

come un soggetto indebitato. L'esperienza, anche italiana, ci consente di individuare sempre più numerosi reperti in questo senso. Ci si presenta dinanzi al sistema bancario, si rappresenta un progetto imprenditoriale e si dice che non si ha il denaro per svolgere questo tipo di attività però si afferma, contemporaneamente, di disporre su piazze estere, presso primari corrispondenti esteri, di garanzie che possono giustificare l'elargizione di un mutuo. Tutta la fase del riciclaggio consiste quindi nella discussione del mutuo, che può avere un tasso di interesse di mercato, o anche un tasso di interesse particolarmente esoso, ma è chiaro che al soggetto che chiede il mutuo per fare un'operazione di riconversione di denaro sporco non interesserà spuntare il punto percentuale.

Vi sono allora due possibilità, una volta che il mutuo sia stato concesso: o l'operazione fallisce, e allora verrà escussa la garanzia attraverso il sistema delle compensazioni interbancarie, e da questo punto di vista possiamo dire che il riciclaggio è avvenuto. Dalla piazza *off-shore* il valore corrispondente a quella allocazione è entrato nel sistema bancario e quindi nella piena disponibilità del soggetto che aveva chiesto e ottenuto il mutuo. Oppure, più semplicemente, il denaro posto a garanzia sotto forma originaria di certificazione di deposito non viene escusso, perché il ciclo economico che deriva dalla libera disponibilità di denaro pulito si avvia; nasce e così si sviluppa una impresa che ha un'origine criminale, ma che da quel momento in poi giocherà apparentemente secondo le regole del mercato.

Questo è un sistema che possiamo ritenere lontanissimo dalla possibilità di essere individuato a livello del cosiddetto *front office*, del lavoro esecutivo delle banche: nessun cassiere infatti intercetterà questo sistema. Se questo è vero, la legislazione antiriciclaggio ricorda un po' il deserto dei tartari, perché i tartari non passeranno da questa strada, avendo aggirato completamente tutto il sistema di allerta; quel che circola sono le garanzie, e la circolazione delle garanzie non è un'operazione di esecutivo, di contatto con il pubblico, e quindi tutta la problematica si sposta nel settore direzionale delle banche. Su questo, ovviamente, il dibattito si apre. Probabilmente nel nostro ordinamento, e non solo

---

- 154 -

---

nel nostro, bisognerà individuare forme di censimento e di osservazione della circolazione delle garanzie.

Passo rapidamente ad altre questioni; anzitutto a quella del commercio internazionale. Il sistema normativo dei paesi dell'area GAFI è tutto costruito su questo indice fondamentale di comportamento degli intermediari espresso dalla frase: *conosci il tuo cliente*. Un soggetto economicamente in grado di giustificare transazioni anche rilevanti passa sostanzialmente inosservato nel sistema bancario. Chi ha un'attività economica, chi ha un'attività commerciale, chi fa del *trading* può giustificare movimenti di grandi quantità di denaro, soprattutto quando l'impresa che si presenta nel sistema di intermediazione finanziaria può, in maniera tollerabile, dare contezza della presenza di denaro contante. Pensate ai vari settori della distribuzione; per fare un esempio immediato, in tutta la vicenda chiamata «*Pizza Connection*» non vi era un particolare amore per la pizza, ma vi era semplicemente la necessità di disporre di un grande *network* di punti di commercio che potessero giustificare la disponibilità di denaro contante in un paese come gli Stati Uniti dove con la carta di credito si compra tutto, tranne che la pizza e le patatine.

Questo vuol dire che il commercio internazionale, quello nazionale, e in generale il *trading* diventa un'area di grande interesse per i riciclatori. Penso ad esempio alle indagini sul traffico di taluni metalli preziosi, sul commercio internazionale dell'oro, per esempio, che è uno dei settori nei quali i narcotrafficanti ci hanno insegnato quanto potesse essere matura la loro tecnica di riciclaggio.

Anche qui nuove problematiche si affacciano per il legislatore, nuovi temi in materia di regolamentazione, e la questione centrale è rappresentata dai trasferimenti elettronici dei fondi. Il trasferimento elettronico dei fondi è la modalità naturale in un mercato integrato, globale. Le reti che soddisfano questa esigenza sono ancora poche, fortunatamente, e affidano alla messaggeria elettronica le informazioni che passano da una piazza all'altra per dare contezza di questo spostamento: si tratta di milioni di operazioni al giorno.

Una delle risposte possibili – e su questo ovviamente si può avviare una riflessione – e quella di definire *standards* più elevati di informazione nei trasferimenti elettronici dei fondi, cosiddetti *swift*, per evitare che queste transazioni del commercio nazionale e internazionale siano sostanzialmente prive di una giustificazione coerente e non lascino traccia, come a volte accade, delle parti effettive che hanno dato luogo alla transazione.

Altra questione: i mercati immobiliari. È vero, le grandi organizzazioni criminali, soprattutto quelle italiane, si allontanano sempre più dai mercati immobiliari perché le risposte delle misure di prevenzione in questo settore non si sono fatte attendere, e sono state molto rigorose. Tuttavia, il mondo dei mercati immobiliari è ancora particolarmente pericoloso, innanzitutto perché è attivissima questa forma di riciclaggio nei paesi dell'Est. Si sa addirittura che in quei paesi non solo si operano grandissime speculazione edilizie nei centri storici delle città, ma soprattutto si organizzano catene di acquisto per investimenti nei paesi occidentali. Di qui – apro una breve parentesi che chiudo subito – si affaccia un nuovo scenario: l'Italia non è solo il luogo dove si concepiscono le operazioni di riciclaggio che poi magari si effettuano in altri paesi del mondo, ma è il luogo dove avvengono le operazioni di riciclaggio di organizzazioni di altri paesi. Su questo bisogna avviare una riflessione perché siamo abituati a seguire i comportamenti dei gruppi criminali nazionali; siamo sempre più impegnati a interpretare i comportamenti dei gruppi criminali esteri che operano in Italia anche nel settore del riciclaggio, perché il nostro è un paese evoluto che dispone di grandissime risorse naturali e artistiche, di potenzialità legate all'industria del turismo, in sostanza di tutto quanto può interessare una grande organizzazione criminale per fare del *business*. Ad esempio, immaginate un'operazione di speculazione che si combini in qualche modo con la tendenza dei soggetti ad evadere il fisco. Una centrale criminale può decidere di acquistare una magnifica residenza, e allora se individua un proprietario disponibile a cedere questa magnifica residenza potrà concordare un prezzo e una modalità particolare di pagamento: una parte del prezzo di questo splendido edificio può essere pagata regolarmente, con una transazione per-

---

- 156 -

---

fettamente ordinaria, con un mezzo di pagamento ordinario da parte di una normale società immobiliare; un'altra parte di questo prezzo potrà essere versata in «nero» al proprietario dell'edificio e purtroppo nelle transazioni immobiliari molto spesso i pagamenti che risultano dagli atti di compravendita rappresentano entità e valori inferiori a quelli reali pagati dall'acquirente.

Orbene, possiamo accantonare il discorso del pagamento in nero per vedere cosa accade immediatamente dopo. L'edificio può essere ulteriormente abbellito e restaurato, per cui alla fine di questa operazione di recupero edilizio — immaginate cosa succede nei centri storici di alcune città, non solo in Italia, ma in tante parti del mondo — può essere reimmesso sul mercato ad un prezzo corrispondente al suo valore originario aumentato delle somme spese per portarlo ad un livello di ulteriore splendore. A quel punto, la transazione finale sarà regolare e consentirà alla società immobiliare, che ha concepito e realizzato l'operazione, di giustificare l'acquisizione di valori estremamente rilevanti. La parte di «nero» originario viene rappresentata nei libri contabili come profitto: si è trasformata una ricchezza certamente criminale in una ricchezza giustificata da un'operazione commerciale.

Mi occuperò, infine, rapidamente, di un altro aspetto. Nuove prospettive investono nuovi mercati mobiliari. Nella giornata di ieri il generale Mori ci ha anticipato questa importante tematica. Già vi sono dei segni nell'esperienza internazionale. L'FBI ha condotto — se ben ricordo — nello scorso anno un'importante operazione a Wall Street, chiamata «operazione Eldorado». Per la prima volta si è assistito ad un impegno estremamente concertato e complesso di centrali criminali peraltro di antiche origini italiane — mi riferisco a Cosa nostra italiana — che, dopo aver prescelto una serie di titoli tra i tantissimi oggetto di transazione su quella piazza finanziaria, hanno avviato una massiccia campagna di acquisti, determinando una grande lievitazione dei prezzi dei titoli di queste società, che addirittura sono aumentati di decine e centinaia di volte rispetto al loro valore ordinario. Si è poi avviata un'operazione di «centrifugazione» di queste azioni, con passaggi orizzontali rapidissimi a valori alti, e quando si è ritenuto giunto il momento dell'acquisizione degli utili corrispondenti a questa spe-

culazione, i titoli sono stati abbandonati, hanno perduto gran parte del loro valore e sono rimasti nelle mani dei più incauti speculatori che, al di fuori di questo disegno, si erano avvicinati a tale tipo di operazioni per trarne dei benefici, ovviamente molto limitati rispetto a quelli che era riuscita a trarne l'organizzazione criminale.

Probabilmente, l'«operazione Eldorado» non si sarebbe compiuta con le stesse caratteristiche nelle piazze finanziarie italiane; peraltro in Italia vi è solo una piazza borsistica principale che è quella di Milano, ma non prendiamo per ora in considerazione quelle minori, i cosiddetti «borsini». Tuttavia, qualcosa del genere non è accaduto solo a Wall Street; operazioni di riciclaggio connesse ai valori mobiliari sono state segnalate anche in altre parti del mondo e, non a caso, condotte da centrali criminali tecnologicamente molto evolute, cioè dotate di quello che fino a qualche tempo fa mancava ai nostri mafiosi: la cultura di impresa.

Il tema della cultura di impresa ci consente di chiudere brevemente questa introduzione osservando che l'assenza di tale tipo di cultura comporta necessarie alleanze. La nostra esperienza ci fa scoprire sempre più l'esistenza di un reticolo di alleati ben disposti a fornire tecnologie di *expertise* alle mafie che operano nel nostro paese e vi è una sostanziale sovrapposizione tra le strade del denaro «grigio», cioè quelle dell'evasione fiscale tradizionale, dei trasporti transfrontalieri e del collocamento del denaro all'estero, e le strade seguite dal denaro della mafia.

Il comportamento degli operatori torna pertanto al centro dell'attenzione; è difficile una documentazione di tipo obiettivo, legale, affidata a strumenti di legge, del comportamento degli operatori: si apre la problematica connessa alle linee guida. E in proposito vi è un elemento con il quale vorrei concludere questa introduzione. Qui è stata accennata la questione dell'aggiornamento delle linee guida del decalogo della Banca d'Italia. Il decalogo della Banca d'Italia, che ha una doppia edizione, ma sostanzialmente si colloca all'inizio degli anni Novanta (se ben ricordo, 1993-1994), ha avuto indubbiamente un grandissimo impatto sul nostro sistema e una grandissima importanza. Però, non sono riuscito a capire allora, così come non riesco a comprendere oggi,

come mai nell'adattamento in quel decalogo delle linee guida che erano state definite dalla Banca d'Inghilterra qualche anno prima — siamo nel 1989 — fu completamente eliminata la sezione relativa ai comportamenti dei soggetti professionali, per esempio degli operatori bancari. Negli altri paesi occidentali esistono indici di anomalia connessi alla posizione dei bancari. Le indagini giudiziarie sono molto chiare su questo punto: non c'è possibilità di transazioni e di riciclaggio all'interno del mondo bancario se non vi è o un ruolo attivo e partecipativo o una connivenza.

Occorre che tale problematica sia affrontata, e vi sono due possibilità: si possono aumentare gli strumenti normativi per individuare quest'area di agevolazione (vedo dinanzi a me il dottor Vigna che, tra l'altro, è stato protagonista con il suo ufficio, quando era procuratore della Repubblica di Firenze, di un'indagine molto importante denominata «Unigold», che ha preso anche in considerazione la tematica delle responsabilità degli intermediari bancari), oppure si possono far uscire le condotte degli intermediari bancari da questa situazione di neutralità per inserirle in una regolamentazione nell'ambito delle linee guida. Immaginate che le banche della piazza finanziaria svizzera hanno finanziato qualche anno fa un'importantissima ricerca, finalizzata ad individuare le anomalie dei comportamenti dei propri impiegati, cioè degli appartenenti al settore, perché avevano valutato il rischio derivante dalla cosiddetta infedeltà. Questo è un tema che non può più essere rinviato. È ovvio che queste nuove prospettive aprono un dibattito e una parte importante di tali questioni dovrà essere affrontata e risolta in termini normativi.

Riepilogando brevemente, la questione della circolazione delle garanzie non può certo essere dimenticata, così come il ruolo che il *trading*, il commercio nazionale e soprattutto internazionale, ha nel nuovo sistema del riciclaggio. Nuovi soggetti debbono essere reclutati in una politica antiriciclaggio.

In particolare, quello del commercio internazionale sembra essere sempre più l'ambito in cui le grandi organizzazioni criminali giocano tutte le loro carte; qui occorrono nuove responsabilità e nuovi compiti, però è necessaria anche una nuova mobilitazione di risorse.

---

- 159 -

---

Il sistema predisposto con il decreto legislativo n. 153 del 1997 presenta indubbiamente caratteristiche di evoluzione rispetto a quello che lo ha preceduto, ma l'Ufficio italiano dei cambi e le agenzie di polizia impegnate nell'analisi successiva delle segnalazioni di operazioni sospette devono valutare, in maniera assai precisa, l'entità dell'investimento delle risorse in questo settore. Infatti, se si immagina di poter continuare senza un arricchimento delle disponibilità materiali e anche umane in questo campo potremmo assistere ad un fenomeno che a volte è tipico nella nostra legislazione. Il livello normativo primario interessante (non si può dire soddisfacente perché la soddisfazione si valuta quando si fanno i conti, e da questo punto di vista mi permetto di chiamare irrazionale la razionale preoccupazione del dottor Righetti), ma se i conti non tornano, se si accumulano arretrati e se si perde del tempo per mancanza di risorse nella gestione dell'informazione e nella gestione delle segnalazioni, il sistema produrrà perdite. Allora sarà perfettamente inutile avere introdotto elementi di evoluzione nella legislazione.

Le tematiche da affrontare sono molte e mi scuso per questo itinerario che non aveva pretese di organicità, né poteva averne perché, come è fin troppo evidente, nel mondo del riciclaggio il nuovo non ha limiti. (*Applausi*).

NANULA Gaetano, *comandante in seconda della Guardia di finanza*. Nell'apprestarmi a svolgere la relazione sul tema affidatomi, «L'adeguamento della normativa attuale sul fenomeno del riciclaggio», intendo anzitutto sottolineare che sono naturalmente e pienamente d'accordo con il dottor Donadio su tutto quanto ha evidenziato nella sua esposizione.

Vorrei, a mia volta, rifarmi a talune affermazioni autorevolmente rese nella giornata di ieri per cercare di comprendere e per dare una risposta al quesito se la normativa antimafia attualmente vigente sia pienamente rispondente oppure no all'esigenza di un'effettiva deterrenza al crimine organizzato.

Faccio riferimento, ad esempio, alle osservazioni dell'onorevole Folena, il quale ha rilevato che la lotta alla mafia è stata affrontata con criteri militari e non facendo affidamento su una stra-

---

— 160 —

---

tegia economica e finanziaria, o all'intervento del procuratore nazionale antimafia, dottor Vigna, allorché ha posto in rilievo che sì i sequestri si fanno, però riguardano soprattutto beni a carattere immobiliare, perché mancano i sequestri relativi alle disponibilità finanziarie, o quanto meno questi sono ridotti veramente ad entità trascurabili.

Mi riallaccio, altresì, a quanto sostenuto dal procuratore della Direzione distrettuale antimafia di Palermo, dottor Caselli, circa il fatto che è relativamente facile seguire le tracce lasciate dai frutti finanziari del reato presupposto, per seguirne i successivi investimenti e le successive allocazioni, ma è difficilissimo, se non impossibile, partire dalla considerazione delle disponibilità finanziarie per poi risalire all'individuazione di eventuali responsabilità di carattere penale. Lo stesso pessimismo del dottor Righetti deve essere tenuto presente, anche in relazione alla funzione che attualmente svolge in qualità di capo del Servizio antiriciclaggio dell'Ufficio italiano dei cambi.

In definitiva, tutte queste considerazioni, anche se apparentemente slegate, conducono ad una considerazione finale, e cioè che sfugge la percezione delle disponibilità finanziarie prodotte dai reati mafiosi, di quello che costituisce la componente finanziaria del patrimonio dei mafiosi. Quindi, sicuramente, qualcosa non funziona nel contesto dell'attuale normativa antimafia; non funziona sul versante del rilevamento degli aspetti finanziari della ricchezza mafiosa. Bisogna chiedersi quali sono le ragioni e quali sono le necessità di perfezionamento, perché altrimenti facciamo una lotta mutilata, riduttiva e non adeguata all'importanza del problema.

In verità, il legislatore antimafia viaggia, per così dire, e giunge sempre con un po' di ritardo su questi aspetti. Malgrado la prima legge antimafia risalga al 1965, il legislatore si è reso conto che l'associazione mafiosa costituisce una tipica impresa commerciale con finalità di realizzazione di ricchezza soltanto nel 1982, allorquando ha definito che un'associazione è di tipo mafioso se ha come finalità quella dell'acquisizione, del controllo e della gestione di attività economiche, di autorizzazioni, di concessioni di appalti, di servizi pubblici eccetera, oppure la realizza-



---

— 161 —

---

zione di profitti ingiusti. E il legislatore del 1982, in relazione a questa nuova concezione dell'associazione mafiosa, fu quanto mai generoso nell'attribuzione di poteri e di facoltà al procuratore della Repubblica ed al questore: effettuare indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie, sul patrimonio, sull'attività economica svolta dal soggetto, controllare se sia titolare di autorizzazioni, di concessioni, di abilitazione all'esercizio di attività professionali eccetera. Queste indagini possono essere svolte non soltanto nei confronti del soggetto indiziato di mafia, ma di tutto il suo *entourage*, della moglie, dei figli, dei conviventi, delle persone fisiche e giuridiche, delle imprese, delle società, delle associazioni, dei consorzi del cui patrimonio, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, il soggetto possa disporre.

Evidentemente il legislatore ha voluto un'indagine globale, totalizzante, intorno alla figura del mafioso, in modo da poter pervenire all'applicazione della misura di prevenzione, questa volta a carattere patrimoniale e non già soltanto a carattere personale, costituita dalla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza che era applicabile fino al 1982. Misura di prevenzione a carattere patrimoniale consistente dapprima nel sequestro e successivamente nella confisca definitiva di quella parte del patrimonio che non era giustificata dalla redditività del suo lavoro ufficialmente svolto.

Il legislatore del 1982 fu — ripeto — quanto mai generoso nell'attribuzione di poteri e di facoltà al procuratore della Repubblica ed al questore, ma sotto l'aspetto finanziario cadde in una grossa ingenuità. Se volete che ve la dica proprio come la penso, probabilmente non c'era la forza politica per non cadere in una grossa ingenuità, che era quella di non rendersi conto che la ricchezza di provenienza illecita aveva assunto le caratteristiche della ricchezza al portatore, cioè della ricchezza anonima, cifrata, senza un apparente titolare, una ricchezza vagante senza nome. In quell'epoca lo sapevano tutti; sicuramente i tecnici sapevano che la ricchezza che non voleva confrontarsi con la legittimità della propria origine si allocava presso il sistema bancario non sotto forma di rapporti nominativi, ma sotto forma di rapporti al portatore. E in questa forma di ricchezza vagante, senza nome, confluivano i fondi

---

— 162 —

---

neri delle società, i proventi del contrabbando, del traffico della droga, i proventi derivanti dallo storno delle fatture per operazioni inesistenti, i finanziamenti illeciti ai partiti politici, i proventi dei tangentisti, dei corrotti, dei concussori, degli usurai e, naturalmente, anche dei mafiosi. Ebbene, dal 1982 in poi la ricchezza al portatore venne tutelata; non soltanto ne fu garantita la riservatezza attraverso il segreto bancario, nei confronti dei rapporti esterni alla banca, ma si può affermare che fu garantita questa riservatezza anche nei confronti della polizia giudiziaria. Dal 1982 in poi non una sola volta il sistema bancario ha risposto in maniera positiva alle richieste avanzate dalla polizia giudiziaria relativamente alle risorse che facevano capo a determinate persone indiziate di mafia. Voglio dire: mai una volta ha risposto positivamente per quanto riguarda il possesso di ricchezza al portatore, che faceva capo agli indiziati di mafia.

Dal 1982 in poi continuarono ad essere allocati rapporti di conto o di deposito in forma anonima al portatore, senza che mai il sistema bancario abbia segnalato tali rapporti all'autorità giudiziaria. Certo, indicazioni, rilevamenti di ricchezze al portatore che facevano capo ad indiziati di mafia furono accertati, ma derivavano dall'intervento diretto del magistrato presso la banca.

Il problema dell'emersione della ricchezza al portatore sicuramente si pose poi in termini pressanti nel 1991, allorquando finalmente fu approvato il famoso decreto del 3 maggio n. 143, dal titolo «Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e per prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio»: un bel titolo! Con questo provvedimento, come è noto, fu vietato il trasferimento di denaro in contante e di titoli al portatore di importo superiore ai venti milioni, ma il problema dell'emersione della ricchezza al portatore non fu risolto, o per lo meno sopravvissero alcuni inconvenienti. Per quanto riguarda i libretti al portatore, fu stabilito che non potessero essere emessi per importi superiori ai venti milioni; ma non si disse che i libretti al portatore nel frattempo emessi fino al 1991 per importi superiori ai venti milioni dovessero rientrare. Non fu detto, perché fu seguita un'interpreta-

---

— 163 —

---

zione a mio avviso in contraddizione con quello che la legge avrebbe voluto. In verità, il decreto antiriciclaggio del 1991, all'articolo 1, comma 2-*bis*, dice semplicemente che il saldo dei libretti al portatore non può essere superiore ai venti milioni: il saldo di tutti i libretti al portatore, sia di quelli che sarebbero stati emessi successivamente, sia di quelli che nel frattempo erano già in circolazione. Tanto più che c'è un'altra previsione normativa, quella contenuta nel 5 comma dell'articolo 20 della legge n. 413 del 30 dicembre 1991, che stabilisce che le norme che impongono agli istituti di credito, all'amministrazione postale, alle società fiduciarie e a tutti gli altri intermediari finanziari di rilevare i dati identificativi di tutti i titolari di rapporto di conto o di deposito si applicano a tutti i rapporti di conto e di deposito, ancorché stipulati precedentemente all'entrata in vigore della legge. E quindi, anche per i libretti al portatore in circolazione, in quanto anch'essi integranti un rapporto di conto o di deposito, si sarebbe dovuto procedere alla rilevazione e alla messa in evidenza presso la banca dei dati identificativi dei relativi titolari. Ci si può chiedere come si fa se il titolare non è conosciuto: le modalità sono molte. Si può prevedere che devono rientrare e devono essere rinnovati per un importo non superiore a venti milioni. Questo non è stato fatto, di modo che quella montagna di titoli di credito al portatore dove affluiva tutto il frutto del malaffare italiano ha continuato a costituire un mezzo molto comodo per effettuare tutti i pagamenti non destinati alla evidenziazione. E, d'altra parte, i fatti anche recenti dell'emersione dei libretti al portatore in possesso di quel tale imprenditore, o di quel tale rappresentante di importanti gruppi finanziari, o dell'amministratore di grandi imprese o di enti pubblici, o comunque di persone fiduciarie di determinati partiti politici, testimonia ancora adesso che quello era il mezzo per effettuare la trasmissione di ricchezza, con la semplice dazione del titolo di credito al portatore, che è tuttora un mezzo che può essere utilizzato a queste finalità.

Attualmente i libretti di deposito al portatore assommano a circa 40.000 miliardi, comprendendo sia i libretti di deposito al portatore emessi per importi non superiori a venti milioni dal 1991 in poi sia i libretti al portatore emessi per importi anche no-

---

— 164 —

---

tevolmente superiori a questo limite anteriormente al 1991. Io sono del parere che si dovrebbe ancora perseguire l'intento del rientro di questi libretti al portatore. E siccome si tratta di ricchezza anonima, di ricchezza che probabilmente non è emersa come tale nel momento della formazione reddituale (la ricchezza prima di diventare patrimonio viene in emersione allo stato di reddito che, non consumato, viene accantonato e diventa patrimonio), siccome è ricchezza che non ha fatto i conti con la legittimità della propria origine, probabilmente non ha scontato alcuna imposta. Una modalità per il rientro dei libretti potrebbe essere quella di stabilire a tal fine un termine perentorio, alla scadenza del quale, se i libretti non rientrano, si applica una certa imposta, poniamo del 30 per cento, da anticipare da parte della banca e da addebitare sull'importo relativo al libretto al portatore, in maniera cioè che l'imposta viene recuperata dalla banca nel momento in cui il libretto rientra per essere riscosso.

Sto cercando di spiegare a me stesso perché non è esistita una strategia economico-finanziaria per combattere il fenomeno della mafia, secondo quanto è stato affermato ieri, e perché tuttora è difficile pervenire al sequestro di disponibilità finanziarie.

Un altro aspetto di notevole rilievo è che le banche emettono i certificati di deposito al portatore per importi illimitati, che sono titoli di credito al portatore. Mentre non si possono fare cessioni di altri titoli di credito, cessioni di denaro contante di importo superiore ai venti milioni, se non attraverso l'intervento dell'intermediario autorizzato, le banche emettono certificati di deposito per importi illimitati, quindi anche con «pezzature» di centinaia di milioni o di miliardi, e si ritiene che la cessione e la trasmissione di questi certificati possa avvenire liberamente. I certificati di deposito rappresentano il titolo di credito per il deposito presso la banca di una certa somma di denaro, fruttano un interesse che può essere anticipato o posticipato, hanno una durata dai sei mesi ai cinque anni e costituiscono quindi per la banca un mezzo di raccolta del risparmio e per il cliente una modalità di investimento e di deposito presso la banca.

Gli istituti di credito bancari attualmente rilevano il nominativo del primo prenditore del certificato di deposito e dell'ultimo

---

— 165 —

---

prenditore del titolo, cioè di colui che presenta il certificato di deposito all'incasso, ma non sembra che facciano nulla nel caso in cui l'ultimo prenditore sia un soggetto diverso dal primo, il che testimonia che almeno un passaggio c'è stato. A mio parere, trattandosi di titoli di credito al portatore, la cessione non può essere svincolata da qualunque obbligo, ma anch'essi rientrano nel disegno di monitoraggio di tutti i passaggi dei titoli di credito al portatore.

D'altra parte, attualmente il valore dei certificati di deposito in circolazione ammontano ad una cifra tra i 330 e i 350.000 miliardi, il che rappresenta circa un terzo della raccolta di denaro da parte dell'intero sistema bancario. Ritenere che la circolazione di questi titoli possa essere assolutamente libera evidentemente significa ammettere una falla enorme, significa vanificare tutto il sistema di monitoraggio della trasmissione di ricchezza in contanti o rappresentata dai titoli di credito. Quindi, ogni qualvolta presso una banca si presenta, per riscuotere certificati di deposito, un soggetto che sia diverso dal primo prenditore, a mio parere, se questo soggetto non documenta anche precedenti acquisizioni effettuate attraverso intermediari finanziari abilitati, deve necessariamente iniziare tutto l'*iter* per l'applicazione della sanzione amministrativa, come è stabilito, dal Ministro del tesoro.

Vi è un ultimo aspetto che ci può dare anche una spiegazione della scarsa efficienza della lotta alla mafia sul versante finanziario: mi riferisco a quella che adesso è definita anagrafe dei conti e dei depositi e prima era semplicemente l'anagrafe tributaria. Con l'articolo 20 della legge che ho richiamato prima, n. 413 del 30 dicembre 1991, al comma 2, lettera *b*), fu stabilita una modifica all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, che prevedeva l'istituzione dell'anagrafe tributaria. Con tale modifica all'articolo 7 (intitolato «Comunicazioni all'anagrafe tributaria»), si stabilì che gli istituti di credito e le banche, l'amministrazione postale e le società fiduciarie ed ogni altro intermediario finanziario sono tenuti a rilevare e tenere in evidenza i dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni soggetto che intrattenga con loro rapporti di conto o di deposito o che possa disporre del medesimo. Al comma 4 del citato articolo

---

— 166 —

---

20 si dà incarico al Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri dell'interno e delle finanze, di stabilire le modalità di comunicazione dei dati identificativi e i criteri per l'utilizzazione di tali dati.

Ritengo che non si volesse istituire nessuna banca dati: il comma 4 dell'articolo 20 non prevede assolutamente questo. Tale norma voleva semplicemente che, schiacciando il bottone dell'anagrafe tributaria, gli agenti del fisco e le forze di polizia potessero sapere dove Gaetano Nanula detenesse i propri conti, presso quale banca fossero allocate le sue disponibilità finanziarie, dopo di ch  si andava in banca e si controllavano i conti; questo per evitare che, nel fare la ricostruzione del patrimonio di Gaetano Nanula, si dovessero scrivere 1.300 lettere agli operatori dell'intero sistema bancario, che   di tali dimensioni, comprese le piccole banche, quelle rurali e artigianali; inoltre, il legislatore dava 60 giorni di tempo per stabilire tali modalit . Successe il finimondo perch  invece si parl  di banca dati. Ma quale banca dati! Sono stati sollevati numerosi interrogativi. Chi la deve gestire? Il Ministero delle finanze o l'Ufficio italiano dei cambi? Il decreto ministeriale   un regolamento di organizzazione? Allora ci vuole il parere del Consiglio di Stato. Cosa bisogna segnalare? Soltanto i conti che hanno un saldo superiore ai venti milioni o tutti i conti? Bisogna segnalare anche i certificati di deposito e i titoli? I titoli sotto forma di titoli documentali oppure anche semplicemente scritturali? Nulla di tutto questo. Se si va a leggere l'articolo 20, al comma 2, lettera b), e al comma 4, si vede che il legislatore voleva soltanto che le banche mettessero in evidenza i dati identificativi dei clienti e li comunicassero all'anagrafe tributaria. Tutto qui.

I 60 giorni sono diventati 120, poi 240,   passato un anno, ne sono passati due e poi tre. Siamo al settimo anno e il decreto non   stato ancora emesso. Le forze di polizia devono continuare — non lo fanno — a scrivere 1.300 lettere all'intero sistema bancario per sapere semplicemente dove un certo soggetto indiziato di mafia detiene le proprie disponibilit  finanziarie. Se si pensa poi che le stesse indagini devono essere svolte nei confronti del coniuge, dei figli, delle imprese, delle associazioni o delle persone del cui

---

- 167 -

---

patrimonio direttamente o indirettamente il soggetto in questione può disporre, le 1.300 lettere dovrebbero diventare 10.000 o forse di più. Evidentemente è una delle ragioni per cui il sistema non funziona e questo ritardo non trova giustificazione in presenza di una volontà di effettiva deterrenza nei confronti del fenomeno.

Adesso, con il decreto legislativo n. 153 del 26 maggio 1997, si dice che l'Ufficio italiano dei cambi può avvalersi del contenuto risultante dall'anagrafe dei conti e dei depositi di cui all'articolo 20, comma 4, della legge n. 413 del 1991. Andando a leggere tale comma, si verifica che non si parla di alcun contenuto, non si parla di nessuna anagrafe dei conti e dei depositi. Si parla soltanto delle modalità di comunicazioni dei dati identificativi dei clienti delle banche all'anagrafe tributaria.

Questa è la situazione. Probabilmente anche sul piano legislativo non c'è stato un effettivo coordinamento nel fare riferimento, all'interno del decreto legislativo n. 153 del 1997, al contenuto del comma 4 dell'articolo 20 della legge n. 413 del 1991. Io credo che il legislatore volesse un risultato molto più semplice.

A mio avviso, già un risultato veramente ottimo è stato ottenuto col decalogo della Banca d'Italia. A studiarlo bene, si capisce che va molto in profondità, in quanto i comportamenti della clientela colpita da improvvisa ricchezza sicuramente vengono in evidenza. Il decalogo della Banca d'Italia è stato informatizzato attraverso il sistema Gianos, che funziona regolarmente presso le banche. Io credo che se a questo si aggiunge la particolare capacità intuitiva del funzionario di banca, sicuramente può emergere un quadro abbastanza efficiente, abbastanza soddisfacente per la lotta alla criminalità. Tutto sta nel passaggio di cultura all'interno del sistema bancario, il quale dovrebbe convincersi che effettivamente è uno dei protagonisti importantissimi per la soluzione di questo problema; altrimenti si arriva alla conclusione che proprio il sistema bancario è la prima vittima della criminalità organizzata.

Osserviamo una banca, con i *vigilantes* fuori, le vetrine a doppio vetro corazzato antisfondamento e la doppia porta (quella davanti non si apre se non si chiude quella dietro); ultimamente ho visto che in una banca i clienti dovevano porre la mano su una

---

— 168 —

---

piastra e le impronte digitali venivano fotografate. Inoltre, quando si è all'interno dell'istituto ci sono le riprese televisive a circuito chiuso, le casseforti si aprono soltanto dalle direzioni generali, non si possono fare telefonate. Probabilmente adesso è più facile entrare in una caserma piuttosto che in una banca. Io credo che le banche si debbano convincere che la lotta alla mafia non è una lotta privata delle forze di polizia, ma che siamo tutti insieme sulla stessa barca. (*Applausi*).

RUSSO SPENA Giovanni, *senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Non sfugge, a me parlamentare ormai anziano, l'importanza e la non ritualità di questo Convegno, di cui ringrazio ovviamente gli organizzatori, il presidente Del Turco e la Guardia di finanza. Ritengo che l'accumulo di saperi, di professionalità, di esperienze emerso in questa sede ci arricchisca molto. Ho sempre pensato — lo sanno bene i colleghi della Commissione perché lo dico dall'inizio di questa legislatura — che il ruolo e la funzione della Commissione antimafia in questa legislatura saranno verificati e giudicati soprattutto riguardo alla capacità di conoscenza e di incidenza sui nuovi processi di accumulazione mafiosa, collegati ai cosiddetti processi di internazionalizzazione e finanziarizzazione del capitale.

È forte il rischio, a mio avviso, che l'impresa criminale partecipi ai nuovi colossali processi in atto di redistribuzione dei poteri nell'aspra competizione del mercato globale. Si stanno ridisegnando tempi e spazi; non ho modo, nei dieci minuti che mi sono concessi, di fare un'analisi approfondita, ma — devo essere franco — condivido il pessimismo che ieri ha espresso in modo razionale il dottor Righetti. Guardo con preoccupazione anche perché non mi sembra pessimismo, ma una razionale valutazione della realtà — soprattutto a due nodi importanti che, a mio modesto avviso, condizionano l'operatività di un sistema normativo e di regole *in progress*, come quello di cui parliamo, corretto, valido, — ma non a caso — per certi aspetti largamente inapplicato.

Se ve ne fosse il tempo, sarebbe interessante analizzare i veri e propri processi che vorrei definire di «mafiosizzazione» di un numero crescente di Stati, non come nicchia di arretratezza, ma