

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 53° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 7 OTTOBRE 1994

—————

#### INDICE

##### **Organismi bicamerali**

Mafia ..... *Pag.* 3



**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni  
criminali similari**

VENERDÌ 7 OTTOBRE 1994

*Presidenza del Presidente*  
Tiziana PARENTI

*La seduta inizia alle ore 9,30.*

AUDIZIONE DEL DOTTOR ANTONIO FAZIO, GOVERNATORE DELLA BANCA  
D'ITALIA.  
(R033 004, B53°, 0007°) (A010 000, B53°, 0001°)

Tiziana PARENTI, Presidente, ricorda che la pubblicità della presente seduta sarà assicurata, in base al comma 7 dell'articolo 13 del regolamento provvisorio, mediante l'impianto televisivo a circuito chiuso.

Dà quindi la parola al dottor Antonio FAZIO, Governatore della Banca d'Italia.

Il Governatore della Banca d'Italia, Antonio FAZIO,

desidera formulare i più vivi auguri di buon lavoro alla Commissione. Essa ha per oggetto temi impegnativi di vitale interesse per la società civile e di riflesso per l'economia e la finanza.

Ricorda che il suo primo intervento pubblico dopo la nomina a Governatore avvenne nel maggio dello scorso anno in occasione del Forum su «Economia e Criminalità» organizzato dalla Commissione Parlamentare Antimafia; da quel Forum sono scaturiti validi approfondimenti sui diversi aspetti della materia.

La Banca d'Italia ha costantemente riservato una particolare attenzione a questo tema, come dimostrano le numerose testimonianze rese dal Governatore Ciampi e dai suoi collaboratori presso la Commissione Antimafia; le prime risalgono alla metà degli anni '80, quando i termini del problema non erano chiaramente delineati e gli strumenti di difesa assai limitati

Nelle Considerazioni Finali del 1984 venivano tracciate le due linee di intervento, tuttora pienamente attuali, attraverso cui la Banca d'Italia opera su questo fronte: la prima attiene all'esercizio della propria funzione istituzionale di vigilanza sul sistema creditizio; la seconda si realizza attraverso la collaborazione prestata ad organi dello Stato, soprattutto l'Autorità Giudiziaria, impegnati nella difficile opera di contrasto alla criminalità.

La normativa antiriciclaggio in Italia ha trovato una organica espressione nella legge 197 del luglio 1991. La fase di prima applicazione è ormai superata. La materia dell'antiriciclaggio è entrata a far parte della ordinaria attività di verifica e di controllo che la Banca d'Italia svolge nei riguardi dei soggetti vigilati. È maturo il tempo di condurre una prima riflessione sulla base delle esperienze acquisite.

In un contesto estremamente dinamico in cui le tecniche operative si evolvono con grande rapidità, le normative perdono efficacia se non vengono via via adeguate. Anche nel settore dell'antiriciclaggio si pone l'esigenza di assicurare nel tempo un livello costantemente soddisfacente di efficacia e di efficienza della disciplina, evitando che si accumulino costi eccessivi non giustificati da vantaggi certi e percepibili. Qualora quest'ultima circostanza si materializzasse, si determinerebbe negli operatori un atteggiamento di scarsa attenzione tale da vanificare la validità delle regole.

La difesa contro il riciclaggio presuppone una partecipazione convinta e responsabile degli operatori nell'applicazione della normativa. La dichiarazione di principi emanata nel dicembre 1988 dal Comitato di Basilea, che riunisce le banche centrali dei principali paesi, sottolinea che «la prima e più importante difesa contro il riciclaggio risiede nell'integrità dei responsabili delle banche e nella loro vigile determinazione».

Nella lotta alla criminalità organizzata le prescrizioni formali della legge possono risultare insufficienti, se non accompagnate da un'etica professionale fondata su criteri di buona fede, di affidabilità e di correttezza nelle relazioni d'affari.

L'autodisciplina degli operatori è particolarmente importante per il funzionamento dei mercati. Un ricorso troppo ampio a regole fondate su adempimenti formali e su sanzioni penali comporterebbe elementi indesiderati di costo e di rigidità e potrebbe provocare nel tempo un indebolimento dei mercati, che risulterebbe alla fine controproducente per lo stesso obiettivo di contrasto della criminalità. Mercati robusti, maturi, capaci di applicare le regole di trasparenza e di concorrenza sono la migliore difesa contro ogni tentativo volto a introdurre metodi di condizionamento mafioso.

Nelle Considerazioni Finali del maggio 1993 si era accostato il tema della lotta al riciclaggio a quello dell'occupazione. Il costo della crisi economica è gravoso e si concentra soprattutto nelle aree più povere e nelle fasce sociali più deboli. Il mercato del lavoro costituisce il terreno su cui il contrasto alla criminalità è più difficile e decisivo al tempo stesso.

La Banca d'Italia continua a impegnarsi fattivamente nella lotta al riciclaggio, utilizzando appieno le competenze che l'ordinamento le attribuisce e le capacità professionali di cui dispone.

L'attenzione della Banca d'Italia si rivolge soprattutto alla prevenzione del fenomeno; mira a consolidare i meccanismi di mercato, a rafforzare i presidi per salvaguardare il sistema finanziario legale dal coinvolgimento in fatti di riciclaggio, a contrastare l'attività finanziaria illegale nelle sue diverse manifestazioni.

Sulla base del quadro normativo sono individuate tre direzioni principali nelle quali la Banca tende a sviluppare la propria azione.

La prima riguarda l'azione di vigilanza bancaria. Difendere l'autonomia e l'integrità delle gestioni bancarie è uno degli obiettivi della vigi-

lanza. Questo obiettivo viene perseguito attraverso molteplici strumenti, tra cui il controllo degli assetti proprietari, i requisiti di onorabilità degli amministratori, la disciplina delle partecipazioni bancarie, gli interventi di carattere straordinario.

L'esperienza conferma che le banche di minori dimensioni, specie quelle operanti nelle regioni meridionali, sono particolarmente esposte ai rischi di deviazioni connesse all'ambiente circostante. Ciò non fa venir meno tuttavia il ruolo delle banche locali, per la loro capacità di dialogo e di relazioni con le imprese locali. Le banche locali devono saper mantenere e rafforzare questo valore, operando in modo adeguato alle attuali esigenze di mercati concorrenziali e integrati. In questa ottica può essere utile per le banche locali realizzare idonei collegamenti operativi e partecipativi con altre banche di maggiori dimensioni capaci di fornire i supporti, anche gestionali, necessari perchè gli organismi locali possano continuare a svolgere con profitto la propria missione.

La seconda linea di intervento è rappresentata dalla analisi economica del fenomeno. La gestione delle informazioni è una leva importante per la lotta alla criminalità. La normativa antiriciclaggio prevede la raccolta presso l'Ufficio Italiano dei Cambi di dati rilevanti concernenti gli intermediari finanziari e le operazioni da essi effettuate. L'Ufficio sta predisponendo un progetto volto a costituire un osservatorio permanente, a carattere istituzionale, per la rilevazione e l'analisi dei fenomeni di criminalità economica, in grado di dialogare con altre istituzioni.

Una terza linea, non certo l'ultima in ordine di importanza, è rappresentata dalla collaborazione con altre autorità. La Banca d'Italia è aperta alla più ampia e positiva collaborazione, come dimostrano le numerose intese ed iniziative congiunte già realizzate. Ciò comporta per l'Istituto un rilevante impegno di risorse, come ad esempio nel caso di funzionari e ispettori che prestano consulenza tecnica per conto di giudici penali in indagini complesse per periodi di tempo anche molto lunghi.

È indispensabile infine una forte collaborazione a livello internazionale. È sui mercati finanziari internazionali che si formano e si muovono i grandi flussi di capitali «sporchi», che poi inquinano i mercati locali. La finanziarizzazione dell'economia, i volumi elevatissimi delle transazioni, il ricorso a tecniche operative sempre più complesse e la crescente diffusione di pratiche speculative costituiscono un ambiente all'interno del quale possono celarsi insidie per il sistema legale.

La Banca d'Italia è impegnata a questo riguardo anche nelle diverse sedi internazionali nelle quali i fenomeni vengono analizzati e dove si formano le direttive di azione volte a combattere i fenomeni stessi.

Accenna infine al tema dell'usura, che rappresenta, una vera e propria piaga sociale, e che è legato strettamente ai fenomeni della criminalità organizzata, del riciclaggio e ad altre patologie come le estorsioni, le truffe e l'abusivismo finanziario. L'usura è un fenomeno complesso, frutto della stratificazione di numerosi problemi protrattisi nel tempo, che pertanto va affrontato su diversi campi. Uno degli obiettivi da perseguire è l'affermazione di condizioni per un efficace scrutinio del merito di credito ad opera delle banche e per una sua responsabile accettazione da parte degli operatori, evitando che situazioni di disagio portino a indirizzare questi ultimi verso i canali pericolosi dell'usura.

In conclusione, in una materia complessa come quella all'attenzione Commissione Antimafia la soluzione dei problemi va ricercata attraverso un'azione coordinata e tenace di tutte le componenti pubbliche e private che formano il tessuto economico e finanziario del nostro Paese. La Banca d'Italia continua a svolgere pienamente l'azione di propria competenza, consapevole che la fiducia nella moneta riposa anche sui valori di fondo del Paese e sulla sua capacità di sviluppare un percorso di crescita sano e durevole.

Il Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Vincenzo DESARIO ringrazia per l'invito rivolto alla Banca d'Italia a partecipare ai lavori della Commissione Parlamentare antimafia e si associa all'augurio formulato dal Governatore per un loro proficuo sviluppo.

Richiama gli aspetti principali della legislazione bancaria, con particolare riferimento agli istituti e agli strumenti che mirano a preservare l'autonomia degli intermediari e la neutralità dei meccanismi di allocazione delle risorse da ogni improprio condizionamento, specie da parte della criminalità organizzata.

Da tempo è maturata la consapevolezza che l'ingresso nei circuiti finanziari di flussi provenienti dalle attività illegali può incidere sul corretto funzionamento dei meccanismi creditizi e finanziari. La lotta alle varie forme di criminalità economica coadiuva l'azione di vigilanza; quest'ultima, a sua volta, partecipa al perseguimento dell'obiettivo più generale di tutela della legalità.

Esprime quindi l'azione svolta dalla Banca d'Italia nel contrasto dei fenomeni illegali dell'abusivismo e dell'usura, nonché sul contributo in vari modi prestato per evitare il coinvolgimento, spesso inconsapevole, del sistema finanziario in fatti di riciclaggio.

Le iniziative dirette al sistema finanziario legale, incentrate sulla prevenzione, e quelle indirizzate al settore illegale, finalizzate alla repressione, trovano denominatore comune nell'obiettivo di recidere il nesso che, con grave danno per lo sviluppo economico, tende a stabilirsi tra l'economia criminale e quella legale.

Intende sottoporre alla Commissione talune considerazioni sul rilievo internazionale che fenomeni di riciclaggio hanno via via assunto e sulle linee di intervento che vanno concretizzandosi in diverse sedi, e segreterie, infine, alcuni ostacoli incontrati nell'applicazione della disciplina antiriciclaggio e le possibili iniziative per rendere più efficace la lotta contro la criminalità nel settore finanziario.

#### *1. IL NUOVO QUADRO DISCIPLINARE DEL SISTEMA CREDITIZIO E I POTERI DELL'ORGANO DI VIGILANZA*

Nell'ottobre dello scorso anno la Banca d'Italia ha presentato alla Commissione Parlamentare antimafia un documento che illustra le finalità e gli strumenti della vigilanza sugli intermediari nel nuovo quadro regolamentare delineato dal Testo unico in materia bancaria e creditizia (d.lgs. 385/93).

##### **1.1 I poteri e le regole di vigilanza**

I poteri attribuiti alle Autorità creditizie, devono essere esercitati in armonia con le direttive comunitarie e con il fine di assicurare la sana e

prudente gestione, la stabilità complessiva, l'efficienza, la competitività del sistema finanziario, nonchè l'osservanza delle disposizioni in materia creditizia.

Con l'esplicitazione degli obiettivi della vigilanza si conferma che l'attività del controllo bancario non può essere utilizzata per il perseguimento di finalità ad essa estranee.

L'obiettivo della sana e prudente gestione degli intermediari permea l'intera disciplina di vigilanza. La gestione sana richiede che l'attività degli operatori si ispiri a criteri di efficienza funzionale, nonchè a trasparenza e correttezza nello svolgimento degli affari.

I concetti di «sana amministrazione» delle banche e di «sane gestioni aziendali» erano già presenti nei lavori della Commissione Economica per la Costituente. La recente scelta legislativa ne conferma la validità.

La nuova disciplina riconosce agli intermediari la facoltà di definire autonomamente, nel rispetto dei principi indicati, le strategie aziendali. Alle Autorità è attribuito il compito di predisporre le regole prudenziali; di valutare la complessiva operatività dei soggetti vigilati; di assumere le iniziative che si rendono necessarie in presenza di comportamenti anomali o situazioni critiche.

La Banca d'Italia, in conformità delle deliberazioni del CICR, impartisce istruzioni di generale applicazione riguardanti l'adeguatezza patrimoniale, il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni, le partecipazioni detenibili, l'organizzazione amministrativa e contabile e i controlli interni.

La legge 197/91 ha affidato alle Autorità di vigilanza di settore compiti di verifica del rispetto della disciplina antiriciclaggio; essa ha rafforzato l'impegno che la Banca d'Italia ha sviluppato, sin dall'inizio degli anni ottanta, per assicurare l'osservanza degli obblighi di legge da parte del sistema bancario.

Nel quadro della regolamentazione del sistema finanziario, sono individuabili alcuni strumenti che, nell'assicurare l'autonomia e integrità delle gestioni bancarie, contribuiscono alla difesa del sistema da ogni forma di condizionamento di natura illegale.

Le norme a tutela della concorrenza e del mercato, introdotte dalla legge 287/90, affidano alla Banca d'Italia la funzione di garantire la libera competizione nel settore del credito. L'Organo di Vigilanza assume così il compito di sorvegliare il formarsi di posizioni dominanti; di impedirne gli abusi; di reprimere intese restrittive della concorrenza e pratiche collusive; di vietare le concentrazioni che riducano durevolmente la libertà competitiva.

Le disposizioni sugli assetti proprietari introdotte per assicurare la trasparenza e la conoscibilità dei partecipanti al capitale delle banche, consentono di verificare il rispetto del principio della separatezza tra banca e industria. I requisiti di onorabilità previsti per gli azionisti rilevanti sono stati rafforzati prendendo in considerazione l'affidabilità della loro situazione economico-patrimoniale nonchè la correttezza degli stessi manifestata nelle relazioni di affari, per assicurare la sana e prudente gestione della banca.

La valutazione della qualità degli azionisti nei termini indicati assume particolare rilievo in sede di costituzione di nuove banche; scambi informativi con diversi organi inquirenti hanno indotto in 8 casi (a

fronte di 40 provvedimenti autorizzativi emanati dal 30.6.1990) a non rilasciare (ovvero a sospendere) le autorizzazioni richieste, a causa di fondati sospetti sulla genuinità e affidabilità dell'iniziativa.

Anche i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso imprese creditizie devono risultare in possesso dei prescritti requisiti di onorabilità e professionalità, pena la decadenza dalla carica. Analoghi requisiti sono previsti per i soci e gli esponenti degli intermediari finanziari.

Con delibera del 30 luglio 1993 il Comitato Interministeriale per il Credito e il risparmio ha reso più stringente la disciplina dell'onorabilità presso le banche; in presenza di vicende penali, anche per fatti esterni rispetto alla gestione aziendale, non pervenute ad una sentenza di primo grado viene richiesto un esame del Consiglio di amministrazione sulla posizione dell'esponente. Ove sia stata disposta una misura cautelare personale si prevede la sospensione dalla carica.

Se i reati ascritti agli esponenti aziendali risultino indicativi di gravi situazioni di asservimento della gestione a logiche estranee all'impresa bancaria, possono essere adottati i provvedimenti di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta.

Il Testo unico ha rafforzato il regime penale a tutela dell'attività bancaria, salvaguardando le istruttorie sul merito di credito dai comportamenti fraudolenti degli operatori bancari e dai conflitti d'interesse.

Si è accresciuto il rilievo dell'organizzazione amministrativa e contabile, nonché dei controlli interni per assicurare correttezza, trasparenza e verificabilità dell'attività svolta; alle Autorità di vigilanza è stato attribuito il potere di emanare norme in materia.

Nell'ambito della disciplina sui grandi fidi, recentemente emanata, le banche devono identificare il gruppo di appartenenza del cliente e, in particolare, le connessioni giuridiche ed economiche fra i soggetti prenditori.

## **1.2 Gli sportelli bancari**

Con il recepimento della prima direttiva comunitaria di coordinamento bancario (D.P.R. 350/85), veniva gradualmente attuato il principio della libertà di accesso al mercato, prima attenuando e poi sostanzialmente eliminando le barriere amministrative all'entrata e all'espansione territoriale.

Dal 1990, le banche possono definire autonomamente l'articolazione della propria rete di sportelli. L'Organo di vigilanza non può chiedere modifiche delle loro decisioni sulla base di motivazioni concernenti il «bisogno economico» e le caratteristiche di mercato delle singole piazze. Il potere interdittivo della Banca d'Italia è limitato e si fonda espressamente su valutazioni attinenti agli aspetti finanziari, economici e patrimoniali della banca e alla adeguatezza della sua struttura tecnico-organizzativa.

La diffusione dei servizi bancari sul territorio nazionale si è accresciuta nel periodo dal 30.6.1990 al 30.6.1994; il numero degli sportelli bancari è passato da n. 15.496 a n. 21.848 con un incremento di 6.352 dipendenze, pari al 41 per cento. L'analisi dei tassi di crescita, disaggregati a livello regionale, non mostra significative differenze rispetto alla



media nazionale (+ 42,3% al Nord; + 36,7% al Centro; + 41% al Sud).

Il rapporto tra numero di sportelli e popolazione è pari, a livello nazionale, a 3,85 per ogni 10.000 abitanti; nelle regioni del centro-nord si attesta sul 4,58, mentre nel sud assume un valore sensibilmente più basso, 2,55.

Dall'analisi dei dati disaggregati non emergono fenomeni particolari che possano far ipotizzare qualche nesso con flussi finanziari illegali, che, d'altro canto, sembrano caratterizzati da estrema mobilità e non necessariamente emergono nella zona dove il fenomeno criminoso si manifesta. Al contrario, la diffusione degli sportelli bancari nelle zone meno sviluppate del Paese, oltre a favorire la crescita economica, può contribuire a contrastare fenomeni di illegalità finanziaria, quali l'usura e l'abusivismo.

Resta soggetta ad autorizzazione l'apertura di succursali di banche italiane nei paesi extracomunitari. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione vengono valutate la possibilità della casa madre italiana di acquisire senza ostacoli informazioni sull'attività svolta dalla filiale; l'esistenza di un efficace sistema di vigilanza nel Paese di insediamento; la presenza di un'adeguata struttura organizzativa per l'esercizio dei controlli della casa madre sulla filiale estera.

Oltre agli istituti dell'amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta amministrativa, finalizzati alla gestione delle crisi ed estesi alle strutture di gruppo, l'ordinamento si è arricchito di nuovi strumenti di intervento straordinario in situazioni di patologia.

La Banca d'Italia può ora imporre il divieto di intraprendere nuove operazioni, oltre che ordinare la chiusura di succursali, in presenza di violazioni di disposizioni legislative, amministrative o statutarie che ne regolano l'attività; fra queste rientra sicuramente la consapevole violazione delle norme in materia di antiriciclaggio. L'ordine di chiusura può riguardare le singole filiali di una banca italiana, comprese quelle all'estero, ovvero una o più sedi di attività in Italia di una banca estera.

Per quanto concerne gli intermediari finanziari non bancari, agli strumenti penalistici di repressione delle più gravi irregolarità, si è aggiunto un ulteriore meccanismo (art.- 111 T.U.) che in caso di gravi violazioni di norme di legge o di disposizioni amministrative prevede la cancellazione dall'elenco generale degli intermediari finanziari tenuto presso l'U.I.C.; ne consegue l'impossibilità di proseguire l'attività finanziaria.

## *2. L'AZIONE DI CONTRASTO ALL'ATTIVITÀ FINANZIARIA ILLEGALE.*

Una strategia di contrasto efficace non può prescindere da una visione globale dei fenomeni di illegalità nel sistema finanziario. Le attività abusive producono effetti distorsivi sulla concorrenza e possono costituire il terreno di coltura di altre attività criminose, quali il riciclaggio e l'usura.

### **2.1 L'abusivismo bancario e finanziario**

Nel nuovo quadro regolamentare, per svolgere attività finanziaria sul mercato occorre rientrare in una delle figure di intermediario previ-

ste dalla legge e sottoporsi alle relative forme di controllo pubblico. Il regime penale dell'abusivismo si accompagna al meccanismo della regolamentazione con l'effetto di far emergere il sistema finanziario sommerso. Questa impostazione, oltre a tendere all'espulsione dei soggetti inquinati dalla criminalità, incentiva gli intermediari sani ad «ufficializzarsi», utilizzando i benefici, in termini di reputazione e di potenzialità operative, offerti dal sistema dei controlli.

Le società finanziarie iscritte all'elenco generale presso l'U.I.C. sono attualmente n. 21.836 si tratta, in massima parte, di società che gestiscono esclusivamente partecipazioni in altre società e non operano con il pubblico. Le società finanziarie che prestano servizi nei confronti del pubblico sono n. 1.791; di queste n. 1.000 operano nel Nord del Paese, n. 433 nell'Italia Centrale e n. 358 nelle regioni meridionali e nelle isole.

Per tutte le società iscritte nell'elenco generale sono previsti requisiti di onorabilità degli esponenti; per gli intermediari che operano nei confronti del pubblico sono stabilite precise condizioni per l'entrata nel mercato (capitale minimo, forma giuridica, professionalità ecc.), obblighi di correttezza e regole di trasparenza; con riguardo alla disciplina antiriciclaggio, i controlli sono affidati al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza.

Risultano iscritte nell'elenco speciale presso la Banca d'Italia n. 272 società, di cui n. 220 aventi sede nelle regioni del nord, n. 39 nell'Italia centrale e n. 13 al Sud. Svolgono attività di leasing (n. 113 società), factoring (n. 61), concessione di finanziamenti (n. 58) e credito al consumo (n. 23). Gli intermediari finanziari che sono stati sottoposti alla vigilanza prudenziale e ispettiva della Banca d'Italia sono quelli di dimensioni più rilevanti e che utilizzano maggiormente risorse finanziarie acquisite da terzi.

L'art. 3 del decreto legislativo 481/92 (ora art. 11 del T.U.) ha definitivamente chiarito che solo le banche possono raccogliere tra il pubblico fondi con l'impegno di restituzione, fatte salve specifiche e disciplinate eccezioni; con il medesimo decreto è stata poi introdotta una figura di reato che punisce direttamente la raccolta abusiva di risparmio. La delibera del Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio del 4 marzo 1994 ha completato la disciplina, indicando le ipotesi nelle quali la raccolta è consentita a soggetti non bancari.

L'applicazione di queste disposizioni coinvolge anche il fenomeno delle c.d. Casse di mutualità. Risulta confermato e reso esplicito il divieto per le cooperative finanziarie di raccogliere fondi tra i loro soci. Per corrispondere all'esigenza di assorbire le Casse di mutualità nel circuito legale sono disponibili vari strumenti, quali la trasformazione in banca cooperativa, la cessione di azienda la fusione.

Per assicurare l'attuazione delle nuove regole occorre che gli intermediari che non abbiano assunto una delle figure legali tipiche vengano esclusi dalla comunità degli affari e che il territorio venga presidiato in modo che i soggetti non autorizzati vengano individuati.

La Banca d'Italia ha impegnato le banche a seguire criteri di prudenza nell'avviare rapporti con le società finanziarie e a non favorire fenomeni di abusivismo. Nel »decalogo« antiriciclaggio viene precisata l'importanza per gli intermediari di una compiuta conoscenza del cliente; essere accettato come cliente di un intermediario deve costituire un valore socialmente apprezzato.

L'obiettivo di una completa «bonifica» del mercato finanziario dagli operatori illegali non può essere perseguito solo mediante i meccanismi di contrasto introdotti nell'ordinamento; occorre che la domanda di servizi finanziari da parte del pubblico non si indirizzi verso operatori non autorizzati.

Tutti i soggetti presenti sul mercato devono essere chiaramente identificabili; da ogni forma pubblicitaria deve potersi agevolmente ricavare la legittimazione ad operare e il tipo di intermediario da cui promana l'offerta. Ma, soprattutto, i cittadini che richiedono un servizio finanziario devono essere resi pienamente consapevoli delle caratteristiche del soggetto al quale affidano il proprio risparmio ovvero richiedono un finanziamento.

È un compito che può essere efficacemente svolto dalle associazioni degli intermediari e dei consumatori; anche le autorità pubbliche possono contribuire all'opera di sensibilizzazione favorendo la più ampia diffusione tra il pubblico degli elenchi degli intermediari abilitati ad effettuare le diverse attività finanziarie. Potranno essere fornite indicazioni esplicative chiaramente percepibili sulle attività esercitate dalle singole categorie degli intermediari.

## 2.2 L'usura

Il fenomeno dell'usura si configura come il crocevia di un gran numero di attività illecite; secondo informazioni desumibili dai procedimenti giudiziari l'usura, da un lato, si presta come strumento per riciclare e accrescere proventi di altre forme di reato, dall'altro, si accompagna alle estorsioni nel perseguire l'intento criminale di impadronirsi di attività economiche legali.

È stata avviata una serie di iniziative sul terreno della lotta all'usura nella consapevolezza che il problema è complesso e che va affrontato attraverso misure più articolate della sola repressione penale.

Dal lato dell'offerta del credito va considerato che il sistema finanziario si è arricchito di nuovi strumenti; e di nuovi operatori; la sua presenza sul territorio è più capillare. Nel complesso il sistema legale è in grado di soddisfare adeguatamente le esigenze delle famiglie e delle imprese.

In via generale l'usura origina da fattori esterni al settore bancario. Nondimeno il contributo che si richiede alle banche e agli altri intermediari finanziari è quello di migliorare e velocizzare ulteriormente le procedure operative nei rapporti con la clientela. Un ruolo importante spetta alle banche locali per riaffermare la loro vocazione di fornire sostegno finanziario alle famiglie e alle piccole imprese.

Nel giugno scorso sono state diramate al sistema bancario specifiche indicazioni operative per sollecitare una attiva collaborazione alla lotta all'usura.

È stato innanzitutto ricordato che, a seguito della modifica del reato di riciclaggio previsto dall'art. 648-bis del codice penale, ricadono nell'obbligo di segnalazione alle Forze di polizia, previsto dall'art. 3 della legge 197/91, anche quelle operazioni della clientela che destino il sospetto di trarre origine da pratiche di usura.

Il dubbio che propri clienti possano utilizzare in attività finanziarie illegali i crediti ricevuti deve spingere le banche ad evitare la conces-

sione di finanziamenti non direttamente giustificati dall'attività economica dagli stessi svolta.

I controlli aziendali interni devono contemplare meccanismi e procedure idonei ad evitare il verificarsi di comportamenti infedeli di dipendenti che diano sostegno a fatti di usura.

Dovrà essere avviata un'opera di sensibilizzazione della clientela per segnalare i rischi insiti nel richiedere prestiti a soggetti non legittimati a svolgere attività di finanziamento.

Per il tramite dell'Associazione Bancaria Italiana è stato rivolto al sistema bancario l'invito a predisporre tecniche di valutazione delle richieste di fido per i casi di particolare urgenza che riducano i tempi di risposta.

La molteplicità delle cause dell'usura e i suoi complessi risvolti hanno indotto la Banca d'Italia ad avviare una ricerca, per individuare gli ostacoli che, sul versante dell'offerta, impediscono ai soggetti che si rivolgono agli usurai di accedere direttamente al credito bancario; verranno altresì approfondite le eventuali insufficienze del quadro normativo nonché le disfunzioni nell'attività della pubblica amministrazione e nelle procedure esecutive per il recupero dei crediti che indirettamente favoriscono il fenomeno dell'usura. La ricerca comprenderà anche un'analisi delle esperienze dei principali Paesi esteri.

Sul piano legislativo sono state presentate in Parlamento numerose ipotesi di modifica normativa. Sul tema la Banca d'Italia ha già fornito il proprio contributo tecnico; è stata, tra l'altro, condivisa la scelta di svincolare la figura di reato dell'usura dalla sussistenza dello stato di bisogno della vittima e di renderla sufficientemente ampia da colpire tutte le possibili modalità di aggressione ai beni dei soggetti.

### **2.3 Il riciclaggio**

I meccanismi di rilevazione introdotti dalla legge 197/91 per l'individuazione dei flussi finanziari illeciti operano sia a livello aggregato sia per i singoli casi.

Dati aggregati affluiscono all'Ufficio Italiano dei Cambi, al quale la legge affida il compito di effettuare analisi statistiche volte ad individuare flussi finanziari anomali riguardanti specifiche aree territoriali. Queste elaborazioni, tuttora in fase di sperimentazione, potranno confluire in un più ampio progetto per una rilevazione sistematica dei fenomeni connessi alla penetrazione della criminalità organizzata nell'economia e nella finanza.

La rilevazione dei casi sospetti di riciclaggio è compito degli intermediari i quali valutano le operazioni poste in essere nel contesto delle informazioni disponibili sul conto della clientela; queste valutazioni si avvalgono della base informativa contenuta negli archivi unici aziendali, prescritti dalla legge 197/91, contenenti informazioni in ordine a tutti i conti, depositi o altri rapporti continuativi intrattenuti presso la banca, nonché a tutte le operazioni che comportano movimentazioni superiori a lire venti milioni.

Le tracce di anomalia emerse presso l'intermediario finanziario vanno poi approfondite sul piano investigativo. Le indagini giudiziarie possono inoltre avvalersi delle informazioni che gli intermediari sono te-

nuti a conservare. I rapporti tra intermediari e organi inquirenti potranno divenire più agili attraverso l'anagrafe dei conti e dei depositi della clientela, prevista dall'art. 20 della legge 413/91 che consentirà di individuare rapidamente gli intermediari presso i quali indirizzare gli accertamenti di polizia giudiziaria.

#### 2.4 L'obbligo di collaborazione attiva

La scelta di affidare agli intermediari il compito di segnalare le operazioni sospette muove dalla considerazione che le operazioni finanziarie sono di per sè neutre; solo confrontando l'aspetto oggettivo dell'operazione con le caratteristiche soggettive del cliente può ricavarsi un giudizio di possibile anomalia.

Allo scopo di agevolare il compito degli intermediari e per assicurare linee di comportamento omogenee, la Banca d'Italia ha diffuso nel gennaio 1993 il cd. «decalogo» antiriciclaggio, contenente indicazioni operative per gli intermediari. Il documento, che si basa anche su analoghe esperienze estere, è stato redatto con il significativo contributo dell'ABI e delle Forze di polizia.

La Banca d'Italia sta ora procedendo ad una riedizione del decalogo, per tener conto dei cambiamenti intervenuti nella legislazione e delle esperienze maturate; per integrare la casistica delle fattispecie che denotano sintomi di possibile anomalia; per fornire ulteriori indicazioni sulle procedure interne di valutazione dei casi sospetti. Seguirà una seconda fase di sensibilizzazione dell'intero sistema bancario e finanziario, volta anche ad incentivare l'opera di addestramento e formazione del personale.

Il sistema bancario sta mettendo a punto una procedura informatica per un primo «screening» delle operazioni da sottoporre a particolare esame; ciò potrà costituire un ausilio per gli operatori, senza peraltro esimerli da una valutazione responsabile dei singoli casi sulla base della conoscenza del cliente.

È ormai superata l'incertezza applicativa iniziale relativa al legame con l'art. 648-bis c.p., la cui riformulazione estende l'obbligo di segnalazione alle ipotesi di reati gravi produttori di ricchezza illecita, tra i quali anche i fatti di usura.

Rimane tuttora irrisolto il principale problema avvertito dagli operatori: la mancanza di meccanismi che assicurino la completa riservatezza delle segnalazioni, che è spesso condizione essenziale per la sicurezza del personale bancario. Si tratta di una esigenza già rappresentata in varie sedi.

Concrete indicazioni su possibili interventi nella materia dell'antiriciclaggio furono individuate già nell'ambito di un gruppo di lavoro costituito presso la Banca d'Italia, su invito del Ministro dell'Interno nell'ottobre 1992, al quale partecipavano esponenti dell'A.B.I., dell'U.I.C. e delle Forze di Polizia. Tenuto conto dell'esperienza francese si potrebbe affidare a un organo composto da autorità di polizia e amministrative l'esame delle segnalazioni, oppure individuare modifiche «procedurali» che rendano più agevole e riservato il flusso delle segnalazioni.

Dalle più recenti rilevazioni emerge una inversione di tendenza rispetto alla fase di prima applicazione; le segnalazioni pervenute al Nu-

cleo Speciale di Polizia Valutaria dal 1° gennaio al 15 settembre 1994 (n. 529) sono più che doppie rispetto a quelle dell'intero 1993 (n. 234). In totale, dal 1991 le segnalazioni ricevute dalla Guardia di Finanza si ragguagliano a n. 888, di cui n. 792 provenienti dalle banche.

Superata la fase di rodaggio, il flusso delle segnalazioni tende ad accrescersi. Può realisticamente prevedersi che, apportati gli interventi correttivi e, in specie, quelli in punto di riservatezza, il meccanismo di segnalazione delle operazioni sospette potrà dare i risultati attesi.

Circa l'ipotesi di introdurre, in alternativa al sistema vigente, una banca dati centralizzata nella quale confluisca la generalità dei movimenti bancari, la Banca D'Italia è tuttora dell'avviso che sussistano forti controindicazioni sotto il profilo dell'utilità, della fattibilità tecnica, dei costi e della praticabilità giuridica.

Sotto il primo profilo, è estremamente difficile che da un numero straordinariamente rilevante di dati possano estrapolarsi informazioni realmente significative, ove queste non siano collegate alla conoscenza del soggetto che le ha poste in essere.

È da ritenere che il metodo secondo cui, muovendo dal sospetto di un intermediario su una concreta operazione si utilizzino i dati degli archivi informatici, sia più efficace rispetto a quello che, partendo da una gran mole di dati grezzi, implichi indagini a tappeto su una serie di movimenti finanziari, per lo più legittimi, per giungere a focalizzare l'attenzione su un'ipotesi di sospetto.

Non vanno poi sottovalutati i costi di impianto e di gestione di un siffatto sistema informativo, che dovrebbe assorbire quotidianamente i dati analitici dell'intero sistema finanziario, e non solo quelli, già di per sé numerosissimi, delle banche.

Sul piano giuridico, va osservato che l'ordinamento consente il superamento del diritto alla riservatezza dei cittadini solo caso per caso, nel contesto delle regole e delle garanzie proprie degli accertamenti penali e tributari; qualora il meccanismo ipotizzato consenta all'autorità pubblica di conoscere costantemente le attività finanziarie dei cittadini o di avviare indagini sulla base di mere estrapolazioni automatiche, esso potrebbe confliggere con basilari esigenze di riservatezza e di libertà.

Va, infine, considerato che uno strumento di questo tipo è estraneo all'esperienza degli altri paesi europei; una sua introduzione penalizzerebbe fortemente il mercato italiano perchè la generalità degli operatori tende ad indirizzare le proprie scelte di investimento verso sistemi meno vincolistici e più rispettosi del diritto alla riservatezza.

## 2.5 Il sistema dei pagamenti

Le disposizioni della legge 197/91 mirano a scoraggiare l'uso del denaro contante e di altri mezzi di pagamento anonimi; a diffondere il ricorso a strumenti che lascino tracce e consentano di ricostruire a posteriori le operazioni eseguite.

La normativa affida esclusivamente agli intermediari abilitati la gestione dei flussi di circolazione delle disponibilità finanziarie, mirando a creare una barriera all'immissione nell'economia legale di proventi illeciti.

Nel Testo Unico bancario viene aggiunto un ulteriore elemento alla regolamentazione del sistema dei pagamenti; l'art. 146 prevede, infatti,

che la Banca d'Italia possa emanare disposizioni al fine di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento.

Nel confronto con altri Paesi europei l'entità complessiva della circolazione del contante in Italia non mostra aspetti di particolarità, anche in rapporto al P.I.L.. L'andamento della circolazione monetaria dipende anche da componenti abitudinarie e dal livello di diffusione dei mezzi di pagamento alternativi; si è rilevato che il maggior contributo all'aumento del circolante è attualmente riconducibile alle regioni meridionali.

Sono in corso approfondimenti congiunti del Ministero dell'Interno, dell'U.I.C. e della Banca d'Italia per confrontare con le previsioni della disciplina antiriciclaggio l'operatività delle cc.dd. società di servizi che, all'iniziale attività di mero trasporto di valori, vanno accompagnando ulteriori funzioni di smistamento delle banconote; potrà emergere la necessità di specifici interventi di regolazione.

### 3. IL RUOLO DELLA BANCA D'ITALIA

La Banca d'Italia, nella funzione di banca centrale, ha recepito pienamente le disposizioni e lo spirito della normativa antiriciclaggio e delle altre regole dettate per accrescere l'efficienza e la trasparenza della pubblica amministrazione. L'archivio unico informatico è stato puntualmente attivato; sono state affinate le procedure di controllo sulle operazioni; è stata svolta una diffusa opera di addestramento e formazione del personale.

Pur essendo meno frequente il ricorso dei presupposti perchè scatti l'applicazione dell'art. 3 della legge 197/91, data la molto ridotta operatività «bancaria» dell'Istituto con clientela privata non creditizia o finanziaria, tuttavia, anche con questi limiti, sono state inoltrate alla competente Autorità, complessivamente, 14 segnalazioni di operazioni anomale, 13 delle quali hanno riguardato operazioni in titoli.

Particolare rilievo assume il contributo che la Banca d'Italia fornisce alla lotta alla criminalità nelle sue manifestazioni finanziarie, attraverso l'esercizio dell'azione di vigilanza e la collaborazione con gli altri organi dello Stato.

#### 3.1 L'azione di vigilanza

I controlli sugli adempimenti degli intermediari in materia di antiriciclaggio costituiscono ormai parte dell'ordinaria attività di vigilanza.

È stata svolta un'opera di sensibilizzazione per l'adozione, da parte del sistema bancario e finanziario, di moduli organizzativi funzionali agli adempimenti richiesti dalla legge n. 197/91; è stata condotta un'azione ricognitiva sullo stato di attuazione della normativa presso il sistema.

In sede ispettiva vengono effettuati controlli su campioni di operazioni, anche presso dipendenze periferiche, al fine di accertare l'avvenuta registrazione delle operazioni c.d. «rilevanti», l'osservanza delle disposizioni in tema di limitazione all'uso del contante e di circolazione dei titoli al portatore, l'adeguatezza delle procedure di segnalazione delle operazioni «sospette».

Nell'ambito di accordi con l'U.I.C. è stato realizzato nel periodo 1992-1993 un programma congiunto di ispezioni settoriali presso oltre 400 sportelli bancari situati nelle quattro regioni meridionali caratterizzate da una maggiore penetrazione della criminalità organizzata. Nel biennio 1993/1994 l'U.I.C. ha avviato autonomi accertamenti presso n. 29 banche.

Verifiche sul rispetto della disciplina antiriciclaggio vengono eseguite anche in occasione di accertamenti ispettivi nei confronti degli altri intermediari «vigilati» (sim, società finanziarie capogruppo, finanziarie iscritte all'elenco ex art. 107 T.U., società di gestione di fondi comuni di investimento).

Nel triennio 1991/1993 sono state effettuate n. 543 ispezioni di vigilanza nei confronti del sistema bancario.

In presenza di violazioni delle disposizioni di legge o amministrative, la Banca d'Italia ha avviato nel medesimo triennio n. 213 procedure per l'emanazione di decreti sanzionatori da parte del Ministro del Tesoro.

Nel periodo dal 30 giugno 1990 al 30 giugno 1994 sono stati assunti n. 22 provvedimenti di gestione straordinaria e n. 11 di liquidazione coatta, per un totale di n. 33; di essi n. 24 sono relativi a banche dislocate nell'Italia meridionale.

L'inosservanza delle disposizioni in materia di limitazione nell'uso del contante e nella circolazione dei titoli al portatore configura illecito sanzionabile in via amministrativa con decreto del Ministro del Tesoro al quale dal 1° gennaio del 1992 la Banca d'Italia ha segnalato n. 71 casi. Con riferimento alle omissioni di registrazione delle operazioni rilevanti, che configurano ipotesi di reato, sono state inoltrate dal 1992 n. 80 segnalazioni alle competenti Procure della Repubblica.

Inoltre, se dalle verifiche condotte emerge che le irregolarità sono connesse a disfunzioni nell'organizzazione e carenze nei controlli interni, la Banca d'Italia interviene nei confronti degli intermediari affinché adottino le necessarie misure correttive.

### **3.2 La collaborazione con le altre Autorità**

In relazione ai compiti rimessi dalla legge n. 197/91 all'Ufficio Italiano dei Cambi, nel febbraio 1992 è stato sottoscritto dalla Banca e dall'Ufficio un protocollo d'intesa per il coordinamento dell'attività di vigilanza in materia di riciclaggio cui si è aggiunto un accordo per lo scambio di informazioni sulle società finanziarie.

Il numero complessivo di richieste di collaborazione della magistratura è in costante aumento (nel 1992 n. 139; nel 1993 n. 273; nei primi nove mesi del 1994 n. 206). In molti casi hanno riguardato l'utilizzo di funzionari della Banca nell'ambito di procedimenti penali per il conferimento di incarichi peritali o di consulenza tecnica che richiedono la ricostruzione di operazioni complesse presso intermediari (n. 118 nel triennio), ovvero la loro audizione in qualità di testi (n. 117 nel medesimo periodo). Va segnalata la piena disponibilità rappresentata alla Direzione Nazionale Antimafia a fornire consulenze tecniche nel corso di indagini in tema di criminalità economica.



In relazione a intese di carattere generale è stato inoltre sviluppato un proficuo scambio di informazioni anche con la Direzione Investigativa Antimafia.

Sono intensi i rapporti con la Guardia di Finanza, in particolare in tema di società finanziarie di dubbia legittimità. Nel marzo del 1993 è stato trasmesso un elenco di n. 187 società aventi sede in Italia meridionale venute all'attenzione della Banca d'Italia per possibili profili di abusivismo. Con la Guardia di Finanza è stato inoltre stipulato un accordo, recentemente divenuto operativo, per l'esercizio dei controlli ispettivi in tema di trasparenza delle operazioni e dei servizi finanziari nei confronti degli intermediari non sottoposti ad altre specifiche forme di vigilanza

I direttori delle Filiali provinciali della Banca d'Italia mantengono uno stretto raccordo con i Prefetti, attraverso la partecipazione ai Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica.

La Banca d'Italia partecipa con l'Ufficio Italiano dei Cambi e con la Guardia di Finanza al «Comitato per la risoluzione delle problematiche dell'antiriciclaggio ex legge 197 del 1991», istituito presso il Ministero del Tesoro.

#### 4. IL RILIEVO INTERNAZIONALE

Nel più ampio scenario internazionale la globalità e l'intensificazione dei rapporti finanziari accrescono le probabilità di sviluppo anche delle attività economiche illecite.

L'esistenza di centri finanziari che devono il proprio successo alla mancanza dei vincoli e dei controlli sui trasferimenti e i depositi di fondi consente di aggirare le misure predisposte nei paesi di origine.

Nei Paesi dell'est europeo la debolezza delle strutture economiche richiede consistenti afflussi di capitale per finanziare gli investimenti; nel contempo controlli pubblici ancora insufficienti non assicurano le necessarie barriere all'ingresso di capitali di provenienza illecita. Su tali flussi non si dispone di informazioni quantitative, nè sono possibili stime affidabili.

La più solida barriera ai movimenti dei proventi dell'attività criminale organizzata è rappresentata dalla cooperazione fra le Autorità preposte ai controlli.

Con la sottoscrizione di «Memoranda of understanding» fra le «Vigilanze» dei Paesi Comunitari si dà concreta attuazione all'integrazione internazionale. Vengono scambiate informazioni su episodi di patologia finanziaria che riguardano singoli intermediari.

Lo scambio di informazioni, se pure su basi non codificate, si va realizzando tra le Autorità dei Paesi ad economia matura; ciò anche sulla scorta di esperienze - quali la vicenda della Bank of Credit and Commerce International - che hanno dimostrato la necessaria complementarità dei controlli, specie in ipotesi di condizionamenti criminali delle scelte di gestione.

Il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale per la lotta al riciclaggio dei proventi illeciti, costituito nel 1989 dai 7 Paesi maggiormente industrializzati, ha rappresentato un significativo «foro» di incontro fra le diverse delegazioni nazionali dell'intera Area OCSE e delle

piazze di Honk Kong e Singapore. Le 40 Raccomandazioni elaborate dal GAFI configurano il comune denominatore dell'assetto degli ordinamenti nazionali per la lotta alla finanza illecita e tracciano le linee per l'affinamento delle strategie dell'azione di contrasto.

Si è appena conclusa la fase dei lavori del GAFI orientata, attraverso un sistema di mutue valutazioni, a verificare lo stato di effettivo recepimento delle Raccomandazioni nelle legislazioni, nel sistema dei controlli amministrativi e di polizia e nella cooperazione giudiziaria realizzata dai singoli Paesi aderenti.

Nel quadro di tali lavori, nel 1993 una Commissione internazionale di esperti ha condotto una visita presso autorità, amministrazioni ed organismi del nostro Paese impegnati nell'azione antiriciclaggio, tra i quali la Banca d'Italia e l'U.I.C.. Le conclusioni cui gli esperti sono pervenuti, contenute in un documento approvato dalla Assemblea Plenaria del GAFI, riconoscono la validità dell'impianto normativo antiriciclaggio del nostro Paese, richiamando l'attenzione sull'esigenza, peraltro già ben presente alle Autorità italiane, di rendere più funzionali le procedure per la gestione delle segnalazioni delle operazioni sospette.

Su questo punto le esperienze estere sono eterogenee. Tutte le soluzioni adottate perseguono tuttavia l'obiettivo della «riservatezza» delle segnalazioni e del loro accentramento presso «unità» di analisi. Orientamento comune dei Paesi europei è stato quello di rifiutare, perchè ritenuti difficilmente governabili, sistemi basati sull'automatica acquisizione di dati rilevanti in senso quantitativo.

Il GAFI nella sessione dei lavori per il 1994-95 ha programmato una specifica valutazione comparativa delle diverse formule già realizzate, o in via di realizzazione, nei diversi Paesi Europei.

Elemento di preoccupazione emerso di recente in sede GAFI è costituito dalle modalità operative di taluni sistemi privati di compensazione delle transazioni internazionali, che non sembrano assicurare piena trasparenza circa le generalità dell'ordinante e del beneficiario delle operazioni.

L'esigenza della cooperazione internazionale ha ricevuto una autorevole conferma dalla recente conferenza di Napoli del G 7. Un ulteriore significativo appuntamento è rappresentato dalla conferenza dell'ONU che si terrà a Napoli nel prossimo novembre.

La Banca d'Italia è impegnata a fornire varie forme di ausilio ai Paesi dell'est europeo e a quelli in via di sviluppo, al fine di consentire ai medesimi di impiantare efficaci sistemi di controllo sulle attività finanziarie. Nell'ambito di accordi bilaterali di assistenza, si svolgono frequentemente presso l'Istituto «stages» per rappresentanti di banche centrali ed elementi della Banca d'Italia si recano presso dette banche per collaborare a specifici programmi. Su richiesta del Fondo monetario internazionale la Banca d'Italia ha istituito corsi periodici di formazione per esponenti di banche centrali di Paesi dell'Europa orientale.

##### 5. PROSPETTIVE

Nell'azione di contrasto al riciclaggio va completandosi la fase di impianto del sistema normativo e dei controlli; è stata svolta un'ampia opera di sensibilizzazione degli intermediari. Su queste basi è da atten-

dersi una fase di piena attuazione delle indicazioni della legge e delle Autorità.

Talune proposte operative da me richiamate potrebbero costituire un ulteriore impulso per l'azione di contrasto ai fenomeni illegali nel sistema finanziario, contribuendo a migliorarne i risultati.

Ritengo utile, in conclusione, riassumere alcuni degli orientamenti che sono stati prospettati.

In materia di lotta all'abusivismo si segnalano:

l'esigenza di rafforzare l'azione di controllo sul territorio, attraverso la Guardia di Finanza e le altre forze dell'ordine, al fine di far emergere i soggetti illegali;

la sensibilizzazione dei cittadini per evitare che si rivolgano a soggetti non autorizzati a svolgere attività finanziaria.

In tema di contrasto all'usura, ferma restando l'opportunità di interventi legislativi, si ricordano:

l'impegno del sistema bancario, nel rispetto dei criteri tecnici nella valutazione del merito di credito della clientela, a corrispondere, in forme e con procedure adeguate, alle richieste di credito dei piccoli operatori;

lo sviluppo di iniziative volte a prevenire il ricorso all'usura, mediante strumenti di garanzia collettiva, promossi o costituiti da associazioni di categoria o da fondazioni che abbiano scopi di utilità sociale.

Con riguardo alla lotta al riciclaggio ci si riferisce:

all'aggiornamento del «decalogo» emanato dalla Banca d'Italia e all'avvio di una nuova azione di sollecitazione indirizzata, in particolare, nei confronti degli intermediari non bancari;

alla revisione della procedura di segnalazione delle operazioni sospette, in funzione di una assoluta riservatezza dei soggetti segnalanti, eventualmente affidando il vaglio delle operazioni ad un organismo unico, cui partecipi, accanto alle forze di polizia, una componente di natura tecnica;

al rafforzamento della cooperazione internazionale in relazione alla continua evoluzione dei fenomeni finanziari illegali, i quali tendono a svilupparsi nei varchi lasciati sguarniti dalla regolamentazione e dai controlli.

Il deputato Sandra BONSANTI (gruppo progressisti federativo) ricorda che i problemi del riciclaggio furono portati agli onori delle cronache coi casi di Sindona e Calvi: rispetto a quell'epoca, la questione del riciclaggio ha assunto oggi aspetti assai più complessi, tali da far apparire la vicenda del Banco Ambrosiano come una vicenda superata. In base a quelle esperienze, si chiede pertanto se esistano eredi - come i finanziari d'assalto, tipo Parretti o Fiorini - di quelle vicende, e come si configurino, se del caso, quelle eredità. Chiede poi se esista un elenco dei cosiddetti «paradisi fiscali», e se esistano istituti esteri particolarmente preparati nello studio del fenomeno del riciclaggio, istituti che potrebbero fornire preziose consulenze.

Il deputato Giuseppe ARLACCHI (gruppo progressisti federativo) dichiara anzitutto di apprezzare l'apertura presente nelle relazioni del Go-

vernatore della Banca d'Italia e del dottor Desario, apertura che non era dato riscontrare fino a pochi anni fa. Osserva che il fenomeno del riciclaggio è indubbiamente assai complesso, così come non è certamente immediato e meccanico il rapporto tra l'apertura degli sportelli bancari e tale fenomeno, un rapporto che va invece inteso in modo più sofisticato. In particolare, andrebbe indagato il rapporto esistente tra i grandi istituti bancari e le grandi operazioni di riciclaggio, mentre il riciclaggio che coinvolge somme di denaro più modeste sembra coinvolgere istituti di dimensioni minori. Sottolinea che il mercato degli eurodollari, per le sue dimensioni e le sue caratteristiche, è ormai diventato il campo di battaglia per istituti finanziari spericolati: sarebbe necessario comprendere il ruolo preciso giocato da paradisi fiscali e da centri «off shore», perchè ciò aiuterebbe molto a comprendere l'incidenza di questo mercato nelle operazioni del riciclaggio internazionale. Apprezza poi che dalla relazione del dottor Desario emerga l'attuale insufficienza del GAFI: desidererebbe conoscere come sarebbe valutata la creazione di una istituzione europea o comunque internazionale di monitoraggio delle transazioni finanziarie.

Il senatore Luigi RAMPONI (gruppo alleanza nazionale-MSI), dopo aver dichiarato di apprezzare vivamente le relazioni svolte, sottolinea come la collaborazione con la Banca d'Italia debba proseguire nel modo più intenso, valutando positivamente anche la maturazione delle posizioni emerse a proposito dell'aggiornamento nella normativa vigente. Desidera in ogni caso porre in rilievo come, nell'ambito legislativo e bancario, il contesto italiano appaia senz'altro all'avanguardia.

Il deputato Michele CACCAVALE (gruppo forza Italia) desidera chiedere, in relazione alla prospettiva di apertura di nuove case da gioco, se l'applicazione a queste della normativa vigente per gli sportelli bancari, possa condurre a risultati positivi. Ritiene poi necessario prestare attenzione anche ai cosiddetti clienti «non bancabili» - quelli cioè che abbiano attraversato difficoltà finanziarie, come ad esempio l'emissione di un protesto - in quanto non è pensabile di chiuder loro totalmente gli sportelli del credito e di lasciarli pertanto nelle mani degli usurai e degli speculatori. Osserva infine che i corsi di formazione per dirigenti bancari non sono da soli sufficienti: serve anche una nuova cultura, che consenta di andare al di là dei risultati immediati, e di valutare la posizione di una agenzia bancaria non solamente in base ai criteri consueti, quali la raccolta di fondi, comunque effettuata, o la dimensione degli impieghi.

Il deputato Luciano VIOLANTE (gruppo progressisti federativo), pur nella difficoltà di valutare il reale giro di affari delle organizzazioni criminali, sottolinea che il volume delle transazioni finanziarie quotidiane è in grado di uguagliare, nel giro di 3-4 giorni il volume annuo delle transazioni commerciali. Appare quindi fondamentale un attento monitoraggio e controllo di quanto avviene su tali mercati: è possibile pensare ad un controllo da parte delle banche centrali nei confronti di quanto avviene nei cosiddetti paradisi fiscali? Più in particolare è possibile che le banche centrali di paesi che hanno in tale settore una politica normativa rigorosa possano controllare efficacemente l'operato delle

proprie banche che aprono filiali nei paradisi fiscali? Da questo punto di vista, si deve rilevare che molti paradisi fiscali sono situati in area anglosassone: alcune banche centrali in questo ambito potrebbero intervenire in modo più penetrante. Chiede poi un chiarimento sull'utilizzo di strumenti quali i libretti al portatore e i certificati di deposito, che sembrano configurare veri e propri strumenti monetari, sottratti quindi ad un rigoroso controllo. Sottolinea la necessità di una vera battaglia culturale che faccia comprendere anche agli operatori economici il rischio insito nell'enorme giro d'affari oggi proprio delle organizzazioni criminali. Infine chiede se la Banca d'Italia abbia validi suggerimenti per quanto concerne l'opera di selezione qualitativa delle regole che devono disciplinare il mercato, detrazioni nella quale deve attivamente impegnarsi il Parlamento.

Il deputato Giuseppe SCOZZARI (gruppo progressisti federativo) rileva che da molti episodi di cronaca emerge il diretto coinvolgimento delle banche nel fenomeno dell'usura, ad esempio attraverso il meccanismo del rientro immediato. Ad Agrigento si sono infatti verificati proprio fenomeni di questo tipo. Chiede quindi quali controlli interni possano essere effettuati per accertare gli eventuali comportamenti scorretti da parte di funzionari delle banche, e quante segnalazioni alle forze di polizia siano state effettuate per quanto concerne sospetti casi di usura. Si dovrebbero poi definire nuove regole nei rapporti tra banche e clienti per gli affidamenti, ed al proposito chiede se sia possibile introdurre l'istituto del diniego motivato. Chiede poi notizie sulle vicende relative al Banco di Sicilia - se siano cioè state riscontrate anomalie nella struttura patrimoniale - e alla Sicilcassa - con riferimento alla conclusione di incongrue operazioni immobiliari. Chiede infine se risulti la prosecuzione di uno scandaloso fenomeno, quale la concessione di prestiti a condizioni particolarmente favorevoli a soggetti speciali, la cui caratteristica consisteva nell'iscrizione alla Massoneria o ad altre associazioni segrete.

Il senatore Saverio DI BELLA (gruppo progressisti federativo) chiede anzitutto come sia possibile conciliare la tutela della riservatezza con la assoluta necessità di rendere visibili le varie forme di ricchezza. Per quanto concerne le vicende del Banco di Sicilia e della Sicilcassa, si augura che vi sia un vero e proprio trauma gestionale. Chiede poi a quale punto siano le procedure per l'istituzione delle sedi della Banca d'Italia a Crotone e a Vibo Valentia e se risultino elementi sull'intenzione della mafia - attraverso gli attentati dell'estate 1993 - di lanciare precisi segnali contro il Governo di allora e i suoi progetti di elaborare normative in grado di mettere sotto più stretto controllo il fenomeno del riciclaggio.

Il senatore Girolamo TRIPODI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) sottolinea che si deve rivolgere l'attenzione non solo alle province ove esiste un evidente rischio-mafia, ma anche ad istituti bancari di altre realtà, come ad esempio quelle dei grandi centri: non è infatti pensabile che i pericoli risiedano unicamente nell'attività della banca rurale o comunque della piccola banca. Chiede poi quali riscontri si siano avuti negli ultimi tempi a proposito della fioritura in Sicilia, avvenuta

soprattutto in passato, di una messe di casse rurali, spesso create su una base di collusione con la mafia, e se si siano effettuati controlli severi sulla condotta degli amministratori di queste banche.

Il deputato Antonio BARGONE (gruppo progressisti federativo) rileva che nelle relazioni svolte, pur apprezzabili, non viene adeguatamente approfondito il fenomeno dell'usura, a fronte del rilievo, oggi particolarmente diffuso, secondo il quale le banche non farebbero nulla per limitare la diffusione di questa patologia. Chiede poi cosa si intenda fare contro il fenomeno della forte differenza nella struttura dei tassi di interesse - circa 3 punti - tra Sud e Nord, una differenza che trova del resto corrispondenza nella differenza delle garanzie che sono richieste nel Mezzogiorno e nel Settentrione. Nella prima realtà vengono infatti chieste garanzie che coprono il 90 per cento dell'importo del credito, mentre nella seconda realtà tale percentuale scende al 55 per cento. Chiede infine in cosa consistano, e come questi siano attivati, i controlli tendenti ad evitare fenomeni di commistione tra banche e mondo dell'usura: è difficile sottrarsi all'impressione che questi controlli siano poco penetranti e poco tempestivi. Richiama infine l'esempio negativo della politica creditizia seguita dalle banche nella realtà pugliese.

Il senatore Concetto SCIVOLETTO (gruppo progressisti federativo) riterrebbe anzitutto opportuno che fosse compiuto ogni possibile sforzo per contrastare la piaga dell'usura. A proposito del riciclaggio, chiede poi se si ponga un problema di nuova legislazione o di applicazione della legislazione esistente. Dopo aver concordato con il deputato Bargone sull'esistenza di un grave problema di differenziali di tassi di interesse tra Nord e Sud, chiede poi se sia proponibile l'istituzione di un qualche strumento - tipo il difensore civico - in grado di costituire un punto di riferimento anche nella gestione periferica dei difficili rapporti tra banche e imprese.

Il deputato Antonio DEL PRETE (gruppo alleanza nazionale-MSI) chiede informazioni sull'operazione CARIPLO/Caripuglia, dopo le note difficoltà che hanno posto quest'ultima in una critica situazione. Chiede al proposito se ci siano valutazioni sull'adeguatezza del nuovo assetto societario.

Il Governatore della Banca d'Italia, Antonio FAZIO, dopo aver rilevato che nell'attività di riciclaggio è comunque necessario distinguere attentamente tra il livello locale e il livello internazionale, in quanto si tratta di fenomeni tra loro ben distinti, desidera preliminarmente porre in luce che è del tutto illusorio pensare di poter conoscere, controllare e reprimere il fenomeno del riciclaggio attraverso un controllo totale dei settori finanziari: tale strada non consente di avere segnalazioni precise sulla presenza di operazioni sospette e non è quindi concretamente percorribile. La soluzione realistica consiste invece nella possibilità di agire in caso di segnalazioni significative, e di seguire in questo caso tutti i movimenti finanziari rilevanti.

Osserva poi che la normativa vigente in materia di riciclaggio può essere ritenuta sostanzialmente soddisfacente, anche se questo non elimina il problema di agire in maniera il più possibile efficace contro un fenomeno che appare per molti versi in espansione.

Con riferimento al problema del ruolo delle banche centrali, ricorda che l'attribuzione alla banca centrale di un paese di compiti di vigilanza sul sistema bancario, oltre che di compiti relativi alla circolazione della moneta, non è cosa che avvenga ovunque. In Italia la Banca d'Italia dispone di compiti di vigilanza esclusivi, ma in altri paesi le rispettive banche centrali non dispongono di questi poteri, e questo ha conseguenze evidenti sul ruolo che queste banche possono ricoprire. Desidera comunque chiarire che la vigilanza della Banca d'Italia non ha come scopo primario la repressione di illeciti penali - compito che spetta esclusivamente alla magistratura - bensì quello di verificare la conformità della struttura e dei comportamenti dell'istituto di credito ad alcuni criteri generali di correttezza. La Banca d'Italia non può quindi intervenire sulle singole operazioni di richiesta di credito, potendosi solo verificare se il comportamento generale dell'istituto bancario è conforme alle regole sopra accennate. A questo proposito desidera ribadire che le strutture ispettive della Banca d'Italia saranno ulteriormente rafforzate e potenziate.

Il Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Vincenzo DESARIO, dopo aver ricordato che il caso Sindona e il caso Calvi non erano stati inizialmente interpretati come casi di riciclaggio, questi aspetti essendo emersi solo successivamente, esclude che vi siano in Italia soggetti che possano essere qualificati quali eredi di quegli esempi e di quelle vicende. Gli stessi nomi riportati dal deputato Bonsanti sono nomi di persone che hanno operato quasi esclusivamente all'estero: con l'attuale regolamentazione del settore esistente in Italia è del resto difficile pensare in questo campo ad una qualche assunzione di eredità.

Per quanto concerne i paradisi fiscali, non esiste naturalmente un elenco ufficiale, anche se i nomi dei principali paesi coinvolti si possono desumere dalle vicende di questi ultimi anni. Le banche centrali, qualora dispongano dei relativi poteri, possono senz'altro collaborare per controllare i centri off shore, ed il rispetto dei criteri generali da parte dei principali operatori. Al proposito desidera ricordare che dopo il caso Calvi la Banca d'Italia obbligò le banche italiane a chiudere le loro filiali nei centri off shore: questo diede luogo ad una diffusa richiesta di attenuare tali divieti in quanto lesivi della parità di concorrenza tra banche italiane e banche straniere. Successivamente, si è quindi consentita gradualmente l'apertura di diverse filiali in centri off shore, con l'unico scopo comunque di raccogliere fondi a condizioni più favorevoli, destinati alla gestione dell'istituto bancario interessato. Non si tratta quindi di vere e proprie filiali, in quanto la loro attività si limita alla raccolta di fondi attraverso titoli, che non pongono particolari problemi. Oltre a ciò esistono criteri ben precisi in ordine al curriculum dei massimi dirigenti di queste filiali, e alla necessità che questi provengano dai ruoli della banca madre. Sottolinea che al proposito l'Italia dispone di una normativa assai severa, che non trova analoghi riscontri nella realtà di altri paesi: resta naturalmente ovvio che gli illeciti penali che dovessero essere commessi nel corso dell'attività sono puniti dalla legge vigente nel paese ospitante. Osserva che comunque negli ultimissimi anni si sta verificando una diffusa tendenza alla diminuzione nel numero di queste filiali nei paesi off shore.

Ritiene che l'attribuzione ad un'autorità sovranazionale del potere di creare norme in materia di riciclaggio sia piuttosto utopistica, ed a

questo proposito pensa sia più realistico immaginare la creazione di un organismo in ambito ONU che studi adeguatamente tale materia.

Per quanto concerne l'estensione alle case da gioco della normativa vigente per gli sportelli bancari, questa non può essere evidentemente disposta in assenza di una norma specifica, anche se i risultati di una tale estensione potrebbero essere valutati con attenzione.

Sull'odioso fenomeno dell'usura, ritiene che questo non trovi assolutamente la sua origine nel mondo bancario: possono essersi verificate degenerazioni, ma non si può assolutamente generalizzare su questa base. La Banca d'Italia ha già effettuato diversi interventi per eliminare le situazioni che abbiano dato luogo a comportamenti scorretti, ma deve ribadire che per la singola banca non è possibile non procedere ad una valutazione del merito della richiesta di credito. Non è in una parola possibile pensare di finanziare imprese improduttive per eliminare il rischio dell'usura. La questione essenziale consiste in realtà nella necessità di scoraggiare in ogni modo la tendenza del pubblico a rivolgersi ad elementi che operano al di fuori del circuito legale: il vero problema che deve essere valutato dal mondo bancario al momento della richiesta del credito continua a rimanere, come sempre la valutazione della capacità prospettica di produrre reddito.

Per quanto concerne il problema dell'apertura di nuove banche e delle casse rurali, ribadisce che inizialmente l'autorizzazione era unicamente subordinata al rispetto di requisiti patrimoniali minimi, e richiama al proposito la prima direttiva CEE del 1985. Negli anni successivi si è comunque introdotta anche la valutazione di requisiti di onorabilità, ad esempio da parte degli azionisti rilevanti, e su questa base si è proceduto a negare l'autorizzazione in diversi casi.

Per quanto concerne la riservatezza delle segnalazioni di operazioni sospette, sottolinea che questo è un problema serio che concerne il funzionario e la filiale che segnalano l'esistenza di una operazione sospetta: occorre quindi pensare alla creazione di una procedura, e di una struttura, in grado di tutelare adeguatamente la posizione di chi effettua tali segnalazioni. Non è infatti difficile immaginare i rischi esistenti in realtà caratterizzate da una diffusa presenza della criminalità.

Per quanto concerne il caso della Caripuglia, ricorda che negli anni passati questa aveva fatto ricorso ad una politica di sostegno a tutti i costi dell'economia locale, compromettendo i criteri di una sana ed equilibrata amministrazione. L'ingresso nella struttura di un grande istituto quale la CARIPLO ha trovato quindi la sua ragione nella necessità di ripristinare le condizioni di un corretto funzionamento. Per quanto concerne invece la Sicilcassa, il caso di investimento immobiliare anomalo cui ha fatto riferimento il deputato Scozzari attiene alla gestione del fondo pensioni dell'istituto e non alla gestione bancaria. Rileva comunque che non esistono attualmente particolari preoccupazioni sulla gestione bancaria dell'istituto, pur confermando che alcuni riscontri effettuati negli anni passati avevano fatto emergere profili di problematicità. Venendo infine al caso del Banco di Sicilia, dichiara che le cose procedono oggi in modo abbastanza soddisfacente, essendosi interamente rinnovato il consiglio di amministrazione, dopo che la politica precedente aveva condotto ad un grave aumento delle sofferenze, e sembrando realistica la possibilità di giungere ad una situazione più solida attraverso la dismissione delle attività deficitarie.



Il Governatore della Banca d'Italia, Antonio FAZIO, dopo aver rilevato che la «bancabilità» degli operatori rappresenta un concetto essenzialmente economico, legato alle prospettive di produzione futura di reddito, desidera infine chiarire che il problema del costo del denaro nel Mezzogiorno trova la sua radice nella condizione di quell'economia, caratterizzata dalla presenza di imprese di dimensioni più ridotte rispetto al Nord. Anche se il differenziale tra i tassi non è così elevato come riferito dall'onorevole Bargone, bisogna dire che i tassi di interesse variano in funzione delle dimensioni dell'impresa, e che quindi al Nord si hanno tendenzialmente tassi più bassi. Il problema è in realtà quello di fortificare l'imprenditorialità di quelle regioni e la solidità patrimoniale delle banche: non è certamente possibile pensare di sostenere strutturalmente l'economia del Mezzogiorno solo attraverso la concessione del credito.

Tiziana PARENTI, Presidente, ringrazia il Governatore della Banca d'Italia e il dottor Desario per la gentilezza mostrata nel rispondere ai quesiti posti.

Ricorda che la prossima seduta della Commissione è convocata per martedì 11 ottobre, alle ore 17.

*La seduta termina alle ore 13,15.*

