

Similmente alle precedenti audizioni, anche quella odierna prosegue il filone d'indagine sui possibili fenomeni di riciclaggio relativi alla circolazione dell'euro nel nostro Paese. Nel ringraziare i professori Visentini, Castaldo e l'avvocato Melis, rispondo ad un possibile interrogativo sui motivi che ci hanno spinto ad ascoltare anche il Centro di ricerca per il diritto d'impresa. Essendo al corrente di una vostra ricerca su questo tema, ci è sembrato opportuno inserire quest'audizione alla fine del nostro ciclo. Dalle precedenti audizioni abbiamo avuto una conferma delle nostre sensazioni ed intuizioni in merito all'esigenza di promuovere tale indagine conoscitiva.

Erano pervenute da diversi settori, in particolare quello immobiliare, dei beni di lusso e persino delle società concessionarie di giochi, varie segnalazioni circa una circolazione anomala e patologica di banconote. Queste sensazioni ed intuizioni sono state confermate innanzitutto dalla Banca d'Italia; i rappresentanti dell'Istituto di vigilanza hanno infatti riferito che, a seguito dell'immissione di banconote di grosso taglio sul mercato, la circolazione di banconote è diminuita. La Guardia di finanza ha rilevato un

fenomeno analogo e lo stesso procuratore nazionale antimafia ha fornito, per quanto di sua competenza, alcune indicazioni.

In particolare, il Consiglio nazionale del notariato ha dichiarato la massima disponibilità a collaborare sia in questa fase particolare che successivamente, anche alla luce della normativa comunitaria, varata poche settimane fa dopo un approfondito ed acceso dibattito, che è riuscita a dirimere o quantomeno a conciliare le esigenze di *privacy* e del mantenimento del segreto professionale di certi professionisti con le esigenze di trasparenza e legalità. Uno degli aspetti su cui è stato posto l'accento è relativo a quelle transazioni commerciali rispetto alle quali il rogito notarile si limita oggi a prendere atto che il prezzo è stato pagato a parte o in altra sede, cosa che farebbe supporre una transazione in contanti e non attraverso titoli di credito legati alla clausola della non trasferibilità.

Dal vostro istituto vorremmo qualche indicazione in merito alla legislazione in materia. È emerso infatti, sia da parte del Comitato antiriciclaggio che da parte del Procuratore nazionale antimafia, che esiste una lacuna nella legislazione secondaria. La legislazione primaria ha indicato i soggetti tenuti a determinate segnalazioni, ma ad essa non hanno fatto seguito i regolamenti di applicazione. L'antiquario, colui che trasporta valuta o il gioielliere non hanno strumenti per effettuare le segnalazioni e applicare la normativa.

Alla fine di questa indagine, prima di stilare il documento conclusivo, avremmo bisogno di fare il punto sullo stato dell'arte della legislazione in materia e di avere qualche indicazione per consentire alla Commissione di fornire suggerimenti o proposte tempestivamente, in vista della fine dell'anno e della fine di febbraio del prossimo anno, quando la doppia circolazione euro-lira avrà termine, rendendo probabilmente meno evidente il fenomeno. Se fosse possibile, vorremmo dunque intervenire prima del 31 dicembre di quest'anno.

VISENTINI. Ringrazio lei, signor Presidente, e la Commissione per questo invito che ci consente di aggiornare il Parlamento su una ricerca ormai conclusa, e che contiamo presto – presumibilmente a gennaio – di far conoscere, coordinata a Salerno dal professor Castaldo, con il quale abbiamo avuto numerosi incontri, in particolare lo scorso anno a Napoli, e dall'avvocato Melis.

Trattandosi di una ricerca universitaria, non siamo in grado di dare indicazioni di fatti o informazioni specifiche. Ricordo, tra l'altro, che la materia che seguiamo è di carattere giuridico. Nell'ambito della nostra riflessione sul sistema, e il dottor Castaldo potrà riferirne anche più dettagliatamente, abbiamo tratto la conclusione che è difficile che un approccio molto settoriale ed analitico ai problemi legati al riciclaggio dia risultati soddisfacenti. È come rincorrere nel particolare un fenomeno che trova costantemente altre vie in mercati che si vogliono liberi e dunque non iperregolamentati.

Il problema contingente, anche se importante, della conversione, che potrà certamente dare luogo a fenomeni di riciclaggio, si manifesta ugual-

mente in un contesto più generale. Corriamo dietro a tanti particolari, ma se ci mancano i pilastri per affrontare questi ed altri casi del genere, rischiamo, come già accade oggi, di trovarci scoperti.

Mi riprometto, visto che lei ha precisato cosa si attende dal nostro Centro di ricerca, di inviarle prima di Natale un documento finalizzato fortemente, tenuto conto della legislazione vigente, al problema odierno della conversione. Ho l'impressione che la stessa disciplina prevista per le banche in tema di antiriciclaggio non serva tanto ad evitare il fenomeno del riciclaggio, quanto che il sistema bancario si inquini.

Si tratta di disposizioni utili per evitare che singoli settori vengano inquinati dall'uso improprio dei loro atti a fini di riciclaggio, ma non per evitare tale fenomeno. Probabilmente, è anche sbagliato dire che in Sicilia è più presente che in altre regioni, perché è un problema mondiale che incide innanzitutto sulla regolamentazione e gli accordi internazionali.

CASTALDO. A me tocca il compito di illustrare sinteticamente gli aspetti della nostra ricerca, ma soprattutto di rispondere alle esatte sollecitazioni del Presidente.

In sostanza, partendo da un fenomeno indubbiamente nuovo e di estrema attualità, la doppia circolazione e la necessità di cambiare contante, vorrei inquadrare le mie riflessioni in un'ottica generale che tenga conto dei rischi reali e soprattutto degli strumenti a nostra disposizione.

Da questo punto di vista, occorre chiedersi se l'attuale sistema possa godere, in termini di funzionalità ed efficienza, di un credito accettabile. Come diceva prima il professor Visentini, se analizziamo storicamente la normativa e l'evoluzione della legislazione di contrasto in materia di riciclaggio, ci rendiamo conto che essa procede settorialmente: vengono individuati dei settori «caldi», fortemente inquinati (originariamente le banche e gli istituti finanziari, poi altre categorie), e si chiede a colui che opera in tale settore di intervenire, di collaborare con l'autorità per stroncare il fenomeno del riciclaggio. Evidentemente, tutto questo ha portato – e cercherò di dimostrarlo attraverso dati statistici che per la loro oggettività non si prestano ad essere manipolati – ad una «flessibilità delinquenziale»: la criminalità organizzata si è spostata da settori controllati a settori non controllati. Dal riciclaggio nel circuito economico-finanziario tradizionale, atteso che la legislazione dal 1990 ad oggi si è concentrata su questo settore, la criminalità ha incontrato nuovi terreni di coltura. Lo ricordava il presidente Pedrizzi, quando diceva che i contanti, le banconote di grosso taglio, possono essere oggetto di riciclaggio in vari settori, da quello immobiliare a quello delle case da gioco.

Già oggi la legislazione di contrasto a questi fenomeni prevede un obbligo di registrazione e, successivamente, di segnalazione di una possibile attività sospetta. Il vero problema è capire se le segnalazioni rappresentano oggi un valido strumento di contrasto di potenziali attività di riciclaggio o se non si debbano invece introdurre delle modifiche.

Mi permetto di richiamare la vostra attenzione su un dato statistico al quale si è fatto riferimento in precedenza. Pur non disponendo di statisti-

che in ordine a quante segnalazioni pervengono dagli agenti immobiliari o dalle case da gioco, trattandosi di un settore nuovo per il quale solo dal 1999 si è prevista l'estensione di certi obblighi, disponiamo, invece, di un ricco *dossier* delle segnalazioni di provenienza bancaria e dagli altri circuiti tradizionali (il settore dell'intermediazione finanziaria). Abbiamo svolto questa ricerca non soltanto in Italia, ma anche in Paesi per cultura giuridica a noi omogenei.

Mi limito semplicemente a richiamare alcuni dati statistici, allegati al documento che lasceremo alla Commissione. Il *trend* che se ne ricava è deludente e, purtroppo, rappresentativo di una situazione generalizzata.

Per esempio, in Germania, delle circa 9.000 segnalazioni nel triennio 1994-1996, relative ad operazioni sospette di riciclaggio, hanno fatto seguito soltanto 55 condanne (lo 0,6 per cento circa). Nel Regno Unito le segnalazioni sono circa 14.000 all'anno a fronte di sole 25 condanne (poco più dello 0,05 per cento). Il dato più significativo, se si tiene conto dell'enorme numero di segnalazioni di operazioni sospette, è che le condanne per riciclaggio, già estremamente esigue, si riducono ancora di più quando si va ad analizzare la fonte, vale a dire, su 14.000 segnalazioni sospette in Gran Bretagna ha fatto seguito un'unica condanna per riciclaggio. In Italia, invece, da questo punto di vista un Paese «caldo», le condanne per riciclaggio percentualmente costituiscono il 3,8 per cento delle segnalazioni che arrivano all'Ufficio italiano dei cambi.

Mi sembra – e consegno naturalmente alle vostre riflessioni questo dato statistico – che la strada delle segnalazioni sia al momento improduttiva di risultati concreti, di effetti pratici, anche se la si ritiene la strada più semplice per una lotta al riciclaggio. Tale equivoco permane anche nella proposta di modifica della direttiva sul riciclaggio dove si parla di estendere ancora una volta la segnalazione di operazioni sospette alle categorie dei notai e di coloro che esercitano una professione legale, con i rischi e le ulteriori anomalie che sono da registrare.

Gli operatori chiamati a segnalare – e in questo senso mi ricollego alle considerazioni iniziali del Presidente – si lamentano della mancanza di una normativa secondaria, regolamenti o comunque norme applicative. È esattamente questa la «croce e delizia» insita in qualsiasi segnalazione. Anche il funzionario bancario si lamenta dell'impossibilità di trovare dei parametri concreti alla luce dei quali riuscire a ridurre quel margine di discrezionalità e, quindi, segnalare un'operazione che nasconde realmente il riciclaggio. Nel settore bancario il decalogo della Banca d'Italia ha in qualche modo ovviato all'inconveniente.

È pensabile, allora, una normativa secondaria relativa al settore, per esempio, degli agenti immobiliari o delle case da gioco per frenare l'eventuale rischio di riciclaggio derivante dalla conversione in euro delle monete, e quindi dal grosso afflusso di quantitativi di moneta circolante?

Siamo in verità molto scettici sulla possibilità che alcune regole di applicazione specifica possano risolvere il problema da un punto di vista funzionale e di efficienza, se non altro per un dato: questo ipotetico riciclatore appartenente alla criminalità organizzata, con il quale forse do-

vremmo anche confrontarci per cercare di visualizzarne un *identikit* criminologico, si muove – e si muoverà ugualmente anche rispetto all'euro – soltanto per operazioni che impegnano ingenti capitali. Purtroppo, la nostra legislazione di contrasto mira ad una risposta di tipo microeconomico, mentre il fenomeno è macroeconomico e dovrebbe essere trattato secondo tale angolazione.

Se visualizziamo l'*identikit* del riciclatore alle prese con la banconota da cambiare, risulta evidente che egli non si rivolgerà al tradizionale circuito economico, ma ad altri settori del mercato più appetibili perché meno controllati, come le case d'asta o le agenzie immobiliari. Il vero problema è che il funzionario, l'impiegato o comunque il responsabile sarà impossibilitato ad individuare l'operazione sospetta perché il cliente, il riciclatore – nel documento lo abbiamo segnalato – è per sua natura un cliente di tipo occasionale. Dal momento che il mediatore immobiliare non si trova ogni giorno di fronte ad un cliente che conosce, non sarà sempre in grado di valutare se un certa operazione è sospetta o no. Non disporrà degli strumenti applicativi, proprio il problema che segnalavamo. La lamentela che ascoltiamo più frequentemente è che si vorrebbe anche collaborare, ma mancano gli strumenti concreti. È estremamente difficile ipotizzarli, tant'è che abbiamo cercato di dimostrare che l'esperienza passata attraverso il dato statistico non porta a grandi risultati. Probabilmente porta soltanto, in quella rincorsa di cui parlavamo prima, ad una migrazione dell'attività criminale verso altri settori.

In ultima analisi, riteniamo che vada accentuato il momento della informazione, della registrazione del dato – la banca dati, l'archivio – mentre il profilo della segnalazione, questo sforzo di collaborazione attiva con l'organo investigativo, deve rimanere più defilato. Non si può chiedere all'operatore una collaborazione attiva in tutti quei casi in cui la sua discrezionalità sarebbe così ampia da trasmodare nell'arbitrio e diventare strumento di inefficienza.

COSTA (FI). Incidentalmente i professori Visentini e Castaldo hanno ricordato che questa monumentale organizzazione, tendente a monitorare il fenomeno dell'antiriciclaggio, di fatto non da risultati congrui alla dimensione, al costo e, direi, anche al disagio che la stessa provoca ai cittadini italiani. Questa stessa domanda l'ho rivolta anche in altre circostanze, con la differenza che oggi abbiamo ricevuto una risposta specifica. Si appalesa indispensabile la riconsiderazione dell'intero apparato i cui costi, e dunque i disagi, ricadono sui consumatori. In poche parole, abbiamo creato una macchina monumentale che però non garantisce i risultati che ci si prefigge.

Al di là del pregevole lavoro svolto dalla LUISS, sarebbe interessante un approfondimento al riguardo, immaginando in futuro di finalizzare il nostro lavoro di indagine non soltanto ai temi del riciclaggio e alle devianze connesse a tale fenomeno, ma anche alla riduzione dei costi di funzionamento di questa macchina, in apparenza pagati dalle banche, dalle SIM e da tutti gli intermediari, ma di fatto a carico dei consumatori che

non ne traggono benefici. Ritenete sia necessario ribadire il principio dell'inadeguatezza del sistema alle esigenze che si presentano?

VISENTINI. Al termine dell'intervento del professor Castaldo è emersa una considerazione che in fondo corrisponde alle esigenze che si manifestano nel settore fiscale e in qualunque altro settore di movimentazione di massa. Può essere importante, ai fini della prova, la registrazione successiva, ma la collaborazione risulta distruttiva e determina costi totalmente inutili. È vero che in passato in Italia questa situazione era presente non solo per il riciclaggio ma anche per il pagamento di innumerevoli tangenti. Gli stessi antiquari hanno difficoltà a capire a quale tipologia appartiene il cliente con il quale hanno a che fare. Possono sospettare di essere a rischio, dal momento che vivono in un'epoca in cui gira tanto denaro inquinato, ma credo sia difficile chiedere loro di trasformarsi in poliziotti o anche solo indicare un eventuale sospetto. Entriamo nella *privacy* dell'antiquario rischiando di creare delle situazioni che finiscono per distorcere la concorrenza. È difficile verificare coloro che sono meno attenti, a meno di un ricatto del vicino. È un meccanismo pericoloso.

Se invece, come già avviene, si facesse riferimento alle scritture contabili, magari chiedendo una registrazione ancora più accurata delle operazioni, gli accertatori potrebbero effettuare controlli – ricordo che nel Regno Unito e in Germania le percentuali che provengono dalle informazioni sono minime – e verificare qualsiasi dato facendo riferimento a certe sedi. Se non trovano adeguati riscontri nella contabilità, ecco che sorge il sospetto. È un principio generale che ritengo potrebbe essere applicato anche al caso contingente della conversione della lira in euro.

PRESIDENTE. Vorrei riportare l'attenzione al tema dell'indagine: il riciclaggio delle banconote. Ricordo che in base alle leggi antiriciclaggio, il sistema bancario è tenuto a verificare le operazioni per le quali vengono emessi assegni superiori ai venti milioni (limite che la Comunità europea ha elevato oltre i ventidue milioni), privi della clausola di non trasferibilità. Ora, se il quadro, l'opera d'arte o il gioiello viene acquistato in contanti, per una cifra superiore ad una determinata soglia, magari cinquecento milioni, ritengo che l'antiquario debba necessariamente essere tenuto ad una segnalazione.

Per quanto riguarda la considerazione del professor Castaldo, che nasce da un sillogismo o forse da un teorema, secondo cui le segnalazioni sono inutili, in quanto su tremila segnalazioni in Germania e dodicimila nel Regno Unito, non vi sono state condanne, rispondo che a mio avviso la criminalità, avendo consapevolezza che il sistema bancario è sotto controllo, evidentemente non si avvale più di questo canale. Si rivolge ad ambiti, come giustamente da voi sostenuto, in cui i controlli sono inferiori. In Italia – sono dati della Banca d'Italia e dell'ABI – oltre il 95 per cento delle segnalazioni proviene dagli istituti di credito e soltanto il 4,5 per cento circa da altri settori.

Il criminale sa bene che, se si avvale del canale dell'intermediario bancario, viene segnalato, per cui solamente il criminale imprudente o sprovveduto si rivolge al circuito bancario. Oggi i canali sono altri.

Quindi, una legislazione e un'attività di contrasto da parte delle Forze di polizia che vogliono essere veramente efficaci, devono inseguire quei percorsi e terreni scelti di volta in volta dalla criminalità perché meno controllati. Questo non significa che la segnalazione sia inefficace. Infatti, se dovesse essere fatta da un soggetto operante in un settore che il criminale ritiene poco controllato, allora avrebbe sicuramente un'efficacia maggiore della segnalazione effettuata dall'intermediario bancario. Se nelle case da gioco, come avveniva nel passato quando facevo il dirigente di banca, viene individuata una persona che segnala ai vari istituti di credito l'imprenditore che gioca al di sopra di un determinato importo, la segnalazione può essere efficace. Ricordo che al direttore della sede arrivavano lettere riservatissime, in cui si comunicava che un certo signore aveva giocato 50 milioni al Casinò di Venezia; in pratica la banca si allertava nella concessione dell'affidamento, perché il soggetto era a rischio.

Loro ritengono che le segnalazioni, considerato che quelle provenienti dagli intermediari bancari producono poche condanne, risulterebbero a maggior ragione inutili in altri settori? Pensiamo ad Internet: adesso le transazioni commerciali e finanziarie avvengono direttamente in rete ed è possibile aprire un conto corrente bancario da casa. Viene a mancare quell'*intuitus personae* che un tempo determinava l'accensione o la chiusura di un conto corrente da parte dall'intermediario bancario. Siamo in grado di contrastare queste nuove possibilità – come giustamente diceva il professor Visentini – a livello planetario con una legislazione nazionale, comunitaria, internazionale?

VISENTINI. Signor Presidente, in generale posso risponderle che è molto difficile stare dietro a certe operazioni. Ai fini di una politica anti-quinamento del settore sono più utili le registrazioni che le segnalazioni.

Forse l'avvocato Melis, che si è occupato degli studi di settore, potrà dire qualcosa di più in merito.

MELIS. Dal momento che abbiamo concentrato la nostra attenzione sull'attività notarile concernente le compravendite immobiliari, ci siamo posti il problema del soggetto che acquista un immobile in contanti. È stato ricordato che il pagamento in contanti sopra i venti milioni, da chiunque effettuato, è vietato. È anche vero che il notaio poco si cura di tali questioni, limitandosi ad indicare nell'atto che il prezzo è già stato pagato in altra sede.

Il problema potrebbe tuttavia essere eluso dal soggetto semplicemente recandosi presso il sistema bancario e chiedendo l'emissione di assegni circolari non trasferibili sulla base del contante posseduto. Se da un lato è vero che l'operazione di conversione del contante in assegni viene registrata, è anche vero che se si concede all'acquirente la possibilità di un pagamento in contanti, non verrebbe meno l'esigenza di dover poi comun-

que trasferire il contante al sistema bancario. Quindi, anche in questo caso il cerchio finirebbe per chiudersi al momento della registrazione presso il sistema bancario del versamento anche ingente di contanti.

Per non parlare poi del sistema fiscale, che quasi presuppone il pagamento di somme «in nero» e per lo più in contanti. Basta pensare al sistema che preclude l'accertamento del maggior valore di transazioni immobiliari laddove il valore dichiarato è quello catastale. Il fisco dà addirittura per scontata la circostanza che le parti paghino somme in nero eccedenti il valore minimo catastale – e certe volte la differenza tra il valore catastale e quello effettivo è notevolissima – senza per questo preoccuparsi della destinazione di queste somme, né ammettendo un futuro recupero a tassazione delle somme eccedenti il valore catastale che di fatto impedisce l'attività di accertamento. Da questo punto di vista, salvo ipotizzare il caso limite del soggetto che acquista un immobile da un altro soggetto che a sua volta compie attività di riciclaggio, prima o poi queste somme in contanti devono transitare per il sistema bancario.

Restano ferme poi, in particolare per il sistema notarile, alcune perplessità circa la non abitualità della clientela con la quale ha a che fare questa categoria. In merito, abbiamo valutato l'ipotesi della segnalazione non discrezionale, definita anche oggettiva, dei notai, anche se bisogna tener conto del fatto che questi pagamenti in contanti, nei limiti della somma entro la quale è possibile l'attività di accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria, in un modo o nell'altro finiscono sempre per rientrare nel sistema bancario, di modo che il cerchio comunque viene a chiudersi a valle.

GIRFATTI (*FI*). Signor Presidente, volevo innanzitutto ricordare i motivi che ci hanno spinto a svolgere questa indagine. Volevamo conoscere l'impatto sulla liquidità derivante dal passaggio dalla lira all'euro, la consistenza della massa di contanti e le modalità del suo impiego.

Vogliamo sapere se in queste ultime settimane è stato notato un incremento dei depositi bancari da parte delle società di intermediazione finanziaria. Con riferimento al settore immobiliare – lasciando perdere per il momento la spesso bistrattata categoria dei notai – negli ultimi tempi si è assistito ad una forte lievitazione del prezzo degli immobili, per cui si verifica il fenomeno inverso, cioè si tende ad aumentare il valore dell'immobile per fare emergere quella parte di disponibilità che talvolta, anche attraverso le banche, non si può immettere nel sistema. Tale ipotesi è avvalorata dal fatto che in altri Paesi della Comunità europea il valore degli immobili scende. Credo che sarebbe utile operare uno *screening* per verificare quale sia attualmente il reale impatto della negoziazione lira-euro.

TURCI (*DS-U*). Con riferimento al quadro offerto dal professor Visentini e dei suoi colleghi, vorrei chiarire che non è nostra intenzione chiedere alla LUISS una valutazione in termini economici su quanto sta accadendo in queste settimane. È difficile che voi disponiate di simili strumenti di valutazione e credo che al momento la stessa Banca d'Italia

avrebbe difficoltà in tal senso. Sarà necessario procedere a posteriori e, dunque, voler inseguire un fenomeno in corso attraverso un'indagine parlamentare sarebbe praticamente impossibile.

La filosofia a cui siete arrivati è che è bene estendere al massimo il sistema della registrazione. Tralasciando tutte le operazioni che passano per il sistema bancario e lasciano una traccia, mi sembra che in base alla vostra proposta si vorrebbe estendere la registrazione obbligatoria anche a settori che non la prevedono obbligatoriamente, ritenendosi che la segnalazione *ad hoc*, basata su un'intuizione dell'operatore, non sia più molto utile. Inoltre, mi sembra di capire che a questa conclusione voi ci arrivate anche in base ai dati statistici ricavati da altri Paesi della Comunità europea.

Ora, non si potrebbe anche pensare che la previsione dello strumento della segnalazione in qualche modo scoraggi l'operatore criminale? È vero che poi egli potrebbe tentare di percorrere altre vie, ma forse grazie alle segnalazioni potrebbe anche aumentare la possibilità, tenendo conto dell'approssimazione insita in una segnalazione fatta sulla base dell'intuito di un operatore, di intercettare questo percorso.

Il Presidente ha fatto l'esempio di un notaio che assiste ad un versamento in contanti di cinquecento milioni. È un'ipotesi irrealistica perché in tal caso ammetterebbe che è partecipe di un illecito e dovrebbe autodenunciarsi. Se invece si ipotizzasse, come abbiamo fatto in occasione dell'audizione del Notariato, di registrare a fianco dell'atto di compravendita gli assegni che sono stati registrati anche in altra sede, ciò contribuirebbe a filtrare, almeno fino al valore catastale, questi movimenti di capitale. Siete proprio sicuri che valga la pena di far cadere l'obbligo della segnalazione, pur tenendo conto della precarietà insita in tale strumento?

PRESIDENTE. Il mio passaggio sul tema dei notai non è stato inteso correttamente. Il notaio non assiste in silenzio al passaggio dei cinquecento milioni, ma si limita soltanto a registrare che il prezzo è stato pagato a parte. Ritengo che in tal caso, il notaio, oltre a dichiarare che il prezzo è stato pagato a parte, dovrebbe procedere ad una segnalazione, poiché non conosce l'origine del pagamento.

CASTELLANI (*MAR-DL-U*). Vorrei chiedere ai nostri ospiti una valutazione circa gli effetti che potrebbe avere il decreto-legge n.350 del 2001 sul rientro dei capitali dall'estero.

PRESIDENTE. Al di là della risposta che gli auditi vorranno dare a questo quesito, ricordo che i colleghi i quali vorranno approfondire ulteriormente l'argomento, potranno trovare molte indicazioni nel documento consegnato alla Commissione.

CASTALDO. Desidero puntualizzare tutti gli aspetti della questione, ritenendo anzi molto opportune tutte le riflessioni che sono state fatte.

In prima battuta rispondo al senatore Turci che effettivamente la filosofia e poi i risultati della nostra ricerca sono quelli a cui lei ha fatto riferimento. Riteniamo che sia sicuramente da preferire una collaborazione di tipo passivo dal momento che, per le ragioni che abbiamo spiegato, una collaborazione attiva nella strategia di lotta al riciclaggio non centra il bersaglio. Quando parliamo di collaborazione passiva facciamo riferimento alla registrazione che lascia una traccia e permette un'identificazione dell'operazione. Costituirà una prova, se necessario, anche per successive indagini di competenza degli organismi di valutazione e investigativi.

Ciò mi consente di tornare un attimo all'osservazione del senatore Costa che ha parlato di un disagio che abbiamo anche cercato di approfondire. A questo punto credo che sia necessario spendere una parola su un effetto distortivo, su un'anomalia con la quale bisogna fare i conti. Lo Stato, nel trasferire questi obblighi di controllo e di segnalazione a degli operatori privati, oltre ad ammettere in sostanza la propria incapacità a fronteggiare con i propri organismi questo fenomeno, non considera l'onere dei costi che ricadono sugli operatori privati, sugli imprenditori. Ora, dal momento che l'imprenditore è sensibile alla logica del *cost-benefit*, partecipa con una certa resistenza psicologica a qualsiasi attività che, oltre a comportare un dispendio in termini di denaro, di tempo e di organizzazione, lo distoglie dalla sua attività.

In risposta alle considerazioni del Presidente sul perché abbiamo un numero così ampio di segnalazioni a cui fanno seguito soltanto pochissime condanne, avanzo la seguente congettura. Potrebbe trattarsi di una situazione in cui si realizza una sorta di scarico di responsabilità. Quando il funzionario di banca si trova di fronte ad un'operazione che magari non è sospetta ma che potrebbe trasmettere, invece di analizzare il problema, se ne lava le mani. Vorrei invitare la Commissione a riflettere sul possibile rovescio della medaglia di questo modo di procedere. Su quindicimila segnalazioni di operazioni sospette, soltanto in un caso il sospetto è stato confermato. Tutte le altre facevano riferimento a persone sospettate ingiustamente. Ora, siccome esiste una clausola di esenzione totale di responsabilità per il funzionario di banca che ha sbagliato, che domani potrebbe applicarsi anche per l'agente immobiliare o per il responsabile della casa da gioco, ritengo che sia il caso di evitare una patologia che alla fine, in un mercato controllato, non garantisce nessuno. Estendere le segnalazioni anche all'avvocato e al notaio significa dare vita ad un mondo iper-controllato in cui l'altra faccia della medaglia è rappresentata dal cliente, da colui che comprerà la casa, il quadro o che giocherà al casinò, che verrà controllato e segnalato ad un'autorità centrale. Queste segnalazioni non sortiscono alcun effetto sotto il profilo dell'individuazione del responsabile del riciclaggio. Viceversa, per i clienti che nell'ambito bancario sono andati incontro ad una sospensione dell'operazione, cosa che può avvenire entro un massimo di 48 ore, si determina un danno non soltanto economico, ma anche di immagine e di impatto professionale. Chi li risarcisce?

Sono patologie del sistema di cui bisogna tener conto e il nostro sforzo è stato proprio in questo senso. Da un lato vi è un disagio per l'imprenditore che si trova a dover pagare di tasca propria o a dover convertirsi in un sorta di poliziotto ausiliario, con tutto ciò che ne consegue. Forse si potrebbero immaginare misure di incentivazione fiscale o di detassazione per l'operatore che esegue registrazioni o segnalazioni. Magari si potrebbe immaginare una banca dati personalizzata oppure individuare altri strumenti o impiegati da dedicare a questi controlli.

Dall'altro lato, vi è la stortura dell'utente che viene costantemente controllato, monitorato e segnalato per operazioni ritenute sospette dal funzionario che, nell'ottica del non avere niente da perdere a farlo, segnala qualsiasi possibile operazione sospetta, delegando ad un altro la responsabilità del controllo. Sono esattamente le stesse perplessità che nutrono i notai e gli agenti immobiliari, che ritengono di non disporre di uno strumento adeguato per valutare se una operazione è sospetta o no. Molto spesso quando l'antiquario vende un quadro, magari di notevole valore, non conosce l'acquirente. Ora, come imprenditore il suo interesse è sicuramente quello di vendere e non di tenere il quadro, per cui evita di fare un'istruttoria sul merito del cliente che potrebbe, in tale evenienza, anche decidere di rivolgersi a qualcun altro. Quindi, non essendoci i mezzi per una valutazione del genere, se viene imposto per legge l'obbligo della segnalazione, sarà molto più facile per il soggetto interessato agire anonimamente delegando ad altri le verifiche del caso.

Noi riteniamo che la segnalazione non produca altro effetto, se non quello della dissuasione: se è noto che in riferimento ad un determinato settore – attualmente avviene nel settore bancario e domani magari in quello degli antiquari – arrivano 10.000 segnalazioni, è chiaro che questo ipotetico e un po' *naφ* riciclatore – che, secondo me, nella realtà non esiste – non comprerà più il quadro, preferendo spostarsi su altri settori. L'effetto, dal punto di vista politico – ma non sono considerazioni che mi competono – potrà soltanto essere quello o di controllare tutti i settori, considerato che potenzialmente il riciclaggio trova porte aperte ovunque, oppure di limitarsi ad una collaborazione passiva, cioè la registrazione e l'identificazione, in modo che in un futuro la polizia possa trovare traccia e risalire ad una certa operazione. Si dovrebbe però tener fuori da questo discorso la segnalazione.

Al senatore Castellani rispondo che la legge sul cosiddetto «scudo fiscale» già regola certe fattispecie, tant'è che il quadro in ordine alla normativa antiriciclaggio è rimasto immutato. Ciò significa che, se da un lato chi decide di far rientrare i capitali dall'estero potrà godere di un trattamento fiscale particolare, di una sorta di sanatoria, l'eventuale operazione di riciclaggio dovrà essere segnalata qualora sospetta. La normativa prevede un'unica peculiarità nel contesto generale: si parte dal presupposto che il rientro dei capitali dall'estero non è necessariamente indice di operazioni sospette. In tal caso rimane immutato il quadro di riferimento. Sarà eventualmente il funzionario bancario o della struttura di intermediazione finanziaria ad accorgersi se l'operazione è sospetta o no; certo

è che, in base alla legge, l'operazione in sé, cioè il mero rientro dei capitali, in assoluto non costituisce un modo attraverso il quale si realizza il riciclaggio.

VISENTINI. Sul punto vorrei richiamare un'esperienza che sto facendo in questi giorni dal punto di vista professionale. La legislazione, a prescindere dal fatto che introduca agevolazioni o no, non comporta cambiamenti dal punto di vista fiscale.

Dal punto di vista dell'attività antiriciclaggio, si riteneva che i capitali da riciclare si sarebbero evidenziati nel momento della conversione della valuta in euro. In realtà, questi ipotetici riciclatori sia in passato che oggi non fanno altro che portare i capitali all'estero, convertire le somme da riciclare in una divisa estera e poi riconvertirle nuovamente in euro. Ho sentito dire che ciò è già avvenuto per i franchi svizzeri. Ho, quindi, l'impressione che anche in tale ottica la normativa risulta faticosa.

Invece, succede – mi è capitato di venire a conoscenza del fenomeno parlando con persone che lavorano in studi tributari – che certe operazioni non avvengono direttamente, ma sempre avvalendosi di un supporto, a volte una banca, altre un intermediario. Ecco che il problema torna a essere quello di correre dietro ad ognuno, tenuto conto che spesso parliamo di intermediari atipici, magari provenienti da Paesi terzi.

Torniamo al problema di fondo: l'eccesso di informazioni diventa quasi impossibile da gestire. In proposito, mi viene in mente il disastro di New York, con la CIA talmente sommersa da informazioni sui movimenti di persone da non riuscire a seguirle tutte nell'immediato. In un secondo momento, dai *media* si è saputo che era stato possibile seguire i dirottatori in ogni loro spostamento; purtroppo, come dicevo, solo *a posteriori*, perché risultava difficile selezionare una massa così ampia di informazioni. Allora, il vero problema è di disporre di tutti i dati per evidenziare più facilmente le prove successivamente. In una economia moderna, tutti coloro che esercitano un'attività professionale hanno un'esigenza di registrazione, per cui avere contezza di tutte le persone contattate o delle operazioni intervenute, è un'esigenza che non attiene solo al tema dell'antiriciclaggio, ma è importante a qualsiasi fine. È necessario a tal proposito individuare e formare organi forti, abili nella ricerca e nell'investigazione, organi altamente responsabilizzati che sappiano, nei limiti indicati dalla legge, svolgere correttamente la loro attività di ricerca ed ispettiva.

PRESIDENTE. Credo, professor Castaldo, che sia importante una precisazione sulle modalità di segnalazione da parte delle banche.

La banca riesce a monitorare tutte le operazioni, quasi fosse una sorta di elettrocardiogramma. Nel caso si evidenzino delle anomalie rispetto alla normalità delle operazioni che ruotano intorno al circuito bancario, il sistema le rileva automaticamente. A fine giornata le registrazioni – parlo anche di quelle relative ad operazioni non sospette – sono centinaia. Nell'ambito di tutte le operazioni evidenziate dal sistema informativo inte-

grato, il funzionario bancario segnala solo l'operazione che può essere effettivamente considerata sospetta, manifestando dunque una capacità di discernimento, di individuazione. Successivamente, segnala questa operazione all'Ufficio italiano dei cambi, che a sua volta ha il compito di ravvisare il *fumus* del reato di riciclaggio.

Anche in relazione al periodo storico in cui stiamo vivendo, nella consapevolezza che nella storia dei popoli c'è sempre stata una maggiore o minore sensibilità giuridica nei confronti, ad esempio, della tutela della *privacy*, come istituzione politica dobbiamo contemperare le garanzie personali con quelle di sicurezza.

Oggi, più che mai, abbiamo la necessità di garantire la sicurezza della gente, del Paese, della comunità internazionale. Mi pongo personalmente la domanda se sia bene o no affidare anche agli imprenditori privati alcuni compiti di collaborazione per la tutela della sicurezza. Ricordo a tutti che le segnalazioni attengono solo alle transazioni commerciali in contanti. L'antiquario che riceve duecento milioni in contanti non può non essere obbligato alla segnalazione. Se però non si prevedono delle sanzioni, mancando la legislazione secondaria, l'antiquario o il gioielliere continueranno a non sentirsi obbligati a produrre la segnalazione. Vorranno evitare di entrare nel merito dei comportamenti del cliente, magari per paura che decida di scegliere il negoziante accanto.

Dal punto di vista politico abbiamo la necessità di dare indicazioni precise ai singoli imprenditori. Il Consiglio nazionale del notariato ha sottolineato che, disponendo di una regolamentazione precisa per tutte le operazioni in cui non è possibile verificare il passaggio di denaro, risulterebbe molto più semplice fare una segnalazione.

Quando, ad esempio, constatiamo che il Comitato antiriciclaggio predispose un regolamento, lo presenta al Consiglio di Stato per il parere e ad oggi ancora non se ne ha notizia e, dunque, non è possibile emanarlo, il Parlamento non può rimanere in silenzio. Maggioranza e opposizione sentono forte oggi quest'esigenza di trasparenza e di legalità e intendono proseguire su tale strada. Il costo in termini economici che viene richiesto all'imprenditore vale la garanzia di sicurezza o è così sproporzionato rispetto all'esigenza che la Commissione esprime?

VISENTINI. L'impressione è che quanto più aumentano i compiti, tanto più si distorcono le posizioni di concorrenza. Il fatto che gli operatori talvolta possano richiedere nuove regolamentazioni – e nel settore di cui mi occupo, vale a dire delle società di revisione, di assistenza al collocamento di borsa, ciò accade spesso – dipende anche dall'aumento dei prezzi. Il legislatore deve stare attentissimo.

PRESIDENTE. Se un notaio o un commercialista redige lo statuto o l'atto costitutivo di una società indicando, come amministratore delegato di una società con 10 miliardi di capitale sociale, un novantacinquenne, a tutti gli effetti dunque un pensionato, come si fa a non fare una segnalazione in tal senso alle autorità competenti? Un pensionato che guadagna

un milione al mese può essere forse amministratore delegato di una società di quelle dimensioni?

Mi sembra che la legislazione europea abbia sciolto questi dubbi, includendo tra i soggetti interessati determinate figure.

VISENTINI. Ho qualche dubbio al riguardo. Una delle *lobby* più forti a livello comunitario, quella degli amministratori di condominio, costringe ogni anno un adeguamento della legislazione nazionale a quella comunitaria. Rispetto al caso dell'antiquario prima richiamato, che riceve una somma in contanti superiore ai 20 milioni – e che compie chiaramente un illecito – si propone come soluzione di fare qualcosa di meno, rispetto all'odierno accertamento di base, pur sapendo che non si riuscirà a colpire quell'illecito.

In Francia, invece, è possibile verificare tantissimi casi proprio perché gli accertatori controllano chi si è fatto pagare. Gli strumenti ci sono ed è stato possibile, proprio in un periodo in cui è stato molto forte il fenomeno dei pagamenti in nero, camuffati in veste di regali, verificare che certi imprenditori – è ciò che l'esperienza ha dimostrato – cambiavano somme che non corrispondevano alla miriade di operazioni che avrebbero dovuto eseguire. Magari veniva portato un miliardo derivante da un rilevante numero di operazioni di venti milioni. Invece era facile per l'accertatore, attraverso una semplice verifica del numero di operazioni dichiarate, intuirne la congruenza oppure avere qualche dubbio. Dal momento che gli strumenti non mancano, basterebbe rendere più sofisticati gli accertatori.

Il notaio, in base alla legge, non può ricevere atti che siano espressamente contro l'ordine pubblico. È a tutti gli effetti un pubblico ufficiale e dunque ha l'obbligo di comunicare il reato. È preferibile correre dietro ad altri strumenti se quelli esistenti non funzionano?

Ecco che diventa più facile intervenire attraverso il revisore. Nella legge Vivante del 1936, poi ripresa nel codice civile con un irrigidimento dovuto anche all'epoca in cui è stata approvata, il sindaco di una società che superava una certa dimensione era revisore dei conti, pubblico ufficiale e rappresentante del Ministero della giustizia. In realtà, anche se non si trattava di un ordine, ma di una realtà corporativistica, egli era un emissario pubblico. Dagli stessi atti e documenti che ho ritrovato dell'Assonime, realtà in cui ho operato, risultava che lo stesso Ministero della giustizia aveva interesse a far cadere l'organo. L'idea era di agire in modo formale, cosa che poi è caduta. Successivamente è stata introdotta la società di revisione, ma l'albo, sotto fortissimo controllo della CONSOB, non ha funzionato. Come è possibile che si continui sempre a dibattere dello stesso problema? Dobbiamo invece rivolgere l'attenzione alle questioni nodali, di cui il punto centrale in materia è rappresentato dalla scrittura di tutte le operazioni, dalla forte sofisticazione degli organi di accertamento e, attraverso un paziente lavoro, dalla capacità di penetrare all'interno degli ordini, dando conseguentemente luogo ad una maturazione più forte.

Se la stessa associazione degli antiquari sa che la legge è facilmente eludibile, non sente più l'etica di applicare la legge, ben sapendo che altrimenti vengono sfavoriti i soggetti più coscienti. Se invece è a tutti nota l'esistenza di un sistema capace di controlli efficaci, sarà la stessa associazione degli antiquari a spingere per un certo comportamento etico della categoria per evitare spiacevoli conseguenze. Mettiamo in carico a ciascuno il problema che gli compete.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la chiarezza di esposizione che ha permesso di chiarire molti dei dubbi che ci avevano opportunamente spinto ad una vostra audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

