

CAMERA DEI DEPUTATI

VI Commissione permanente (Finanze)

**Misure per contrastare il fenomeno del riciclaggio
dei proventi di attività illecite**

Roma, 6 febbraio 1991

Ho gia' riferito in Parlamento sull'esigenza di prevenire con adeguati strumenti normativi l'utilizzo del sistema finanziario per scopi di riciclaggio dei proventi di attivita' illecite. Nell'aprile del 1989 ho fornito un'ampia illustrazione di queste problematiche alla Commissione Antimafia. Nel giugno scorso ho aggiornato il quadro della situazione innanzi alla Prima Commissione Permanente della Camera. In quest'ultima circostanza concludevo la relazione introduttiva sottolineando che solo un'impostazione fondata su intese coordinate a livello internazionale avrebbe potuto condurre a risultati positivi.

Mi soffermerò ora sui principali sviluppi verificatisi nel frattempo e sui temi che piu' direttamente costituiscono oggetto di attenzione di questa Commissione connessi con la conversione del decreto-legge 4 gennaio 1991, n. 2.

La grande criminalita' organizzata ha assunto sempre piu' una dimensione internazionale. Tale circostanza, unita alla progressiva integrazione dei mercati finanziari, determina la necessita' di coordinare strettamente le iniziative dei diversi paesi. Un'azione circoscritta al raggio nazionale rischierebbe di risultare scarsamente efficace oltre che penalizzante per i mercati e le imprese produttive del paese.

Il fatto di maggior rilievo e' sicuramente rappresentato dalla direttiva CEE avviata in questa materia nel corso del 1990, che proprio nel semestre di presidenza italiana ha accelerato i tempi di elaborazione ed e' giunta ormai alla fase di messa a punto del testo in vista della approvazione definitiva.

La direttiva CEE si presenta ricca nella parte iniziale delle motivazioni, precisa e puntuale nei contenuti dispositivi. Essa costituirà un punto di riferimento per i legislatori degli

Stati membri, chiamati a dare attuazione in tempi brevi alle regole della Comunita'.

Alla base dell'iniziativa sta la consapevolezza che, ove gli enti creditizi e finanziari venissero utilizzati per riciclare proventi di attivita' illecite, potrebbero risultare gravemente compromesse la solidita' e la stabilita' degli enti coinvolti nonche' la credibilita' dell'intero sistema finanziario, che rischierebbe di perdere di conseguenza la fiducia del pubblico. Qualora non si adottassero iniziative coordinate a livello comunitario, le organizzazioni criminali potrebbero tentare di trarre vantaggio dalla liberta' che lo spazio comune comporta nei movimenti di capitale e nella prestazione dei servizi finanziari.

Un aspetto importante e' il riferimento congiunto che la direttiva fa agli enti creditizi e finanziari, prevedendo che le regole da osservare per la prevenzione del riciclaggio siano applicate uniformemente alle banche come agli altri intermediari finanziari. Dati i legami stretti che esistono tra i diversi segmenti del settore finanziario, una disciplina che non coprisse l'intera area finirebbe per lasciare aperti pericolosi varchi.

La possibilita' in concreto di applicare efficacemente a tutti gli intermediari finanziari una unica disciplina antiriciclaggio presuppone una regolamentazione di base di detti intermediari volta a definirne le componenti, a dare trasparenza nei rapporti con i terzi e ad assicurare correttezza nelle gestioni. In Italia, sotto questo profilo, un progresso notevole e' stato compiuto con la recente emanazione della legge sulle societa' di intermediazione mobiliare. Ulteriori iniziative legislative sono allo studio con riferimento a determinate categorie di operatori. Tuttavia manca ancora una disciplina dei soggetti che si limitano a erogare finanziamenti, per i quali l'ordinamento prevede attualmente solo una rilevazione conoscitiva degli assetti proprietari, circoscritta alle societa' per azioni;

anche per essi e' necessario un complesso di regole e di controlli che consenta gli opportuni riscontri e un proficuo utilizzo delle rilevazioni.

La direttiva comunitaria introduce il principio della collaborazione attiva che gli enti creditizi e finanziari forniranno alle Autorita' impegnate nella lotta al riciclaggio. Una impostazione di questo genere si pone in termini significativamente diversi rispetto alle precedenti forme di collaborazione, fondate tutte sulla acquisizione e sulla conservazione all'interno delle aziende di specifiche evidenze da mettere a disposizione delle Autorita' su loro richiesta. Il principio della collaborazione attiva affida agli enti finanziari l'iniziativa di segnalare alle Autorita' le operazioni meritevoli di approfondimento. Si realizza cosi' una selezione preventiva delle operazioni, attuata con criteri non meramente quantitativi bensì rimessi in parte al vaglio degli operatori finanziari; questi, a motivo della loro professione, possono talora disporre di elementi in ordine all'attivita' dei clienti e alle presumibili motivazioni economiche sottostanti alle operazioni da essi effettuate.

Il criterio di far leva sull'iniziativa delle banche era gia' presente nella dichiarazione dei principi del Comitato di Basilea per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza del dicembre 1988; fu previsto tra l'altro che le banche, allorché vengano a conoscenza di fatti tali da far ragionevolmente presumere l'origine o la finalita' illecita dell'operazione, debbano assumere provvedimenti adeguati, come ad esempio il rifiuto di fornire assistenza, la interruzione dei rapporti con il cliente, la chiusura o il congelamento dei conti. In occasione della diffusione alle aziende di credito della dichiarazione di Basilea la Banca d'Italia ha raccomandato alle banche, per motivi di preminente interesse generale, di attivare d'iniziativa la collaborazione con gli organi investigativi ogni

volta che acquisiscano consapevolezza di fatti di riciclaggio.

Altri precetti contenuti nella direttiva, quali gli obblighi di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni, trovano già applicazione in Italia per effetto della legge n. 55 del marzo 1990 che si è innestata sulla preesistente normativa e su un accordo interbancario promosso dall'associazione di categoria e entrato in vigore nel luglio del 1989.

Parimenti già inserita nel nostro ordinamento è la disposizione della direttiva comunitaria che impone alle Autorità di vigilanza di segnalare all'Autorità Giudiziaria i fatti di cui siano venute a conoscenza che possano costituire prova di riciclaggio. Non sto qui a ricordare le numerose forme in cui si estrinseca l'ampia collaborazione della Banca d'Italia nei confronti della Magistratura per ogni esigenza di giustizia penale.

Merita menzione, sempre a livello internazionale, la recente ripresa dei lavori del Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI) costituito nel luglio 1989 dal vertice di Parigi dei sette paesi più industrializzati e poi esteso alla partecipazione di altri paesi. Come è noto, il Gruppo ha rassegnato nei primi mesi del 1990 le proprie conclusioni, costituite da una serie di raccomandazioni sui diversi aspetti del problema. Anche in quella sede l'orientamento prevalso è stato quello di consigliare una forma di collaborazione attiva consistente nel tempestivo riferimento alle Autorità competenti, a cura degli enti finanziari, delle operazioni gravate dal sospetto circa la provenienza dei fondi da attività criminali.

Nel mese di dicembre u.s. il Gruppo ha ripreso i lavori con l'obiettivo di aggiornare l'analisi del fenomeno, verificare lo stato di attuazione delle raccomandazioni e valutare i

risultati raggiunti. Obiettivo di questa seconda fase dei lavori e' anche quello di estendere la partecipazione al Gruppo, associando all'iniziativa il maggior numero possibile di centri finanziari. In questa ottica l'Italia dovra' darsi carico di interessare la Repubblica di San Marino e lo Stato della Citta' del Vaticano.

Completano il quadro internazionale le innovazioni riguardanti la legislazione di alcuni paesi. Richiamo in particolare la legge emanata in Francia nel luglio dello scorso anno, che impone agli organismi finanziari l'obbligo di segnalare ad un Servizio appositamente costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze le somme iscritte nei loro registri che appaiano provenire da reati di traffico di droga o di riciclaggio dei relativi proventi nonche' le operazioni riguardanti dette somme. Al di fuori dei casi di obbligo di segnalazione, gli organismi finanziari sono tenuti a sottoporre ad esame particolare le operazioni che presentino insoliti caratteri di complessita' o che non appaiano avere una giustificazione economica o un oggetto lecito, conservando per cinque anni la relativa documentazione. Le informazioni raccolte non possono essere utilizzate per fini diversi da quelli indicati nella legge, e cioe' della lotta contro il riciclaggio di proventi illeciti.

Nel Regno Unito sono state emanate nel dicembre scorso dettagliate disposizioni, predisposte dalla Banca d'Inghilterra in collaborazione con l'associazione dei banchieri e le autorità di polizia, volte a rendere piu' stringente la lotta al riciclaggio. Sono stati tra l'altro forniti alcuni esempi di transazioni di natura dubbia, la cui segnalazione, secondo le leggi di quel Paese, costituisce causa esimente rispetto ad una eventuale imputazione per il reato di riciclaggio. L'iniziativa e' coerente con i caratteri tipici dell'ordinamento anglosassone e con l'impostazione che esso ha dato alla questione della segnalazione delle operazioni sospette, non fondata su un obbligo formale.

Nel nostro Paese sono stati compiuti sul piano normativo in questo campo significativi progressi, dapprima con l'emanazione della legge n. 55 del marzo 1990, quindi di recente con l'approvazione del decreto legge n. 2/1991. Tale decreto riprende in parte le linee di un disegno di legge governativo per la limitazione dell'uso del contante e dei titoli al portatore sul territorio nazionale, già approvato in prima lettura dal Senato; per la restante parte introduce alcune regole per la registrazione e la segnalazione di operazioni, desunte da altre proposte di legge, in particolare da quella scaturita dai lavori della Commissione Parlamentare Antimafia.

Non entrero' nell'analisi di dettaglio e nella valutazione di merito delle disposizioni contenute nel decreto legge, che sono complesse e si inseriscono in una materia molto articolata.

Le norme sulla limitazione dell'uso del contante e dei titoli al portatore mirano all'obiettivo di rendere ricostruibili tutte le transazioni superiori a lire 20 milioni che comportano trasferimenti di somme nel territorio nazionale. A tal fine e' previsto che detti trasferimenti si svolgano con l'intervento di un intermediario espressamente abilitato, che e' anche soggetto agli obblighi di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni. Non vengono modificati i principi civilistici in tema di estinzione delle obbligazioni ne' la disciplina degli assegni e dei titoli di credito. Il contante rimane lo strumento ordinario di adempimento delle obbligazioni pecuniarie, con l'osservanza d'ora in poi, limitatamente alle operazioni di ammontare superiore alla predetta soglia, di modalita' idonee a rendere possibili ricostruzioni successive.

Viene ampliato l'ambito soggettivo di applicazione delle norme sugli obblighi di identificazione della clientela e di

registrazione delle operazioni. Sono infatti assoggettati in modo uniforme ai predetti obblighi tutti gli intermediari che svolgono una attivita' finanziaria, indipendentemente dal fatto che siano o meno abilitati ad effettuare i trasferimenti di contanti e di titoli al portatore. Questa impostazione risponde a esigenze di efficacia, chiarezza e omogeneita', riservando parita' di trattamento agli operatori del settore finanziario ed evitando indesiderati riflessi sugli assetti della concorrenza interna.

Circa i contenuti dei cennati obblighi di registrazione, una novita' di rilievo riguarda l'obbligo di istituire un unico archivio informatico presso i singoli soggetti che esercitano attivita' finanziaria, destinato a raccogliere in modo ordinato e aggiornato tutti i dati che, secondo la precedente normativa, venivano trascritti su registri tenuti anche in forma cartacea presso i punti operativi periferici delle aziende senza alcuna previsione di collegamento delle relative evidenze. La nuova disposizione e' volta a salvaguardare le esigenze conoscitive a fini di giustizia con il principio verso cui si vanno orientando la maggior parte dei paesi - e che e' stato pure adottato nella legge dell'agosto scorso riguardante la rilevazione a fini fiscali delle transazioni con l'estero - secondo cui le evidenze sono mantenute all'interno dei singoli intermediari che effettuano le operazioni. Viene esplicitamente esclusa l'utilizzabilita' dei dati a fini fiscali al di fuori dei casi previsti dalla legge, disposizione questa in linea con quelle di altri Stati e mirante ad evitare sovrapposizione tra forme di utilizzo diverse tra loro, che potrebbe nuocere alla stessa efficacia delle misure contro il riciclaggio.

Impostazioni diverse, come quella di creare una banca-dati di tutte le operazioni superiori ad una determinata soglia, sono estranee ai contenuti del provvedimento in esame. Esse infatti non potrebbero essere utilmente adottate da singoli paesi; per essere efficaci, andrebbero realizzate a livello

internazionale, quantomeno comunitario, ipotesi questa che per il momento non emerge dagli orientamenti della CEE.

Il decreto legge impone poi a tutti gli intermediari finanziari un obbligo di collaborazione attiva, consistente nel segnalare alle Autorita' le operazioni di qualunque importo e natura che, sulla base di caratteristiche intrinseche e di altre circostanze conosciute dagli operatori a ragione della funzione esercitata, si ritenga possano avere per oggetto fondi provenienti da uno dei reati specificatamente contemplati dall'art. 648 bis c.p.

Questa norma non modifica le valutazioni di carattere tecnico che competono al funzionario di banca nei rapporti con la clientela. Egli non cambia il proprio lavoro, ne' assume compiti aggiuntivi che possano in qualche modo assimilarlo a organi di polizia giudiziaria.

La procedura di segnalazione all'interno degli intermediari risulta articolata di regola su due livelli, che implicano distinte valutazioni da parte dei responsabili delle unita' operative di base e degli organi di vertice, cio' al fine di stimolare i meccanismi di verifica e riscontro all'interno degli enti e di evitare iniziative prive di fondamento. E' esclusa comunque qualsiasi responsabilita' a carico dei soggetti segnalanti, tranne che per i casi di dolo.

Nel primo periodo non sara' facile assimilare e applicare una norma che si presenta innovativa. E' auspicabile che in sede applicativa ne venga data una interpretazione chiara ed equilibrata, affinche' la sua adozione possa risultare il piu' possibile omogenea ed efficace, limitando le situazioni di incertezza ed evitando che un eccesso di segnalazioni a scopo meramente tuzioristico o, per contro, una interpretazione riduttiva o comunque disomogenea vengano di fatto a privare di

efficacia la portata della norma, vanificandone gli obiettivi di snellezza procedurale e di significatività delle segnalazioni.

Gioveranno al buon funzionamento della norma le iniziative che le istituzioni finanziarie sono tenute ad assumere, secondo quanto previsto dal decreto legge, per il potenziamento dei controlli interni e per l'addestramento e la formazione del personale. Indicazioni di natura organizzativa si ritrovano in tutti i documenti internazionali riguardanti la lotta al riciclaggio, in considerazione del ruolo determinante che assumono i riscontri interni e la partecipazione matura e consapevole del personale. Per questo motivo nella audizione del giugno scorso invitavo gli operatori finanziari a riconsiderare alla luce dell'emergenza sociale il modo di esercitare la propria imprenditorialità e a fornire la propria capacità professionale nella individuazione delle operazioni sospette di pratiche di riciclaggio.

L'associazione delle banche ha emanato un'ampia circolare per facilitare la corretta applicazione della nuova normativa. Essa ha espresso preoccupazioni per le difficoltà e gli oneri che si pongono sul piano operativo ed ha promosso contatti con organismi rappresentativi di altre categorie di intermediari per l'approfondimento dei problemi finora emersi. Conseguentemente ha prospettato talune proposte, dettate da esigenze di ordine tecnico, per le valutazioni di codesta Commissione.

Una volta che il quadro normativo sarà stato definito con la conversione in legge del decreto in esame, la Banca d'Italia intende integrare le raccomandazioni rivolte alle aziende di credito in occasione della diffusione della dichiarazione di Basilea. L'opera di informazione e di sensibilizzazione svolta in quella occasione, nel solco di un indirizzo che risale al 1984, è stata accompagnata dall'impegno nel sollecitare e verificare

l'applicazione della normativa sulla registrazione delle operazioni rilevanti. Con uguale impegno la Banca d'Italia si propone di svolgere ogni ulteriore intervento rientrando nelle proprie competenze, che possa facilitare e rendere piu' efficace l'applicazione della nuova normativa. A tal fine, sulla base delle disposizioni applicative che saranno emanate, curera' le necessarie intese con gli altri organismi ai quali la legge affida compiti di controllo sull'osservanza delle disposizioni.