

**CAMERA DEI DEPUTATI**

**I Commissione Permanente  
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)**

**Indagine conoscitiva  
sulla minaccia della grande criminalità organizzata**

**Roma, 13 giugno 1990**

1. Pochi giorni fa in occasione dell'Assemblea annuale della Banca d'Italia ho rinnovato una sollecitazione espressa sei anni orsono: per il sistema bancario è un dovere verso il Paese e, al tempo stesso, una difesa della propria integrità evitare di essere coinvolto in operazioni finanziarie di dubbia liceità; per gli stessi motivi esso è chiamato a dare pieno sostegno agli organi dello Stato a cui compete di perseguire i comportamenti criminosi.

Il termine "riciclaggio" di denaro di provenienza illecita, come pure l'espressione inglese "money laundering", appaiono riduttivi rispetto alla effettiva portata del fenomeno. Il denaro serve per finanziare le attività criminali, ne costituisce il frutto, viene riutilizzato per alimentare altre iniziative dello stesso genere, ma anche per investimenti in attività lecite miranti ad accrescere il potere delle organizzazioni criminali.

La stretta interconnessione che si determina tra l'attività delittuosa di base e le operazioni finanziarie ad essa collegate ha indotto a focalizzare l'attenzione su queste ultime.

Il problema del riciclaggio assume due profili diversi per il sistema creditizio: il primo attiene alla possibilità di ricostruire operazioni compiute, in funzione quindi di indagini giudiziarie per la repressione di reati già consumati; il secondo si pone in un'ottica di prevenzione e mira sia a preservare l'integrità delle gestioni bancarie

dal rischio di inquinamenti, sia a individuare attività criminose.

Questo secondo profilo presenta una evidente consonanza con altri aspetti che necessitano di intervento sul piano legislativo, come ad esempio: la normativa per il controllo degli assetti proprietari delle banche a tutela della loro indipendenza; la disciplina delle società svolgenti attività parabancaria e finanziaria in senso lato, sia all'interno, sia all'esterno dei gruppi creditizi; la regolamentazione degli operatori la cui attività ha per oggetto l'intermediazione in titoli; la disciplina di particolari momenti e comparti del settore finanziario per adeguare il nostro ordinamento alle esigenze del mercato e assicurare quelle condizioni di trasparenza, controllo e correttezza che rappresentano una prima difesa contro ogni fattore distorsivo.

2. I termini quantitativi e qualitativi del problema del riciclaggio si sono venuti profondamente modificando nel corso degli anni ottanta, in relazione al diffondersi del crimine organizzato, specie quello legato al traffico della droga, ai volumi cospicui degli affari e dei profitti da esso prodotti, alla costituzione di organizzazioni illegali operanti su larga scala e su base internazionale.

Pur senza trascurare l'importanza di alcuni interventi realizzati in sede nazionale e internazionale a partire

dal 1978, ritengo che il primo rilevante documento sia costituito dalla "dichiarazione di principi" sulla prevenzione dell'utilizzo del sistema bancario per il riciclaggio di fondi derivanti da attività illegali, approvata il 12 dicembre 1988 dal Comitato per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza di Basilea; questo è composto dai rappresentanti delle banche centrali e degli organi di vigilanza creditizia dei paesi del "Gruppo dei Dieci".

Con quel documento il Comitato di Basilea, dopo aver richiamato sia i principi etici fondamentali della professione bancaria sia le finalità di salvaguardia della stabilità e dell'efficienza dei sistemi creditizi che sono proprie della supervisione bancaria, ha indicato tre linee operative.

La prima, l'identificazione della clientela, si inquadra nella più generale esigenza di un assetto ordinato e trasparente dell'organizzazione aziendale. La conservazione della documentazione e l'ampliamento dei controlli interni ne sono due corollari. In questa direzione la Banca d'Italia si era già mossa sin dal 1979.

La seconda linea riguarda la conformità delle operazioni bancarie ai principi etici e alle norme di legge e regolamentari: le banche devono evitare di dare corso a operazioni allorché abbiano motivo di ritenere che queste siano collegate ad attività di riciclaggio.

Il terzo aspetto attiene alla collaborazione nei

confronti delle autorità giudiziarie e di polizia, collaborazione che il Comitato di Basilea auspica la più ampia possibile, nella misura consentita dalle normative in materia di riservatezza sui clienti della banca.

A questo proposito è bene precisare che in Italia il segreto bancario - il cui contenuto fondato sulla consuetudine consiste in un obbligo assunto dalla banca nell'ambito del rapporto di natura privatistica con il cliente - non costituisce ostacolo alle indagini giudiziarie. L'accesso del magistrato penale alla documentazione e a ogni altra informazione presso le banche è totale. Le leggi speciali e da ultimo il nuovo codice di procedura penale hanno via via esteso i poteri di richiesta e di accesso della polizia giudiziaria, a ciò delegata dal magistrato inquirente. È stata predisposta una procedura tipo per facilitare l'evasione delle richieste di informazioni e razionalizzarne i contenuti. Poteri di accertamento sono attribuiti anche all'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa.

Neppure il segreto d'ufficio, a cui è tenuta la Banca d'Italia, costituisce ostacolo insormontabile alle indagini del giudice penale. Esso piuttosto rappresenta il presupposto previsto dalla normativa comunitaria e internazionale per la collaborazione e lo scambio di informazioni tra Autorità di controllo di diversi paesi, come richiesto ormai dalla internazionalizzazione dell'attività bancaria.

La Banca d'Italia ha prontamente diffuso alle

aziende di credito il testo della dichiarazione di principi di Basilea, accompagnandolo con una nota illustrativa contenente indicazioni per la sua completa applicazione.

Pochi giorni dopo la dichiarazione di principi di Basilea, e precisamente il 19 dicembre 1988, veniva approvata a Vienna la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope. In essa si prevede la sanzione penale per il riciclaggio dei proventi derivanti dal traffico di droga.

3. Ebbi modo, il 6 aprile 1989, di riferire alla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia. Presentai in quella sede una relazione introduttiva e una articolata documentazione, contenenti informazioni relative anche a iniziative assunte in sede internazionale e nei principali paesi industriali. Ritengo possa essere utile consegnare detta documentazione a questa Commissione: vi aggiungo il testo di una relazione recentemente tenuta dal Direttore Centrale per la Vigilanza dott. Vincenzo Desario.

Mi permetto di ricordare quella audizione perché l'impostazione datale, cioè il riconoscimento della rilevanza internazionale del fenomeno del riciclaggio e di conseguenza la necessità di stabilire a livello internazionale norme e strumenti operativi comuni o simili, tali da permettere interventi strettamente coordinati tra paesi ormai senza frontiere finanziarie, suscitò interesse anche all'estero; ha

stimolato alcune successive iniziative in sedi internazionali.

Come è loro noto, i lavori della Commissione Antimafia si sono tradotti di recente in un disegno di legge in materia di riciclaggio. Si tratta di una proposta organica che intende proseguire nella direzione tracciata dalla legge n. 55 del 19 marzo 1990, sviluppando soprattutto i seguenti punti: una regolamentazione minima delle società finanziarie in senso lato, attraverso regole di diritto privato assistite da sanzione penale; l'applicazione uniforme a tutte le banche e agli altri operatori finanziari, comprese le società finanziarie, della disciplina in materia di riciclaggio, concepita su schemi analoghi a quelli della legge n. 55 con alcune modifiche; l'obbligo a carico delle banche di segnalare all'Autorità giudiziaria le operazioni oggettivamente qualificabili come anomale e per le quali possa sospettarsi un collegamento con pratiche di riciclaggio.

Altre due proposte di legge sono state presentate negli ultimi tempi alla Camera dei Deputati (n. 4364 e n.4718).

4. Il convincimento che all'internazionalizzazione del crimine debba corrispondere l'internazionalizzazione dell'azione di prevenzione e di repressione ha indotto i paesi maggiormente industrializzati e altri particolarmente

impegnati nella lotta al riciclaggio a dare vita a un Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI) che, costituito nel luglio scorso, ha recentemente rassegnato un proprio documento di sintesi.

Per dare all'iniziativa una sua concretezza operativa, i risultati, riassunti in una serie di indicazioni, sono stati trasmessi ai Ministri competenti dei diversi paesi.

Il proposito del GAFI e' stato quello di individuare regole minime per la realizzazione di un sistema dinamico di contrasto alla criminalita' economica, capace di accrescere la propria efficacia almeno con la stessa rapidita' con la quale questa si organizza in forme nuove.

Le questioni che le "raccomandazioni" affrontano con riferimento ai singoli ordinamenti riguardano in particolare: la criminalizzazione delle ipotesi di riciclaggio di denaro derivante dal traffico di droga o da altre violazioni che generino una notevole quantita' di proventi; la conservazione degli atti presso gli istituti finanziari a disposizione delle Autorità; la segnalazione di transazioni sospette. Su tale ultimo aspetto il gruppo ha espresso l'opinione che gli ordinamenti nazionali debbano imporre o quantomeno consentire agli istituti finanziari di segnalare alle Autorità inquirenti le attivita' che non appaiono lecite, ponendo i segnalanti al riparo dal rischio di riverse per violazione dei principi di riservatezza.

Il sistema descritto implica un coinvolgimento



attivo del settore finanziario, che deve riconsiderare alla luce dell'emergenza sociale il modo di esercitare la propria imprenditorialità e fornire la propria capacità professionale nell'individuazione delle operazioni inusuali o che appaiano sospette di pratiche di riciclaggio.

Il Gruppo ha ravvisato l'opportunità di uno studio sulla fattibilità e sull'utilità, tenuto conto anche dei costi, di approntare in tutti i paesi la rilevazione sistematica e l'elaborazione informatica delle operazioni di importo superiore a una soglia da determinarsi; in caso di realizzazione, dovrebbe prevedersi lo scambio di informazioni con le cautele necessarie ad assicurare l'uso corretto delle informazioni stesse.

Sempre sul piano della cooperazione internazionale, il Gruppo è arrivato alla conclusione che essa dovrebbe basarsi su una rete di accordi e di intese bilaterali e multilaterali ed estendersi dalla fase delle indagini al coordinamento delle azioni processuali.

Nell'ambito della CEE questi stessi principi sono alla base di una proposta di direttiva, che dovrebbe imporre a tutti i paesi membri modelli omogenei di intervento. Una volta che la direttiva sia stata approvata, ciascuno Stato dovrà provvedere: a limitare l'uso del contante nel regolamento delle transazioni; a garantire che le Autorità di vigilanza informino le Autorità giudiziarie sui fatti di riciclaggio di cui vengano a conoscenza; a fare in modo che gli enti creditizi si astengano dal partecipare a operazioni

sospette e comunichino, d'iniziativa, all'Autorità giudiziaria, le informazioni su fatti sospetti; a verificare la possibilità di sottoporre le transazioni che varcano le frontiere interne allo spazio europeo a forme di monitoraggio che abbiano valore segnaletico ai fini della lotta al riciclaggio.

Nel nostro paese altra iniziativa in atto è quella di un gruppo di studio istituito presso il Ministero degli Affari Esteri, avente per oggetto la problematica relativa alla produzione e al commercio della droga e il coordinamento delle azioni in campo internazionale. Per quanto concerne gli specifici interventi, il gruppo ha esaminato il piano europeo di lotta contro la droga elaborato dal CELAD (Comitato europeo di lotta anti-droga) su invito del Consiglio europeo di Strasburgo, e ha proposto modifiche per rendere più incisivi gli strumenti anti-riciclaggio previsti dal piano.

5. Negli ordinamenti degli Stati esteri si rileva una notevole varietà nelle misure per la prevenzione e la repressione delle pratiche di riciclaggio: è auspicabile che tali diversità siano ricondotte al più presto entro schemi omogenei e coordinati.

Prescindendo da altre questioni che riguardano più propriamente aspetti giudiziari, il contributo delle istituzioni finanziarie alla lotta contro il riciclaggio può essere sostanzialmente ricondotto a due diverse metodologie.

La prima si fonda sull'obbligo di registrazione di tutte le operazioni che superano un determinato importo. In alcuni paesi a questo obbligo si aggiunge quello di segnalazione delle medesime operazioni ad appositi organismi.

L'altra metodologia si basa su una forma di collaborazione attiva delle istituzioni finanziarie, chiamate a operare una selezione delle operazioni che transitano presso di esse e a segnalare alle autorità quelle che presentano elementi tali da suscitare il sospetto della loro origine illecita. Si tratta di un sistema che attribuisce alle istituzioni finanziarie un potere di selezione delle operazioni compiute.

I due sistemi non sono strettamente alternativi, ma possono essere complementari. Difatti, ad esempio, negli Stati Uniti è previsto l'obbligo per le istituzioni finanziarie di registrare e comunicare al Tesoro le operazioni eccedenti i 10.000 dollari, ma è anche prevista la possibilità di fornire volontariamente informazioni al Governo sulle attività di dubbia liceità. Nel Regno Unito la segnalazione delle operazioni sospette non costituisce un vero e proprio obbligo, ma viene incentivata prevedendo che tale comunicazione rappresenti una deroga al segreto bancario e una giustificazione in caso di eventuali incriminazioni per ipotesi di favoreggiamento.

Ho già avuto modo di presentare un dettagliato panorama della situazione normativa nei principali paesi, comunitari e non, nei documenti che ho allegato al testo

dell'audizione alla Commissione Antimafia dell'aprile dello scorso anno. Mi limitero' a segnalare le novita' nel frattempo intervenute.

Negli U.S.A. il Tesoro, in forza dei poteri conferitigli dal Bank Secrecy Act, ha varato alcune proposte per la repressione del riciclaggio effettuato attraverso trasferimento elettronico di fondi.

In Svizzera, su proposta del Consiglio Federale, è stata approvata in questi giorni dal Parlamento una modifica del codice penale, intesa a punire il riciclaggio di danaro e a imporre agli intermediari di valori mobiliari di accertare l'identita' della controparte.

Uno specifico reato di riciclaggio sui proventi del traffico di droga e' stato inserito nella legislazione del Lussemburgo, prevedendo la responsabilità penale anche di chi diviene partecipe delle operazioni di riciclaggio sia pure per ignoranza dei propri obblighi professionali.

Infine, e' da ricordare la recente proposta legislativa presentata in Francia tesa a recepire le raccomandazioni del GAFI, e in particolare a operare una sintesi tra gli obblighi di registrazione e quelli di segnalazione delle operazioni sospette.

L'azione delle autorità di vigilanza dei vari paesi e' proseguita nel senso di una maggiore sensibilizzazione del sistema bancario ai principi della Dichiarazione di Basilea.

Un dato comune a tutte le esperienze e' rappresen-

tato dalla necessita' di mantenere una precisa distinzione di competenze tra Autorita' di vigilanza e organi di polizia. La collaborazione prestata dalle prime non puo' e non deve spingersi sino al punto da sovrapporsi e invadere il campo degli organi inquirenti. Questa posizione e' sintetizzata nella seguente affermazione della Federal Reserve degli USA: "Fed is not a criminal enforcement agency".

6. Anche nel nostro ordinamento negli ultimi tempi sono stati compiuti progressi importanti nella organizzazione della lotta al riciclaggio.

In attuazione delle previsioni della dichiarazione di principi di Basilea e su iniziativa dell'A.B.I., nel luglio del 1989 e' entrato in vigore l'Accordo interbancario sulla identificazione della clientela. Le banche si sono impegnate a identificare la clientela per qualunque relazione d'affari stabilmente intrattenuta e per ogni tipo di operazione di ammontare superiore ai 10 milioni.

Lo strumento legislativo e' stato invece adottato per dare attuazione a una serie di altre iniziative.

La legge 55/90 ha operato decisi interventi di affinamento della legislazione antimafia. Il reato di riciclaggio è stato reso applicabile anche ai proventi derivanti dal traffico di droga. Sono stati ampliati gli stessi principi definatori della fattispecie criminosa, finora limitata ai fatti di sostituzione dei valori: ad essi

si è affiancato il reimpiego consapevole dei proventi illeciti in attività economiche o finanziarie. Per i soggetti che nell'esercizio della professione bancaria o di altra natura risultino coinvolti in pratiche di riciclaggio, è prevista l'applicazione di misure disciplinari, di sospensione o di revoca dell'autorizzazione.

Regole specifiche sono state dettate, non per il solo settore bancario, ma con applicazione più estesa nell'area della finanza, pur se ancora in modo incompleto: l'obbligo di registrazione comprende, oltre alle operazioni per contante, anche quelle che implicano trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo. Le modalità di identificazione della clientela sono state disciplinate: per il mancato rispetto è prevista la sanzione penale. La trasparenza degli assetti proprietari è stata estesa alle società per azioni esercenti il credito, anche non bancarie. È stata reintrodotta la sanzione penale per i fenomeni di raccolta abusiva del risparmio sotto ogni forma.

Con provvedimenti ministeriali del 3 e 4 maggio scorso sono state indicate le modalità di applicazione della nuova disciplina ed è stata fissata in 20 milioni la soglia per l'obbligo di registrazione, secondo una linea di continuità con il precedente dettato legislativo e nel solco di altri provvedimenti e disegni di legge.

Complementare a queste previsioni è il disegno di legge recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri sulla limitazione dell'uso del contante nelle transazioni. Se le

norme della legge 55 tendono a ridurre gli spazi per l'utilizzo a scopo illecito del canale dell'intermediazione finanziaria, lo strumentario che si appronterebbe con il progetto in questione potrebbe rendere più facile la ricostruzione dei percorsi dei flussi finanziari e l'individuazione delle forme di reinvestimento dei proventi illeciti. Verrebbe fissato un importo di 20 milioni di lire, oltre il quale ogni regolamento finanziario dovrebbe essere eseguito mediante assegni non trasferibili, bonifici, carte di credito e mezzi di pagamento assimilabili; il trasferimento dei titoli al portatore dovrebbe essere effettuato per il tramite di intermediari abilitati. Analoghe previsioni varrebbero per le operazioni con l'estero.

Questo disegno, per l'obiettivo che si propone, non può scindersi da ulteriori iniziative volte ad accrescere la fiducia negli strumenti surrogatori del contante la loro diffusione fra il pubblico e dalla razionalizzazione del sistema dei pagamenti. Mi si consenta a questo riguardo di ricordare la riforma radicale che la Banca d'Italia sta realizzando in questo campo.

7. In prospettiva, per quanto riguarda la Banca d'Italia, desidero confermare che essa continuerà a dare il proprio contributo nella lotta al riciclaggio nel rispetto del ruolo e delle funzioni che l'ordinamento le assegna, non solo con la presenza di propri elementi nelle sedi tecniche

che ho ricordato e con la sempre più intensa attività peritale da parte di propri funzionari, ma nello svolgimento della sua attività istituzionale. Ricordo le direttive impartite alle banche di dotarsi di una struttura organizzativa idonea per corrispondere con tempestività alle richieste conoscitive dell'Autorità giudiziaria; gli inviti rivolti loro per la creazione di adeguati ispettorati interni e per l'adozione di procedure automatiche di rilevazione delle posizioni ad andamento anomalo; le istruzioni emanate riguardo alle cautele da seguire nell'apertura dei rapporti di conto corrente e nella negoziazione degli assegni; le verifiche svolte in occasione delle ispezioni sulla rispondenza delle strutture apprestate dalle aziende ai predetti fini.

Il controllo tecnico di vigilanza, tuttavia, non può sindacare nel merito le singole operazioni poste in essere dalle banche. L'individuazione di eventuali illeciti sottostanti presuppone una conoscenza intrinseca delle operazioni, che soltanto la complessiva gestione dei rapporti diretti con i clienti, spettante ai dirigenti bancari, può assicurare.

Pur nella consapevolezza che, in presenza di un mercato fortemente innovativo, non tutti i vuoti normativi possono essere tempestivamente chiusi, è necessario eliminare alcuni varchi incustoditi: mi riferisco in primo luogo all'urgenza di estendere a tutto il sistema finanziario gli obblighi di intervento contro il riciclaggio.

Al tempo stesso è necessario accelerare la crea-



zione delle condizioni per lo sviluppo di un ambiente finanziario "sano", migliorando - attraverso la regolamentazione - la trasparenza, la stabilità, l'efficienza e la correttezza d'azione dei mercati e degli intermediari, arricchendo la professionalità e la sensibilità deontologica del personale addetto.

Nel concludere, mi si consenta di ripetere - e non è un diversivo - che un'attenzione concentrata sul solo fenomeno nazionale rischia di condurre ad azioni senza successo. Carenze di omogeneità nelle risposte nei vari ordinamenti e nella concertazione e cooperazione operative favoriscono il crearsi di aree geografiche propizie al diffondersi delle pratiche di riciclaggio, vanificano gli sforzi condotti da un singolo paese. Le numerose iniziative in atto, che ho richiamato, volte a elaborare strategie coordinate fanno sperare che l'impostazione a livello internazionale si stia ormai affermando e conduca, in un breve volger di tempo, a risultati positivi.