

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA



SENATO DELLA REPUBBLICA 10^A COMMISSIONE (INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA TRACCIABILITÀ DELLE
COMPRAVENDITE DI ORO E DI OGGETTI PREZIOSI USATI E
L'ESTENSIONE DELLE DISPOSIZIONI ANTIRICICLAGGIO,
NONCHÉ ISTITUZIONE DEL BORSINO DELL'ORO USATO E
MISURE PER LA PROMOZIONE DEL SETTORE ORAFO
NAZIONALE (A.S. 237 E ABB.)

**AUDIZIONE DEL CAPO UFFICIO
TUTELA ECONOMIA E SICUREZZA**

Generale di Brigata Giovanni Padula

Roma, 8 aprile 2014

1. Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, desidero anzitutto porgere il saluto del Comandante Generale della Guardia di Finanza – Generale di Corpo d'Armata Saverio Capolupo – e ringraziarVi per l'invito a questa audizione, che offre al Corpo la possibilità di contribuire fattivamente all'analisi di un fenomeno molto complesso, partendo da quelle che sono le risultanze dell'attività operativa.

Tenuto conto delle tematiche di interesse per i lavori della Commissione, articolerò la mia relazione su quattro punti:

- principali caratteristiche del fenomeno;
- inquadramento giuridico della tematica;
- analisi delle attività svolte della Guardia di Finanza sul territorio, soffermandomi sul Progetto Gold Scrap e sulle fenomenologie investigative più ricorrenti;
- considerazioni sulle proposte normative in fase di discussione.

Per completezza, evidenzio che molti degli aspetti su cui mi soffermerò sono già stati oggetto di analisi nel corso di una mia precedente audizione, tenuta in data 27 novembre 2012, davanti alla X Commissione "Attività Produttive, Commercio e Turismo" della Camera dei Deputati, concernente simili proposte normative.

2. Inquadramento del fenomeno

E' noto che la lotta al crimine organizzato e comune tende, ormai da tempo, a focalizzare la sua attenzione sul contesto economico, che offre rilevanti margini di profitto, attraverso il reimpiego delle disponibilità di origine illecita in attività formalmente regolari, superando le difficoltà insite nella tradizionale rigidità della domanda di beni e servizi illegali.

In uno scenario sempre più globalizzato, la consistenza complessiva dei flussi di denaro generati da attività illecite è divenuta tale da influenzare le variabili economiche, ancor più in un periodo di forte instabilità, come quello che stiamo vivendo ormai da alcuni anni.

Alcune cifre ci aiutano a capire la dimensione del fenomeno.

Stimare con sufficiente approssimazione l'entità delle ricchezze acquisite in modo illecito è estremamente complesso, tuttavia, secondo studi "mirati"¹, il bilancio delle mafie registra ricavi che oscillerebbero tra un minimo di 17,7 e un massimo di 33,7 miliardi di €, con in testa il narcotraffico (in media 7,7 mld €), seguito dalle estorsioni (4,7 mld €), dallo sfruttamento della prostituzione (4,6 mld €) e dalla contraffazione (4,5 mld €).

Su tali aggregati incide fortemente anche il fenomeno evasione fiscale, per il quale, analogamente al riciclaggio, non si dispone di stime ufficiali. L'art. 3 della recente legge delega per la riforma del sistema fiscale² si pone l'obiettivo di porre rimedio a tale lacuna, prevedendo la definizione di una metodologia di rilevazione dell'evasione riferita ai principali tributi, nonché la pubblicazione dei risultati con cadenza annuale.

Ad ogni modo, secondo l'ISTAT³, il valore aggiunto sommerso è stimato in una "forbice" compresa tra 255 e 275 miliardi di euro, ossia tra il 16,3% ed il 17,5% del prodotto interno lordo nazionale. L'ammontare dei tributi e contributi evasi è collocato tra 130 e 150 miliardi di euro annui.

Questa è la complessa cornice che fa da sfondo al tema oggetto di discussione, che andrà, quindi, analizzato tenendo conto dei possibili interessi economici che la criminalità può trarre da tale *business*.

Fornire una stima ufficiale circa il numero di "compro-oro" in attività non è possibile, come è stato autorevolmente sottolineato anche in questa sede, perché manca un codice ATECO (codice di classificazione dell'attività economica), cui si aggiunge l'assenza di uno specifico regime autorizzatorio che consenta forme di monitoraggio anche indirette.

¹ Fonte: Rapporto dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (centro interuniversitario transcrive) realizzato per il Ministero dell'Interno (p.o.n. sicurezza 2007-2013) – febbraio 2013.

² Legge 11 marzo 2014, n. 23.

³ ISTAT, "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, 2008". L'analisi ha rilevato che, nell'ultimo decennio, il dato è in calo, sebbene sia superiore in valori assoluti. Nel 2000, infatti, l'area del sommerso economico risultava compresa tra i 217 e i 228 miliardi di euro, ossia tra il 18,2 e il 19,1% del PIL.

Secondo i dati forniti dalle varie associazioni di categoria il **numero** degli **esercizi** oscillerebbe tra le **10.000** e le **12.000 unità**⁴, con un **fatturato complessivo** tra i 5 e i 6 miliardi di euro⁵.

La concentrazione dei punti vendita è molto diversificata da città a città, con punte di maggior densità in corrispondenza dei centri urbani maggiori.

L'analisi che ho delineato va posta in stretta relazione, **sia** con la **tendenziale crescita** delle **quotazioni** sui mercati internazionali del **valore** medio del **metallo prezioso**⁶, sia con le **difficili condizioni di accesso al credito** che hanno spesso spinto le categorie più disagiate a preferire la vendita diretta del proprio oro piuttosto che rivolgersi al sistema bancario.

L'effetto combinato di questi elementi (andamento dei mercati finanziari, stretta creditizia e difficoltà finanziaria delle famiglie) si può ragionevolmente ritenere che sia alla base della complessiva crescita degli esercenti l'attività di compro oro, registrata nell'arco temporale 2008 - 2013.

3. Inquadramento giuridico del fenomeno

Mi pare quanto mai doveroso offrire, preliminarmente, la **cornice giuridica** che fa da sfondo alle successive valutazioni di carattere operativo ed alle possibili proposte di carattere normativo.

a. Normativa di pubblica sicurezza

Ai sensi dell'**art. 127 del T.U.L.P.S** i fabbricanti, i commercianti, i mediatori di oggetti preziosi, hanno il solo **obbligo di munirsi della licenza del Questore**.

Ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione in parola, il richiedente non deve trovarsi nelle condizioni ostative di cui agli artt. 11, 12 e 131 del T.U.L.P.S..

In particolare, non deve aver subito una condanna per reclusione superiore a tre anni o essere sottoposto a misure di sicurezza personali perché

⁴ Fonte: Osservatorio della AIRA (Associazione Italiana responsabili Antiriciclaggio). Il numero cresce sensibilmente se vi aggiungiamo anche quelli che svolgono l'attività in via non prevalente (es. oreficerie).

⁵ Dato ricavato dall'audizione tenuta in data 30 gennaio 2014 dei rappresentanti della Consulta Nazionale Produttori Orafi.

⁶ Dal 2007 (periodo pre-crisi) al 2013 vi è stato, infatti, un incremento medio annuo del prezzo dell'oro di circa l'8,7%.

riconosciuto delinquente abituale. Inoltre, l'autorizzazione può essere negata qualora, a prescindere dalle condizioni sopra indicate, il soggetto abbia riportato condanne per alcuni specifici reati tra cui rapina ed estorsione.

Le categorie economiche in esame sono obbligate ad istituire (art. **128 del T.U.L.P.S.**) un registro delle operazioni che compiono giornalmente, in cui sono indicati il nome, cognome e domicilio dei venditori e dei compratori, la data dell'operazione, la specie della merce comprata o venduta ed il prezzo pattuito⁷.

I registri, debitamente bollati e numerati in ogni foglio, devono essere esibiti, a richiesta, agli ufficiali e agli agenti di pubblica sicurezza⁸.

Inoltre, l'esercente che ha comprato oro usato, non può alterarlo o alienarlo se non dieci giorni dopo l'acquisto.

Per la mancata tenuta del registro delle operazioni (art. 128 T.U.L.P.S.) è prevista, dall'art. 17-bis, comma 3, del T.U.L.P.S., la sanzione amministrativa pecuniaria da €. 154,00 ad €. 1.032,00, cui può conseguire la sanzione amministrativa accessoria della sospensione dell'attività fino ad un massimo di 3 mesi⁹.

La mancata vidimazione del registro delle operazioni, la sua mancata esibizione agli agenti di PS e l'irregolare compilazione, configurano, invece, il reato di cui all'art. 221 T.U.L.P.S. che prevede l'arresto fino a due mesi o l'ammenda fino a 103 euro.

⁷ Art. 247 del R.D. 635/1940.

⁸ Art. 16 del R.D. 635/1940.

⁹ Art. 17 quater del T.U.L.P.S.

b. Normativa specifica sull'oro (L. 7/2000)

L'**esercizio in via professionale** del commercio di **oro da investimento**¹⁰ e/o di **materiale d'oro ad uso prevalentemente industriale**¹¹, come definiti nella legge n. 7/2000, deve essere preventivamente comunicato alla Banca d'Italia (che dal 1 gennaio 2008 sostituisce nelle funzioni l'Ufficio Italiano Cambi)¹² secondo le modalità previste dall'art. 5 del Provvedimento dell'Ufficio Italiano Cambi del 14 luglio 2000.

Sul piano ontologico "**l'oro ad uso prevalentemente industriale**", si caratterizza, rispetto a quello da **investimento**, per la sua intrinseca **natura**, in quanto trattasi di **materia prima** grezza o destinata a **successiva fusione** o **lavorazione**¹³, non, quindi, ad essere conservata quale "**riserva di valore**".

Gli **operatori professionali** che intendono svolgere tali attività (art. 1, comma 3 Legge n. 7/2000) devono essere, inoltre, in possesso di determinati **requisiti di forma giuridica, patrimoniali e di onorabilità**¹⁴.

L'esercizio abusivo dell'attività è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa da 2.065 Euro a 10.329 Euro (art. 4, Legge n. 7/2000).

¹⁰ Si intende per tale, ai sensi dell'art. 1, comma 1 lett. a) della l. 7/2000, l'**oro in forma di lingotti o placchette di peso** accettato dal mercato dell'oro, ma comunque **superiore ad 1 grammo**, di **purezza pari o superiore a 995 millesimi**, rappresentato o meno da titoli; le **monete d'oro di purezza pari o superiore a 900 millesimi**, coniate dopo il 1800, che hanno o hanno avuto corso legale nel Paese di origine, normalmente vendute a un prezzo che non supera dell'80 per cento il valore sul mercato libero dell'oro in esse contenuto.

¹¹ Si intende per tale, ai sensi dell'art. 1, comma 1 lett. b) della l. 7/2000, il **materiale d'oro diverso da quello da investimento**, sia in forma di semilavorati di **purezza pari o superiore a 325 millesimi**, sia in **qualunque altra forma e purezza**.

¹² Dal 1 gennaio 2008 l'Ufficio Italiano dei Cambi è soppresso e le sue funzioni sono esercitate dalla Banca d'Italia, che succede in tutti i diritti e rapporti giuridici di cui l'UIC è titolare (D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231).

¹³ Come evidenziato nei Chiarimenti di Banca d'Italia del 28 maggio 2010.

¹⁴ In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della l. 7/2000, è necessario il possesso dei seguenti requisiti:

- forma giuridica di società per azioni, o di società in accomandita per azioni, o di società a responsabilità limitata, o di società cooperativa, aventi in ogni caso capitale sociale interamente versato non inferiore a quello minimo previsto per le società per azioni;
- oggetto sociale che comporti il commercio di oro;
- possesso, da parte dei partecipanti al capitale, degli amministratori e dei dipendenti investiti di funzioni di direzione tecnica e commerciale, dei requisiti di onorabilità previsti dagli articoli 108, 109 e 161, comma 2, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, emanato con decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

Si evidenzia, inoltre, che chiunque disponga o effettui il trasferimento di oro da o verso l'estero, ovvero il commercio di oro nel territorio nazionale ovvero altra operazione in oro anche a titolo gratuito, ha **l'obbligo di dichiarare l'operazione all'Unità di Informazione finanziaria, qualora il valore della stessa risulti di importo pari o superiore a 12.500 euro.**

La **violazione dei suddetti obblighi dichiarativi** è punita con la **sanzione amministrativa** da un **minimo del 10 per cento ad un massimo del 40 per cento del valore negoziato.**

c. Monitoraggio fiscale

Ulteriori obblighi, a carico dei contribuenti **persone fisiche**, sono posti dal **decreto legge 28 giugno 1990, n. 167**, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, recante la disciplina del cosiddetto **“monitoraggio fiscale”**. L'art. 9 della legge 6 agosto 2013, n. 97, recante **“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013”** ha apportato alcune rilevanti modifiche alla disciplina in esame.

Come da ultimo chiarito dall'**Agenzia delle Entrate** nella **circolare interpretativa n. 38/E del 23 dicembre 2013**, devono essere indicati, indipendentemente dall'importo, nel **modulo RW** non soltanto le **attività di natura finanziaria**¹⁵ ma anche gli **investimenti di altra natura**, tra i quali, quindi, anche quelli in **oro**, prescindendo dalla effettiva produzione di redditi imponibili in Italia nel periodo d'imposta.

d. Normativa antiriciclaggio

I **“compro oro”** sono sottoposti, inoltre, agli obblighi previsti dal sistema di prevenzione antiriciclaggio, in quanto ricompresi tra i destinatari del decreto legislativo n. 231 del 21 novembre 2007, all'art. 10, comma 2, lettera e), ossia tra coloro che esercitano attività di fabbricazione, mediazione e

¹⁵ La legge 28 marzo 2014 n. 50, con cui è stato convertito in legge il D.L. 28 gennaio 2014 n. 4, ha previsto che gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi derivanti da attività finanziarie detenute all'estero non sussistono, tra l'altro, per i depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero il cui valore massimo complessivo raggiunto nel corso del periodo d'imposta non sia superiore a 10.000 euro.

commercio, comprese l'esportazione e l'importazione di oggetti preziosi, per i quali è prevista la licenza ex art. 127 del TULPS¹⁶.

Tali operatori, contrariamente alla maggior parte dei destinatari della disciplina antiriciclaggio (banche, intermediari finanziari, professionisti, operatori di gioco ecc.), devono **adempiere esclusivamente all'obbligo di segnalazioni di operazioni sospette**, quando sanno, sospettano o hanno ragionevoli motivi di ritenere che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, ai sensi dell'**art. 41 del D.Lgs. 231/2007**. Solo a tal fine vale anche l'ipotesi di "**autoriciclaggio**" in conformità con quanto dispone sul punto la III Direttiva comunitaria.

e. Profili fiscali

A livello generale, la disciplina fiscale prevede per il commercio di **prodotti finiti in oro da parte di soggetti professionalmente operanti nel settore**, l'applicazione del **regime I.V.A. ordinario**.

Con specifico riferimento alle cessioni aventi ad oggetto:

- **oro da investimento**, è prevista l'applicazione del regime di esenzione di cui all'art. 10, comma 1, n. 11) del D.P.R. 633/1972, fatta salva l'opzione per la tassazione ordinaria con il metodo del c.d. reverse charge¹⁷, di cui all'art. 17, comma 5, del D.P.R. 633/1972, se la cessione avviene nei confronti di acquirenti soggetti passivi d'imposta¹⁸;
- **oro destinato ad uso prevalentemente industriale**, l'operazione è imponibile ai fini IVA e si applica il metodo del c.d. **reverse charge**.

¹⁶ L'esercizio professionale di tale attività è subordinato, ai sensi dell'art. 127 del TULPS, all'ottenimento di apposita licenza, che è rilasciata dal Questore competente territorialmente, da parte del titolare della ditta individuale o del rappresentante legale della società che intende svolgere l'attività in argomento. Ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione in parola, il richiedente non deve trovarsi nelle condizioni ostative di cui agli artt. 11, 12 e 131 del TULPS.

¹⁷ La fattura, emessa dal cedente senza addebito d'imposta, dovrà essere integrata dal cessionario con l'indicazione dell'aliquota e della relativa imposta e deve essere annotata nel registro di cui agli articoli 23 o 24 del d.p.r. 633/1972 entro il mese di ricevimento ovvero anche successivamente, ma comunque entro quindici giorni dal ricevimento e con riferimento al relativo mese; lo stesso documento, ai fini della detrazione, è annotato anche nel registro di cui all'articolo 25.

¹⁸ Le medesime cessioni effettuate nei confronti di privati consumatori restano sempre e in ogni caso esenti da I.V.A., anche qualora il cedente abbia optato per il regime di imponibilità.

In relazione all'**attività** dei "**compro oro**" che consiste, tendenzialmente, nell'acquisto di oggetti preziosi usati direttamente da privati e nella successiva rivendita degli stessi senza ulteriore lavorazione o trasformazione, nel tempo l'Amministrazione finanziaria è più volte intervenuta per fornire indirizzi interpretativi in ordine alla corretta disciplina fiscale da seguire.

Di recente, con la risoluzione n. 92/E del 2013, l'Agenzia delle Entrate ha affermato che il regime I.V.A. da applicare alle cessioni varia in funzione della successiva destinazione di tali prodotti.

L'imposta è dovuta con il meccanismo del *reverse charge* nell'ipotesi in cui la rivendita di beni d'oro usati è finalizzata al processo industriale di fusione e successiva affinazione chimica per il recupero del materiale prezioso ivi contenuto. Tale caso, recita l'intervento di prassi, si verifica quando la lavorazione industriale dei metalli preziosi è l'attività esclusiva dell'azienda cessionaria ovvero quando la lavorazione industriale è strumentale alla produzione di nuovi oggetti d'oro recanti il marchio di identificazione, di cui al D.lgs. 251 del 1999¹⁹, della stessa azienda cessionaria.

Di converso, nell'ipotesi in cui gli oggetti d'oro usati siano acquistati allo scopo di rivenderli e quindi gli stessi siano destinati al loro originario utilizzo senza che subiscano alcuna trasformazione, si deve applicare il regime del "margine", di cui all'articolo 36 del decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito dalla legge 22 marzo 1995, n. 85²⁰.

Atteso quanto sopra, nell'ambito di una più generale regolamentazione del settore dei "compro oro", sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto a definire la disciplina fiscale applicabile al comparto anche al fine di evitare la consumazione di condotte fraudolente in materia di I.V.A.

¹⁹ Recante "*Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23 febbraio 1995, n. 41, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse.*"

²⁰ Tale regime è stato istituito principalmente per evitare la doppia o reiterata imposizione per i beni che, dopo la prima uscita dal circuito commerciale, vengono ceduti a un soggetto passivo d'imposta per la successiva rivendita. Indipendentemente dal metodo adottato, il margine è dato dalla differenza tra il costo di acquisto e quello di vendita sul quale si applica l'aliquota IVA ordinaria di riferimento.

4. La missione istituzionale ed il ruolo della Guardia di Finanza

Passando ora alla terza parte del mio intervento, desidero premettere che le strategie d'impiego delle risorse umane, finanziarie e logistiche per l'assolvimento dei compiti istituzionali della Guardia di Finanza sono fissate ogni anno, sulla base degli obiettivi assegnati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze mediante la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione.

In tale quadro, le **priorità strategiche negli ultimi anni** sono state incentrate su:

- la lotta sistematica e decisa all'evasione fiscale ed all'elusione, in tutte le loro manifestazioni;
- il contrasto agli illeciti che provocano nocimento alla spesa pubblica nazionale e comunitaria;
- l'aggressione alla criminalità in genere, per ricercare e reprimere i fenomeni illegali gravi quali il riciclaggio di capitali, l'usura ed il trasferimento fraudolento di valori, tutti fenomeni in grado di inquinare i circuiti legali dell'economia.

Con particolare riferimento ai "compro oro", l'attività della Guardia di Finanza può **assumere rilevanza** in una **triplice prospettiva**:

- **fiscale**, come apparirà più chiaro a seguito dell'illustrazione di alcune attività progettuali svolte negli ultimi anni (**Gold Scrap 1 e 2**);
- **settore antiriciclaggio**, come vi spiegherò descrivendovi le **metodologie investigative** utilizzate dal Corpo;
- **attività di contrasto alla criminalità economica**, nell'ambito delle ordinarie indagini delegate dall'Autorità Giudiziaria.

a. Gold Scrap 1 e 2

Prendendo spunto da alcune operazioni di servizio condotte da Reparti del Corpo, il Nucleo Speciale Entrate ha elaborato una specifica campagna ispettiva a livello nazionale nei confronti degli operatori cc.dd. “compro oro”, denominata “Gold Scrap”.

Allo scopo di individuare i target operativi della progettualità, grazie alla collaborazione della componente territoriale, è stata ricostruita la filiera delle cessioni degli oggetti di oreficeria/orologeria usati, cui ha fatto seguito una **specifico analisi di rischio** finalizzata ad individuare i contribuenti che presentavano concreti indici di evasione²¹.

L'attività, posta in essere nel **2011**, ha permesso di eseguire **301 verifiche fiscali**, da cui è derivata la proposta per il recupero a tassazione di base imponibile, ai fini delle imposte sui redditi, per **oltre 117 milioni di euro**, di una **maggiore I.V.A. per quasi 40 milioni di euro** e la **scoperta di circa 40 evasori totali**.

In particolare, è emerso che numerosi “compro oro” hanno acquistato, da soggetti privati, oggetti preziosi e, successivamente, senza operare ulteriori lavorazioni, li hanno ceduti ad operatori professionali del mercato dell'oro, **attestando in maniera fittizia la qualità di rottame**, al fine di conseguire un **indebito risparmio d'imposta attraverso l'applicazione del reverse charge** in luogo del **regime del margine**²².

Nel **2013** la **campagna ispettiva** è stata **reiterata**, valorizzando maggiormente, in quest'ultimo caso, l'**approccio trasversale** del Corpo agli illeciti economico-finanziari. Il piano d'azione, infatti, si è posto

²¹ Nello specifico, dopo aver acquisito dati ed informazioni dagli operatori professionali in oro, sono stati effettuati gli opportuni riscontri con le banche dati in uso al Corpo, rilevando gli scostamenti reddituali ritenuti meritevoli di ulteriori approfondimenti.

²² In queste ipotesi la corretta applicazione del regime dell'IVA sul margine avrebbe permesso agli operatori economici di conseguire minori profitti. Applicando, infatti, tale regime il prezzo di vendita praticato dai compro oro è comprensivo dell'imposta da versare all'erario, contrariamente a quanto si verifica con il meccanismo del *reverse charge*. Inoltre, per l'operatore professionale in oro “acquirente”, applicando il regime del margine, l'IVA pagata non sarebbe detraibile (di fatti sarebbe un costo), in quanto le successive operazioni di vendita sarebbero “esenti”.

l'obiettivo di individuare e contrastare i fenomeni di evasione fiscale, sviluppare investigazioni in materia di antiriciclaggio e criminalità organizzata, nonché riscontrare eventuali violazioni alla normativa in tema di tutela dei dati personali.

All'esito della progettualità, sono stati eseguiti 106 interventi ispettivi, a seguito dei quali sono state proposte per il recupero a tassazione basi imponibili ai fini delle II.DD. per **oltre 33 milioni di euro** e maggiore I.V.A. per più di **21 milioni di euro**, con l'individuazione di **14 evasori totali**.

Inoltre, sono stati denunciati 22 soggetti alla competente Autorità Giudiziaria per reati tributari, ricettazione ed esercizio abusivo del commercio in oro.

b. Settore antiriciclaggio

Nel quadro dei compiti istituzionali assegnati dalla legge, la Guardia di Finanza svolge anche una rilevante attività di contrasto al riciclaggio.

In particolare:

- l'art. 1 della legge di ordinamento n. 189 del 23 aprile 1959 e l'art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 19 marzo 2001²³ attribuiscono alla Guardia di Finanza funzioni esclusive di polizia economica e finanziaria;
- il decreto legislativo n. 231 del 21 novembre 2007 riconosce al Corpo competenze specialistiche a tutela dell'utilizzo del sistema finanziario per scopi di riciclaggio, assegnando al Nucleo Speciale Polizia Valutaria ed ai Reparti del Corpo sub delegati funzioni peculiari ben determinate.

²³ Recante "Adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di Finanza, a norma dell'articolo 4 della L. 31 marzo 2000, n. 78". In particolare, l'art. 2, comma 2, lett. h) e i) prevedono che al Corpo della Guardia di Finanza sono demandati compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di:

"h) valute, titoli, valori e mezzi di pagamento nazionali, europei ed esteri, nonché movimentazioni finanziarie e di capitali;

i) mercati finanziari e mobiliari, ivi compreso l'esercizio del credito e la sollecitazione del pubblico risparmio".

In questo scenario, il Corpo può svolgere:

- **indagini di polizia giudiziaria**, d’iniziativa o su delega dell’Autorità Giudiziaria, finalizzate a disarticolare le reti di riciclaggio e di reimpiego dei proventi illeciti;
- **accertamenti amministrativi di prevenzione** derivanti dallo **sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette** generate dal sistema finanziario, dai professionisti e da una vasta categoria di operatori non finanziari, ivi comprese quelle trasmesse dai “compro oro”;
- **ispezioni** presso gli **intermediari**, i **professionisti** ed **altri operatori non finanziari** per verificare la corretta applicazione degli **obblighi di adeguata verifica** dei clienti, di **registrazione dei dati** e di **segnalazione di operazioni sospette** da parte dei soggetti vigilati dal Corpo, ai sensi dell’art. **53 del predetto decreto legislativo antiriciclaggio**.

Tra i **soggetti** sottoposti alla **vigilanza ispettiva “esclusiva”** della Guardia di Finanza, ai fini del riscontro del corretto adempimento delle segnalazioni sospette, vi rientrano anche i “compro oro”.

Tengo a precisare questo per rassicurarVi circa la presenza, riconosciuta per legge e confermata nella prassi operativa, di uno **stabile presidio antiriciclaggio rispetto alle categorie economiche interessate dal D.D.L. 237 in esame e da quelli ad esso abbinati** (D.D.L. n. 327 e n. 1135).

Sul piano organizzativo, il dispositivo del Corpo a contrasto del riciclaggio prevede l’impiego:

- a **livello centrale**, del Comando Tutela dell’Economia, che si avvale delle capacità specialistiche del **Nucleo Speciale Polizia Valutaria** e del **Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata** (S.C.I.C.O.);

- a livello periferico, di **103 Nuclei di Polizia Tributaria** e **532 Comandi territoriali** (Gruppi, Compagnie, Tenenze, Brigate).

Venendo ai profili più squisitamente operativi, si evidenzia che il **livello di collaborazione** al sistema di prevenzione antiriciclaggio dei “compro oro” può ritenersi **insoddisfacente**, in considerazione anche della vasta platea dei destinatari.

Nel periodo 2010-2013, infatti, sono pervenute al Nucleo Speciale Polizia Valutaria dall’Unità di Informazione Finanziaria solo **n. 45 segnalazioni di operazioni sospette**, di cui **28 nel 2013**, rispetto ad un **totale complessivo**, nell’arco temporale in esame, **pari a 209.973** segnalazioni.

Le segnalazioni generate dalla categoria provengono principalmente dal Nord (il **44% dalla sola Lombardia**) e, sulla base degli approfondimenti finora svolti, sono risultate dallo scarso “**peso investigativo**”.

Di converso, nello stesso periodo, sono pervenute **1.627 segnalazioni**, che vedono il coinvolgimento di “compro oro”, inoltrate da altri destinatari della normativa antiriciclaggio (intermediari finanziari in “*primis*”), ubicati principalmente nelle **Province di Roma, Napoli e Milano**, con un **trend in forte crescita** nel **2013** (854 segnalazioni), rispetto al **2012** (539), al **2011** (129) e al **2010** (105).

Le **segnalazioni** finora approfondite dai Reparti sono **prevalentemente confluite in procedimenti penali già esistenti**.

Nello stesso periodo, sono state eseguite **58 ispezioni/controlli antiriciclaggio** nei confronti dei “compro oro”, che si sono conclusi con:

- la **denuncia di 33 soggetti**, prevalentemente per **impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, ricettazione e falsità nei registri di pubblica sicurezza**;
- la **verbalizzazione di 323 soggetti**, prevalentemente per **irregolari operazioni di trasferimento di denaro contante** sopra la soglia di legge (**1.000 euro**).

c. Risultati operativi

Sul piano più generale, nell'ambito delle attività di indagine di polizia giudiziaria, nel periodo 2010-2013 sono stati sequestrati i seguenti quantitativi di metalli preziosi:

- kg 4.156,79 di argento non lavorato;
- kg 587,24 di oro non lavorato;
- n. 6.422 monete d'oro e d'argento;
- n. 4.025 orologi d'oro.

Si tratta di attività prevalentemente concentrate in corrispondenza di valichi di frontiera, scali portuali ed aeroportuali.

Contestualmente sono stati denunciati complessivamente **586 soggetti** di cui **211 tratti in arresto**.

Tra le fenomenologie maggiormente ricorrenti, uniformemente distribuite sul territorio nazionale, si segnalano:

- **fraudolenti sistemi di esportazione di oro** verso aziende estere, risultate in larga parte inesistenti ovvero cessate in data antecedente all'effettuazione delle operazioni doganali, per "mascherare" vendite di oro in nero in Italia. In questo contesto, un ruolo non marginale, in alcuni casi, è stato svolto proprio dai "compro oro" che fungevano da "collanti" nell'acquisto del metallo prezioso;
- nell'ambito di attività di verifica fiscale nei confronti di società operanti nel settore - tra coloro i quali hanno venduto oggetti di oreficeria - è emerso il **coinvolgimento di soggetti gravati da precedenti specifici**, quali **furto, ricettazione e rapina**;
- **conferimenti di preziosi non annotati sul registro del commercio dei beni usati**, di cui all'art. 128 del T.U.L.P.S., o comunque registrati per quantitativi non corrispondenti a quelli effettivi;

- **esercizi in via professionale dell'attività** di commercio di oro da investimento e per finalità industriali, **in assenza dei requisiti** previsti dalla legge.

Un particolare *modus operandi*, emerso nel corso di una ispezione antiriciclaggio del Nucleo Speciale Polizia Valutaria nei confronti di un "compro oro" con sede a Reggio Calabria, prevedeva la sottoscrizione di **atti di vendita "in bianco"** dai parte dei privati, sui quali venivano riportati dati diversi ovvero maggiorati rispetto a quelli effettivi, in relazione alla quantità, alla specie, al peso ed al prezzo dei preziosi acquistati, così permettendo la sistematica **immissione** in commercio di **metallo prezioso** dalla **dubbia provenienza**.

Si allegano, ad ogni buon fine:

- analitici **prospetti riepilogativi** dei risultati conseguiti, nel **periodo 2010-gennaio 2013**, suddivisi per **anno e settore d'intervento (all.1)**;
- **scheda di sintesi** delle **principali investigazioni** svolte negli ultimi anni **(all.2)**.

5. Considerazioni su proposte normative

Le esperienze investigative sul territorio confermano l'assoluta necessità di **garantire sistemi di tracciabilità e trasparenza** delle **operazioni svolte** nello **specifico settore**.

In questa prospettiva, salutiamo favorevolmente tutte le iniziative che militano in tale direzione, come quelle contenute nei disegni di legge n. 237, n. 327 e n. 1135, che si inseriscono, peraltro, nel solco di alcune proposte legislative già formulate in passato dal Corpo.

In particolare, la **tracciabilità** e la **trasparenza** passano sicuramente:

- dall'individuazione di uno **specifico codice attività** utile a "mappare" la categoria economica in esame, così come **dall'istituzione di un registro ad hoc**, anche **informatico**, o di un **elenco gestito da un'autorità pubblica**;

- dal vincolare l'esercizio dell'**attività** al possesso di **requisiti minimi di professionalità, onorabilità, patrimoniali**, in maniera simile a quanto avviene per gli **agenti in attività finanziaria**²⁴ nel **settore dell'antiriciclaggio**.

Fondamentale, inoltre, è **garantire una parità di trattamento**, sul piano regolatorio, tra i **vari operatori di settore**. Per queste ragioni suscita qualche perplessità la **previsione di specifiche ipotesi di esenzione**²⁵ per coloro che operano nel settore **occasionalmente** o in **via marginale** rispetto all'**attività prevalente** di **oreficeria** o di **gioielleria**.

La distinzione tra le due attività, infatti, non appare di agevole definizione²⁶ con la conseguenza che si potrebbero "creare" spazi di elusione della norma, in grado di favorire la canalizzazione delle transazioni verso categorie sottoposte a requisiti o a forme di pubblicità più flessibili.

Quanto alle **modalità più stringenti di tracciabilità** delle singole operazioni, si condivide l'opportunità, ai fini delle **registrazioni di pubblica sicurezza**, di:

- **prevedere l'allegazione della fotocopia del documento d'identità** del cliente;
- **arricchire il dato informativo attraverso l'indicazione del prezzo pattuito e delle relative modalità di pagamento**, analogamente a quanto previsto ai fini **antiriciclaggio**.

A "chiusura" del dispositivo di prevenzione, sarebbe, altresì, fortemente auspicabile:

- l'**introduzione** di una specifica disposizione concernente la tenuta di un **c/c bancario o postale "dedicato"**, sul quale "canalizzare" tutte le operazioni relative alle attività di cessione e di acquisto dei compro-oro;

²⁴ Art. 128 quinquies del T.U.B.

²⁵ Previste dall'art. 1, comma 2, del D.D.L. 327.

²⁶ Non è possibile mutuare, infatti, i concetti di prevalenza economica come definiti in base ai criteri ISTAT (previsti in sede di classificazione delle attività economiche) e dell'Agenzia delle Entrate (ai fini dell'applicazione degli Studi di Settore), in quanto non vi è alcuna espressa indicazione normativa, in un senso o nell'altro, nel D.D.L. in discussione.

- **incentivare**, in linea con quanto previsto in altri Paesi dell'U.E, **l'utilizzo di strumenti di pagamento alternativi al contante**.

In tale senso si valuta favorevolmente la proposta contenuta **nel D.D.L. 1135** che, all'art. 2 comma 4, statuisce la possibilità di effettuare transazioni in denaro contante entro il limite di 500 euro.

Di contro, prevedere la comunicazione all'Unità di Informazione Finanziaria di tutte le operazioni di importo pari o superiore a 1.000 euro, potrebbe costituire un adempimento ridondante rispetto all'articolato sistema di tracciabilità sopra delineato.

Anche l'iniziativa²⁷ di **estendere** al settore in esame le disposizioni relative agli **obblighi di adeguata verifica** della clientela e di **registrazione** suscita alcune perplessità di fondo, in relazione alle valutazioni tecniche già operate dal legislatore nazionale in sede di stesura del D.Lgs. 231/2007, in attuazione della direttiva 2005/60/CE.

In particolare, le registrazioni, ai fini antiriciclaggio, di cui agli artt. 36 e ss. del suddetto Decreto, possono ritenersi assorbite, nei contenuti, dalle corrispondenti registrazioni di pubblica sicurezza opportunamente integrate secondo i disegni di legge in esame.

Tutto ciò premesso, si sottolinea, "*ad adiuvandum*", la necessità di intervenire sotto il profilo regolatorio e della vigilanza di settore.

In questa prospettiva, in considerazione della **peculiarità dello specifico fenomeno**, il **primo passo** potrebbe essere rappresentato dalla costituzione di una **Autorità ad hoc**, con particolare riferimento ai **profili antiriciclaggio**.

Il perimetro di competenza di tale Autorità dovrebbe essere preferibilmente esteso agli **operatori non finanziari**, di cui agli **artt. 10 co. 2 lett. e)**²⁸ **e 14 del**

²⁷ Contenuta nei D.D.L. n. 237 e n. 1135

²⁸ Si tratta delle seguenti attività, il cui esercizio resta subordinato al possesso di licenze, di autorizzazioni, iscrizioni in albi o registri, ovvero alla preventiva dichiarazione di inizio di attività specificamente richieste dalle norme a fianco di esse riportate:

-commercio, comprese l'esportazione e l'importazione, di oro per finalità industriali o di investimento, per il quale è prevista la dichiarazione di cui all'articolo 1 della legge 17 gennaio 2000, n. 7;

-fabbricazione, mediazione e commercio, comprese l'esportazione e l'importazione di oggetti preziosi, per il quale è prevista la licenza di cui all'articolo 127 del TULPS;

D.Lgs. 231/2007²⁹, nei cui confronti non sono previste specifiche Autorità di Vigilanza di settore ai fini antiriciclaggio.

In tal senso, utili elementi di valutazione possono trarsi dalla costituzione del c.d. O.A.M., organismo, avente personalità giuridica di diritto privato, con autonomia organizzativa, statutaria e finanziaria **competente per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi**, dotato dei **poteri sanzionatori necessari per lo svolgimento di tali compiti³⁰**.

Ulteriori correttivi potrebbero essere adottati, attraverso la previsione di **sanzioni efficaci, proporzionali alla gravità del fatto** e, soprattutto, **dissuasive**, valutando, ad esempio:

- una **armonizzazione³¹**, preferibilmente da ricondurre nell'alveo del **sistema penale**, delle sanzioni oggi previste per l'**omessa** (illecito amministrativo) e

-fabbricazione di oggetti preziosi da parte di imprese artigiane, all'iscrizione nel registro degli assegnatari dei marchi di identificazione tenuto dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
-commercio di cose antiche di cui alla dichiarazione preventiva prevista dall'articolo 126 del TULPS;
esercizio di case d'asta o galleria d'arte per il quale è prevista alla licenza prevista dall'articolo 115 del TULPS;
5-bis) mediazione, ai sensi dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

²⁹ Parliamo degli operatori che svolgono le attività di seguito elencate, il cui esercizio resta subordinato al possesso delle licenze, autorizzazioni, iscrizioni in albi o registri, ovvero alla preventiva dichiarazione di inizio attività specificatamente richieste dalla norme a fianco di esse riportate:

- recupero di crediti per conto terzi, in presenza della licenza di cui all'articolo 115 del TULPS;
- custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, in presenza della licenza di cui all'articolo 134 del TULPS;
- trasporto di denaro contante, titoli o valori senza l'impiego di guardie particolari giurate, in presenza dell'iscrizione nell'albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi, di cui alla legge 6 giugno 1974, n. 298;
- gestione di case da gioco, in presenza delle autorizzazioni concesse dalle leggi in vigore, nonché al requisito di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30;
- offerta, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse con vincite in denaro, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, in presenza o in assenza delle autorizzazioni concesse dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 539, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;
- offerta di giochi o scommesse con vincite in denaro, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, su rete fisica, da parte di soggetti in possesso delle concessioni rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;

- agenzia di affari in mediazione immobiliare, in presenza dell'iscrizione nell'apposita sezione del ruolo istituito presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ai sensi della legge 3 febbraio 1989, n. 39.

³⁰ Art. 128-undecies del T.U.B. e ss., da leggere in combinato con il D.Lgs. 141/2010 (artt. 19 e ss.).

³¹ Cfr. paragrafo 3.a.

irregolare (reato contravvenzionale) tenuta del **registro di p.s.**, di cui all'art. 128 del T.U.L.P.S., in quanto, sulla base delle esperienze operative, si tratta di condotte che presentano un analogo livello di insidiosità;

- la possibilità per l'**Autorità** regolatoria, all'uopo costituita, di disporre la **cancellazione** dagli **elenchi/albi** per la violazione di norme legislative o amministrative che regolano lo svolgimento dell'attività;
- il **ritiro della licenza concessa dal Questore**, come misura sanzionatoria accessoria, in caso di riscontrate violazioni agli obblighi antiriciclaggio oltre a quelle previste ai fini di P.S.;
- analogamente a quanto già previsto per i **money transfer**³², per le **gravi e reiterate violazioni** penali **commesse** dai "compro oro", la **confisca** degli **strumenti** utilizzati per **commettere il reato**, con possibilità di **affidamento** degli stessi **agli organi di polizia** che ne facciano richiesta.

Un rapido accenno, infine, alle proposte di modifica che attengono alla **normativa anticontraffazione** esaminando, in sintesi, i **disegni di legge n. 1137 e n. 987**, le cui proposte si ritengono condivisibili.

Le esperienze operative, infatti, maturate soprattutto nel corso dei controlli alle merci in importazione, effettuati in ambito doganale presso gli scali aeroportuali, confermano l'opportunità di procedere ad una rivisitazione delle previsioni sanzionatorie, ritenendo un loro inasprimento indispensabile per garantire un adeguato presidio ad un settore molto "sensibile", atteso l'elevato valore dei beni potenzialmente oggetto di commercializzazione abusiva.

6. Conclusioni

Signor Presidente, Signori membri della Commissione, mi auguro di avere contribuito, attraverso questo mio intervento, a far luce su un fenomeno che si presta a **molteplici prospettive d'analisi**. Essere oggi qui, al cospetto di un consesso così autorevole, a ragionare di "**proposte concrete**", che supportino le attività investigative svolte sul territorio, rappresenta un importante

³² Art. 55, comma 9, del D.Lgs. 231/2007.

occasione di analisi e di approfondimento tematico. Per quanto di competenza, posso garantire che il Corpo proseguirà con il massimo impegno e dedizione nella propria missione al fine di garantire livelli di sicurezza e legalità sempre maggiori, in linea con gli obiettivi assegnati dall'Autorità di Governo, per il bene dei cittadini e del Paese.

Ringrazio per l'attenzione e resto a vostra disposizione per eventuali precisazioni.