

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno
della mafia e sulle altre associazioni criminali similari

Prevenzione e repressione del riciclaggio nel sistema finanziario

Audizione del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

Roma, 25 febbraio 1997

Sommario

	<i>pag.</i>
1. <i>Riflessi negativi della criminalità e del riciclaggio sull'economia e sulla finanza</i>	5
2. <i>Dimensione internazionale del problema del riciclaggio</i>	7
3. <i>Finanza illegale e usura</i>	9
4. <i>Vigilanza della Banca d'Italia: contributo alla prevenzione e alla repressione del riciclaggio</i>	11
5. <i>L'attività dell'Ufficio Italiano dei Cambi</i>	14
6. <i>La collaborazione con l'Autorità giudiziaria</i>	16
7. <i>Il nuovo assetto della disciplina antiriciclaggio</i>	17

Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

nel mio intervento dell'ottobre del 1994 presso questa Commissione mi soffermai sul nuovo assetto normativo della finanza e del credito, sul ruolo delle Autorità di vigilanza e degli intermediari nell'azione di contrasto delle attività illegali, sulla collaborazione con le Autorità dello Stato direttamente impegnate nella lotta alla criminalità organizzata.

Negli ultimi due anni, il contesto generale si è modificato ed evoluto. Si è sviluppata l'analisi degli illeciti finanziari, degli strumenti per prevenirli e reprimerli.

È stata recepita la Direttiva comunitaria in materia di valori mobiliari; è stata approvata la legge contro l'usura. Si è ulteriormente sviluppata la collaborazione fra Banca d'Italia, intermediari, organi investigativi, Autorità giudiziaria.

1. Riflessi negativi della criminalità e del riciclaggio sull'economia e sulla finanza

Il contributo che intendo fornire tiene conto dell'esperienza della Banca d'Italia e di quella dell'Ufficio Italiano dei Cambi; a quest'ultimo Istituto dal 1991 sono affidati dalla legge compiti specifici sul fronte della lotta al riciclaggio.

I riflessi dell'attività criminale sull'economia e sulla finanza richiamano la funzione di vigilanza della Banca Centrale e la stessa tutela della stabilità monetaria. La moneta è un valore tipicamente e squisitamente fiduciario. È indispensabile la consapevolezza da parte dei cittadini che lo Stato garantisce, attraverso le sue istituzioni, la sicurezza e il puntuale

svolgimento degli scambi; le imprese finanziarie devono poter operare con efficienza, correttezza e trasparenza.

Va evitato, in primo luogo, che risorse finanziarie di provenienza illecita si infiltrino nel settore legale dell'attività economica attraverso la costituzione di nuovi intermediari o l'acquisto di quelli già operanti. Problemi analoghi, altrettanto gravi, sussistono in altre attività, in particolare in quella commerciale. Va impedito che risorse illecite possano condizionare l'intermediazione finanziaria nella fase di ordinaria gestione.

Il buon funzionamento del mercato richiede l'osservanza di fondamentali regole deontologiche. I comportamenti corretti costituiscono un valore economico in sé; danno forza e sicurezza agli operatori.

La presenza di operatori e di strutture economiche collusi con la criminalità altera profondamente i meccanismi di mercato nelle regole e negli obiettivi, distorce la concorrenza.

Il divario nello sviluppo economico che esiste fra varie regioni italiane dipende in misura rilevante dalle carenze delle infrastrutture economiche e sociali; vi concorrono l'inadeguatezza della pubblica Amministrazione e la lunghezza dei tempi della giustizia.

La criminalità sfrutta la situazione di sottoccupazione delle zone depresse; appare ai soggetti socialmente più deboli come forza economica e finanche come sistema di valori, che insidia i principi dell'etica e della solidarietà civile.

È possibile colpire le organizzazioni criminali nella fase di inserimento del denaro nei circuiti finanziari legali. È un compito che spetta alle Autorità poste a tutela dell'ordine pubblico e agli organi di controllo del sistema finanziario; esso richiede sempre un appoggio pieno e condiviso da parte degli operatori e degli intermediari.

Le Autorità di vigilanza dei grandi paesi industriali sono consapevoli dei rischi che la presenza di capitali illeciti determina per l'integrità e la stabilità degli intermediari. È crescente lo sforzo dedicato alla ricerca e alla messa a punto di mezzi di intervento e di presidio volti a prevenire l'inquinamento da fenomeni criminali e la connessa instabilità dei sistemi finanziari.

2. *Dimensione internazionale del problema del riciclaggio*

L'eliminazione di vincoli e controlli sui movimenti dei capitali e l'emergere di un mercato globale, mondiale, delle monete, dei cambi e dei titoli hanno reso indubbiamente più agevole il riciclaggio di denaro di provenienza illecita a livello internazionale.

La portata del fenomeno è difficilmente quantificabile, ma considerevole.

Le Autorità dei maggiori paesi hanno definito un complesso di misure che dovrebbe essere introdotto in tutti gli ordinamenti ai fini di una prevenzione e di una repressione più efficaci. L'obiettivo è quello di giungere a una uniformità dei comportamenti nella reazione al fenomeno.

Le raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (Gafi) fondato in seno al Gruppo dei Sette e la Direttiva comunitaria n. 308 del 1991 contengono linee di intervento e prescrizioni precise, in particolare per i paesi dell'Unione europea.

Le organizzazioni internazionali mirano a realizzare un'azione più diretta, in primo luogo nei confronti dei paesi che appaiono riluttanti a introdurre nei loro ordinamenti una legislazione antiriciclaggio.

L'efficacia delle norme è ridotta dall'atteggiamento di tolleranza assunto verso il riciclaggio in alcuni paesi, i cosiddetti centri *off-shore*, categoria che si allarga fino a comprendere territori e Stati indipendenti dislocati nei vari continenti.

La protezione offerta da un segreto bancario impenetrabile anche al giudice penale, lacune o addirittura mancanza di una legislazione adeguata, problemi nella collaborazione da parte della magistratura locale, la difficoltà di vigilare sugli intermediari rendono particolarmente agevole in alcuni centri finanziari il riciclaggio di proventi delle attività criminali.

Nel caso di succursali e di filiazioni di banche internazionali, insediate in tali centri, i controlli della casa madre e delle autorità di vigilanza sono talora impediti o resi difficili. Fin dal 1992 la Banca d'Italia ha manifestato un orientamento restrittivo sugli insediamenti delle banche italiane in alcuni centri *off-shore*; in essi non sono state autorizzate nuove aperture.

In questo campo la nostra regolamentazione riflette i progressi delle intese raggiunte nel Gruppo dei Dieci.

La scelta di tali aree per il riciclaggio di profitti illeciti si spiega anche sulla base di fattori che attraggono comunque risorse e intermediari finanziari; tra questi un regime fiscale particolarmente favorevole.

L'utilizzo della moneta elettronica nelle sue varie configurazioni ha richiamato l'attenzione delle Autorità di controllo sulla vulnerabilità che questi nuovi strumenti introducono nei presidi contro il riciclaggio; la natura, la velocità e il volume delle transazioni possono essere di ostacolo alla identificazione e alla ricostruzione di operazioni finanziarie anomale. Le preoccupazioni maggiori riguardano l'emissione di moneta elettronica da parte di organismi finanziari non sottoposti a vigilanza.

La consapevolezza della gravità dei problemi è alla base della rinnovata spinta da parte della comunità internazionale a reagire in varie direzioni con azioni specifiche volte a contrastare la circolazione di fondi di provenienza illecita sul piano della vigilanza e su quello dell'armonizzazione fiscale.

Un rimedio per la limitazione dei flussi di denaro di provenienza illecita verso tali centri è costituito dal far obbligo alle istituzioni finanziarie di paesi nei quali la legislazione è già adeguata di segnalare le operazioni eseguite in contropartita con paesi dove il livello di difesa è insufficiente e che sono prive di una evidente, lecita motivazione economica.

L'impegno si volge anzitutto a rafforzare la qualità della vigilanza e l'affidabilità degli intermediari finanziari. Un'azione al riguardo è svolta dal Comitato per la Vigilanza Bancaria di Basilea ai fini dell'introduzione di standard minimi nei paesi emergenti.

Il problema dell'armonizzazione fiscale in Europa e nell'area Ocse rimane sempre di viva attualità; in più occasioni è stato sollevato nell'ambito del Gruppo dei Sette e in sede europea. Riemerge una sensibilità al riguardo da parte dei maggiori paesi; in ambito Ocse si sta procedendo con appropriate analisi. I progressi sono tuttavia faticosi e lenti.

La Repubblica di San Marino ha introdotto nella primavera del 1996 alcune disposizioni legislative in materia di antiriciclaggio. La valutazione di adeguatezza agli standard comunitari e nazionali è attualmente all'esame di una commissione bilaterale.

3. *Finanza illegale e usura*

In Italia, nonostante il forte aumento del numero degli sportelli bancari, continuano a manifestarsi segmenti non trascurabili di operatività finanziaria abusiva che riguardano sia l'offerta di finanziamenti sia l'attività di raccolta.

In tale contesto si alimenta e desta allarme l'usura. Come ho avuto modo di ricordare nelle Considerazioni finali del 31 maggio 1996, il fenomeno è complesso ed è innanzitutto un problema di ordine pubblico.

L'usura colpisce le famiglie, nonché piccole imprese commerciali e artigiane che il più delle volte hanno perso il merito di credito; spesso funge da veicolo per l'ingresso della criminalità organizzata nel settore produttivo. La fase di difficoltà che attraversa la nostra economia ne aumenta il rischio di diffusione.

Le banche, e in particolare quelle locali e cooperative, sono state impegnate dalla Banca d'Italia ad accrescere l'attenzione per le esigenze delle imprese di più modeste dimensioni, indirizzandole verso un'appropriata programmazione finanziaria.

Numerose iniziative mirano a rendere più agevoli i rapporti con la clientela e più rapide le decisioni sulle richieste di credito; particolarmente rilevanti sono stati il codice di comportamento predisposto dall'Associazione bancaria italiana e i protocolli d'intesa tra gli intermediari e le associazioni locali delle categorie economiche. Specifici fondi sono stati destinati da alcune grandi banche al finanziamento dei soggetti che una fase transitoria di difficoltà espone al rischio di usura; questi fondi si affiancano a quelli di origine pubblica, di prevenzione e di solidarietà, previsti dalla nuova legge, che potranno essere attivati nel corrente anno.

Sullo sfondo rimane l'esigenza di educare le famiglie e le imprese più piccole a un uso cosciente del denaro e dei finanziamenti. La prevenzione richiede una piena consapevolezza della pericolosità del ricorso a fonti illegali di prestito.

La nuova legge sull'usura appare opportunamente ispirata a una visione globale del fenomeno; rimangono tuttavia preoccupazioni, già più volte espresse, sulla possibile negativa conseguenza dell'introduzione del cosiddetto "tasso soglia" anche per gli intermediari regolamentati. Come già affermato: "La specificazione di un tasso di usura per le diverse categorie di credito mira a stabilire un riferimento oggettivo per l'individuazione dell'illecito. I limiti definiti, la loro applicazione anche a intermediari regolamentati possono spingere verso l'alto i tassi di interesse per gli affidamenti

di minore importo, possono provocare il razionamento del credito alla clientela marginale, più debole.”

È in via di espletamento presso la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano dei Cambi la complessa fase di rilevazione dei tassi praticati dalle banche e dagli altri intermediari finanziari per le diverse classi di importo e categorie di prestito. Si sta procedendo all'elaborazione e all'analisi delle informazioni raccolte, ai fini della pubblicazione del relativo decreto ministeriale. La Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano dei Cambi sono impegnati a fornire il necessario contributo per una corretta comprensione e fruizione dei dati raccolti.

Il quadro normativo richiede che ogni forma di intermediazione finanziaria sia inserita in uno statuto legale predeterminato. È fondamentale l'azione concreta di controllo sul territorio affidata all'autorità dello Stato; alla Banca d'Italia per la parte di sua competenza.

Le banche che abbiano notizia di organismi abusivi ne segnalano la presenza alla Banca d'Italia; questa attiva un flusso di ritorno a fini di prevenzione e informa le competenti Autorità dello Stato.

Iniziative più puntuali sono state avviate per prevenire e colpire comportamenti infedeli dei dipendenti degli operatori finanziari. Sono state introdotte forme di tutela contro il falso interno bancario e contro la gestione infedele di patrimoni mobiliari, al fine di contribuire alla correttezza e alla trasparenza nei rapporti tra intermediari e clientela.

4. Vigilanza della Banca d'Italia: contributo alla prevenzione e alla repressione del riciclaggio

Il coinvolgimento anche inconsapevole degli intermediari in fenomeni di circolazione di denaro di provenienza illecita finisce per incidere negativamente sulla sana e prudente gestione dell'azienda.

Estremamente delicata risulta la fase d'ingresso sul mercato di nuovi operatori, in particolare quella di apertura di nuove banche.

La Vigilanza della Banca d'Italia opera controlli sull'accesso al mercato; in particolare verifica gli assetti proprietari, i profili organizzativi, i requisiti di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali.

Nel triennio 1994-96, a fronte di 75 richieste, sono state autorizzate 57 nuove banche; dei 18 casi di mancata approvazione, 16 hanno riguardato l'Italia meridionale. L'autorizzazione è stata negata per la presenza nella compagine sociale di elementi che non davano affidamento ai fini della sana e prudente gestione, talora sospettati di collusione con la criminalità organizzata. Questi orientamenti hanno trovato conferma nella giurisprudenza amministrativa.

L'azione di vigilanza si esplica in via continuativa attraverso il controllo documentale degli indicatori di gestione e frequenti incontri con i responsabili degli intermediari. Periodicamente e sistematicamente vengono effettuati accertamenti ispettivi. Le ispezioni, che integrano i controlli cartolari, hanno la finalità di valutare la capacità di svolgere correttamente, secondo criteri di sana e prudente gestione e nel rispetto di tutti i requisiti di legge, l'attività di raccolta e di impiego del risparmio.

Gli accertamenti non sono volti a individuare specificatamente ipotesi di violazione della normativa penale. Se vengono rilevati comportamenti irregolari, essi sono oggetto di un'accurata procedura di esame sul piano tecnico e giuridico. I fatti che presentano aspetti di possibile rilevanza penale vengono segnalati all'Autorità giudiziaria.

Per finalità proprie di vigilanza creditizia e finanziaria, la Banca d'Italia nell'ultimo triennio ha condotto 563 ispezioni. È stato sottoposto ad accertamenti il 60 per cento delle banche italiane: il 68 per cento di quelle insediate al Sud e il 57 di quelle del Centro-Nord.

A seguito degli accertamenti la Banca d'Italia ha proposto al Ministro del Tesoro l'adozione di provvedimenti di rigore per gravi irregolarità nella gestione, che hanno comportato forti perdite patrimoniali. In particolare 25 banche sono state sottoposte alla procedura di amministrazione straordinaria che prevede lo scioglimento degli organi amministrativi e di controllo. Sono state poste in liquidazione coatta amministrativa 15 banche.

I procedimenti penali in corso potranno acclarare l'eventuale presenza di fenomeni di riciclaggio o di situazioni collusive con la criminalità.

La Banca ha proposto al Ministro l'applicazione di sanzioni pecuniarie ai sensi della legislazione bancaria nei confronti di 2.779 esponenti di oltre 200 intermediari.

La disciplina antiriciclaggio, disegnata dalla legge 197 del 1991, fa leva sulla collaborazione leale degli intermediari; questa si sostanzia nel predisporre una "traccia" delle operazioni effettuate, al fine di eventuali indagini, nonché nel "valorizzare il sospetto" che particolari operazioni possono destare sul piano tecnico e finanziario.

La disciplina:

- pone limiti all'uso del contante;
- vieta che i pagamenti siano effettuati da intermediari non abilitati;
- prevede l'identificazione della clientela e la registrazione delle operazioni significative;
- stabilisce l'obbligo di segnalare le operazioni sospette.

Il regolare svolgimento dell'attività creditizia e finanziaria poggia sulla disponibilità, da parte degli intermediari, di informazioni adeguate su ogni cliente.

Al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette, la Banca d'Italia ha pubblicato un "decalogo" contenente una casistica esemplificativa

di fattori anomali, in presenza dei quali occorre approfondire i vari aspetti dell'operazione, per procedere quindi all'eventuale segnalazione.

Agli intermediari è richiesto di considerare le caratteristiche oggettive di una operazione e di raffrontarle con il profilo soggettivo di chi la pone in essere, al fine di rilevarne un giudizio di possibile anomalia. Schemi teorici standardizzati non possono sostituire l'analisi attenta e l'apprezzamento delle operazioni da parte dei dipendenti degli intermediari. La normativa sollecita tale valutazione.

Le difficoltà iniziali incontrate dal sistema finanziario sono in via di superamento. Il flusso di segnalazioni è aumentato in misura considerevole. Nel corso del 1996 le segnalazioni ricevute dalla Guardia di Finanza sono state pari a 3.075, per la massima parte provenienti dalle banche. Si diffondono negli intermediari e negli operatori crescente consapevolezza e condivisione delle finalità della norma. Permane l'esigenza di assicurare la riservatezza della procedura e di tutelare ai fini dell'incolumità personale l'anonimato di chi effettua la segnalazione.

5. L'attività dell'Ufficio Italiano dei Cambi

Compiti fondamentali e tradizionali dell'Ufficio Italiano dei Cambi sono l'amministrazione delle riserve valutarie, nonché la rilevazione e l'elaborazione delle statistiche necessarie per la costruzione della bilancia dei pagamenti dell'Italia nei confronti dell'estero e le relative pubblicazioni.

Nel 1991 la legge 197 ha assegnato all'Ufficio Italiano dei Cambi un ruolo centrale nell'azione amministrativa antiriciclaggio. L'Ufficio, d'intesa con le Autorità di vigilanza di settore, verifica il rispetto della disciplina antiriciclaggio da parte degli intermediari; provvede alla gestione dell'elenco delle società finanziarie; effettua analisi statistiche sui dati aggregati tratti dagli archivi informatici degli intermediari abilitati.

Le società finanziarie iscritte nell'elenco alla fine dello scorso anno erano 21.318; solo 1.604 di esse operavano nei confronti del pubblico, le altre essendo finanziarie di gruppo, per la stragrande maggioranza, o consorzi di garanzia collettiva fidi.

Nel corso del 1996 l'Ufficio Italiano dei Cambi ha trasmesso circa 500 rilievi alle società in relazione alla mancanza o al venir meno dei requisiti prescritti per l'iscrizione o per il riscontro di gravi violazioni di legge. In particolare nel gruppo delle società che esercitano attività con il pubblico, potenzialmente più esposte al rischio di utilizzazione per scopi illeciti, sono state effettuate 120 cancellazioni; sono stati iscritti 72 nuovi intermediari. Per l'intero aggregato dei soggetti operanti nel settore finanziario nel triennio 1994-96 le iscrizioni sono state 1.571; le cancellazioni 3.803.

Nel 1995 è stata svolta una indagine conoscitiva presso tutte le banche relativa alle modalità di alimentazione e di gestione dell'archivio informatico aziendale.

Alla fine del 1996 erano stati portati a termine 72 interventi ispettivi finalizzati alla verifica del rispetto della disciplina antiriciclaggio; ne sono discese 40 segnalazioni all'Autorità giudiziaria e 36 al Ministro del Tesoro per infrazioni amministrative.

Le principali carenze riscontrate nel corso delle ispezioni risultano imputabili principalmente a disfunzioni organizzative attinenti alle procedure informatiche e all'insufficienza di controlli interni.

L'Ufficio Italiano dei Cambi ha il compito di monitorare i dati aggregati provenienti dagli archivi unici aziendali, al fine di far emergere anomalie eventualmente riconducibili a fenomeni di riciclaggio. Le anomalie vengono evidenziate dalla massa dei dati disponibili sulla base di una griglia di criteri essenzialmente statistici.

L'attività di acquisizione dei dati riguarda 2.000 intermediari abilitati. Il numero complessivo delle operazioni oggetto di aggregazione è di oltre 30 milioni al mese; circa 10 milioni di esse riguardano transazioni in contante.

Data l'assoluta novità della materia non solo in Italia ma anche all'estero, l'Ufficio, in contatto con importanti centri di ricerca, ha avviato un'approfondita sperimentazione di nuove metodologie volte a far emergere la presenza di flussi finanziari anomali. Allorché saranno disponibili i primi risultati, l'Ufficio fornirà agli organi competenti indicazioni che potranno venire utilizzate ai fini dell'attività investigativa.

Da riflessioni metodiche accurate è emersa l'esigenza di una più approfondita analisi scientifica circa natura, comportamenti, collegamenti dell'economia con la criminalità organizzata.

È stata avviata la costituzione di un "Osservatorio antiriciclaggio", cui danno la loro collaborazione esponenti della Polizia di Stato, della Magistratura e accademici specializzati. L'organismo ha per ora carattere strettamente informale; è una struttura di ricerca; mira all'approfondimento di aspetti fondamentali dell'economia, della criminalità e di quelli più specifici del riciclaggio, al fine di adeguare le linee di prevenzione all'evoluzione delle tecniche criminali e dei nuovi settori interessati dal fenomeno.

6. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

Nell'ultimo triennio la Vigilanza ha trasmesso d'iniziativa all'Autorità giudiziaria penale segnalazioni relative a 92 intermediari. Continuano ad accrescersi le richieste rivolte alla Banca d'Italia per acquisire informazioni ed elementi di carattere tecnico. Sono state evase circa 1.000 richieste di notizie e documentazione. Funzionari della Banca hanno reso testimonianza in 185 casi.

È crescente l'impegno da parte di esperti della Banca d'Italia e dell'Ufficio Italiano dei Cambi per lo svolgimento di incarichi di consulenza tecnica: un quinto delle risorse dell'Ispettorato centrale di Vigilanza, per un complesso di circa 30 funzionari, è impegnato a pieno tempo in incarichi della specie. Rilevante è l'assistenza fornita all'Autorità giudiziaria e investigativa per approfondire aspetti legati alle diverse tipologie di riciclaggio e per corsi di aggiornamento su profili tecnici dei fenomeni che possono formare oggetto di indagine.

Intensa è la collaborazione con gli organi di polizia, soprattutto con la Guardia di Finanza, e con l'Ufficio del Commissario antiracket e antiusura.

La Direzione investigativa antimafia viene regolarmente informata delle situazioni di grave irregolarità gestionale che emergono presso gli intermediari operanti nelle regioni maggiormente interessate dalla criminalità organizzata. Sono in corso contatti per sviluppare proficuamente la collaborazione con la Direzione nazionale antimafia per approfondire la conoscenza delle tecniche del riciclaggio e per lo scambio di informazioni.

Sulla base della legislazione vigente l'Autorità giudiziaria informa il Governatore della Banca d'Italia, per le iniziative di competenza, qualora vi sia fondato motivo di ritenere che vicende di riciclaggio abbiano coinvolto banche.

Sempre più frequenti risultano i casi venuti all'attenzione della Banca Centrale di possibili truffe o fatti di riciclaggio connessi con organismi esteri insediati in paesi privi di affidabili controlli; essi sono oggetto di scambi di informazioni con Autorità nazionali ed estere.

7. Il nuovo assetto della disciplina antiriciclaggio

L'attuale disciplina antiriciclaggio non è ancora il frutto di un intervento normativo organico rispondente a una logica unitaria. Essa si è stratificata

nel tempo come sottolineato nella Relazione all'Assemblea della Banca d'Italia sull'attività di vigilanza, il 31 maggio 1996.

Il Gafi ha individuato le sole lacune del sistema normativo adottato in Italia nella carenza di una piena riservatezza delle segnalazioni e nella mancata previsione di un organismo che le accentri. La collaborazione attiva richiesta agli intermediari non è coperta da una tutela adeguata della segretezza della segnalazione delle operazioni sospette. Ciò comporta pericoli evidenti per l'incolumità degli operatori e l'insorgere di remore a una collaborazione incondizionata.

L'occasione per porre rimedio a queste carenze è rappresentata dalla delega legislativa prevista dall'art. 15 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, che detta i criteri per completare il recepimento della Direttiva comunitaria n. 308 del 1991 in materia di antiriciclaggio. La Direttiva, pur ritenendo che il fenomeno del riciclaggio debba essere combattuto in primo luogo con strumenti penali, sottolinea il ruolo fondamentale della collaborazione del sistema finanziario e delle Autorità di vigilanza.

La funzione di indirizzo in materia di antiriciclaggio è una prerogativa del Governo; in una visione strategica essa si pone su un piano prettamente finanziario; è naturale che il ruolo centrale venga affidato al Ministro del Tesoro.

Secondo gli orientamenti che si vanno delineando, la scelta di fondo è quella, corretta, di tenere distinta l'area dei controlli finanziari da quella dell'azione investigativa, assicurando però il necessario coordinamento. All'Ufficio Italiano dei Cambi verrebbero affidati l'analisi finanziaria e il controllo amministrativo per la prevenzione del riciclaggio. Viene in tal modo valorizzato il contributo del sistema finanziario alla lotta al riciclaggio.

Viene così rispettata la distinzione tra l'attività amministrativa e quella investigativa. Non deve esserci al riguardo commistione di ruoli.

Le segnalazioni delle operazioni sospette destinate agli organi investigativi transiterebbero attraverso l'Ufficio Italiano dei Cambi che ne curerebbe l'esame tecnico e l'arricchimento delle informazioni, con l'ausilio delle Autorità di vigilanza di settore, al fine dell'immediata trasmissione. Verrebbe garantita la riservatezza delle fonti della segnalazione anche nel corso delle eventuali indagini penali.

La medesima logica di coordinamento tra funzioni diverse verrebbe affermata con riguardo agli elementi rilevanti emersi dalle analisi statistiche svolte dall'Ufficio Italiano dei Cambi.

La redazione del testo unico previsto dalla legge n. 52 del 1996 permetterà di perseguire l'obiettivo di privilegiare la prevenzione rispetto agli strumenti repressivi, riservando le sanzioni penali alle condotte effettivamente devianti rispetto alle normali prassi operative. È anche necessario individuare altre attività alle quali estendere gli obblighi antiriciclaggio; tra di esse si segnalano quelle di trasporto di valori, di recupero crediti e anche alcune attività professionali che intervengono in occasione di varie forme di circolazione della ricchezza mobiliare e immobiliare.

Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

l'acquisizione da parte della criminalità organizzata di strumenti di controllo della finanza è di particolare gravità in quanto può divenire una sorta di moltiplicatore della forza dei soggetti criminali e di conseguente inquinamento dell'economia.

Abbiamo fiducia di ritenere che, nel caso di creazione di nuove banche o di acquisto di istituti esistenti, l'azione di prevenzione sia efficace.

Più problematica appare l'intercettazione di capitali illeciti nella fase di ordinaria gestione. La criminalità non può di fatto evitare, nella generalità dei casi, di passare attraverso i normali canali finanziari; il sistema dei pagamenti e trasferimenti gestiti dalle banche si pone al riguardo come una naturale via per la circolazione anche di fondi illeciti. Essi sono una quota molto piccola del totale dei flussi transitati per il tramite delle banche; pertanto la loro individuazione appare per più versi difficoltosa.

È fondamentale la collaborazione degli intermediari e degli addetti alle operazioni. Le segnalazioni di casi sospetti sono in aumento. È necessario garantire meglio la sicurezza e la tutela dei segnalanti.

Gli spostamenti di fondi facenti capo ad attività illegali assumono valore assoluto non indifferente e tendono a concentrarsi in particolari regioni, aree o intermediari. Presso l'Ufficio Italiano dei Cambi sono in atto approfondimenti, per più versi promettenti, basati essenzialmente su metodi statistici, per l'individuazione di "grumi" di capitali illeciti che tendano a spostarsi sistematicamente da precise zone verso altre.

Il sistema bancario italiano ha acquisito piena coscienza della necessità di svolgere un'azione intensa e costante per l'individuazione e l'eliminazione di questi fenomeni patologici, accettandone gli oneri.

Il Gafi ha riconosciuto la legislazione italiana adeguata. È necessario, da parte della comunità internazionale, evitare qualsiasi forma di tolleranza, anche tacita, verso quei centri finanziari e quelle banche internazionali che per finalità di puro profitto operano in condizioni di non perfetta trasparenza; questi atteggiamenti alterano le regole della corretta concorrenza; attraverso la circolazione di denaro di provenienza illecita, lo stesso ordine economico internazionale.

Deve diffondersi e rafforzarsi, anche al di fuori della cerchia dei paesi più sviluppati, la consapevolezza della grave insidia che può derivare, ai

benefici della liberalizzazione commerciale e finanziaria, dalla diffusione di forme di criminalità economica.

La Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano dei Cambi rimangono attivamente impegnati, al fianco delle Autorità dello Stato, nel fornire la collaborazione necessaria per prevenire e combattere fenomeni di criminalità finanziaria, al servizio del bene della nostra nazione e della comunità internazionale.

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno
della mafia e sulle altre associazioni criminali similari

Prevenzione e repressione del riciclaggio nel sistema finanziario

Audizione del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

TABELLE E GRAFICI

Roma, 25 febbraio 1997

TABELLE E GRAFICI

- 1) Banche autorizzate nel triennio 1994-1996.
- 2) Dipendenze bancarie operative (triennio 1994-1996).
- 3) Elenco generale presso l'Ufficio Italiano dei Cambi dei soggetti operanti nel settore finanziario: soggetti iscritti al 31.12.96;
- 4) Ispezioni di carattere generale condotte dalla Banca d'Italia presso banche (triennio 1994-1996).
- 5) Provvedimenti di amministrazione straordinaria di banche: presupposti; ripartizione per aree geografiche (triennio 1994-1996).
Procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche (per aree geografiche; triennio 1994-1996).
- 6) Segnalazioni effettuate dalla Banca d'Italia (triennio 1994-1996).
Rapporti tra la Banca d'Italia e l'Autorità Giudiziaria (triennio 1994-1996).
- 7) Ispezioni condotte dall'Ufficio Italiano dei Cambi presso intermediari abilitati (triennio 1994-1996).
Segnalazioni effettuate dall'Ufficio Italiano dei Cambi per violazioni alla normativa antiriciclaggio (triennio 1994-1996).
- 8) Segnalazioni delle operazioni sospette ai sensi dell'art. 3 della L. 197/1991, suddivise per aree geografiche ed enti segnalanti (anni 1991-1996).
- 9) Archivio Unico Informatico. Flusso informativo acquisito dall'Ufficio Italiano dei Cambi: soggetti segnalanti.

**NUOVE BANCHE AUTORIZZATE NEL TRIENNIO
1994-1996**

	1994		
	Banche operanti all'1.1.94	Banche autorizzate nell'anno	Banche non autorizzate nell'anno
NORD	568	5	0
CENTRO	183	2	0
SUD	312	11	0
Totale Italia	1.063	18	0

N.B.: Nel corso dell'anno sono state incorporate le Sezioni di Credito Speciale senza personalità giuridica.

	1995		
	Banche operanti all'1.1.95	Banche autorizzate nell'anno	Banche non autorizzate nell'anno
NORD	533	10	0
CENTRO	176	5	1
SUD	292	10	7
Totale Italia	1.001	25	8

	1996		
	Banche operanti all'1.1.96	Banche autorizzate nell'anno	Banche non autorizzate nell'anno
NORD	518	7	0
CENTRO	175	0	1
SUD	278	7	9
Totale Italia	971	14	10

DIPENDENZE BANCARIE OPERATIVE
(ripartizione regionale)

Regione	Numero sportelli 1990	Numero sportelli 1994	Numero sportelli 1996	Var. % numero sportelli 1996/1990	Num. sport. per 10.000 abitanti 1990	Num. sport. per 10.000 abitanti 1996
CENTRO-NORD	12.604	17.092	18.801	49,17	3,45	5,16
Nord-Ovest	5.147	7.024	7.641	48,46	3,40	5,10
Piemonte	1.394	1.941	2.092	50,07	3,20	4,88
Valle d'Aosta	50	72	78	56,00	4,31	6,57
Liguria	562	761	792	40,93	3,27	4,78
Lombardia	3.141	4.250	4.679	48,97	3,51	5,24
Nord-Est	4.143	5.666	6.365	53,63	3,98	6,08
Trentino-Alto Adige	662	785	824	24,47	7,43	9,01
Veneto	1.425	2.105	2.431	70,60	3,24	5,48
Friuli-Venezia Giulia	451	635	703	55,88	3,76	5,92
Emilia Romagna	1.605	2.141	2.407	49,97	4,09	6,13
CENTRO	3.314	4.402	4.795	44,69	3,01	4,36
Marche	503	695	761	51,29	3,50	5,27
Toscana	1.297	1.649	1.780	37,24	3,64	5,05
Umbria	268	351	388	44,78	3,26	4,69
Lazio	1.246	1.707	1.866	49,76	2,40	3,58
SUD-ISOLE	3.877	5.326	5.603	44,52	1,83	2,68
Campania	801	1.290	1.348	68,29	1,37	2,34
Abruzzi	328	430	462	40,85	2,58	3,64
Molise	65	102	107	64,62	1,93	3,23
Puglia	727	1.019	1.093	50,34	1,78	2,68
Basilicata	152	194	206	35,53	2,43	3,38
Calabria	303	390	423	39,60	1,41	2,04
Sicilia	1.290	1.542	1.591	23,33	2,48	3,12
Sardegna	211	359	373	76,78	1,27	2,25
TOTALE ITALIA	16.481	22.418	24.404	48,07	2,85	4,16

ELENCO GENERALE PRESSO L'UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI DEI SOGGETTI OPERANTI NEL SETTORE FINANZIARIO
(Soggetti iscritti al 31.12.96)

ZONA	Regioni	Soggetti iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106 del d.lgs. n. 385/1993	Soggetti iscritti nella sezione dell'elenco generale di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 385/1993	Consorzi di garanzia collettiva fidi iscritti nella sezione dell'elenco generale di cui all'art. 155 del d.lgs. n. 385/1993	Totale	% totale	
Italia Nord-Ovest	Liguria	30	451	16	497	2,33%	
	Lombardia	417	6.446	98	6.961	32,65%	
	Piemonte	130	3.761	49	3.940	18,48%	
	Valle d'Aosta	4	31	2	37	0,17%	
Totale		581	10.689	165	11.435	53,64%	
Italia Nord-Est	Emilia-Romagna	119	1.974	57	2.150	10,09%	
	Friuli-Venezia Giulia	43	300	14	357	1,67%	
	Trentino-Alto Adige	31	220	12	263	1,23%	
	Veneto	96	1.808	96	2.000	9,38%	
	Totale		289	4.302	179	4.770	22,38%
Italia Centrale	Lazio	292	1.513	77	1.882	8,83%	
	Marche	26	220	40	286	1,34%	
	Toscana	71	1.023	69	1.163	5,46%	
	Umbria	12	124	15	151	0,71%	
	Totale		401	2.880	201	3.482	16,33%
Italia Meridionale	Abruzzi	21	89	39	149	0,70%	
	Basilicata	14	11	22	47	0,22%	
	Calabria	12	21	24	57	0,27%	
	Campania	133	414	21	568	2,66%	
	Molise	6	12	5	23	0,11%	
	Puglia	52	121	113	286	1,34%	
	Totale		238	668	224	1.130	5,30%
	Isole	Sardegna	13	123	28	164	0,77%
Sicilia		82	234	21	337	1,58%	
Totale		95	357	49	501	2,35%	
Totale generale		1.604	18.896	818	21.318	100,00%	

**ISPEZIONI DI CARATTERE GENERALE CONDOTTE DALLA
BANCA D'ITALIA PRESSO BANCHE
(Triennio 1994-1996)**

AREA GEOGRAFICA	TRIENNIO 1994/1996		
	Numero ispezioni a banche	In esercizio al 31.12.96	% ispezioni su banche in esercizio al 31.12.96
NORD	287	506	56,72%
CENTRO	96	170	56,47%
SUD E ISOLE	180	265	67,92%
TOTALE SISTEMA	563	941	59,83%

PROCEDURE DI AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DI BANCHE

PRESUPPOSTI				
ANNI	Gravi irregolarità (1)	Gravi irregolarità e perdite patrimoniali (2)	Altri (3)	Totale
1994	3	9	0	12
1995	2	5	0	7
1996	1	3	2	6
Totali	6	17	2	25

(1) Art. 70, lett. a), d.lgs. 385/93.

(2) Art. 70, lett. a) e b), d.lgs. 385/93.

(3) Art. 70, lett. c) d.lgs. 385/93, su istanza del Consiglio di amministrazione o dell'assemblea della banca.

PROCEDURE DI AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DI BANCHE (per aree geografiche)
--

ANNI	Nord	Centro	Sud e Isole	Totale
1994	2	1	9	12
1995	2	1	4	7
1996	1	1	4	6
Totali	5	3	17	25

PROCEDURE DI LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA DI BANCHE (per aree geografiche)

ANNI	Nord	Centro	Sud e Isole	Totale
1994	1	1	3	5
1995	1	0	4	5
1996	1	2	2	5
Totali	3	3	9	15

**SEGNALAZIONI EFFETTUATE DALLA BANCA D'ITALIA - VIGILANZA CREDITIZIA E FINANZIARIA
(Triennio 1994-1996)**

ANNI	Segnalazioni Autorità Giudiziaria	Segnalazioni alla G.d.F. per casi accertati di abusivismo	Segnalazioni Mintesorio/UIC per violazione L. 197/1991	Sanzioni pecuniarie irrogate dal Ministro del Tesoro ai sensi del T.U. bancario
1994	30	10	14	85
1995	27	8	9	84
1996	35	15	5	86
TOTALE	92	33	28	255

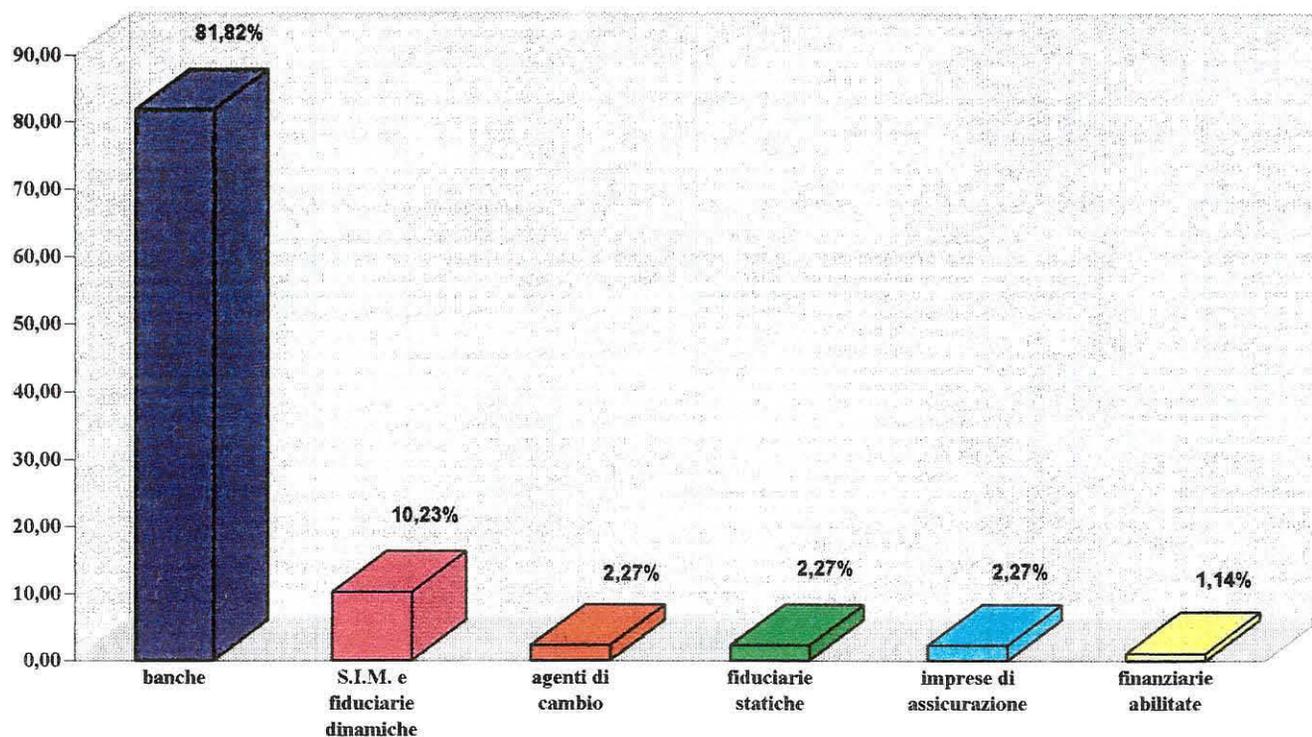
**RAPPORTI TRA LA BANCA D'ITALIA E L'AUTORITA' GIUDIZIARIA
(Triennio 1994-1996)**

ANNI	Perizie e consulenze tecniche	Testimonianze	Richieste Autorità Giudiziaria
1994	44	55	293
1995	63	64	327
1996	52	66	340
TOTALE	159	185	960

**ISPEZIONI CONDOTTE DALL'UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI
PRESSO INTERMEDIARI ABILITATI
(Triennio 1994-1996)**

	1994	1995	1996	Triennio 1994/1996	% triennio su totale
banche	17	33	22	72	81,82
S.I.M. e fiduciarie dinamiche	1 *	4 *	4	9	10,23
agenti di cambio		2 *		2	2,27
fiduciarie statiche	1 *		1 *	2	2,27
imprese di assicurazione	1 *	1 *		2	2,27
finanziarie abilitate		1		1	1,14
TOTALE	20	41	27	88	100,00

(*) Effettuate congiuntamente con le altre autorità di Vigilanza di settore: Consob, Isvap e Minindustria.



**SEGNALAZIONI EFFETTUATE DALL'UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI
PER VIOLAZIONI ALLA NORMATIVA ANTIRICICLAGGIO
(Triennio 1994-1996)**

Anni	All'Autorità Giudiziaria	Al Ministero del Tesoro	Accertamenti a carico di inter- mediari abilitati per violazione dell'art. 3 L. 197/1991
1994	12	10	0
1995	14	13	0
1996	14	13	1
TOTALE	40	36	1

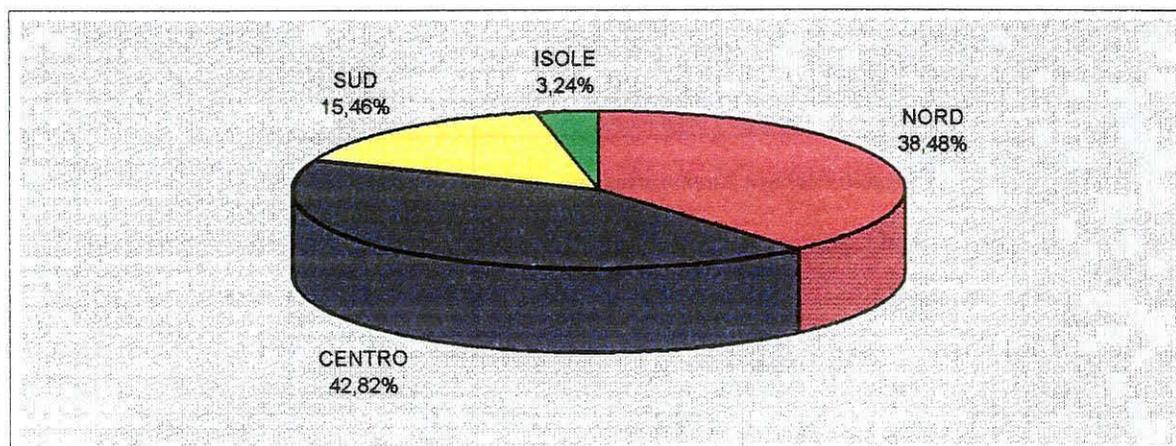
**SEGNALAZIONI DELLE OPERAZIONI SOSPETTE AI SENSI
DELL'ART. 3 DELLA L. 197/1991, SUDDIVISE PER AREE
GEOGRAFICHE ED ENTI SEGNALANTI**

(Anni 1991-1996)

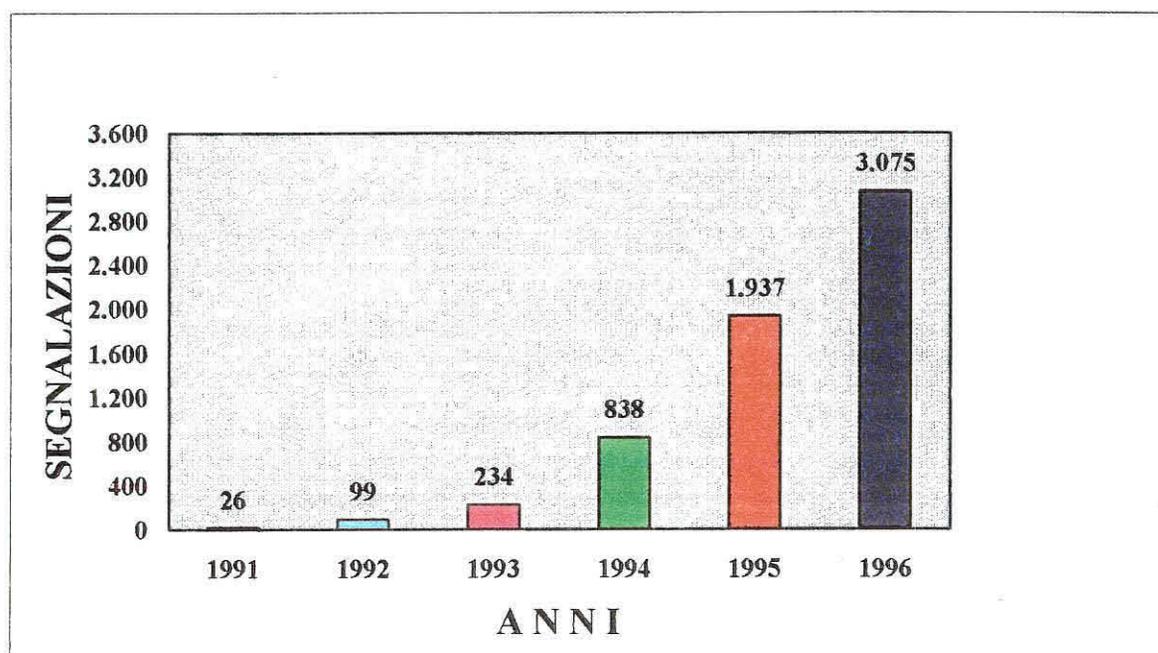
(Fonte: Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza)

	Banche	Pubblica Amm.ne	SIM	Altri	Totale
NORD	2.359	17	6	7	2.389
CENTRO	2.635	12	8	4	2.659
SUD	817	139	2	2	960
ISOLE	197	3	0	1	201
TOTALE	6.008	171	16	14	6.209

N.B.: la Banca d'Italia ha inoltrato n. 22 segnalazioni di operazioni sospette emerse nella sua attività con clientela privata.



ANNI	1991	1992	1993	1994	1995	1996
SEGNALAZIONI	26	99	234	838	1.937	3.075



**ARCHIVIO UNICO INFORMATICO (A.U.I.)
FLUSSO INFORMATIVO ACQUISITO
DALL'UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI**

Soggetti segnalanti	Numero
Soggetti Pubblica Amministrazione	69
Enti Creditizi	988
SIM	234
Agenti di cambio	58
Società di gestione di fondi comuni	52
Fiduciarie	313
Imprese ed enti assicurativi	270
Intermediari finanziari "censiti" dall'UIC	17
Totale	2.001