

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

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 OTTOBRE 2001

Presidenza del presidente PEDRIZZI

I N D I C E**Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 11, 13 e <i>passim</i>	* FINOCCHIARO	Pag. 4, 11, 14 e <i>passim</i>
BONAVITA (DS-U)	16	FRASCA	15, 16
* COSTA (FI)	13		
EUFEMI (CCD-CDU:BF)	15		

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 dottor Antonio Finocchiaro, Vice Direttore generale della Banca d'Italia, accompagnato dal dottor Francesco Maria Frasca, Capo del Servizio concorrenza, normativa e affari generali di vigilanza e dal dottor Luca Criscuolo, funzionario del medesimo Servizio.

I lavori hanno inizio alle ore 9,25.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della Banca d'Italia

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 il dottor Antonio Finocchiaro, Vicedirettore generale della Banca d'Italia, e i suoi collaboratori per la loro partecipazione odierna.

Nel corso dei giorni scorsi si sono svolte le audizioni del Comitato antiriciclaggio presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Associazione bancaria italiana, dell'Ufficio italiano dei cambi e della Guardia di finanza.

Nel corso di queste audizioni abbiamo avuto la conferma delle sensazioni e delle intuizioni che ci hanno indotto a promuovere questa indagine conoscitiva che proseguirà con l'audizione del Consiglio nazionale del notariato e del Procuratore nazionale antimafia, limitatamente ad alcune questioni relative al fenomeno patologico del riciclaggio, così da non correre il rischio di invadere campi altrui. Queste sensazioni nascevano da alcune informali segnalazioni che evidenziavano un aumento della circolazione monetaria. Tra i settori interessati da tale fenomeno vi sono il mercato immobiliare, nel quale ultimamente si assiste ad una lievitazione dei prezzi degli immobili – in particolare quelli di lusso – quello dei gioielli oppure delle scommesse.

Nel corso delle audizioni abbiamo affrontato varie questioni, tra cui quella del rientro dei capitali dall'estero, secondo quanto previsto dal decreto-legge n. 350 del 2001, che si muove nell'ambito dei provvedimenti dei 100 giorni. Abbiamo avuto ampie assicurazioni dai soggetti auditi che di fatto, a legislazione vigente, non vi saranno cambiamenti nel modo di operare degli operatori, il sistema bancario in particolare.

Sulla base delle statistiche fornite dalla Guardia di finanza e dall'ABI circa il numero delle segnalazioni, è stato possibile rilevare alcune zone d'ombra. Il sistema bancario raccoglie quasi il 94 per cento di tutte le segnalazioni. Resta una zona d'ombra del 6 per cento circa relativa preva-

lentemente alle società finanziarie, alle SIM e ad altri operatori finanziari non riconducibili al settore bancario che, oltretutto, sono circoscritti ad alcune zone d'Italia prevalentemente del meridione.

Abbiamo ritenuto di procedere all'audizione della Banca d'Italia, tra l'altro dopo un'attenta valutazione insieme con l'Istituto di emissione, ponendoci l'obiettivo di non creare allarmismo in settori particolarmente deboli della popolazione. I pensionati e le vecchiette già vedono con preoccupazione l'inizio della circolazione dell'euro dal 1° gennaio 2002 e, successivamente, l'eliminazione dal mercato della lira dal 28 febbraio 2002.

Vorremmo affrontare esclusivamente gli aspetti patologici del fenomeno, ritenendo che i processi di unificazione e di accorpamento di popoli e nazioni, come del resto è stato per l'Italia con l'unificazione, rappresentino un bene per tutta la Comunità europea. Ci auguriamo che in futuro all'unificazione monetaria europea possa far seguito anche l'unificazione a livello politico.

FINOCCHIARO. Ringrazio lei, signor Presidente, e i componenti della 6^a Commissione per l'invito rivolto alla Banca d'Italia a partecipare all'indagine sul problema del riciclaggio in vista dell'introduzione dell'euro.

Come lei ha sottolineato, la Banca d'Italia è certamente tra le istituzioni più impegnate nella conversione della moneta nazionale; essa è conscia del fatto che tale operazione può costituire l'occasione per cambiare nel segno monetario comune i proventi di attività illecite. Di tali proventi, la parte in contanti dovrà essere convertita nella moneta comune; quella depositata in conti bancari o investita in attività finanziarie sarà convertita automaticamente.

Dal punto di vista della Banca d'Italia, come organo di vigilanza sul sistema creditizio, il coinvolgimento anche inconsapevole di un intermediario finanziario in operazioni di riciclaggio è certamente incompatibile con una sana e prudente attività creditizia; questa deve essere indirizzata alla ricerca dell'efficienza e della redditività, da perseguire con politiche aziendali attente alla corretta gestione del rischio. Interessi impropri le devono essere estranei.

La Banca d'Italia e l'Ufficio italiano dei cambi hanno già delineato un quadro regolamentare stringente per controllare in questa fase quanto avviene nel mercato; hanno sollecitato gli intermediari ad una maggiore attenzione nello svolgimento dei compiti loro attribuiti.

Mi preme sottolineare che il rischio effettivo di riciclaggio va valutato alla luce dell'articolazione e della validità delle norme che contrastano il rischio stesso.

Ho strutturato la mia relazione in due parti: la prima relativa alla normativa internazionale ed interna, che è alla base dell'azione di antiriciclaggio, la seconda dedicata al problema, che interessa di più la Commissione, dell'euro e del riciclaggio.

Ci sono infine due argomenti sui quali ho pensato di fornire alcune indicazioni. Il primo riguarda i centri *off-shore* che con il riciclaggio

hanno una relazione abbastanza stretta; il secondo fa riferimento ad un'attività abbastanza recente, intensificatasi dopo i fatti dell'11 settembre scorso, tendente ad individuare e tagliare i finanziamenti al terrorismo internazionale.

Il deposito agli atti dell'indagine del testo della mia relazione mi consente di sintetizzare taluni degli aspetti ivi trattati.

Obiettivi della normativa antiriciclaggio sono: in primo luogo, ricostruire le modalità di trasferimento dei fondi che originano da attività illecite; in seconda istanza, colpire i soggetti coinvolti in tali attività.

L'azione antiriciclaggio si basa su alcuni punti fondamentali: a livello internazionale, la collaborazione fra magistrature, autorità monetarie e autorità investigative, finalizzata a fissare i presidi fondamentali dell'attività antiriciclaggio e a omogeneizzare al massimo le normative nazionali.

Sono, queste, esigenze fondamentali in una fase storica in cui la globalizzazione dell'economia, la liberalizzazione dei movimenti di capitale, le nuove tecnologie, la stessa Unione europea hanno agevolato lo sviluppo di un mercato globale della finanza. Per gli intermediari sono aumentate le opportunità operative, grazie alla possibilità di una più efficiente allocazione delle risorse orientabili verso investimenti che presentano le migliori prospettive di rendimento. Di contro, è evidente che l'apertura dei mercati e la loro accresciuta intercomunicabilità, consentono a taluni operatori di muovere ingenti fondi di matrice criminale; tale possibilità costituisce una grave minaccia per il sistema finanziario.

Inoltre, se le normative nazionali non sono omogenee fra loro, si può determinare un'asimmetria nelle regolamentazioni di cui possono giovare i titolari di disponibilità di provenienza illecita.

Ulteriori obiettivi della collaborazione internazionale sono: una migliore definizione del concetto di riciclaggio, estendendo lo stesso alle nuove fattispecie che continuamente emergono, la valutazione dell'adeguatezza dei sistemi nazionali – si evidenzia in proposito una divaricazione fra i sistemi dei Paesi industrializzati, quali l'Europa e gli USA, e quelli dei Paesi che non hanno ancora raggiunto un certo livello di sviluppo o dei ben noti *off-shore*, dove le norme vengono interpretate più elasticamente – e, infine, l'emanazione di raccomandazioni che consentano a livello nazionale, di definire responsabilità, creare strutture, organi e quant'altro serva per controllare il fenomeno del riciclaggio.

A livello nazionale gli obiettivi sono: l'adeguamento della normativa ai principi comuni, la fissazione di principi e criteri per individuare la clientela e la natura delle operazioni al fine di selezionare quelle sospette, la determinazione di organi necessari per colpire gli autori del riciclaggio e l'estensione della normativa nazionale a nuove figure ed attività che potrebbero essere coinvolte in attività di riciclaggio.

A livello aziendale è necessario prevedere la nomina di un responsabile per l'antiriciclaggio, la realizzazione di controlli interni e di procedure di segnalazione.

Negli ultimi decenni sono aumentate le difficoltà per chi si occupa di antiriciclaggio. Da un lato, si sono sviluppati conglomerati finanziari che

coprono più Paesi e più attività, rendendo sempre più difficile individuare la vera natura di certe operazioni e i rapporti esistenti nell'ambito del gruppo; dall'altro, si evidenzia un uso massiccio di tecnologia che, oltre a spersonalizzare i rapporti, rende più problematico localizzare e conseguentemente controllare molte attività.

Questo è il quadro di sintesi della prima parte della mia relazione. Vi sono indicati anche gli organismi che, in sede internazionale, operano come presidi fondamentali di contrasto al riciclaggio; fra essi spiccano il GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale), l'Unione europea, che prevede meccanismi di collaborazione tra autorità e intermediari e obblighi di identificazione e segnalazione della clientela, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e, infine, lo Iosco, organismo che raggruppa le autorità di vigilanza dei mercati finanziari.

A livello Italia – come vi ha già illustrato chi mi ha preceduto – esiste una regolamentazione, ispirata a criteri internazionali, che fa perno sull'Ufficio italiano dei cambi, a cui per legge sono attribuiti compiti di controllo del rispetto della normativa antiriciclaggio e di svolgimento di funzioni di analisi statistica. Quest'ultima consente di individuare le aree territoriali nelle quali le operazioni di riciclaggio sono più frequenti o più intense o di più alto valore e, quindi, di svolgere un'azione di contrasto migliore.

La legge finanziaria per il 2001 ha inoltre riconosciuto all'Ufficio italiano dei cambi il ruolo di «unità di informazione finanziaria», che viene attribuito all'autorità che ha compiti di sorveglianza ed analisi a livello nazionale.

Rispondendo ad una richiesta del Presidente, ricordo che le segnalazioni di operazioni sospette – penso che il dottor Santini dell'Ufficio italiano dei cambi abbia già detto qualcosa al riguardo – sono state circa 8.000, fra il 1991 ed il 1997, e 16.000 dal 1997 ad oggi. Tale risultato è frutto anche dell'impegno della Banca d'Italia che ha pubblicato, nel 1993, delle «Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette», successivamente aggiornate ed integrate, dirette agli operatori bancari, finanziari e assicurativi. Vi si indicano gli obiettivi da raggiungere e gli obblighi e i doveri cui essi sono tenuti in tema di attività anti-riciclaggio.

Un aspetto importante di queste Istruzioni è rappresentato dal fatto che, per la prima volta, la Banca d'Italia, al fine di omogeneizzare i criteri in base ai quali operano gli intermediari finanziari, ha segnalato degli indicatori di anomalia. Nella relazione ne ho elencato molti, ma non credo sia necessario richiamarli in questa sede.

Per quanto riguarda le segnalazioni sospette, è stata recentemente introdotta un'importante modifica. L'Ufficio italiano dei cambi in passato non aveva la possibilità di archiviare le segnalazioni palesemente infondate; per cui, dopo aver fatto le proprie valutazioni, trasferiva in blocco le segnalazioni stesse agli organi inquirenti. Potendo oggi usufruire di tale possibilità, l'UIC concentra oggi la sua attenzione sulle segnalazioni che probabilmente nascondono operazioni di riciclaggio. Finora l'Ufficio

si è avvalso in misura limitata della possibilità di archiviazione, anche perché le Istruzioni della Banca d'Italia hanno consentito di ridurre notevolmente le segnalazioni giudicate poi non sospette.

A loro volta le innovazioni tecnologiche ed operative degli ultimi tempi hanno reso più difficili gli accertamenti. Ieri abbiamo esaminato i risultati di un'indagine della Banca d'Italia volta ad accertare quanti clienti bancari utilizzano *internet* per le loro transazioni. È emerso che due milioni di persone (oltre il 6 per cento della clientela) oggi si collegano via *computer* per operare in vario modo: dall'interrogazione degli archivi al passaggio di ordini di acquisto e vendita di titoli. È facile intuire come stia cambiando il rapporto tra intermediario e cliente. Quest'ultimo non solo è delocalizzato geograficamente, potendosi connettere alla rete da qualsiasi parte del mondo, ma è anche spersonalizzato, visto che non lo si può vedere fisicamente.

Ho già detto delle Istruzioni emanate dalla Banca d'Italia e degli indicatori d'anomalia in presenza dei quali gli intermediari devono valutare se procedere o meno alla segnalazione. Le Istruzioni prevedono anche la possibilità di rifiutare operazioni che presentino un *fumus* circa la loro liceità.

In proposito la Banca d'Italia ha sottolineato che l'utilizzo di strumenti elettronici per la rilevazione dei profili d'anomalia riveste solo un ruolo d'ausilio ai fini dell'individuazione delle operazioni da segnalare. Ha inteso così evitare che le banche possano trincerarsi dietro tali procedure per giustificare eventuali loro inadempienze.

Anche l'elaborazione dei dati in *outsourcing* non elimina le responsabilità dei vertici aziendali e non deve comportare un calo d'attenzione da parte dell'intermediario sulla conoscenza della clientela.

I centri *off-shore* rappresentano un punto dolente nella lotta al riciclaggio. L'intensa attività d'intermediazione di alcuni centri rispecchia a volte l'alta efficienza di questi mercati, soprattutto per i prodotti innovativi. In altri casi l'afflusso di capitali è riconducibile non solo alla contenuta imposizione fiscale, ad un basso grado di regolamentazione e a regimi di tutela del segreto bancario non particolarmente stringenti, ma anche al fatto che sovente il riciclaggio rappresenta una componente fondamentale della loro attività d'intermediazione.

Preso atto di tale realtà, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e il *Financial Stability Forum* hanno esaminato, con un'azione a largo raggio, la rispondenza della normativa dei centri *off-shore*, e non solo di questi, ai principi base della vigilanza bancaria. È emerso che alcuni centri esercitano una vigilanza adeguata sul sistema finanziario, mentre altri presentano rilevanti carenze negli assetti istituzionali e normativi.

Il *Financial Stability Forum* ha individuato i centri che svolgono un'attività non soddisfacente in termini di qualità della vigilanza e della cooperazione prestata alle autorità di controllo estere. Nel giugno scorso, al termine della prima fase investigativa sulle aree non cooperative, ne sono state identificate 15, ivi inclusi alcuni centri *off-shore*.

La Banca d'Italia ha richiamato l'attenzione del sistema bancario su tale lista, invitando gli intermediari all'osservanza di cautele specifiche nei rapporti di affari con la clientela residente o proveniente da Paesi dotati di legislazioni antiriciclaggio inadeguate.

Il GAFI valuta se i territori ritenuti «non cooperativi» adottano provvedimenti idonei a superare le carenze rilevate. Nella mia relazione è riportato l'elenco analitico di tali territori. La valutazione del GAFI ha suscitato enorme fermento fra le autorità preposte all'attività di controllo nei territori elencati, molte delle quali hanno dichiarato di voler rimuovere le cause che hanno portato alla loro inclusione nell'elenco. Ovviamente, spetta ai tecnici del GAFI valutare se le nuove normative rispondono ai corretti principi di sorveglianza e quindi rimuovere o includere i Paesi nella lista in questione.

Per quanto riguarda il passaggio all'euro, obiettivo della Banca d'Italia, in quest'operazione importante sotto il profilo organizzativo, della sicurezza e della logistica, è far sì che il cambio delle banconote in lire con quelle in euro avvenga secondo criteri di funzionalità e sicurezza.

In una seconda audizione ho illustrato nell'altro ramo del Parlamento l'impegno dell'Istituto e del sistema bancario; ritenendo facilmente reperibile il testo di quell'audizione, presumo di poter essere sollevato dal ripetere il contenuto; naturalmente, qualora gli onorevoli senatori avessero bisogno di chiarimenti, sono pronto a fornirli.

Ad integrazione di quanto comunicato alle Commissioni V e VI della Camera, faccio presente che il decreto-legge n.350 del 2001, in fase di conversione, completa il quadro normativo per la transizione, consentendo agli intermediari di pianificare le attività conclusive. In tale decreto ha trovato riconoscimento il principio del silenzio-assenso per la conversione in euro dei conti della clientela, problema esaminato anche a livello internazionale. In effetti molti clienti bancari vorrebbero poter disporre fino al 31 dicembre di un conto in lire, mentre le banche necessitano di tempi più lunghi per la conversione. Il suddetto decreto consente di convertire il conto automaticamente in euro, anche se il cliente può continuare ad operare con assegni in lire.

È attribuita inoltre alla Banca d'Italia la possibilità di stabilire, in conformità alle decisioni assunte dal Sistema europeo di banche centrali, i giorni di chiusura del sistema di pagamento elettronico denominato BI-REL. Il decreto definisce poi anche l'operatività bancaria di fine anno tenendo conto delle festività. Onde consentire alle banche di disporre di qualche giorno in più per effettuare gli ultimi adempimenti, il 31 dicembre prossimo gli sportelli non saranno aperti alla clientela.

Il decreto ha equiparato le banconote e le monete in euro a quelle in lire, estendendo l'efficacia della fattispecie di reato previste dal codice penale anche ai casi di falsificazione della moneta unica posti in essere nella fase antecedente l'emissione dell'euro; dunque, chi oggi falsifica monete che non hanno ancora corso legale incorre in un reato.

Come ha ricordato il Presidente, sono previste anche norme che consentano l'emersione e la conseguente regolarizzazione delle attività detenute all'estero da soggetti residenti in Italia.

Il decreto precisa altresì che tali operazioni «non costituiscono di per sé elemento ai fini della valutazione dei profili di sospetto» per la segnalazione all'Ufficio italiano dei cambi; resta ferma la valutazione degli elementi previsti dalla disciplina antiriciclaggio.

Poiché i detentori di disponibilità in lire di matrice criminale dovranno necessariamente convertire tale valuta in euro, non è da escludere che operazioni di sostituzione siano state già avviate, sia pure con molta gradualità. Penso di poterlo affermare basandomi sulla circostanza che da più di un anno, in molti Paesi dell'eurosistema, i tassi di variazione mensile delle banconote in circolazione risultano negativi senza che ci siano motivi economici che giustifichino quest'andamento. In Italia, nei primi nove mesi dell'anno, i tassi di crescita della domanda di banconote sono stati pari a meno della metà di quelli dello stesso periodo dello scorso anno; a settembre la crescita è risultata pressoché nulla e dai primi giorni di ottobre negativa. Ciò può significare che parte della circolazione cosiddetta «dormiente» sta emergendo, nel senso che viene prima utilizzata per alimentare i commerci e gli investimenti e poi rientra.

Il rischio di riciclaggio nella fase di conversione rileva sotto due aspetti. Da un lato, che soggetti appartenenti alla criminalità organizzata approfittino della situazione per «ripulire» proventi illeciti, utilizzando possibili smagliature nella rete di protezione o di disfunzioni operative. È facile immaginare come aumenterà l'attività degli intermediari finanziari nelle prime settimane di gennaio del prossimo anno.

Dall'altro per le autorità impegnate nell'attività di antiriciclaggio sarà un'opportunità, in più per lottare contro la criminalità organizzata.

Il prevalere dell'una o dell'altra ipotesi dipenderà dal comportamento degli intermediari e delle autorità e naturalmente dall'efficacia dei meccanismi di collaborazione.

Per gli intermediari la sostituzione della moneta costituisce un banco di prova per valutare l'azione che hanno già svolto, l'efficacia delle procedure e dei controlli adottati.

Per quanto riguarda le autorità, sono state prese alcune iniziative volte a prevenire gli illeciti e ad assicurare piena trasparenza alle operazioni di conversione. Il Comitato euro, costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ha limitato le operazioni di conversione materiale effettuate dalla clientela bancaria senza transitare per il conto corrente: senza un preavviso di ventiquattr'ore il cliente di una banca può cambiare soltanto fino ad un milione di lire al giorno, ferme restando tutte le incombenze previste dalla normativa antiriciclaggio. Se non si è clienti di quella banca tale cifra scende a sole 500 mila lire al giorno. In pratica, per evitare il cambio di grosse somme, che potrebbero essere anche d'origine criminale, si obbliga il cliente a sostituire giornalmente importi limitati.

Nel caso in cui la banca riceva un preavviso sufficiente, i limiti al cambio vengono meno, ma non senza che si siano prima valutate eventuali anomalie sottese alla richiesta.

In Banca d'Italia è possibile cambiare qualunque somma, anche se da noi vengono principalmente i privati con piccole cifre; non ricordo che si sia mai presentato qualcuno, banche escluse, per cambiare miliardi.

Tra le causali che gli intermediari devono utilizzare nelle loro segnalazioni, l'Ufficio italiano dei cambi, ne ha indicato una, specifica, dedicata al cambio della moneta. La somma di tali segnalazioni può consentire in tempi molto brevi di individuare eventuali fenomeni concentrati su specifiche parti del territorio.

La stessa Banca d'Italia, con le Istruzioni operative cui ho già fatto cenno, ha elencato una serie di indicatori capaci di individuare operazioni sospette: ad esempio, la frequenza e la significatività dell'importo delle operazioni oppure la circostanza che l'operazione sia stata effettuata senza transitare per un conto corrente.

Quanto alle operazioni che potrebbero nascondere azioni di riciclaggio, distinguerei tra due periodi. La fase preparatoria e di transizione, i primi due mesi del 2002, e quella successiva.

Sulla seconda fase non ho nulla da dire perché dal 1° marzo 2002 le lire potranno essere cambiate per dieci anni soltanto presso la Banca d'Italia; l'assolvimento degli obblighi antiriciclaggio sarà rigoroso.

Per la fase antecedente e concomitante abbiamo sollecitato le aziende di credito ad applicare in maniera molto stringente la normativa antiriciclaggio in presenza di inusuali richieste di valute di paesi non comunitari, soprattutto dollari, titoli al portatore oppure di ricorso a tecniche di frazionamento degli importi.

Inoltre, dal momento che i detentori di denaro sporco hanno l'esigenza di disfarsene con urgenza, si potrebbe verificare un aumento di operazioni non convenienti dal punto di vista economico: ad esempio, l'acquisto di strumenti finanziari a prezzi che si discostano di molto da quelli di mercato. Chi possiede denaro illecito, pur di riuscire a disporre di titoli «puliti» è disposto a pagare, per cui non si preoccupa di perdere, ad esempio, il 10 per cento del capitale oppure parte del rendimento.

È da ricordare che dal primo gennaio 1999 tutti i titoli sono stati concentrati presso le banche per la loro dematerializzazione e la gestione elettronica; esistono peraltro in circolazione partite di titoli che dovranno, prima o poi, essere consegnati alle banche: tali titoli possono essere molto appetibili per la criminalità organizzata che deve impiegare proventi illeciti.

Ci possono anche essere afflussi significativi ed ingiustificati di denaro sporco in settori non finanziari, come ad esempio quello immobiliare o degli oggetti di elevato valore.

Uso molto il condizionale perché, se è vero che certi fenomeni si possono intuire, ancora non esistono rilevazioni statistiche complete. Bisogna tener conto del fatto che parlo di fenomeni ancora in evoluzione, per i quali bisognerà attendere qualche mese prima di vederne la conclusione.

Il mercato immobiliare è diventato da circa un anno molto effervescente e le transazioni sono aumentate notevolmente; sono anche aumentate le operazioni creditizie a medio e lungo termine. Se gli atti di compravendita contenessero i valori reali della transazione – così non è perché quasi nessuno dichiara il valore reale della transazione stessa – una semplice correlazione tra ammontare dei mutui e valore delle transazioni immobiliari consentirebbe una maggiore chiarezza.

Se i valori fossero più o meno uguali e fossero cresciuti con gli stessi ritmi, la gran parte delle operazioni non desterebbe sospetti. Se lo scarto fosse basso, si potrebbe pensare che esso viene coperto dalle quote in contanti di cui può disporre chiunque vuole comprare una casa; se lo scarto fosse rilevante, si dovrebbe concludere che forse si stanno impiegando disponibilità illecite.

È noto che i presidi antiriciclaggio previsti dal decreto legislativo n. 374 del 1999 sono stati estesi al settore della mediazione immobiliare e del commercio di beni di rilevante valore e di preziosi. Purtroppo non abbiamo sufficienti elementi per valutare gli effetti di tale estensione.

Ai controlli antiriciclaggio previsti nel nostro Paese potrebbero sfuggire le 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.

L'omogeneizzazione delle normative nazionali, che ha raggiunto un livello discreto, potrebbe consentire di individuare, almeno in parte, anche queste operazioni. Tuttavia, ci sono Paesi dove queste normative sono meno stringenti, per cui le operazioni illecite sfuggono al controllo.

In proposito c'è una circostanza che sottopongo all'attenzione della Commissione, con una possibile interpretazione dei fatti.

Dal 1° gennaio 1999 le banche centrali dell'eurosistema, in base all'articolo 52 dello Statuto, si scambiano le valute estere che vengono introitate direttamente o sono ad esse pervenute tramite il sistema bancario. La Banca d'Italia ha ricevuto dall'estero, nei primi nove mesi dell'anno in corso, 3.310 miliardi di lire in banconote italiane, con un incremento di circa 400 miliardi rispetto all'anno scorso. Sono valori alti. Questo flusso di denaro deriva dal turismo degli italiani all'estero, da qualche forma di elusione o evasione fiscale, ma potrebbe anche trattarsi di denaro «sporco» cambiato all'estero; devo usare il condizionale perché i dati sono attualmente troppo aggregati per distinguere esattamente i fenomeni. Il 70 per cento del flusso in ingresso di banconote proviene dalla Germania, dalla Svizzera e dalla Francia.

PRESIDENTE. Anche in Austria vi è un numero di conti correnti sproporzionato rispetto al numero degli abitanti.

FINOCCHIARO. È probabile che in Austria parecchi conti correnti riguardino abitanti dei Paesi limitrofi e del nostro Alto Adige. Si tratta di macroindicatori che meriterebbero analisi più specifiche.

Da meno di 2 mesi, le iniziative assunte hanno fatto registrare un salto di qualità nella disciplina e nei meccanismi operativi volti alla prevenzione e alla repressione del riciclaggio. I tragici episodi che hanno colpito gli Stati Uniti hanno rafforzato in tutti i Paesi la consapevolezza che la lotta al terrorismo e alla criminalità passa attraverso una intensificazione dell'azione di cooperazione internazionale; se non si tagliano i fondi e i canali di finanziamento, il terrorismo continua a proliferare. Nell'arco di poche settimane si è assistito al rinnovato impegno delle autorità monetarie e degli intermediari nell'individuazione di possibili fonti di finanziamento.

Gli intermediari nel nostro Paese sono stati chiamati ad esaminare con sollecitudine i rapporti in essere e le operazioni effettuate da persone, enti e società collegate ad eventi terroristici. Tali verifiche devono basarsi sugli elenchi allegati ai regolamenti comunitari recanti provvedimenti restrittivi nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan e sulle liste di soggetti «sospetti» consegnate dal Governo americano alle autorità monetarie di tutti i Paesi e da queste trasmesse agli intermediari finanziari. In caso di individuazione di operazioni sospette, vengono applicate misure di congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie coinvolte.

In tale contesto il decreto-legge 28 settembre 2001, n. 353, in fase di conversione, sancisce la nullità degli atti compiuti in contrasto con le disposizioni dei citati regolamenti, stabilisce le sanzioni amministrative applicabili in caso di violazione, prevede che le informazioni sull'entità dei capitali e delle altre risorse finanziarie congelate siano comunicate al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero delle attività produttive.

La flessibilità della normativa consente all'UIC di bloccare per 48 ore le disponibilità finanziarie dei soggetti sospetti, in attesa che l'autorità giudiziaria provveda eventualmente al sequestro delle stesse.

Infine, è da segnalare che, con il decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, il Consiglio dei ministri ha istituito un Comitato di sicurezza finanziaria, presieduto dal Direttore generale del Tesoro e composto anche da rappresentanti della Banca d'Italia, che può acquisire dati e informazioni dalle pubbliche amministrazioni, chiedere accertamenti sia all'Ufficio italiano dei cambi sia alla Guardia di finanza e trasmettere informazioni al Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza (CESIS).

L'Italia dispone di un *corpus* normativo in materia di antiriciclaggio valido ed omogeneo con quello degli altri Paesi. Ulteriori progressi sono possibili. Le autorità impegnate nel contrasto del riciclaggio hanno bisogno non soltanto di dati quantitativi ma anche di informazioni qualitative adeguate. A tal fine mantengono con gli intermediari un dialogo continuo che si basa sulla fiducia e la riservatezza, funzionali alla significatività delle informazioni. Peraltro, se non si garantiscono agli intermediari segnalanti e al loro personale la dovuta riservatezza e l'anonimato, non ci si può poi lamentare del numero limitato di segnalazioni.

La situazione può migliorare con l'intensificazione dei rapporti di collaborazione tra le autorità di vigilanza a livello internazionale, con lo scambio fra le stesse di notizie riservate e risposte fondate su un approccio globale.

L'immissione in circolazione, dal 1° gennaio 2002, della moneta comune europea e il contestuale ritiro di dodici monete nazionali, rappresentano un evento di eccezionale portata, uno dei momenti di accelerazione del processo di integrazione fra le economie europee.

La complessa e delicata situazione organizzativa ed operativa che interesserà gli intermediari potrebbe spingere i detentori di disponibilità di origine illecita a disfarsene attraverso i diversi canali del circuito finanziario.

La Banca d'Italia e l'Ufficio italiano dei cambi hanno avviato un'apposita attività formativa a favore del personale, soprattutto di quello di cassa, degli intermediari finanziari. L'impegno di questi ultimi, pur gravoso, è insostituibile. Se gli intermediari si sottraessero in tutto o in parte al ruolo di collaborazione con le autorità, sarebbe molto difficile individuare i fenomeni che si nascondono dietro dati globali. Fondamentale resta naturalmente l'attività investigativa, senza la quale anche dati analitici precisi rimarrebbero semplicemente tali.

Signor Presidente, ho cercato di sintetizzare il mio intervento per lasciare spazio a qualche eventuale domanda.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Finocchiaro per la chiara ed esauritiva esposizione sull'argomento oggetto della nostra indagine conoscitiva.

COSTA (FI). Dottor Finocchiaro, nella sua pregevole relazione leggo testualmente: «In una recente audizione presso le Commissioni V^a e VI^a della Camera dei deputati ho fornito tutte le informazioni concernenti l'impegno dell'istituto e del sistema bancario nell'assicurare un'offerta di banconote in euro adeguata per quantità, qualità e distribuzione sul territorio». Ebbene, in Puglia la realtà bancaria si preoccupa dell'inadeguatezza dei mezzi blindati degli istituti di vigilanza che non sembrerebbero in grado di assicurare la distribuzione, entro il 1° gennaio 2002, di tutte le banconote in euro. Avete informazioni in proposito?

Anche nel corso dell'audizione di ieri, i rappresentanti della Guardia di finanza hanno messo in luce l'esigenza di perseguire gli autori dell'illecito. In questo sforzo generoso bisogna però prestare attenzione a non porre in essere formalità esagerate, il cui costo si scaricherebbe puntualmente sul sistema bancario e, dunque, sul consumatore. Per assicurare contestualmente la *privacy* e rimuovere i rischi del riciclaggio, sarebbe opportuno rendere più semplici le procedure che regolano i rapporti tra banche e clienti, già oggi caratterizzati da un eccesso di documentazione cartacea. Personalmente, ho già provveduto a delegare la lettura della mia corrispondenza ad un impiegato di banca di mia fiducia.

L'eccesso di adempimenti procedurali cui deve farsi carico l'utente, merita un'attenta riflessione. La Banca d'Italia presta sufficiente atten-

zione a questo malessere? Quando non si agisce in proprio e a proprie spese è facile essere di manica larga ed abusare dello strumento cartaceo senza quell'economicità del sistema informativo necessaria per l'attuazione delle norme sulla *privacy* e per la rimozione della malapianta del riciclaggio. Ebbene, si sta facendo qualcosa in tal senso? Se ciò non fosse, come ha sottolineato il Presidente, quest'indagine potrebbe dare l'avvio ad un impegno a tal fine.

FINOCCHIARO. La prima delle preoccupazioni espresse dal senatore Costa è reale. In tema di euro il più importante e forse principale fattore di rischio per il sistema bancario è la scarsa offerta di mezzi per il trasferimento dei fondi. L'ABI ha effettuato un'analisi molto interessante, che è stata già sottoposta all'attenzione del Ministero dell'interno, dove opera un apposito Comitato, guidato, credo, da un generale dei carabinieri, che si sta occupando, tra l'altro, della sicurezza nella distribuzione delle nuove banconote.

Esistono però vincoli regolamentari quali, ad esempio e se ricordo bene, l'impossibilità di trasportare più di tre miliardi di lire a bordo di un veicolo blindato senza una scorta di tre persone. A ciò si aggiungono alcune condizioni strutturali del mercato della movimentazione dei fondi, sulle quali ho richiamato l'attenzione dell'altro ramo del Parlamento.

Il Ministero dell'interno ha già invitato i prefetti a valutare le singole situazioni; a quanto mi risulta, ha preferito non dare indicazioni di carattere generale trattandosi di realtà provinciali particolarmente diversificate: un conto è trasferire fondi, ad esempio, in provincia di Ragusa, altro è spostarli in Valle d'Aosta.

Onde venire incontro alle esigenze delle banche e del sistema postale, che chiedono la sospensione sia pure temporanea di alcuni dei vincoli esistenti, la Banca d'Italia ha deciso di consentire alle banche di restituire le banconote in lire perforandole in una certa maniera per renderle inutilizzabili. Ciò dovrebbe significare minori costi di assicurazione e, forse, scorte più ridotte, fermo restando che le somme di denaro non rientrate in Banca d'Italia sono sempre addebitabili all'azienda mittente.

Il secondo problema posto dal senatore Costa è complesso; le stesse banche lamentano la proliferazione di circolari, indicazioni e documenti che richiedono un costante impegno di aggiornamento. In proposito va considerato che ogni giorno si scoprono nuove forme di riciclaggio e nuovi soggetti che le pongono in atto; le relative informazioni devono essere trasferite al sistema bancario. Di qui l'aumento delle circolari.

La strada per contenere i costi, seguita anche dalla Banca d'Italia, è indicata nelle Istruzioni: puntare, dove possibile, sui processi automatici per evitare il lavoro manuale. Leggere va bene, ma bisogna poi controllare tutte le operazioni per procedere ad una prima consistente scrematura. Se anni fa la Banca d'Italia non si fosse dotata di mezzi per la lettura dei caratteri ottici dei titoli e delle cedole, sarebbe stata sommersa – almeno fino all'avvio della dematerializzazione – dall'enorme quantità di titoli, soprat-

tutto pubblici, emessi nel nostro Paese. Dunque, l'automazione può sensibilmente favorire la riduzione di alcuni costi.

Nel momento in cui si è in presenza di rilevanti impegni per il sistema bancario, la Banca d'Italia congela, posponendole, le innovazioni non dovute per legge o non urgentissime. In sede di Convenzione interbancaria per i problemi dell'automazione, la Banca d'Italia e l'ABI si confrontano con il sistema bancario per concordare linee di azione comuni.

I costi della *privacy* sono alti, ma vanno confrontati con i risultati che, a livello individuale e collettivo, il Paese si attende; d'altronde, esistono leggi cui non ci si può sottrarre.

EUFEMI (*CCD-CDU:BF*). Ringrazio il dottor Finocchiaro e i suoi collaboratori per la relazione che conferma come la Banca centrale stia svolgendo appieno il proprio ruolo in questa delicata fase di introduzione dell'euro.

Premesso che la griglia dei controlli sembra stretta e che l'ambiente normativo appare efficace, esistono canali alternativi a quelli ufficiali che sfuggono al controllo della Banca d'Italia? Ad esempio, l'attività postale, che sta diventando un canale bancario parallelo, rientra in questi controlli o sfugge? In casi del genere si applica il «decalogo» della Banca d'Italia? In caso contrario, cosa bisognerebbe fare?

Stupisce che nell'ambito degli 11 Paesi cosiddetti «non cooperatori» vi siano alcuni (ad esempio, l'Ungheria e la Russia) che si avviano ad entrare in forme di partenariato con l'Unione europea in ambito di organismi internazionali. Rispetto a ciò, quale azione si dovrebbe svolgere? Si è agito a livello di cooperazione internazionale? In caso affermativo, esistono rapporti tra la nostra Banca centrale e gli istituti bancari centrali di tali paesi o andrebbero posti in essere comportamenti adeguati?

FINOCCHIARO. La normativa si applica a tutte le realtà: banche, poste, società di assicurazione. Grazie agli accordi fra gli organi di controllo è stato fatto un grosso passo avanti in questa direzione. Chiaramente possono sfuggire le transazioni fra individui, ma le operazioni che passano attraverso gli intermediari sono soggette alla stessa normativa.

Per quanto riguarda l'altra questione sollevata dal senatore Eufemi, risponderà il dottor Frasca, Capo del Servizio concorrenza, normativa e affari generali di vigilanza dell'Istituto.

FRASCA. Rispetto ai Paesi che chiedono di essere ammessi nell'Unione europea, viene svolta un'attività tendente ad elevare gli *standard* di vigilanza e di controllo agli stessi livelli dei 15 Paesi dell'Unione europea. I costi, in termini di personale e servizi, per svolgere in tali realtà un'attività di controllo adeguata sono elevati. Vengono fatte delle verifiche sul livello di vigilanza dei sistemi finanziari, si indicano loro le carenze ancora esistenti, chiedendo anche di portare il loro livello a quello dei Paesi dell'area euro. Altrimenti, se non raggiungono un livello minimo

di accesso, almeno per quanto riguarda l'attività dell'intermediazione finanziaria, non possono essere integrati in ambito europeo.

Non si tratta soltanto di accettare, ma anche di applicare i principi basilari indicati a Basilea. Bisogna partire da un adeguamento della normativa a quella in vigore a livello di Unione, per poi passare ad una verifica della effettiva messa in pratica di tali principi.

BONAVITA. (DS-U) Sappiamo che Paesi come San Marino, che non appartengono all'Unione europea, aderiranno alla moneta unica per via dei trattati stipulati con l'Italia. Si tratta di Paesi che, pur non essendo considerati non collaboratori o *off-shore*, si collocano in una lista che potremmo definire grigia, cioè di quei Paesi che possono prospettare problemi. Quali sono i rapporti con le banche centrali e cosa si intende fare al riguardo?

FRASCA. San Marino era molto carente sul piano della normativa e dei controlli antiriciclaggio. Negli anni scorsi è stata applicata una notevole e costante pressione nei confronti di questa realtà. Abbiamo fatto sapere a San Marino che non avremmo incrementato i rapporti di tipo finanziario – alcune banche italiane chiedono di poter costituire delle *branch*, così come banche di San Marino chiedono di operare in Italia – e che anzi li avremmo congelati finché il sistema di controllo dei fenomeni del riciclaggio non fosse stato migliorato.

Ultimamente San Marino ha incrementato l'attività ispettiva e ha rafforzato il sistema della vigilanza per rispondere al meglio alle nostre sollecitazioni. Vengono svolti incontri frequenti con le loro autorità di vigilanza. Per ora abbiamo verificato che la normativa è stata adeguata. È un primo passo che andava fatto. Adesso si tratta di verificare se a questo adeguamento corrisponderà anche un miglioramento dell'attività antiriciclaggio e di vigilanza in senso lato.

BONAVITA. (DS-U) Vi sono problemi con l'euro?

FINOCCHIARO. È di pochi giorni fa la notizia che San Marino, Principato di Monaco e lo Stato della Città del Vaticano, pur non facendo parte dell'eurosistema, conieranno monete in euro; è probabile che queste diventino oggetto da collezione. Tali monete potranno circolare nell'intero Eurosistema, anche se ai due piccoli Stati non sarà consentito di stampare moneta.

PRESIDENTE. Dottor Finocchiaro, le chiedo un chiarimento a titolo personale. È ben nota l'anomala situazione dei cosiddetti paradisi fiscali *off-shore*. Mentre gli Stati più civili tendono sempre più a rinunciare alla sovranità monetaria e anche a quella nazionale – per come la si intendeva tradizionalmente nell'800 – vi è il paradosso che Stati, Paesi o anche città di pochi chilometri quadrati si vedono invece riconosciuta una sovra-

nità monetaria, se non nazionale, da tutti gli organismi e Stati internazionali.

Cosa si può fare con l'ausilio del GAFI, che per buona parte ha uniformato le metodologie di lavoro e di investigazione e le normative anti-riciclaggio, per mettere realtà così minute e trascurabili sul piano politico, ma che continuano a mantenere una sovranità di tipo ottocentesco, in condizione di non nuocere?

FINOCCHIARO. La mia sensazione è che vi siano due esigenze contrastanti. Da un lato, il rispetto della sovranità nazionale, di cui l'emissione della moneta rappresenta una delle caratteristiche fondamentali. Credo sarebbe impossibile imporre, ad esempio, alle isole Cook di non avere una moneta propria. D'altronde, fino a quando quest'ultima suscita l'interesse dei soli collezionisti, come nel caso dei francobolli, il problema non esiste.

Dall'altro – ed è il problema che lei sollevava – nel momento in cui questi Paesi si trasformano in un ricettacolo di avventurieri, di contrabbandieri e si prestano ad operazioni non trasparenti, la situazione cambia.

La comunità internazionale comincia a preoccuparsi; il GAFI e il *Financial stability forum* creato qualche anno fa e nel quale è presente il vicedirettore generale della Banca, dottor Ciocca, hanno cominciato ad occuparsi del problema. La comunità internazionale non può tollerare simili situazioni.

Se certi Paesi non si allineano agli *standard* internazionali, per quanto riguarda i controlli e gli aspetti fiscali, vengono inseriti in una lista apposita, si fa sapere a tutti che è pericoloso operare in tali realtà, si obbligano i sistemi nazionali ad un'attenta selezione della clientela. In presenza di un'azione del genere i Paesi coinvolti, diciannove tra nuove entrate ed esclusioni, si sono molto spaventati. Vorrei ricordare che stiamo parlando di sistemi finanziari e di strutture bancarie e non del piccolo operatore che mantiene un conto bancario di modesta entità. Buona parte dei suddetti Paesi si sono impegnati ad allineare le strutture di controllo finanziario agli *standard* internazionali. Poi il GAFI controllerà se questo impegno è stato mantenuto e se l'attività di controllo viene gestita correttamente. Questa è la strada che gli organismi internazionali dei Paesi più avanzati hanno adottato.

La Banca d'Italia ha valutato se escludere la presenza del nostro sistema bancario in questi Paesi. Tuttavia, si è preferito seguire un'altra strada perché se viene meno o diminuisce la presenza internazionale delle banche italiane diminuisce anche la possibilità di apprendere tecniche finanziarie molto evolute. Abbiamo preferito selezionare solo quelle aziende che, per serietà e per capacità professionale, potevano operare in tali realtà.

Nei Paesi esclusi il volume di affari italiano è del 2 per cento, mentre quelli della Francia, della Germania e della Gran Bretagna oscillano tra il 10 e il 14 per cento. Quindi, il rischio per il Paese è molto limitato.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Banca d'Italia per essere intervenuti e per aver offerto un contributo molto interessante ai lavori della Commissione.

Dichiaro chiusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,35.

