

Doc. XXIII
n. 16

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

(istituita con legge 23 marzo 1988, n. 94)

(composta dai senatori: *Chiaromonte*, Presidente; *Cabras*, *Calvi*, Vice Presidenti; *Azzarà*, Segretario; *Alberti*, *Benassi*, *Cappuzzo*, *Corleone*, *Ferrara Pietro*, *Fogu*, *Fontana Elio*, *Gualtieri*, *Imposimato*, *Lombardi*, *Murmura*, *Pisanò*, *Sartori*, *Sirtori*, *Tripodi*, *Vetere*, *Vitale*; e dai deputati: *Guidetti Serra*, Segretario; *Andò*, *Azzaro*, *Bargone*, *Becchi*, *Binetti*, *Cafarelli*, *Caria*, *Costa Raffaele*, *Forleo*, *Fumagalli Carulli*, *Lanzinger*, *Lo Porto*, *Mancini Giacomo*, *Mannino Antonino*, *Meleleo*, *Rossi di Montelera*, *Umidi Sala*, *Vairo*, *Violante*)

**Relazione su iniziative in ambito comunitario e internazionale
per la lotta al narcotraffico ed al riciclaggio del danaro di illecita
provenienza**

approvata dalla Commissione nella seduta del 13 marzo 1990

Comunicata alle Presidenze il 20 marzo 1990

ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Roma, 20 marzo 1990

IL PRESIDENTE

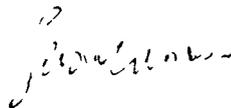
Prot. n. 3241/90

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione su iniziative in ambito comunitario e internazionale per la lotta al narcotraffico ed al riciclaggio del danaro di illecita provenienza, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta del 13 marzo scorso.

Con i migliori saluti.

Gerardo Chiaromonte



All.1

Onorevole
Sen. Prof. Dott. Giovanni SPADOLINI
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Roma, 20 marzo 1990

IL PRESIDENTE

Prot. n. 3240/90

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione su iniziative in ambito comunitario e internazionale per la lotta al narcotraffico ed al riciclaggio del danaro di illecita provenienza, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta del 13 marzo scorso.

Con i migliori saluti.

Gerardo Chiaromonte



All. 1

Onorevole
Prof. Dott. Leonilde IOTTI
Presidente della
Camera dei Deputati
R O M A

**RELAZIONE SU INIZIATIVE IN AMBITO COMUNITARIO
E INTERNAZIONALE PER LA LOTTA AL NARCOTRAFFICO
ED AL RICICLAGGIO DEL DANARO DI ILLECITA PROVENIENZA**

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia ha preso parte, nel 1989, d'intesa con il governo e in particolare con il Ministro degli esteri, ad iniziative nel campo della cooperazione internazionale per la lotta contro la criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti ed il riciclaggio di proventi illeciti.

Una sua delegazione è stata invitata dal Ministro degli esteri ad assistere, a Vienna, alla fase conclusiva dell'approvazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope (dicembre 1988).

Altra delegazione, su invito dell'UNFDAC (United Nations Fund for Drug Abuse Control), ha partecipato a Vienna, il 26 maggio 1989, ad un incontro con rappresentanti delle Commissioni parlamentari per gli affari interni e sull'abuso di droghe del Regno Unito e per gli affari sociali della Repubblica Federale di Germania.

Infine, il 5 ottobre 1989, un'altra delegazione ha incontrato, a Londra, il Ministro dell'interno del Regno Unito, il Presidente della Commissione affari interni della Camera dei Comuni ed il Presidente del gruppo parlamentare sull'uso della droga.

L'aumento senza precedenti, in tutti gli Stati, del numero dei drogati e delle persone affette da sindrome da immunodeficienza costituisce un serio allarme per la convivenza civile, al punto da assumere le caratteristiche di una pericolosissima calamità mondiale. Ormai, il consumo di droga non è più limitato a certe categorie a rischio, ma si estende a tutti gli strati sociali, senza distinzione di età (anche se i principali destinatari sono i giovani), di censo, di sesso, di cultura e di religione.

Le organizzazioni criminali internazionali hanno già composto i loro interessi con accordi ed intese tendenti a dividere le zone geografiche di competenza, ad individuare sempre nuove strategie di mercato, a mettere a punto modalità di reciproca assistenza e di risoluzione di eventuali vertenze. Si tratta di un vero e proprio "contropotere" criminale in grado di imporsi alla volontà degli stessi Stati, di sconvolgerne gli assetti istituzionali ed ordinamentali, di romperne i delicati equilibri economici e finanziari e di distruggerne la vita democratica. Tale potere si avvale, inoltre, della complicità di centri finanziari per il riciclaggio dei proventi della droga, valutati, secondo un calcolo approssimativo che tiene conto del numero dei drogati, in 300 miliardi di dollari l'anno.

Le diverse scelte politiche, sin qui adottate dagli Stati europei e dagli Stati Uniti d'America, non hanno ottenuto il successo sperato, soprattutto per la mancanza di validi strumenti di cooperazione e di una strategia unitaria, che implichi nuove soluzioni, misure convergenti e rigorose attività di coordinamento degli interventi.

L'urgenza del problema esige che, nel pieno rispetto dei principi fondamentali di ciascun sistema giuridico nazionale, i vari Stati agiscano con celerità ed energia, dando prova di un serio impegno nel superare, nell'elaborazione sia delle legislazioni nazionali e comunitarie sia degli accordi internazionali, differenze e contrapposizioni riconducibili spesso più a questioni formali che sostanziali.

Si registra qualche segno incoraggiante in Europa a seguito di una serie di iniziative adottate dal "Gruppo Pompidou" (gruppo che ormai è investito di un ruolo politico e operativo sul piano europeo), dal Consiglio d'Europa (che ha dato incarico ad un gruppo di esperti di elaborare una convenzione in tema di confisca dei proventi del crimine ed un'altra in tema di assistenza giudiziaria), dal "Gruppo Mitterand" (che ha fissato delle azioni prioritarie nell'ambito della Comunità europea), dal "Gruppo dei sette Paesi più industrializzati" allargato a 16 (che si è occupato principalmente dell'aspetto finanziario ed economico del traffico di stupefacenti), dalla Commissione della Comunità europea (che sta elaborando una "raccomandazione" in tema di riciclaggio).

Il proliferare di queste iniziative impone la creazione di organismi comunitari e internazionali di coordinamento per pianificare, dirigere e regolamentare i molteplici aspetti della problematica relativa agli stupefacenti ed alla criminalità organizzata.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia intende attuare una concreta opera di sensibilizzazione e di stimolo nei confronti del Consiglio d'Europa e degli organismi comunitari con particolare riguardo al Parlamento europeo nonché, soprattutto, di altri Parlamenti di Paesi europei anche non membri della CEE, perchè si impegnino ad approfondire la materia e ad armonizzare le diverse legislazioni interne su talune questioni aventi carattere di assoluta priorità in materia di lotta alla delinquenza organizzata nazionale ed internazionale.

La massima attenzione va rivolta proprio all'Europa, per il processo di integrazione che è in atto. All'organizzazione internazionale del crimine deve corrispondere l'internazionalizzazione della risposta, guidata da un'unica strategia. Bisogna evitare che l'imminente liberalizzazione dei movimenti di capitale (luglio 1990) e l'abolizione delle frontiere (gennaio 1993) favoriscano l'unione delle criminalità europee.

Tutti i Paesi membri del Consiglio d'Europa dovrebbero innanzitutto firmare la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti adottata a Vienna il 19 dicembre 1988 e si dovrebbero impegnare a predisporre e far approvare (compresa l'Italia) gli strumenti di ratifica di detta convenzione ed i conseguenti provvedimenti legislativi sul piano interno, nonché a concludere accordi bilaterali e multilaterali sul piano internazionale, che contribuiscano a renderla operativa.

Un quadro giuridico europeo multilaterale appare indispensabile per migliorare la situazione di quei Paesi la cui legislazione interna è per il momento inadeguata o inesistente.

Oltre a ciò, almeno dentro i confini europei, è necessario costruire, se possibile ancor prima del 1992, uno spazio giudiziario all'interno del quale la polizia e la magistratura si muovano come in un solo Paese.

Per i reati più gravi (omicidio, sequestro di persona, traffico di stupefacenti, traffico d'armi, associazione mafiosa) non dovrebbero più operare le barriere nazionali. Dovrebbero crearsi le condizioni giuridiche atte a considerare tali reati "crimini europei", in modo che le singole autorità nazionali possano ottenere il massimo di collaborazione dalle corrispondenti autorità giudiziarie e di polizia, come se operassero su un unico territorio nazionale.

In particolare, le intese internazionali per una armonizzazione delle legislazioni dovrebbero concentrarsi sui seguenti punti:

A) Repressione del traffico di stupefacenti e lotta alla criminalità internazionale.

Tutti gli Stati dovrebbero arricchire i loro ordinamenti di strumenti giuridici ormai universalmente riconosciuti come indispensabili per una adeguata repressione del crimine organizzato e del traffico della droga.

Tali strumenti dovrebbero consentire:

- 1) la possibilità per l'operatore di polizia antidroga di procedere all'acquisto di sostanze stupefacenti e di infiltrarsi nelle organizzazioni criminali;
- 2) il potere di ritardare taluni atti di polizia giudiziaria ed i relativi interventi, come il sequestro delle sostanze o l'arresto dei corrieri e dei piccoli spacciatori. Ciò favorirebbe la prosecuzione della conoscenza dell'iter criminale e l'individuazione delle strutture e dei componenti dei livelli più elevati nella gerarchia delle organizzazioni, secondo la tecnica già ampiamente sperimentata della "consegna controllata";
- 3) l'ampliamento, nell'ambito di una modifica del diritto internazionale marittimo, del diritto di inseguimento, perquisizione e cattura in acque internazionali delle navi sospettate di trasportare stupefacenti, previa autorizzazione dello Stato presso cui dette imbarcazioni risultino immatricolate;
- 4) il perfezionamento dei controlli su merci, persone, autoveicoli, navi, treni ed aeromobili nelle zone franche e nei posti di frontiera extracomunitari in vista dell'abolizione dei controlli sui passeggeri all'interno della Comunità europea;
- 5) l'armonizzazione delle legislazioni sulle armi e materie esplosive. Accanto ad un nuovo spazio europeo di mobilità deve essere parallelamente garantito uno spazio di sicurezza e di libertà per i cittadini comunitari, cercando di prevenire i dirottamenti dei vettori e gli attentati

dinamitardi. Non v'è dubbio che la sicurezza in Europa dipenderà dall'efficacia e dal miglioramento della cooperazione informativa ed operativa tra le polizie, tuttavia non si può tralasciare la via di un'armonizzazione delle legislazioni dei vari Stati, in modo tale che ciascuno di essi si senta responsabile non solamente per la sicurezza sul proprio territorio, ma su quello di tutta la comunità internazionale. In ogni caso sarebbe indispensabile stabilire regole e procedure comuni o collegate per la detenzione ed il trasferimento - temporaneo o definitivo - delle armi da uno Stato all'altro;

6) l'introduzione di misure di controllo della produzione e del commercio dei "precursori" e delle sostanze chimiche essenziali per la lavorazione e la raffinazione delle droghe. Su questo punto occorre richiamare la responsabilità di tutti i Paesi ad evoluzione industriale avanzata, ove tali sostanze vengono prodotte. Si tratta molto spesso di acidi che servono anche per usi legali, per cui non possono essere messi al bando, ma certamente sarà possibile trovare forme di controllo che consentano di individuare le operazioni sospette e scoraggino l'acquisto di grandi quantità per usi illeciti;

7) l'istituzione di un laboratorio-osservatorio scientifico europeo, ove vengano convogliati, dopo aver messo a punto tecniche e metodologie standardizzate, i dati concernenti gli stupefacenti ed i delitti commessi con armi da fuoco o con materie esplodenti, provenienti da tutti i Paesi comunitari, per poter ottenere risultati il più possibile

omogenei e della massima attendibilità scientifica, ai fini del rapido proseguimento delle indagini in campo nazionale ed internazionale e dell'adozione di misure preventive più appropriate ed immediate nel caso di immissione nel mercato di nuove sostanze (cocaina, crack, "estasi", ecc.);

8) l'adozione da parte di singoli Stati degli strumenti giuridici che li abilitino a corrispondere alle richieste di collaborazione ed assistenza di altri Paesi in ordine alla ricerca, individuazione, sequestro e confisca dei beni, delle sostanze stupefacenti e dei proventi illeciti, risolvendo anche i problemi giuridici inerenti ai procedimenti in contumacia, alla confisca nei confronti di persone giuridiche esistenti, fallite o disciolte.

B) Riciclaggio dei proventi illeciti

Il riciclaggio di danaro sporco è un fenomeno strettamente connesso con il crimine organizzato ed ha assunto dimensioni preoccupanti proprio con l'aumento delle attività tipiche della criminalità internazionale.

Gli enormi profitti acquisiti ed incrementati dalla divisione del "lavoro" e da procedure concertate in attività delittuose molto spesso interconnesse (come la produzione e la distribuzione del traffico di stupefacenti, il traffico d'armi, il contrabbando di merci e valute, i sequestri di persona, le estorsioni, il gioco d'azzardo, le scommesse clandestine ecc.) sono normalmente "ripuliti" per celarne la provenienza illecita e reimpiegati per potenziare ed

alimentare i medesimi traffici e per investirli in attività lecite. Tale smisurata concentrazione di capitali presenta un altissimo grado di pericolosità, dato che lo Stato o la comunità internazionale non si trova più di fronte a singoli delinquenti, che, spartitisi la refurtiva, la rimettono gradualmente ed individualmente in circolazione, ma in presenza di organizzazioni i cui componenti, gestendo un'ingente massa di danaro liquido, sono in grado di turbare il sistema economico basato sul principio della libera concorrenza, di acquisire il controllo di alcuni settori (anche attraverso comportamenti intimidatori) e di ampliare la loro sfera di potere fino ad influenzare anche le scelte politiche e le regole di convivenza civile e democratica.

Per l'entità delle somme, l'impresa criminale ha problemi gestionali analoghi a quelli delle grosse imprese dell'economia legale. Ponendo in essere transazioni finanziarie che non possono mancare di attirare l'attenzione del sensibile mercato finanziario, il mascheramento e l'occultamento della provenienza illecita dei flussi finanziari è divenuto oggi tanto importante per l'organizzazione criminale, quanto l'attività delinquenziale esercitata.

Allo stato attuale l'assenza di controlli sui flussi finanziari, la possibilità di trasferire liberamente ingenti capitali da un Paese all'altro, mutuando tecniche e sistemi dalle società multinazionali, l'apporto come collaboratori esterni di consulenze finanziarie altamente qualificate e la sostanziale impunità, hanno finito col favorire lo

sviluppo del fenomeno del riciclaggio e col costituire un ulteriore stimolo al proseguimento dell'attività delittuosa.

E' pur vero, però, che l'esigenza di concentrazione di capitali e di collaborazione esterna; la possibilità da parte degli inquirenti di ricostruire le transazioni finanziarie e la rete degli intermediari fino ad arrivare alle persone piazzate ai vertici dell'organizzazione criminale; il sequestro e la confisca dei proventi illeciti e del "capitale d'esercizio", possono indebolire l'organizzazione medesima molto più di quanto non lo possa l'arresto di un corriere ed il sequestro di una quantità, seppur ingente, di sostanze stupefacenti.

Per il traffico di droga la trasformazione in moneta scritturale del danaro contante, molto spesso di piccolo taglio, proveniente dalla distribuzione al minuto, rappresenta una fase critica, che va esaurita con la massima rapidità possibile. E' comprensibile che la criminalità organizzata per tale operazione prediliga quei Paesi che dispongono, oltre che di una permanente stabilità politica e giuridica delle istituzioni, anche di mercati finanziari liberi, altamente efficienti e che conferiscono massima importanza alla discrezione nelle relazioni coi propri clienti.

Pertanto, una risposta idonea a contrastare il fenomeno del riciclaggio deve necessariamente trovare collocazione in un quadro di cooperazione internazionale tra gli Stati: ciò sia al fine di prevenire una facile elusione della normativa in un contesto caratterizzato da una crescente

integrazione internazionale (soprattutto europea) dei mercati, sia per evitare che si venga a determinare una indebita situazione di favore nei confronti degli Stati che, consapevolmente, per mancanza di volontà politica o per carenze tecnico-giuridiche, non si sono attrezzati sotto il profilo della lotta alla criminalità, finendo per diventare dei "paradisi fiscali".

Le operazioni finalizzate a "riciclare" i capitali illeciti, oltre al semplice trasporto di valuta tramite corrieri, possono essere effettuate attraverso i più svariati sistemi come, a titolo meramente indicativo, il sistema delle compensazioni bancarie nazionali ed internazionali, il versamento mascherato come ristorno di utili imprenditoriali legali o in forma di mutuo, le sovrapproduzioni, l'utilizzazione delle case da gioco, i settori dell'intermediazione finanziaria, dei cambi, dei mercati internazionali e delle borse.

Un intervento di tipo legislativo si imporrebbe nel quadro della dichiarazione di principi adottata il 12 dicembre 1988 dai rappresentanti delle banche centrali e delle autorità di vigilanza creditizia dei principali Paesi industrializzati, riuniti nel Comitato di Basilea. Tale intervento andrebbe finalizzato in maniera realistica a contenere e contrastare l'attività illecita delle organizzazioni criminali intervenendo sul fenomeno del riciclaggio e dovrebbe essere espressione di una strategia globale e coordinata, che investa tutte le forme legali dei movimenti finanziari, dato che l'intervento su un solo

settore produrrebbe inevitabilmente uno spostamento dei capitali sulle transazioni finanziarie non sottoposte a controllo.

Pertanto, anche in campo internazionale, si dovrebbe adottare una normativa il più possibile omogenea tra i vari Stati, che si occupi dell'aspetto penale e che preveda regole di comportamento uniformi per tutti gli operatori finanziari, assistite da idonee sanzioni.

Nel campo del diritto sostanziale penale - poiché non tutti gli Stati aderenti alla comunità internazionale prevedono nel loro ordinamento il reato di riciclaggio e poiché altri Stati ne prevedono la fattispecie soltanto in riferimento ai proventi da traffico di stupefacenti o da altri reati, con notevoli diversità di vedute sia sotto il profilo della definizione della condotta punibile che dell'elemento soggettivo - appare evidente l'esigenza di ricercare una ipotesi autonoma del reato di riciclaggio che riesca a comprendere qualsiasi attività diretta non solo a sostituire denaro, valori, o altre utilità provenienti da reato, ma anche ad ostacolare l'accertamento dell'origine, il ritrovamento o il sequestro o la confisca di tali proventi illeciti.

In tal modo, rispetto alle normative esistenti ed ai progetti di legge in discussione, anticipandosi il momento consumativo del reato e non richiedendosi per il suo perfezionamento alcun effettivo intervento sul bene di provenienza illecita, si crea uno strumento giuridico con notevoli possibilità di applicazione e, quindi, con alto potere deterrente.

Per completare la casistica delle ipotesi di riciclaggio, va prevista come reato anche l'attività di reimpiego in attività economiche e finanziarie dei proventi illeciti, aggravata se commessa nell'esercizio di un'attività professionale.

Non sembra opportuno legare la punibilità del riciclaggio all'esistenza di un fine specifico dell'agente: la volontà di ostacolare la riconoscibilità dell'origine illecita del provento del reato appare un sufficiente sintomo di antiggiuridicità al di là di eventuali scopi di profitto proprio o altrui. Peraltro, non richiedendo la consumazione del reato un necessario intervento diretto sul provento illecito, lo scopo dell'agente finisce col coincidere con la coscienza e volontà del suo comportamento.

Sotto il profilo dell'elemento psicologico, non pare consigliabile l'introduzione generalizzata di un reato di riciclaggio colposo, sia per salvaguardare le esigenze di tutela della libertà degli scambi economici sia per non richiedere ai cittadini comportamenti eccessivamente ed inutilmente onerosi. Tuttavia, sembra ragionevole introdurre obblighi specifici per alcune categorie che istituzionalmente operano nel settore finanziario, che maneggiano beni e danaro e che certificano il trasferimento degli stessi (operatori bancari, parabancari, finanziari e di borsa).

Qualora l'operatore finanziario si trovi in presenza di operazioni che, in relazione alle loro oggettive caratteristiche possano far presumere la provenienza illecita del danaro (ad esempio nel caso in cui la capacità economica

del contraente non corrisponda all'entità della movimentazione di danaro ovvero l'operazione presenti anomalie o si discosti ingiustificatamente da quelle abitualmente svolte), questi dovrebbe segnalarle all'autorità giudiziaria, ponendo in essere in tal modo una forma di collaborazione attiva, in linea con i principi enunciati a Basilea.

La normativa inglese in materia di riciclaggio di proventi da traffico di stupefacenti, che ha dato buoni risultati di applicazione, prevede che la segnalazione all'autorità giudiziaria delle operazioni giudicate, sulla base dell'esperienza, professionale, dubbie o sospette, in ordine all'origine criminosa dei patrimoni, funzioni come esimente di qualsiasi responsabilità penale per gli operatori del settore finanziario.

Rimane da affrontare il problema se prevedere la punibilità del riciclaggio di beni provenienti da qualsiasi reato, ovvero limitare le figure di reato presupposto, sull'esempio di alcune legislazioni straniere, ai delitti in tema di stupefacenti.

Premesso che per un'efficace repressione del fenomeno sarebbe opportuno fare riferimento a tutti i proventi da reato, tuttavia occorre trovare un punto di equilibrio tra la punibilità indiscriminata dei comportamenti illeciti nel campo delle conseguenze economiche del reato (peraltro, già perseguiti nel nostro ordinamento con la ricettazione, il favoreggiamento reale e personale) e le esigenze più generali di riservatezza, libertà e agilità dei rapporti economici.

Da una parte una pretesa punitiva eccessiva finirebbe per generare una norma destinata alla disapplicazione, dall'altra l'esigenza di una generale correttezza dei rapporti patrimoniali non può che essere utile all'ordinato sviluppo dell'economia.

Il reato di riciclaggio individuato come strumento giuridico che offre la possibilità di colpire con altri mezzi le associazioni criminose deve, quindi, punire soltanto quei comportamenti che mettono in pericolo i rapporti sociali ed economici, perché riguardano danaro o altre utilità provenienti dai reati tipici delle organizzazioni criminali (traffico di armi e di stupefacenti, contrabbando di merci e valuta, sequestri di persona, estorsioni, gioco d'azzardo, sfruttamento della prostituzione, scommesse clandestine); da reati particolarmente destabilizzanti l'assetto sociale, come, ad esempio, le più gravi forme di crimini economici (nel campo informatico, dello spionaggio industriale e commerciale, delle truffe per il conseguimento di erogazioni pubbliche da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee); dai reati contro la pubblica amministrazione, data la contiguità coi fatti di criminalità organizzata che essi sempre più frequentemente presentano.

Nel campo delle regole di comportamento per gli operatori finanziari, un settore in cui appare prioritario intervenire è quello delle società finanziarie. Tali società espletano attività di credito, di raccolta di risparmi, parabancarie (leasing, factoring, documenti di credito), di gestione di patrimoni mobiliari, di mediazione, di

consulenza agli investimenti, che possono essere utilizzate dalle associazioni criminali per far perdere le tracce della provenienza illecita del danaro. In questa situazione appare indispensabile individuare talune regole di comportamento utili ai fini della lotta al riciclaggio e destinate ad essere applicate uniformemente a tutti gli operatori del settore finanziario, sia a quelli appartenenti a categorie tipizzate e soggette ad autorizzazioni e controlli amministrativi (quali le banche, le fiduciarie, i fondi comuni di investimento) sia a quelli che si collocano al di fuori della sfera dei controlli amministrativi, quali le società finanziarie in senso lato.

Propedeutica alla formulazione delle regole di comportamento in materia di riciclaggio si presenta, dunque, l'esigenza di stabilire una nozione di attività finanziaria, alla quale si renda applicabile una disciplina comune espressa da norme di carattere civilistico con sanzioni penali, secondo il modello tipico del diritto societario, concernenti i seguenti aspetti:

- forma societaria obbligatoria (società per azioni e responsabilità limitata, cooperative a responsabilità limitata);
- capitale minimo per la costituzione;
- requisiti di professionalità degli organi che agiscono in rappresentanza della società;
- controlli e obblighi del collegio sindacale;
- formazione e trasparenza di bilanci, anche in attuazione di direttive comunitarie;
- tenuta delle documentazioni amministrative e contabili per un congruo periodo di tempo.

Occorre naturalmente evitare che società finanziarie travalichino l'ambito del proprio oggetto sociale ed invadano settori di attività soggette a specifiche autorizzazioni.

Queste forme di abusivismo andrebbero colpite con sanzioni graduate di tipo amministrativo, penale o addirittura con la liquidazione coatta amministrativa.

Le regole di comportamento per gli operatori finanziari dovrebbero articolarsi sui seguenti punti:

- identificazione della clientela per le operazioni, anche non per contanti, superiore ad un determinato importo, poste in essere presso qualunque operatore finanziario come sopra individuato. L'identificazione dovrebbe riguardare anche il soggetto per conto del quale l'operazione viene eventualmente effettuata ed operazioni frazionate riportabili ad un unico contesto. Dovrebbero essere assoggettabili a sanzione penale sia il cliente che fornisce indicazioni false sia l'operatore finanziario che, in violazione di norme interne, contravviene all'obbligo di identificare il cliente.

- registrazione degli estremi delle operazioni superiori ad un determinato importo e raccolta degli stessi in un archivio centralizzato presso la sede sociale, organizzato attraverso procedure informatiche in modo tale da facilitare le ricerche.

Anche la violazione di tale disposizione andrebbe sanzionata penalmente.

- Requisiti di onorabilità per i soci (con partecipazione superiore ad una certa percentuale) e per gli organi delle

società finanziarie, analogamente a quanto già previsto per le banche. La mancanza di tali requisiti dovrebbe essere sanzionata con la decadenza dalle cariche, ovvero con il divieto di esercizio del diritto di voto. In caso di condanna con sentenza non definitiva si potrebbe prevedere la sospensione in via cautelativa dalle cariche.

- Estensione in modo uniforme a tutti gli operatori del settore finanziario delle norme previste dalla legislazione antimafia in materia di accertamenti e di indagini.

Altre iniziative legislative si rendono opportune per un corretto funzionamento dei mercati. In primo luogo occorre introdurre forme efficaci di controllo degli assetti proprietari delle banche, al fine di assicurare quelle condizioni di autonomia, e correttezza delle gestioni che costituiscono il presupposto per il buon funzionamento delle regole di comportamento sopra delineate.

La dimensione internazionale delle pratiche di riciclaggio potrebbe poi rendere utile la conservazione dei dati nominativi relativi alle più importanti operazioni con l'estero, coperti da segreto d'ufficio superabile su richiesta del magistrato penale per esigenze connesse a procedimenti in corso.

Per gli stessi motivi andrebbe consentito lo scambio reciproco di informazioni e collaborazioni tra autorità amministrative di diversi Paesi al fine di facilitare l'individuazione di flussi finanziari anomali che abbiano luogo a livello internazionale.

Una cautela aggiuntiva, che si sta studiando anche in sede internazionale, potrebbe essere quella di limitare l'uso della moneta contante nelle prestazioni pecuniarie tra soggetti diversi dagli operatori finanziari, che altrimenti sarebbero escluse dalla griglia dei controlli e delle evidenze relative a questi ultimi. Rendere obbligatorio sotto pena di sanzione amministrativa il ricorso a strumenti bancari di pagamento consentirebbe di costituire comunque una traccia dell'operazione presso il sistema creditizio.

Potrà valutarsi infine, d'intesa tra tutti i Paesi, la fattibilità tecnica e l'utilità pratica di costituire una Agenzia unica che gestisce la raccolta e la elaborazione dei dati relativi alle più significative transazioni finanziarie.

Va da se' che ogni intervento legislativo per la tipizzazione degli intermediari finanziari ed il loro assoggettamento a controlli contribuisce indirettamente a rafforzare le garanzie di correttezza di gestione, anche sotto il profilo della prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di ogni forma di infiltrazione della criminalità organizzata nelle operazioni compiute dagli intermediari. In questa linea si collocano le discipline sulla tutela della concorrenza, sugli intermediari in valori mobiliari e sugli altri operatori finanziari non bancari (fondi chiusi, fondi immobiliari), sull'insider trading, sulla razionalizzazione e controllo delle operazioni su titoli quotati in borsa. La Commissione auspica che in tutti

questi settori si pervenga ad una disciplina omogenea e a forme adeguate di cooperazione comunitaria ed internazionale, nella convinzione che ciò soltanto potrà consentire il necessario salto di qualità nella lotta al riciclaggio del danaro sporco. La Commissione si propone, quindi, di concerto con il Governo, e segnatamente con il Ministro degli esteri, di porre in essere le opportune sollecitazioni ad assumere in sede comunitaria concrete iniziative sulle tematiche sopra enunciate in un'ottica di completezza ed intersettorialità, per evitare che il processo di integrazione europea possa favorire il riciclaggio di danaro di illecita provenienza sia a causa di controlli diversificati da parte degli Stati membri sia per scelte improntate a permissivismo che potrebbero essere adottate da alcuni di essi.

C) Estradizione

Nella prospettiva della soppressione delle frontiere interne agli Stati membri della Comunità europea, prevista per il 1° gennaio 1993, appare indispensabile un efficace coordinamento delle regole concernenti l'estradiizione, al fine di evitare che i delinquenti possano approfittare dell'assenza di controlli alle frontiere per commettere un reato in uno Stato e rifugiarsi poi in un altro Stato, ove, per ipotesi, essi non sarebbero né giudicati, né estradati.

Non si può tralasciare che in seno al Consiglio d'Europa (Parigi, 13 dicembre 1957) è stata conclusa una

convenzione europea di estradizione, completata da due protocolli aggiunti (Strasburgo, 15 ottobre 1957 e 17 marzo 1978), sottoscritta e ratificata da molti, ma non da tutti gli Stati membri (come, ad esempio, il Regno Unito).

Appare indispensabile superare le riserve e le divergenze emerse sui punti più controversi come, ad esempio, la rinuncia alla giurisdizione allorché l'imputato sia stato giudicato per il medesimo fatto in un altro Paese (ne bis in idem); il diritto di inseguire entro lo Stato confinante un presunto autore di reato; il diritto da parte di uno Stato di rifiutare l'extradizione di propri cittadini, a condizione, però, di far esercitare allo Stato che lo richieda l'azione penale sul territorio di quest'ultimo (trasferimento del procedimento con esclusione della giurisdizione) ovvero di dare esecuzione alla pena, o a un residuo di essa, inflitta con sentenza della parte richiedente (trasferimento dell'esecuzione).

In relazione a tale aspetto potrebbe comunque essere di grande utilità per la lotta alla criminalità organizzata la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali, che prevedano il trasferimento da un Paese ad un altro di persone condannate a pene detentive sia per scontarvi la pena che per particolari ragioni di sicurezza, come per i "pentiti".

In ogni caso, occorre semplificare al massimo le procedure di estradizione per consentire rapidità di interventi. Ad esempio, per la trasmissione delle domande di estradizione si potrebbe abbandonare la via diplomatica ed utilizzare i moderni mezzi di telecomunicazione (come il telefax), se necessario anche criptografici.

D) Assistenza giudiziaria ed altre forme di cooperazione

Il rafforzamento della cooperazione in materia penale innegabilmente potrà permettere di adottare un insieme di misure complementari che, anche in assenza di ratifica delle convenzioni internazionali esistenti in materia, contribuiranno a colmare le lacune nascenti dall'abolizione delle frontiere comunitarie.

L'assistenza giudiziaria più diretta e completa dovrà quindi essere apprestata in occasione di indagini e processi relativi a reati tipici della criminalità organizzata per i seguenti fini:

- notifica di atti giudiziari;
- raccolta di testimonianze e deposizioni, anche di persone detenute;
- esecuzione di perquisizioni e sequestri;
- ispezione di oggetti e di luoghi;
- acquisizione di informazioni ed elementi di prova;
- esibizione di atti, nonchè di documentazioni bancarie, contabili, finanziarie, societarie e commerciali;
- individuazione di beni, valori, proventi ed altre utilità provenienti da delitto.

Dovrà essere semplificata e resa più agevole la trasmissione delle domande di assistenza giudiziaria e di ogni comunicazione relativa, sia individuando le autorità destinate a riceverle sia avvalendosi dei mezzi di telecomunicazione più avanzati. Tali canali di comunicazione dovrebbero rimanere sempre e reciprocamente aperti per

ricevere, anche senza bisogno di specifiche richieste, tutte le informazioni relative a soggetti e reati aventi attinenza con la criminalità organizzata e col traffico di stupefacenti.

Per una forma di più profonda collaborazione potrebbe rilevarsi utile, se non necessario, in presenza di particolari indagini interessanti più Paesi, lo scambio o il distacco di personale o di esperti, la creazione di squadre miste composte da investigatori provenienti da tali Paesi, che di volta in volta si conformino alle indicazioni delle autorità competenti sul territorio ove si svolge l'operazione, l'attuazione di comuni programmi di formazione del personale per consentire lo scambio di conoscenze specializzate su problemi di interesse comune.

E) Solidarietà con i Paesi produttori e di transito di sostanze stupefacenti.

In considerazione della particolare gravità della situazione in alcuni Paesi ove le sostanze stupefacenti vengono prodotte o transitano, constatata l'inadeguatezza degli interventi nazionali e internazionali finora realizzati, appare indispensabile procedere allo studio di nuove e più concrete iniziative nel quadro di strategie che privilegino i delicati settori delle investigazioni, dell'identificazione dei trafficanti di droga e della loro consegna alla giustizia, programmi di cooperazione tecnica volti a rafforzare le infrastrutture necessarie e ad impedire il traffico di stupefacenti e le altre attività connesse.

In questo campo essenziale appare il ruolo svolto dall'ONU ed in particolare dalle sue agenzie che si occupano di stupefacenti, tra cui la citata UNFDAC, nell'assistenza a Paesi privi di risorse sufficienti a fronteggiare i problemi posti dal narcotraffico.

Tra tali iniziative di cooperazione internazionale, attuate, anche tramite accordi bilaterali di collaborazione stipulati a livello governativo, va segnalato come di particolare interesse un'intesa operativa di contrasto tra i Paesi interessati dalla cosiddetta "rotta balcanica", individuata quale canale preferenziale di esportazione nel nostro continente delle sostanze stupefacenti provenienti dal settore medio-orientale.

Tali forme di collaborazione vanno incoraggiate e supportate, tenuto conto che l'Italia è un Paese interessato dal transito e dal consumo degli stupefacenti.

F) Riduzione della domanda di stupefacenti.

Le strategie di lotta dovrebbero essere rivolte a frenare ad un tempo l'offerta e la domanda di stupefacenti, che vanno considerate come due facce dello stesso problema.

Questa esigenza di un equilibrato intervento anche sul fronte del consumo di droga presuppone strumenti informativi e di conoscenza, allo stato inesistenti, sul piano internazionale circa le misure per la prevenzione e la cura della tossicodipendenza nei vari Stati della comunità internazionale, al fine di usufruire dei risultati di esperienze positive di altri Paesi e di elaborare strategie uniformi anche in detta materia.

In proposito occorre rafforzare, per quanto concerne la prevenzione, la cooperazione tra l'Organizzazione Mondiale della Sanità, il Consiglio d'Europa e la Comunità europea nel quadro dei progetti-pilota già efficacemente sperimentati nel campo dell'educazione sanitaria nelle scuole.

Indicazioni conclusive

In definitiva l'azione della Commissione sul piano internazionale sarà caratterizzata da una serie di incontri con gli omologhi organismi parlamentari europei, tendenti al raggiungimento di intese su un quadro legislativo, identico per tutti i Paesi, che prospetti soluzioni ormai universalmente riconosciute come indispensabili per un'adeguata repressione del crimine organizzato e del traffico di stupefacenti.

Tale azione, che va previamente concordata con il governo italiano, potrà rendere più rapida e agevole l'azione dei governi, qualora trovino nei rispettivi parlamenti i consensi necessari.

Riassumendo, l'armonizzazione degli ordinamenti dovrà concernere i seguenti argomenti, aventi, a parere della Commissione, carattere di priorità:

- a) cooperazione internazionale degli organi di polizia giudiziaria, per una tempestiva ed efficace attività di contrasto;
- b) reciproca assistenza giudiziaria in materia penale, con creazione di uno spazio giudiziario europeo;

- c) ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti, sottoscritta a Vienna il 19 dicembre 1988;
- d) adesione e ricezione negli ordinamenti interni della Convenzione europea d'estradizione conclusa in seno al Consiglio d'Europa a Parigi il 13 dicembre 1957 e dei due protocolli aggiuntivi adottati a Strasburgo il 15 ottobre 1975 ed il 17 marzo 1978;
- e) adozione degli strumenti giuridici per una efficace azione repressiva sul piano internazionale (consegne controllate, agenti sotto copertura, ispezioni di navi in alto mare, sequestro e confisca dei beni, nuclei misti di polizia di più Paesi, controlli sulla detenzione e trasporto di armi e materie esplosive, sulla produzione e commercio dei "precursori" chimici, ecc.);
- f) previsione legislativa di fattispecie penali specifiche in materia di riciclaggio, nonché di un sistema normativo sulle società finanziarie;
- g) coordinate iniziative legislative su diversi e più generali settori per un corretto funzionamento dei mercati finanziari e dei cambi (controllo dei flussi valutari, limitazioni all'uso di moneta contante, tutela della concorrenza, disciplina sulle società di gestione dei valori mobiliari, dei fondi chiusi, dei fondi immobiliari, insider trading, razionalizzazione e controllo delle operazioni su titoli quotati in Borsa, ecc.);
- h) rafforzamento e coordinamento della solidarietà internazionale a favore dei Paesi produttori e dei Paesi

di transito degli stupefacenti, per favorire adeguati ed armonici interventi investigativi, giudiziari e legislativi contro i narcotrafficienti;

i) creazione di un osservatorio europeo per la elaborazione di strategie uniformi per la prevenzione e cura delle tossicodipendenze.