

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia
e sulle altre associazioni criminali similari

RELAZIONE INTRODUTTIVA PER L' AUDIZIONE

Roma, 19 marzo 1993

1. L'ultima mia audizione innanzi alla Commissione Parlamentare Antimafia risale all'aprile del 1989; faceva seguito a precedenti interventi dell'ottobre 1983 e del dicembre 1985. Il complesso di queste audizioni, alle quali si aggiunge quella odierna, dà conto sia della continuità dell'impegno della Banca d'Italia sul fronte della lotta alla criminalità organizzata, sia dei notevoli progressi compiuti in questa materia dal nostro ordinamento negli ultimi anni.

Nell'aprile del 1989 era stata da poco tempo emanata la **Dichiarazione di principi di Basilea**, con la quale le Autorità di vigilanza creditizia dei principali Paesi attiravano, per la prima volta in un documento internazionale, l'attenzione sull'importanza di contrastare il riciclaggio dei proventi di attività illecite e sottolineavano l'esistenza di un interesse diretto del sistema finanziario a preservare la propria integrità. Il documento di Basilea faceva leva sui valori etici e deontologici che devono essere propri delle banche e delle altre istituzioni finanziarie. Nel diffonderlo presso il sistema creditizio, la Banca d'Italia richiamava i preminenti interessi di carattere generale connessi con tali problematiche e invitava le banche alla più ampia collaborazione, anche d'iniziativa, con l'Autorità Giudiziaria.

Nell'audizione dell'aprile 1989 illustrai l'azione svolta nel tempo dalla Banca d'Italia, quale Organo di Vigilanza creditizia, per la difesa delle gestioni bancarie dal condizionamento improprio della mafia e delle altre forme di criminalità organizzata, nonché la collaborazione prestata in varie forme dalla Banca agli Organi dello Stato direttamente impegnati nella lotta contro tali fenomeni. Concludevo la mia relazione soffermandomi sugli aspetti internazionali del problema del riciclaggio, in un contesto orientato alla liberalizzazione dei movimenti di capitali e

allo sviluppo di mercati finanziari sempre più integrati a livello mondiale.

Da allora, numerosi importanti passi avanti sono stati compiuti per contrastare il riciclaggio.

A livello internazionale si segnala in particolare la costituzione del **GAFI** (Gruppo di azione finanziaria) avvenuta nel luglio 1989 per iniziativa dei Governi dei Paesi del "Gruppo dei sette". Le raccomandazioni elaborate dal GAFI hanno tracciato le linee lungo le quali si sono mosse le legislazioni nazionali. Il GAFI ha assunto ora carattere di struttura permanente incardinata presso l'OCSE. Lo scorso mese i rappresentanti del GAFI sono venuti in Italia per le previste verifiche sulle misure prese.

Di rilievo è stata la **direttiva del Consiglio CEE** intervenuta nel giugno 1991 nel corso del semestre di presidenza italiana, con la quale è stata resa cogente l'applicazione in tutta l'area comunitaria di criteri omogenei di lotta al riciclaggio.

Sul piano interno, in linea con gli orientamenti internazionali, sono stati promulgati, a partire dal gennaio 1991, una serie di provvedimenti legislativi urgenti, che hanno poi trovato definitiva conversione e sistemazione nella **legge 5 luglio 1991, n. 197**. Questa costituisce un corpo organico di disposizioni volte a prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario per scopi di riciclaggio.

Questa legge contempla tra l'altro:

- la fissazione di limitazioni e cautele nella movimentazione del contante e dei titoli al portatore;
- il rafforzamento delle preesistenti forme di collaborazione

passiva, rappresentate dagli obblighi di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni rilevanti;

- l'introduzione del principio innovativo della collaborazione attiva, che si concretizza nell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette;
- l'estensione uniforme della normativa antiriciclaggio a tutte le categorie degli intermediari finanziari;
- la previsione di uno specifico compito di controllo da parte dei collegi sindacali degli enti, a cui si aggiungono le verifiche a cura delle Autorita' e un sistema di sanzioni, in parte amministrative, in parte penali;
- l'effettuazione di analisi statistiche su dati aggregati per l'individuazione di eventuali fenomeni di riciclaggio in determinate aree territoriali;
- una disciplina residuale applicabile in modo differenziato a tutti gli intermediari finanziari non soggetti a specifiche forme di vigilanza sull'attività.

Non vanno dimenticate le numerose leggi emanate negli ultimi anni nel settore del credito e della finanza, che **indirettamente** concorrono all'azione di contrasto del riciclaggio, rafforzando il sistema dei controlli e quindi i presidi a tutela del buon funzionamento dei mercati e della corretta gestione degli intermediari. Mi riferisco soprattutto alle norme concernenti il controllo sugli assetti proprietari, i requisiti di onorabilità e di professionalità, la disciplina delle società di intermediazione mobiliare, la disciplina dei gruppi creditizi, la tutela delle informazioni riservate (c.d. insider trading).

Accanto agli sviluppi della normativa primaria, sul piano amministrativo la Banca d'Italia, utilizzando gli strumenti della vigilanza creditizia, ha proseguito nella linea volta a stimolare gli intermediari a dotarsi di assetti organizzativi adeguati e di efficaci sistemi di controllo interno. L'esperienza dimostra che le strutture più deboli e meno organizzate sono quelle più esposte al rischio di deviazioni e di coinvolgimento in rapporti con operatori appartenenti all'area dell'illecito.

Aggiungo che nei controlli ispettivi della Banca d'Italia e' stato incluso quale compito ordinario la verifica dell'osservanza della normativa antiriciclaggio: cio' rafforza l'azione di sensibilizzazione e di formazione in una materia che per i suoi caratteri innovativi richiede tempi non brevi di assimilazione e quindi perseveranza. L'applicazione sostanziale della disciplina presuppone le decisioni degli organi centrali degli enti, ma e' affidata soprattutto ai comportamenti degli operatori nelle filiali e negli altri punti periferici.

2. Il complesso delle innovazioni normative e istituzionali sopra richiamate e, in particolare, l'entrata in vigore della legge 197 hanno accresciuto i compiti e reso piu' intenso l'impegno sia della Banca d'Italia sia dell'Ufficio Italiano dei Cambi.

Nei giorni scorsi i due Istituti hanno inviato a codesta Commissione due relazioni sull'attività svolta. Mi limiterò ora a richiamarne i punti principali, rinviando per gli aspetti di dettaglio al contenuto delle relazioni e rimanendo a disposizione per gli ulteriori chiarimenti che verranno richiesti.

Come noto, la legge 197 ha affidato all'Ufficio

Italiano dei Cambi importanti funzioni in materia di antiriciclaggio. In particolare gli ha attribuito competenze per:

- la definizione di un sistema di archiviazione informatica standardizzato;
- l'elaborazione di un modello di analisi statistiche idoneo a individuare eventuali anomalie;
- lo svolgimento dei controlli sull'osservanza della normativa antiriciclaggio;
- la tenuta dell'elenco delle società finanziarie;
- la gestione di un sistema informativo concernente i procedimenti sanzionatori.

Con riferimento alla materia dei controlli ispettivi, va osservato che la competenza dell'UIC riguarda solo le banche e le altre categorie di intermediari abilitati al trasferimento del contante e dei titoli al portatore per importi superiori a lire venti milioni (assicurazioni, s.i.m., fondi comuni, fiduciarie, ecc.), per le quali l'Ufficio opera d'intesa con le Autorità di Vigilanza di settore; per le società finanziarie, questo tipo di controlli è svolto dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza.

Per tutte le aree di intervento sopra indicate, l'Ufficio ha avviato i complessi meccanismi organizzativi e operativi occorrenti per l'entrata a regime della disciplina. In questo contesto si colloca l'azione di supporto fornita dall'UIC e dalla Banca d'Italia al Ministero del Tesoro per l'emanazione della normativa secondaria prevista dalla legge 197 e delle circolari interpretative e applicative.

In relazione alle nuove competenze affidategli, l'UIC ha messo a punto un progetto informatico articolato su tre distinti sottosistemi riguardanti: l'elenco degli intermediari finanziari; le infrazioni alla normativa antiriciclaggio; le analisi statistiche. Inoltre l'Ufficio ha organizzato seminari per l'esame di aspetti tecnici e ha istituito un "help desk" telefonico cui pervengono giornalmente circa 140 richieste di chiarimenti da parte degli operatori.

Richiamo brevemente i principali aspetti riguardanti l'applicazione della legge 197.

- Standardizzazione informatica degli archivi localizzati presso i singoli intermediari: sono state fornite regole uniformi per gli archivi informatici localizzati presso i singoli intermediari, destinati a raccogliere dati relativi ai rapporti con la clientela e alle operazioni rilevanti poste in essere con la stessa. Gli archivi sono divenuti operativi a partire dal mese di gennaio 1993.

E' stato affidato all'UIC il compito di emanare istruzioni per l'utilizzo degli strumenti informatici di rilevazione e registrazione.

- Analisi statistiche: la legge affida all'UIC il compito di effettuare analisi statistiche di dati aggregati allo scopo di far emergere sospetti di eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone territoriali. Questa funzione, che puo' produrre risultati importanti, costituisce un aspetto peculiare, di complessa realizzazione.

Non essendo possibile delineare "in positivo" e "a priori" le fattispecie oggettive di riciclaggio, ci si è orientati

verso la costruzione pragmatica di un modello statistico basato su raffronti spaziali e/o temporali idonei ad individuare "in negativo" scostamenti e variazioni che possano denunciare l'esistenza di fenomeni patologici. Particolare evidenza è attribuita alle transazioni regolate in contanti e a quelle dirette verso paesi "a rischio".

I dati per le analisi statistiche verranno desunti dagli archivi informatici degli intermediari abilitati. I primi invii sono previsti entro il corrente mese di marzo e dovrebbero comportare un flusso di circa 10 milioni di informazioni al mese. I risultati delle prime elaborazioni potranno essere disponibili per la fine del 1993.

- Elenco degli intermediari finanziari: la legge 197 prevede il "censimento" di tutti gli intermediari finanziari non soggetti a specifiche forme di vigilanza, mediante l'iscrizione in un apposito elenco presso l'UIC, cui si ricollega il rispetto di requisiti di onorabilità. Nell'ambito di tali intermediari la legge individua una fascia più ristretta di soggetti che hanno rapporti con il pubblico o che esercitano credito al consumo, per i quali detta norme più stringenti (in materia di forma giuridica, capitale minimo, requisiti di professionalità) e prevede ulteriori obblighi (deposito dei bilanci, indicazione dei soci, comunicazione delle altre cariche ricoperte dagli esponenti). Dovrà infine essere enucleato un terzo più ristretto raggruppamento di società che per dimensioni, livello di indebitamento e tipo di operatività siano suscettibili di innescare, in caso di dissesto, un rischio sistemico; esse saranno sottoposte ad una vigilanza di stabilità da parte della Banca d'Italia.

Entro il termine di legge del 5 ottobre 1991, erano pervenute all'UIC circa 29.000 richieste di iscrizione all'elenco generale. A seguito di una revisione, il numero

degli intermediari iscritti si e' ridotto a 24.726, dei quali 4.344 svolgono attività nei confronti del pubblico. Le tavole allegate alla relazione dell'UIC contengono indicazioni sulla ripartizione degli intermediari per classi di capitale, attività dichiarate e localizzazione geografica.

- Attività di vigilanza: subito dopo l'emanazione della legge, la Banca d'Italia e l'UIC hanno sollecitato gli intermediari a predisporre i necessari interventi per il puntuale adempimento degli obblighi previsti dalla legge e hanno quindi avviato una **indagine** per la verifica dello stato di attuazione della disciplina. Le risultanze hanno posto in luce un apprezzabile grado di impegno e di sensibilità da parte del sistema, le cui iniziative sono apparse nel complesso appropriate e coerenti; sono stati tuttavia rilevati alcuni ritardi - imputabili in parte all'incompletezza, a quell'epoca, della normativa secondaria - concernenti la messa a punto delle procedure, l'utilizzo degli strumenti informatici e l'attivazione delle verifiche interne.

Nel febbraio 1992 la Banca d'Italia e l'UIC hanno sottoscritto un **protocollo di intesa** per il coordinamento dell'attività di vigilanza e per lo scambio di informazioni. Un primo piano di sopralluoghi ispettivi è stato realizzato in coordinamento tra i due enti nel maggio/giugno 1992 presso aziende della provincia di Lecce, particolarmente interessata anche da fenomeni di abusivismo bancario.

Nel novembre 1992 è stato avviato, ancora in stretto coordinamento tra la Banca d'Italia e l'UIC, un ampio programma di **accertamenti ispettivi** che hanno riguardato oltre 400 sportelli bancari ubicati nelle quattro regioni meridionali caratterizzate da una maggiore penetrazione

della criminalità organizzata. Le irregolarità riscontrate in sede ispettiva, concernenti soprattutto omesse registrazioni e libretti al portatore con saldo superiore al limite di legge, saranno segnalate, come di consueto, alle Autorità competenti.

Di recente il Ministro del Tesoro ha incaricato l'UIC di stringere i contatti con le altre Autorità di vigilanza di settore (Isvap, Consob e Minindustria) allo scopo di definire le intese necessarie per il sistematico e coordinato espletamento dell'attività ispettiva; il Ministro ha stabilito che l'UIC intervenga in via surrogatoria nei casi in cui le suddette Autorità non siano in grado di adempiere alla funzione ispettiva.

- Indicazioni operative per la segnalazione di operazioni sospette: un ruolo centrale nel disegno generale di contrasto al riciclaggio è rappresentato dal principio della collaborazione attiva, che si traduce nell'obbligo per tutti gli intermediari di segnalare all'Autorità di Polizia le operazioni che possono ritenersi effettuate con denaro proveniente dai gravi reati indicati dalla norma del codice penale che punisce il riciclaggio.

Per agevolare l'adempimento del citato obbligo di legge, la Banca d'Italia ha predisposto, con il concorso dell'Associazione Bancaria Italiana, un documento, diffuso all'inizio di febbraio 1993, contenente indicazioni operative e di ordine tecnico.

Esso contiene, tra l'altro, una casistica di operazioni che per le loro caratteristiche devono richiamare l'attenzione degli intermediari. La casistica è da considerarsi esemplificativa e non esaustiva, anche in relazione alla varietà e all'evoluzione delle tecniche

operative in campo finanziario. Occorre considerare che nella maggior parte dei casi la configurazione oggettiva delle operazioni è di per sè neutra. La decisione per l'inoltro della segnalazione deve pertanto scaturire dalla valutazione complessiva di tutti gli elementi a disposizione dell'intermediario, e soprattutto dal raffronto tra i connotati oggettivi dell'operazione e il profilo economico-finanziario del cliente. Il documento della Banca d'Italia non va inteso come un manuale che prescrive comportamenti formali, ma come stimolo per lo spirito di osservazione e il senso critico degli intermediari.

Questa iniziativa contribuirà al superamento di talune difficoltà e incertezze che hanno finora rallentato l'applicazione pratica della norma e potrà quindi facilitare in prospettiva un flusso di informazioni significative ai fini del conseguimento degli obiettivi della legge antiriciclaggio.

3. La Banca d'Italia e l'UIC, nell'ambito dei rispettivi compiti istituzionali, hanno in atto un'ampia **collaborazione con gli Organi dello Stato** impegnati per la lotta alla criminalità organizzata.

I due Istituti mantengono raccordi informativi con la Guardia di Finanza, con la Direzione Investigativa Antimafia (subentrata in alcune funzioni dell'Alto Commissario), con le altre Forze dell'Ordine, con i Prefetti, con i Comitati Provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica. Gruppi di lavoro con la partecipazione dei rappresentanti delle Forze dell'Ordine hanno operato presso l'UIC e presso la Banca d'Italia per l'approfondimento di

specifiche problematiche.

Le richieste di collaborazione dell'**Autorità Giudiziaria** alla Banca d'Italia sono in aumento e comportano un impegno sempre più pressante, soprattutto per lo svolgimento di consulenze tecniche e di incarichi peritali nell'ambito di procedimenti penali che richiedono la ricostruzione di operazioni complesse presso intermediari finanziari.

4. Soprattutto nelle aree economicamente meno evolute, i problemi del riciclaggio si presentano sovente collegati di fatto ai fenomeni dell'**abusivismo bancario e finanziario**, a cui possono accompagnarsi pratiche di usura e altri fatti delittuosi.

Nell'ultimo biennio, anche in accoglimento delle proposte della Banca d'Italia, è stata introdotta la disciplina delle società finanziarie; è stato ripenalizzato l'abusivismo bancario; sono state sanzionate altre forme di abusivismo finanziario.

La Banca d'Italia, in collegamento con l'UIC, ha condotto una azione conoscitiva ad ampio raggio e ha segnalato all'**Autorità Giudiziaria** e alla Guardia di Finanza numerose ipotesi di abusivismo bancario. Ha proseguito inoltre nell'opera di sensibilizzazione volta a evitare che vengano omologati atti costitutivi e statuti di società finanziarie che contemplino lo svolgimento di attività riservate per legge alle banche o ad altre categorie di intermediari sottoposti a controlli. Numerose pronunce giudiziarie sono intervenute, sia in sede penale sia in sede civile, in materia di abusivismo bancario.

5. L'azione di contrasto del riciclaggio si è sviluppata in stretto raccordo con le iniziative e le indicazioni emerse in sede internazionale e si è concretizzata in molteplici interventi di carattere normativo e operativo.

Puo' ritenersi realizzato quanto era necessario sotto il profilo degli indirizzi generali e degli interventi propulsivi. Il successo dell'azione intrapresa implica una risposta collaborativa da parte del sistema degli intermediari creditizi e finanziari. Le verifiche sull'applicazione della normativa sono gia' avviate; rientrano nell'ordinaria azione di vigilanza.

I costi complessivi per il sistema creditizio e finanziario derivanti dall'attuazione della disciplina antiriciclaggio non sono lievi. Essi vanno considerati alla stregua di investimenti, destinati a dare un ritorno in termini di affidabilità, funzionalità e stabilità degli intermediari.

Le prime esperienze applicative gia' consentono di individuare alcuni punti specifici che potrebbero essere oggetto di integrazione e di miglioramento della normativa antiriciclaggio. In particolare:

- in relazione ai problemi segnalati dalle aziende e a quelli rilevati in sede ispettiva, potrebbe essere integrata la **normativa secondaria**, al fine di risolvere le residue incertezze, riguardanti ad esempio le modalita' di registrazione di talune categorie di operazioni e l'apprestamento dei mezzi tecnici per la rilevazione delle operazioni frazionate;
- per quanto riguarda l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, si condivide la proposta contenuta in

un disegno di legge governativo per l'**ampliamento dei reati-base del riciclaggio** e, conseguentemente, per l'estensione del suddetto obbligo di segnalazione alle operazioni effettuate con denaro proveniente da altre gravi fattispecie criminose e non solo dai quattro reati attualmente contemplati dall'art. 648 bis cod. pen. Tale impostazione risponde alle previsioni della direttiva CEE e alle indicazioni contenute negli altri documenti internazionali, tra cui la recente convenzione del Consiglio d'Europa di Strasburgo;

- sempre in materia di obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, andrebbero adottati tutti gli accorgimenti necessari sul piano operativo e procedurale per garantire la **riservatezza** e consentire al personale degli enti creditizi e finanziari di operare con maggiore serenità nell'assolvimento di questo delicato compito. La questione, comune ad altri Paesi, ha formato oggetto di una recente legge in Francia;

- potrebbero essere **rafforzati i compiti dell'UIC** per quanto riguarda l'emanazione della normazione secondaria e il coordinamento operativo. L'efficacia dell'azione dipende infatti dalla possibilità di adeguare tempestivamente, in stretto coordinamento tra le diverse Autorità, la capacità di lettura e di regolamentazione dei fenomeni, in un contesto caratterizzato da una incessante evoluzione.

Occorre inoltre considerare che l'attività di riciclaggio può svilupparsi in altre direzioni, al riparo dai controlli e dagli obblighi previsti per gli intermediari finanziari. Il problema va considerato alla luce dell'indicazione contenuta nella direttiva CEE che prevede l'ipotesi di estendere l'applicazione della normativa ad altre attività potenzialmente idonee a fungere da canale di riciclaggio, per la loro capacità di intermediare rilevanti

movimentazioni di attività finanziarie e reali.

La risposta dell'ordinamento dovrebbe quindi indirizzarsi a potenziare gli strumenti di accertamento mirato ai **patrimoni** che non risultano correlati alle capacità economiche e finanziarie dei titolari o che presentano repentine e cospicue variazioni prive di apparente giustificazione o realizzate con modalità non trasparenti. In questa direzione si muovono i recenti provvedimenti legislativi che consentono il sequestro di patrimoni di sospetta provenienza illecita e l'iniziativa promossa dal Governo per introdurre controlli sui trasferimenti rilevanti di proprietà immobiliari e di partecipazioni societarie.

6. Per il contrasto del riciclaggio rimane fondamentale l'intensificazione della **cooperazione internazionale**, specie nell'ambito dei Paesi industrializzati.

I problemi della criminalità organizzata e del riciclaggio presentano sempre più una dimensione internazionale. Nel contempo, le connotazioni strutturali e funzionali che vanno assumendo i mercati finanziari internazionali rendono difficile controllare e ricostruire i movimenti di capitali, per cui nel loro ambito potrebbero annidarsi rischi di utilizzazione dei circuiti finanziari a fini di riciclaggio.

Gli aspetti internazionali del fenomeno del riciclaggio destano particolare preoccupazione nel momento attuale, in presenza di incertezze e turbolenze che caratterizzano numerose aree geografiche e di Paesi che tendono ad attrarre capitali senza disporre di una legislazione idonea a fornire le necessarie garanzie di correttezza e di trasparenza.

La Banca d'Italia e l'UIC partecipano attivamente alle iniziative in sede internazionale. Inoltre scambiano informazioni e mantengono contatti bilaterali con le Autorità di vigilanza di altri Paesi, per rendere più efficace l'attività di supervisione e per contrastare i comportamenti fraudolenti tenuti da soggetti non autorizzati o compiuti con tecniche di falsificazione di titoli e valori.

E' opportuno rafforzare il sostegno a organismi internazionali come il GAFI, promotori di una concertazione normativa e operativa tra i Paesi membri e della contestuale diffusione di idonee linee-guida presso Paesi terzi. Il controllo limitato ad alcune aree economiche non consentirebbe il conseguimento di apprezzabili risultati, stante la elevata mobilità dei flussi dei capitali illegali.

I rischi di instabilità dei mercati finanziari si accrescono notevolmente quando all'attività di speculazione ordinaria si aggiungono componenti patologiche come quelle della criminalità organizzata. Si pone pertanto l'esigenza di irrobustire le strutture che si occupano, a livello internazionale, dello studio e dell'analisi dei flussi finanziari e dei mercati, nella consapevolezza che la capacità di individuazione precoce delle manifestazioni di patologia costituisce elemento fondamentale di qualsiasi attività di prevenzione delle turbative dei sistemi finanziari.

7. In conclusione, il quadro normativo per il contrasto del riciclaggio e' sostanzialmente definito. Le integrazioni richieste contribuiranno a rafforzarne l'efficacia. Il momento attuativo e' stato avviato. Si e' entrati ormai nella fase delle verifiche.

E' prematuro dare una valutazione dei risultati. Essi comunque andranno misurati non sul numero delle anomalie rilevate, bensì sulla capacità del sistema di mantenersi indenne dal coinvolgimento con l'area dell'illegalità, coerentemente con l'impostazione di prevenzione voluta dal legislatore.

E' essenziale che si radichi negli operatori del credito la consapevolezza del ruolo attivo che essi sono chiamati a svolgere, non solo nell'interesse generale del Paese, ma per difendere le loro aziende da impropri condizionamenti.

Il pericolo che deriva dal crimine organizzato, gravissimo per ogni settore della vita civile ed economica, e' ancor piu' insidioso per l'area dell'intermediazione creditizia. La presenza della criminalità mina infatti l'elemento "fiducia", che e' alla radice dell'attività di raccolta e di impiego del risparmio.