

SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione Finanze e Tesoro

**Indagine conoscitiva
sui possibili fenomeni di riciclaggio connessi
all'imminente circolazione dell'euro nel nostro paese**

Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Antonio Finocchiaro

Roma, 25 ottobre 2001

SOMMARIO

1. Premessa
2. I controlli antiriciclaggio
3. Le Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette
4. Le innovazioni tecnologiche e operative
5. Il centri *off-shore* e i paesi "non cooperativi"
6. Il passaggio all'euro
7. Le cautele antiriciclaggio
8. I nuovi fronti: il finanziamento al terrorismo internazionale

Conclusioni

Ringrazio Lei, Signor Presidente, e i componenti della VI Commissione del Senato per l'invito, rivolto alla Banca d'Italia, a fornire il proprio contributo all'indagine conoscitiva sui possibili fenomeni di riciclaggio connessi con la messa in circolazione dell'euro nel nostro paese.

La Banca è fra le istituzioni più impegnate nell'attività di conversione della moneta nazionale. Essa è conscia del fatto che tale operazione può costituire l'occasione per cambiare nel segno monetario comune anche i proventi di attività illegali. Il contante andrà materialmente sostituito; la quota depositata in conti bancari o investita in strumenti finanziari verrà automaticamente ridenominata in euro.

Il coinvolgimento, anche inconsapevole, di un intermediario in operazioni di riciclaggio è incompatibile con una sana e prudente attività creditizia, indirizzata alla ricerca dell'efficienza e della redditività, da perseguire con politiche aziendali attente a una corretta gestione del rischio; interessi impropri, non compatibili con le finalità aziendali, le sono, le devono essere, estranei.

La Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano dei Cambi hanno delineato un quadro regolamentare stringente; hanno sollecitato gli intermediari ad un più intenso impegno per ostacolare il tentativo di passaggio al mondo legale del denaro originato da attività criminali.

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

A tal fine appare utile fornire alla Commissione riferimenti generali sull'azione di prevenzione del riciclaggio nel nostro paese. Mi soffermerò, quindi, su quanto si sta facendo, in

materia, in relazione al cambio della moneta. Concluderò con alcuni cenni all'azione avviata per l'individuazione delle fonti di finanziamento del terrorismo internazionale.

Al fine di lasciare spazio a eventuali domande e tenendo conto degli interventi dei rappresentanti delle istituzioni che mi hanno preceduto, illustrerò gli aspetti di maggiore utilità ai fini dell'indagine conoscitiva. Ulteriori informazioni sono contenute nel testo predisposto per l'audizione.

1. Premessa

Globalizzazione dell'economia, liberalizzazione dei movimenti di capitale, nuove tecnologie, Unione europea sono fra i fattori che hanno agevolato lo sviluppo di un mercato globale della finanza. Questo offre agli intermediari maggiori opportunità operative; consente un'allocazione più efficiente delle risorse, da orientare ad investimenti che presentano le migliori prospettive di rendimento.

Operatori in grado di muovere ingenti fondi di matrice criminale costituiscono una minaccia per il sistema finanziario; alterano il corretto operare della concorrenza; determinano inefficienze allocative e gestionali.

Tale condotta va contrastata, senza ostacolare né la libera circolazione dei capitali né le condizioni di competitività degli operatori.

L'efficacia dell'azione antiriciclaggio richiede a livello internazionale l'adozione di norme uniformi in grado di evitare asimmetrie nelle regolamentazioni e possibilità di arbitraggio fra le stesse; necessita altresì della collaborazione delle autorità giudiziarie, investigative e di vigilanza, pur in una condizione di salvaguardia delle loro specificità operative.

2. I controlli antiriciclaggio

2.1 A livello internazionale

La collaborazione fra i paesi in funzione antiriciclaggio ha avuto un forte impulso da parte dell'OCSE con la costituzione del GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale). Il Gruppo svolge un'azione di sensibilizzazione, di stimolo alla cooperazione, di valutazione dell'adeguatezza dei sistemi nazionali; a tal fine ha emanato raccomandazioni che costituiscono i fondamentali presìdi antiriciclaggio. Il GAFI è ora impegnato nell'analisi dell'operatività dei centri *off-shore* e sta ampliando le proprie competenze all'attività di contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale.

Anche l'Unione europea ha da tempo adottato una direttiva (la n. 91/308 del 10 giugno 1991) che costituisce un punto di riferimento per evitare l'uso del sistema finanziario a scopi di riciclaggio. Essa prevede meccanismi di collaborazione tra autorità amministrative e intermediari, basati su specifici obblighi di identificazione della clientela e di segnalazione di "ogni fatto che possa costituire indizio di un riciclaggio".

È in corso di approvazione una nuova direttiva, che amplia il concetto di reato presupposto del riciclaggio ed estende i presìdi normativi alle persone che svolgono attività coinvolgibili in azioni di riciclaggio ¹.

¹ In tale ambito rientrano anche i professionisti legali indipendenti, vale a dire i notai e i professionisti che forniscono consulenza contabile e legale. Con riferimento agli avvocati, la proposta di direttiva chiarisce che sfuggono agli obblighi di segnalazione le informazioni ricevute dai clienti nell'ambito o a causa di procedimenti giudiziari. Proprio la definizione di tali limiti agli obblighi segnalatici ha determinato ritardi nell'approvazione della direttiva.

Nell'ottobre dello scorso anno l'Unione europea ha indicato i principi e le regole ai quali deve conformarsi la collaborazione tra le autorità antiriciclaggio degli Stati membri. Queste ultime, denominate "unità di informazione finanziaria", sono individuate nelle autorità nazionali deputate a ricevere, approfondire e trasmettere agli organi competenti le segnalazioni di operazioni sospette.

Infine, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, nell'ambito dei *Core Principles for Effective Banking Supervision* formulati nel 1997, ha sollecitato le banche ad adottare "politiche, prassi e procedure" idonee ad assicurare la conoscenza del cliente e a "promuovere elevati standard etici e professionali" per evitare l'utilizzo del sistema creditizio a scopi criminali.

Iniziative analoghe sono state assunte dallo IOSCO, organismo che raggruppa le autorità di vigilanza dei mercati finanziari.

2.2 A livello interno

La regolamentazione italiana in materia di antiriciclaggio è il risultato di un impegno del legislatore e degli organi ai quali è affidata la normativa secondaria; distingue tra repressione e prevenzione del fenomeno; recepisce le principali indicazioni maturate nelle sedi internazionali.

La prevenzione poggia, da un lato, sulla indicazione di limiti all'uso del contante e degli strumenti di pagamento anonimi ²

² La legge n. 197 del 1991 prevede: a) il divieto di trasferimento tra privati di denaro e di titoli al portatore di importo complessivamente superiore a venti milioni di lire; b) l'obbligo di indicare il nome e la ragione sociale del beneficiario di un pagamento e di apporre la clausola di non trasferibilità ai vaglia e agli assegni superiori al medesimo importo; c) un limite massimo di venti milioni per il saldo dei libretti di risparmio al portatore.

nonché sull'obbligo di identificazione della clientela e registrazione dei dati in archivi informatici ³; dall'altro, sui doveri di segnalazione delle operazioni anomale da parte degli intermediari.

I controlli sul rispetto della normativa antiriciclaggio sono affidati all'Ufficio Italiano dei Cambi, d'intesa con le autorità di vigilanza di settore, con riferimento agli intermediari abilitati; al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza nei confronti di tutti gli altri soggetti.

Sono altresì assegnate all'UIC le funzioni di analisi statistica volte a individuare indizi di riciclaggio su base territoriale e, dal 1997, di approfondimento delle segnalazioni ricevute dagli intermediari. La Banca d'Italia comunica all'Ufficio le operazioni anomale rilevate nell'esercizio dei controlli di vigilanza e collabora all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette.

La legge finanziaria per il 2001 ha inoltre riconosciuto all'UIC il ruolo di "unità di informazione finanziaria" nazionale.

La collaborazione degli intermediari finanziari richiede l'adozione, da parte degli stessi, di misure idonee a garantire

È previsto un obbligo di canalizzazione delle operazioni finanziarie rilevanti attraverso intermediari abilitati, individuati per legge negli uffici della Pubblica amministrazione e negli intermediari vigilati, quali le banche, le imprese di investimento, le società di gestione del risparmio e le imprese assicurative. Possono essere abilitati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del Testo unico bancario.

³ L'identificazione consiste nella raccolta da parte dell'intermediario dei dati identificativi della clientela e delle informazioni attinenti all'operazione; la registrazione si sostanzia invece nell'introduzione dei dati raccolti negli appositi archivi informatici. Tali obblighi sussistono in caso di: a) effettiva trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento di importo, singolarmente o complessivamente (cosiddette operazioni frazionate), superiore alla somma di venti milioni di lire, a prescindere dalle modalità di esecuzione dell'operazione; b) apertura di conti, depositi e altri rapporti continuativi, indipendentemente dall'entità della somma movimentata.

l'anonimato dei dipendenti che effettuano le segnalazioni. L'interposizione dell'Ufficio Italiano dei Cambi tra segnalante e organi inquirenti innalza il livello di riservatezza; è necessario che questi ultimi si attengano rigidamente ai presìdi normativi esistenti a tutela di tale condizione.

Al fine di assicurare maggiore efficacia all'azione di prevenzione ed eliminare condizioni di disparità fra operatori, nel 1999, anticipando istanze comunitarie, i presìdi antiriciclaggio sono stati estesi a soggetti che esercitano attività non finanziarie ritenute particolarmente rilevanti ⁴.

Tra il 1991 e il 1997 le segnalazioni di operazioni sospette sono state circa 8.000; dopo la riforma del 1997, l'UIC ne ha ricevute circa 16.000. All'incremento della numerosità si accompagna una migliore qualità delle segnalazioni; ne ha tratto giovamento l'efficacia dell'analisi.

La possibilità, di recente concessa dalla legge, di archiviare le segnalazioni di operazioni sospette irrilevanti consente ora all'Ufficio di concentrare le proprie risorse sull'esame di quelle che, con maggiore probabilità, celano attività di riciclaggio.

L'attività degli intermediari risulterebbe più efficace in presenza di una maggiore informativa sull'esito delle segnalazioni effettuate. Consentirebbe sia di affinare i processi valutativi in essere presso gli intermediari stessi sia di preservare le relazioni commerciali con il cliente in caso di archiviazione della segnalazione.

⁴ Tali soggetti vengono individuati, dal decreto legislativo n. 374/99, in aziende impegnate nel recupero di crediti, custodia e trasporto valori, commercio di cose antiche, fabbricazione e commercio di oro e oggetti preziosi, gestione di case d'asta, gallerie d'arte o di case da gioco, oltre che in agenzie per la mediazione immobiliare o creditizia. La relativa normativa di attuazione non è stata ancora emanata.

3. Le Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette

Per rafforzare i presìdi contro l'impiego degli intermediari creditizi a fini di riciclaggio, la Banca d'Italia ha diffuso nel 1993 un documento contenente indicazioni, successivamente aggiornate e integrate, per la segnalazione delle operazioni sospette, il cosiddetto "Decalogo".

Nello scorso gennaio è stata divulgata una versione rinnovata del documento, che rimarca, fin dalla titolazione, il carattere prescrittivo delle disposizioni. Le "Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette", dirette agli operatori bancari, finanziari e assicurativi, indicano agli stessi gli obiettivi da raggiungere: conoscenza della clientela, funzionamento dei controlli interni, definizione di efficaci procedure di segnalazione ⁵.

Questi obiettivi sono coerenti con quelli che vanno posti in essere dagli intermediari nelle relazioni d'affari con la clientela.

Le Istruzioni prevedono l'individuazione di un "responsabile aziendale dell'antiriciclaggio", posto a capo di un'apposita struttura incaricata anche dei contatti con l'UIC, al quale è

⁵ Le "Istruzioni" prevedono l'adozione, da parte degli intermediari, di iniziative per affinare la conoscenza della clientela; ingiustificate incongruenze rispetto alle evidenze riguardanti le caratteristiche soggettive, il profilo economico e la normale operatività del cliente richiedono l'attivazione della procedura di segnalazione.

I controlli interni devono garantire la corretta esecuzione delle operazioni e l'affidabilità dei flussi informativi; rilievo è attribuito alla realizzazione di specifici programmi di addestramento del personale; carattere di novità rivestono le indicazioni volte a prevenire o a rilevare episodi di infedeltà da parte di dipendenti e collaboratori.

La procedura di segnalazione deve prevedere un numero contenuto di livelli valutativi, momenti di verifica e di controllo, la possibilità di ricostruire su base documentale l'iter delle analisi.

rimessa la valutazione complessiva delle operazioni con profili di anomalia.

Sempre nelle Istruzioni vengono riportati indicatori di anomalia in presenza dei quali gli intermediari devono valutare se procedere alla segnalazione ⁶.

4. Le innovazioni tecnologiche e operative

L'esame dei profili economico, finanziario e operativo del cliente necessita di un patrimonio di dati correttamente rilevato, aggiornato e gestito in forma accentrata ⁷.

⁶ Gli indicatori riguardano le tecniche volte a dissimulare la natura e le finalità delle operazioni o l'effettivo titolare del rapporto, gli artifici tesi a frazionare l'importo delle movimentazioni, le operazioni inusuali ovvero con configurazione illogica.

Nelle operazioni in strumenti finanziari, si chiede di vagliare quelle in valori mobiliari che non transitano per il conto del cliente o che riguardano titoli esteri di scarsa diffusione; va valutato il ricorso a tecniche di cointestazione dei contratti aventi a oggetto strumenti finanziari ovvero le variazioni delle intestazioni degli stessi senza plausibili giustificazioni.

Si deve dare rilievo ai comportamenti che denotano l'intento di occultare informazioni essenziali nonché alle operazioni con controparti insediate in zone di traffico di stupefacenti o di contrabbando di tabacchi.

Particolare attenzione va dedicata alle operazioni in contanti o in titoli al portatore: prelevamenti e versamenti di somme in contanti ovvero il loro utilizzo in sostituzione di altri mezzi di pagamento, presentazione di titoli ancora in circolazione, richieste di numerosi titoli al portatore sono tutti indici di comportamenti che necessitano di specifiche giustificazioni.

Sono state enucleate le principali caratteristiche dei rapporti che potrebbero sottendere fatti di usura, sia per quanto riguarda i movimenti del conto del sospetto usuraio, sia per i casi in cui un cliente in difficoltà disponga repentinamente di impreviste disponibilità finanziarie.

Specifiche indicazioni sono fornite con riferimento ad anomalie nella gestione di polizze assicurative e nei rapporti di capitalizzazione.

Viene specificato che le indicazioni contenute nelle Istruzioni possono risultare utili anche per l'individuazione e la segnalazione di operazioni sospette da parte dei soggetti previsti dal decreto legislativo n. 374 del 1999.

⁷ I dati vanno integrati da informazioni sulla situazione economica dell'interessato, sui soggetti collegati, sui legami contrattuali, finanziari e commerciali; informazioni possono ottenersi da altri intermediari del gruppo di appartenenza o da punti operativi esteri; sono da valutare le indicazioni desumibili sulla piazza e da notizie di stampa, nonché le informazioni relative a procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione.

Il diffondersi dei conglomerati finanziari, presenti in paesi diversi e costituiti da società operanti in differenti settori economici, rende più complessa l'individuazione delle relazioni interne al conglomerato stesso nonché degli effettivi profili di rischio dell'impresa.

L'attribuzione a terzi della gestione del sistema informativo aziendale non elimina le responsabilità, che restano attribuite al vertice aziendale; non deve incidere negativamente sulla conoscenza della clientela da parte dell'intermediario.

Specifiche cautele devono accompagnare l'utilizzo di nuovi canali distributivi, quali la rete Internet, nei quali la delocalizzazione geografica e la spersonalizzazione del rapporto influiscono negativamente sulla conoscenza delle condizioni economiche della clientela e delle motivazioni delle operazioni richieste ⁸.

Allo scopo di prevenirne un uso illecito, particolari cautele sono richieste agli intermediari nell'utilizzo di mezzi di pagamento elettronici ⁹.

Le "Istruzioni" sottolineano, infine, il ruolo di ausilio che le procedure automatiche di rilevazione dei profili di anomalia rivestono ai fini dell'individuazione delle operazioni da segnalare; la mancata rilevazione automatica di un'operazione non giustifica l'assenza di valutazioni delle anomalie.

5. I centri *off-shore* ed i paesi "non cooperativi"

Nel sistema finanziario internazionale l'intensa attività di intermediazione dei centri *off-shore* riflette in parte l'elevata efficienza di questi mercati soprattutto per i prodotti innovativi. In taluni casi, peraltro, l'afflusso di capitali è

⁸ L'esame statistico delle operazioni effettuate, i contatti personali con la clientela, le verifiche eseguite sulla provenienza delle disponibilità finanziarie, specie se significative, e sulle transazioni ripetitive possono offrire utili elementi di valutazione. La prudenza nei confronti delle operazioni effettuate con modalità telematica deve consigliare di rifiutare quelle non suffragate da adeguate informazioni.

⁹ In tema di commercio elettronico e in linea con gli orientamenti comunitari, le "Istruzioni" individuano profili di anomalia a fronte di volumi di vendita eccessivi ovvero di richieste di rimborso di moneta elettronica frequenti o di elevato ammontare.

riconducibile alla contenuta imposizione fiscale, a un basso grado di regolamentazione, a regimi di tutela del segreto bancario particolarmente stringenti.

Destano preoccupazione gli ostacoli che i centri *off-shore* frappongono sovente all'esercizio della vigilanza sulle banche internazionali e sulle imprese finanziarie ivi insediate; in alcuni casi, la qualità dei controlli è inferiore agli standard definiti dalla comunità finanziaria internazionale ¹⁰.

Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e il *Financial Stability Forum* hanno esaminato la rispondenza della normativa dei centri *off-shore* ai principi base della vigilanza bancaria. Alcuni centri esercitano una vigilanza adeguata sul sistema finanziario e partecipano alle iniziative internazionali volte a migliorare la qualità dei controlli; altri presentano rilevanti carenze negli assetti istituzionali e nella normativa.

Allo scopo di sollecitare una più completa adesione agli standard internazionali, nel maggio del 2000 il *Financial Stability Forum* ha classificato i centri *off-shore* in tre gruppi, in relazione alla qualità della vigilanza e della cooperazione prestata alle autorità di controllo estere. L'iniziativa ha indotto gli organi di vigilanza dei principali centri a dichiarare la disponibilità ad adeguare le normative ai principi internazionali di vigilanza.

¹⁰ L'attività delle banche italiane con controparti residenti nei centri *off-shore* risulta limitata. La loro quota di mercato si mantiene intorno al 2 per cento, a fronte di valori di molto superiori rilevati nello scorso giugno per le banche dei principali paesi europei.

La Banca d'Italia ha valutato l'opportunità di precludere l'accesso delle banche italiane ai centri *off-shore* ma ha preferito seguire il principio della severa selezione degli intermediari, individuando quelli meglio organizzati e più affidabili. L'esclusione delle nostre banche da tali mercati avrebbe infatti comportato una riduzione del loro ruolo internazionale e inciso sulla loro capacità innovativa.

Le esperienze investigative sottolineano che taluni centri *off-shore* rappresentano un varco attraverso il quale i capitali di origine illecita fanno ingresso nei circuiti finanziari internazionali.

In ambito GAFI sono stati definiti i criteri volti a individuare "paesi e territori non cooperativi"; nel giugno del 2000, al termine di una prima fase dei lavori, ne sono stati identificati 15 , inclusi alcuni centri *off-shore*.

La Banca d'Italia ha diffuso nel sistema finanziario italiano la lista di tali territori. Gli intermediari sono stati richiamati all'osservanza di specifiche cautele nelle relazioni d'affari con soggetti residenti o provenienti da paesi dotati di legislazioni antiriciclaggio inadeguate.

Il GAFI valuta se i territori ritenuti "non cooperativi" adottano provvedimenti idonei, ove correttamente applicati, a superare le carenze rilevate e procede all'esame di altri territori. A seguito di tale azione, alcuni sono stati rimossi dalla lista, altri vi sono stati inclusi. Attualmente, la lista è composta da 19 paesi ¹¹.

6. Il passaggio all'euro

Ho già detto che la Banca d'Italia è tra i soggetti maggiormente impegnati affinché le operazioni di sostituzione delle banconote in lire con quelle in euro avvengano secondo criteri di funzionalità e sicurezza.

In una recente audizione presso le Commissioni V[^] e VI[^] della Camera dei Deputati ho fornito tutte le informazioni concernenti

¹¹ Cook Islands; Dominica; Egitto; Filippine; Guatemala; Grenada; Indonesia; Israele; Libano; Marshall Islands; Myanmar; Nauru; Nigeria; Niue; Russia; St. Kitts and Nevis; St. Vincent and the Grenadines; Ucraina; Ungheria.

l'impegno dell'Istituto e del sistema bancario nell'assicurare un'offerta di banconote in euro adeguata per quantità, qualità e distribuzione sul territorio.

Ritengo che la facile reperibilità del testo dell'intervento possa esimermi dal ripeterne il contenuto. Sono pronto, naturalmente, a rispondere a ogni quesito sui diversi aspetti dell'operazione di cambio della moneta.

Aggiungo, a integrazione di quanto detto nell'altro ramo del Parlamento, che il decreto-legge n. 350 del 2001, in fase di conversione, ha completato il quadro normativo per la transizione, consentendo agli intermediari di pianificare le attività conclusive.

Ha trovato riconoscimento il principio del silenzio-assenso per la conversione in euro dei conti della clientela; è stata definita l'operatività bancaria di fine anno; è attribuita alla Banca d'Italia la possibilità di stabilire, in conformità alle decisioni assunte dal SEBC, i giorni di chiusura del sistema dei pagamenti denominato BIREL; le banconote e le monete in euro vengono equiparate 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 prima della sua entrata in vigore.

Il provvedimento detta anche norme volte a consentire l'emersione e la conseguente regolarizzazione delle attività detenute all'estero da soggetti residenti in Italia, che abbiano esportato o detenuto all'estero capitali e attività in violazione delle restrizioni valutarie e degli obblighi tributari previsti dal cosiddetto "monitoraggio fiscale", nonché degli obblighi di dichiarazione dei redditi imponibili di fonte estera.

Il decreto-legge precisa che le citate operazioni "non costituiscono di per sé elemento ai fini della valutazione dei profili di sospetto" per la segnalazione all'UIC. Resta ferma la valutazione degli altri elementi previsti dalla disciplina antiriciclaggio.

7. Le cautele antiriciclaggio

Ho già riferito che il passaggio alla moneta unica implica la necessità di convertire in euro le disponibilità in lire o in altre valute dell'Eurosistema da chiunque possedute.

Non è da escludere che operazioni di sostituzione siano state già avviate, sia pure con gradualità ¹².

Il rischio di riciclaggio nella fase di conversione rileva sotto due aspetti. Da un lato, può fornire l'occasione per "ripulire" proventi illeciti, approfittando di smagliature nella rete di protezione e di disfunzioni operative; dall'altro, costituisce un'opportunità per le autorità impegnate nell'azione di lotta alla criminalità.

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

¹² Da parecchi mesi i tassi di variazione mensile delle banconote in circolazione risultano, in molti paesi dell'Unione europea negativi. Sia pure con un certo ritardo anche nel nostro paese l'andamento della domanda di banconote ha fatto registrare in media, nei primi 9 mesi dell'anno, tassi di crescita pari a meno di metà di quelli dello stesso periodo del 2000. A settembre la crescita è risultata pari a zero. Dall'inizio di ottobre, la domanda registra una crescita negativa dovuta a un modesto incremento dell'introito ed una più consistente flessione dell'esito dalle casse della Banca d'Italia. Tale andamento, benché appena iniziato, sembrerebbe confermare quanto ipotizzato nel testo.

Per i primi la sostituzione della moneta costituisce un banco di prova per valutare l'efficacia delle procedure e dei controlli adottati.

Quanto alle autorità, anche nel nostro paese, al pari di quanto sta avvenendo in tutto l'Eurosistema ¹³, sono state assunte iniziative volte a prevenire atti illeciti e assicurare piena trasparenza alle operazioni di conversione.

Rilevanti sono le disposizioni del Comitato euro, costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in tema di modalità di cambio delle banconote e monete in lire: esse limitano le operazioni di conversione materiale effettuate dalla clientela bancaria senza transitare per il conto corrente, ferme restando le incombenze previste dalla normativa antiriciclaggio ¹⁴.

Fra le causali da utilizzare per le segnalazioni statistiche, l'UIC ha stabilito che gli intermediari indichino specificamente la conversione delle banconote di un qualsiasi paese dell'Eurosistema. L'analisi delle operazioni effettuate potrebbe far emergere fenomeni meritevoli di approfondimento.

Le già citate "Istruzioni operative", emanate dalla Banca d'Italia, contengono specifici indici per la valutazione di profili di anomalia nelle operazioni di cambio di banconote in

¹³ Da un'indagine avviata dalla Banca centrale europea con riferimento alle iniziative di prevenzione del riciclaggio nella fase di introduzione dell'euro emerge una notevole preoccupazione sui rischi di tale operazione. La BCE ha richiamato l'attenzione dei sistemi bancari interessati sull'opportunità di incoraggiare l'uso dei conti bancari per effettuare le operazioni di cambio, evitare i rapporti con clienti occasionali, prestare attenzione ai tentativi di frazionamento degli importi, effettuare con immediatezza le segnalazioni in caso di sospetti, evitare il coinvolgimento dei cambiavalute.

¹⁴ Il cambio delle lire con gli euro è consentito fino a un massimale giornaliero di un milione di lire, qualora non venga fornito preavviso di almeno un giorno. I non clienti potranno cambiare gratuitamente fino a un massimo di cinquecentomila lire giornaliere.

lire o valuta comunitaria contro euro o valute non comunitarie ¹⁵. È attribuita rilevanza alla frequenza e alla significatività dell'importo delle operazioni, alla circostanza che l'operazione sia effettuata senza transitare per un conto corrente.

Quanto alle operazioni che potrebbero nascondere azioni di riciclaggio occorre distinguere fra fase preparatoria e di transizione e fase successiva alla cessazione del corso legale della lira.

Nella prima il presidio è fornito dalla ordinaria normativa antiriciclaggio. Inusuali richieste di valute di paesi non comunitari, dollari in particolare, ovvero di titoli al portatore devono richiamare l'attenzione degli operatori. Il ricorso a tecniche di frazionamento degli importi richiede alle banche specifiche valutazioni.

L'esigenza di disfarsi, con urgenza, dei capitali illeciti potrebbe determinare un aumento delle operazioni non convenienti in termini economici: ad esempio, acquisto di strumenti finanziari a prezzi molto discosti da quelli di mercato.

Afflussi significativi e ingiustificati di denaro potrebbero interessare anche settori non finanziari, quali il mercato immobiliare ¹⁶ nonché quello degli oggetti di elevato valore. Opportuna è stata in tal senso l'estensione dei presidi

¹⁵ L'adeguatezza della disciplina e dei controlli antiriciclaggio nazionali dovrebbe escludere fenomeni rilevanti di conversione in Italia di banconote in valuta di altri paesi comunitari: operazioni della specie, soprattutto se coinvolgono "valute forti", denunciano specifici profili di anomalia.

¹⁶ Il mercato immobiliare ha fatto registrare nell'ultimo anno una crescita del volume di affari, alla quale si è accompagnato un aumento delle operazioni creditizie a medio-lungo termine (mutui ipotecari in particolare).

La difficoltà di accertare il reale valore del totale delle transazioni immobiliari rende difficile stabilire una correlazione fra tale valore e quello dei mutui erogati. Ove la differenza fra i due importi fosse rilevante si potrebbe anche ipotizzare - in aggiunta alla quota attinta dalle disponibilità liquide dell'acquirente che caratterizza, in genere, le transazioni immobiliari - un impiego di somme in contanti derivanti da attività illecite. È, questa, soltanto un'ipotesi che andrebbe approfondita.

antiriciclaggio, effettuata dal decreto legislativo n. 374 del 1999, al settore della mediazione immobiliare e del commercio di beni di rilevante valore e di preziosi.

Dopo il 28 febbraio 2002, le banconote in lire potranno essere convertite in euro, fino al 1° marzo 2012, presso le filiali della Banca d'Italia; l'assolvimento degli obblighi antiriciclaggio sarà rigoroso.

Nel quadro delineato potrebbero sfuggire ai controlli 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. Ove si trattasse di lire, un'attenta verifica dei flussi di banconote provenienti dall'estero potrebbe consentire di individuare eventuali fenomeni anomali ¹⁷.

8. I nuovi fronti: il finanziamento al terrorismo internazionale

I tragici episodi che hanno colpito gli Stati Uniti d'America hanno rafforzato la consapevolezza che la lotta alla criminalità e al terrorismo deve fondarsi, oggi più che in passato, su una stretta cooperazione internazionale e sul congiunto sforzo di autorità investigative, giudiziarie e finanziarie. In tale contesto è stato richiesto a tutti gli Stati un rinnovato impegno nel contrastare il riciclaggio dei capitali di origine illecita e nell'individuare le fonti di finanziamento del terrorismo.

¹⁷ Dal 1° gennaio 1999 le banche centrali dell'Eurosistema si scambiano tutte le valute estere, introitate direttamente o ad esse pervenute tramite il sistema bancario. La rimessa alla Banca d'Italia di banconote italiane da parte dei paesi dell'area ha fatto registrare, nei primi 9 mesi dell'anno in corso, un ulteriore incremento rispetto all'analogo dato dello scorso anno (3.310 miliardi di lire contro 2.986). I flussi provengono essenzialmente dalla Germania (oltre il 70% che verosimilmente contiene rimesse di banconote in lire a loro volta provenienti dalla Svizzera) e dalla Francia.

Le iniziative assunte implicano un salto di qualità nella disciplina e nei meccanismi operativi dell'attività di prevenzione e repressione.

Ai fini di una tempestiva segnalazione all'UIC, gli intermediari sono stati chiamati a esaminare con sollecitudine i rapporti in essere e le operazioni effettuate con persone, enti e società collegati ad eventi terroristici. Tali verifiche vanno effettuate con riferimento agli elenchi allegati ai Regolamenti comunitari recanti provvedimenti restrittivi nei confronti dei talebani dell'Afghanistan e alle liste di soggetti "sospetti" stilate in ambito comunitario o da autorità investigative statunitensi.

I Regolamenti comunitari, emanati per dare attuazione ad analoghe risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, prevedono misure di embargo e il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie posseduti o controllati, direttamente o indirettamente, presso banche e altre istituzioni presenti nel territorio degli Stati membri ¹⁸.

In tale contesto il decreto-legge n. 353, in fase di conversione, ha sancito la nullità degli atti compiuti in contrasto con le disposizioni dei richiamati Regolamenti, stabilito le sanzioni amministrative applicabili in caso di violazioni, previsto 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.

¹⁸ Nell'intento di recidere le fonti di finanziamento delle organizzazioni terroristiche, la Commissione europea ha presentato al Consiglio dell'Unione una proposta di regolamento che contempla il congelamento dei fondi e della prestazione di servizi finanziari nei confronti di una lista di nominativi già interessati da analoghi provvedimenti restrittivi delle autorità statunitensi.

La flessibilità della vigente disciplina antiriciclaggio consente di "bloccare", sia pure temporaneamente, le disponibilità finanziarie di soggetti sospetti, pur se non inclusi nei menzionati elenchi. L'UIC può sospendere l'operazione sospetta per 48 ore, per consentire l'eventuale sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria.

Al fine di rafforzare e coordinare l'azione di contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale, il Consiglio dei Ministri, con decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, ha istituito un Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), presieduto dal Direttore generale del tesoro e composto da rappresentanti dei Dicasteri competenti per materia, della Banca d'Italia, dell'UIC e della Guardia di Finanza. Il Comitato potrà acquisire dati e informazioni dalle pubbliche amministrazioni, chiedere accertamenti all'UIC e alla Guardia di Finanza, trasmettere informazioni al Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza (CESIS).

Conclusioni

L'azione delle autorità impegnate nel contrastare il fenomeno del riciclaggio non può prescindere dalla conoscenza degli aspetti qualitativi, oltre che quantitativi, dei fenomeni sottostanti. A tal fine esse mantengono con gli intermediari un dialogo continuo nel quale fiducia e riservatezza sono funzionali alla significatività delle informazioni.

La sana e prudente gestione degli intermediari, la tutela della stabilità e dell'efficienza del sistema creditizio e finanziario presuppongono l'integrità e l'indipendenza dei soggetti vigilati rispetto ad ogni impropria interferenza, in primo luogo quella di natura criminale.

L'integrazione dei mercati e l'affievolirsi delle segmentazioni degli stessi rendono sempre più necessari stretti rapporti di collaborazione tra le autorità di vigilanza a livello internazionale, lo scambio fra le stesse di notizie riservate, 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; costituiscono uno dei momenti di accelerazione del processo di integrazione fra le economie europee.

La complessa e delicata situazione organizzativa e operativa che riguarderà gli intermediari potrebbe spingere i detentori di disponibilità di origine illecita a disfarsene utilizzando i vari canali del circuito finanziario.

Le autorità di vigilanza dei paesi dell'area sono impegnate a contrastare tale fenomeno utilizzando tutti gli strumenti disponibili. Le normative antiriciclaggio nazionali, in genere ispirate a principi sovranazionali, appaiono già oggi abbastanza omogenee fra loro, anche se ulteriori progressi sono possibili. Risultano idonee, se applicate con attenzione, a intercettare operazioni sospette.

Un'apposita azione formativa è stata avviata in materia dalla Banca d'Italia e dall'UIC a favore del personale degli intermediari finanziari. L'impegno di questi ultimi sarà gravoso ma resta insostituibile.

L'attività investigativa rimane fondamentale.