

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 1747

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SERENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 NOVEMBRE 1996 (*)

—————

Nuove norme in materia di riciclaggio ed investimento dei
capitali illeciti

—————

(*) *Testo non rivisto dal presentatore.*

ONOREVOLI SENATORI. - Negli ultimi anni, il riciclaggio e l'investimento dei proventi di attività illecite si è enormemente sviluppato ed ha assunto dimensioni internazionali, favorito dall'evolversi del processo di integrazione dei mercati finanziari e dalla liberalizzazione dei movimenti di capitali.

Del fenomeno, oltre alla intrinseca pericolosità sociale, vanno tenute presenti le conseguenze destabilizzanti sul piano economico: infatti, il principio della libera concorrenza viene ad essere fortemente leso, in quanto gli operatori economici legati alla criminalità organizzata sono in grado di finanziare le proprie imprese senza dover ricorrere al credito bancario, ovvero ai normali canali di finanziamento; di conseguenza le loro attività vengono ad essere privilegiate sul piano della concorrenzialità.

È inoltre da sottolineare che spesso il metodo con cui opera l'organizzazione criminale per il perseguimento delle sue finalità è essenzialmente basato sulla forza dell'intimidazione, la quale, a sua volta, determina un'ulteriore alterazione del principio della libera concorrenza, in quanto provoca l'allontanamento di imprese interessate allo stesso settore di attività.

D'altra parte il deposito di ingenti capitali liquidi di provenienza illecita presso un unico istituto di credito (specie se di modesta entità) ed un successivo loro ritiro improvviso potrebbero provocare uno squilibrio nell'esercizio dell'attività dell'istituto e, quindi, l'assoggettamento dello stesso ad eventuali azioni ricattatorie.

Un altro effetto negativo del riciclaggio è quello della possibilità che le aziende finanziate con simili capitali si presentino con solide posizioni di solvibilità tanto da poter beneficiare di provvidenze quali ad esempio:

mutui agevolati, prestiti a fondo perduto, rimborsi e agevolazioni comunitarie.

Alla progressiva presa di coscienza di questo problema è conseguita una serie di iniziative in campo internazionale ed interno; tutte comunque basate sulla convinzione che la solidità e l'efficienza delle aziende e, tra queste, in particolare di quelle bancarie, rappresentano già di per sé solidi presidi per la salvaguardia dell'autonomia di un'impresa contro ogni possibile condizionamento derivante dal mondo criminale.

Sul piano internazionale una prima risposta è venuta dal «Comitato per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza» (Comitato di Basilea) che alla fine del 1988 ha emanato una «dichiarazione di principi» diretta a prevenire l'utilizzo del sistema bancario internazionale a fini criminosi, imponendo alle banche procedure di identificazione della clientela e di conservazione della documentazione relativa alle operazioni svolte, al fine di facilitare, in caso di necessità, le indagini dell'autorità giudiziaria su transazioni e movimentazioni di fondi di origine sospetta.

Quasi contemporaneamente l'ONU promuoveva a Vienna una convenzione contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope, prevedendo sanzioni penali per le attività di riciclaggio dei proventi derivanti dai delitti connessi.

In quest'ottica si sono mossi i Paesi aderenti al Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), il primo stabile organismo che sul piano internazionale si occupa del fenomeno con carattere di sistematicità, raccomandando ai Paesi membri procedure sempre più efficaci di contrasto al riciclaggio e vigilando sulla loro applicazione.

Alle iniziative del GAFI sono seguite, sempre sul piano internazionale, le iniziative della Comunità europea, sfociate nella direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, contenente i principi di armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio.

Tali principi prevedono specificatamente, a carico degli intermediari, l'obbligo di identificare i clienti quando aprono i conti, libretti di deposito e custodia dei beni o compiono operazioni di importo superiore a 15.000 ECU, indipendentemente dal fatto che siano state effettuate attraverso un'unica operazione o con più operazioni tra le quali sembri esistere una connessione, nonchè l'obbligo di conservare la prova dell'avvenuta identificazione e delle operazioni eseguite.

L'Italia si è dimostrata particolarmente sensibile ai segnali provenienti dall'esterno, con l'emanazione del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, con cui, sulla scorta della citata direttiva CEE, sono stati introdotti nell'ordinamento interno gli strumenti diretti a contrastare l'utilizzazione del sistema finanziario a fini di riciclaggio.

Questi si possono riassumere nelle seguenti quattro misure:

1) limitazione dell'uso del contante nelle transazioni. Divieto di effettuare trasferimenti a qualsiasi titolo di denaro contante e di titoli al portatore in lire o in valute estere per importi complessivamente superiori a 20 milioni di lire. Possibilità di effettuare gli stessi solo per il tramite degli intermediari abilitati *ex* articolo 4, commi 1 e 2, del medesimo decreto-legge n. 143 del 1991;

2) limitazione della circolazione anonima degli altri mezzi di pagamento. Obbligo di indicare sugli assegni e sui vaglia il nome o la ragione sociale del beneficiario, nonchè la clausola di non trasferibilità;

3) utilizzo degli intermediari quali strumento di monitoraggio del sistema finanziario attraverso:

istituzione dell'archivio unico informatico;

identificazione dei soggetti che compiono operazioni al di sopra della soglia a rischio anche se frazionate, o accendono conti, depositi o altro rapporto continuativo indipendentemente dall'importo;

registrazione di questi dati nell'archivio informatico;

segnalazione alle competenti autorità delle operazioni in sospetto di riciclaggio.

Malgrado tutto però, e le cronache dei giornali quotidianamente ce lo dimostrano, assistiamo impotenti al proliferare di attività economiche gestite dalla criminalità organizzata soprattutto nel Nord-Italia, indice forse di un'inadeguatezza dell'attuale legislazione nazionale per il contrasto del fenomeno.

Non a caso, alla Commissione antimafia, lo stesso governatore della Banca d'Italia Antonio Fazio ha ammesso chiaramente che «le norme antiriciclaggio in vigore in Italia funzionano assai male e vanno riviste in fretta».

Il presente disegno di legge nasce sulla base delle considerazioni spesso critiche e delle nuove soluzioni proposte da studiosi ed operatori impegnati nell'opera di contrasto del fenomeno.

Nell'Allegato al disegno di legge sono indicate una serie di attività che si prestano più facilmente ad essere utilizzate al fine del riciclaggio e dell'investimento dei capitali illeciti e che quindi devono essere sottoposte a particolari controlli da parte degli organismi preposti alla repressione del fenomeno.

La pratica quotidiana ha infatti dimostrato che non solo le attività più specificatamente legate alle movimentazioni di denaro, come quella bancaria e quella finanziaria, le sole prese in considerazione dal citato decreto-legge n. 143 del 1991, possono facilmente essere utilizzate per riciclare capitali illeciti:

sempre più frequente è infatti la penetrazione malavitosa in attività economiche e commerciali di vario genere.

All'articolo 1, rispetto alla normativa dettata dal decreto-legge n. 143 del 1991, viene previsto l'obbligo di estinguere entro tre mesi dall'entrata in vigore della nuova legge i libretti di risparmio al portatore di valore superiore a 20 milioni di lire.

All'articolo 2 si introduce un'importante innovazione rispetto alla precedente normativa, con la creazione di un'apposita Agenzia antiriciclaggio presso gli uffici della Direzione investigativa antimafia (DIA) in ogni capoluogo di regione.

Tale organismo, reclamato da più parti e definito dal procuratore della Repubblica di Firenze Pier Luigi Vigna «un'agenzia multidisciplinare, un compattamento di sapienze diverse», si avvale della collaborazione non solo delle forze di polizia normalmente deputate alla repressione del riciclaggio, ma anche di esperti della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano cambi.

La creazione di tale Agenzia nasce dall'esigenza di convogliare tutti i dati presso un unico organismo del quale fanno parte le migliori professionalità dedite attualmente alla repressione del riciclaggio, mentre l'attuale normativa prevede genericamente la segnalazione delle operazioni sospette da parte del dipendente al questore del luogo delle operazioni, il quale a sua volta provvede ad informare l'Alto commissario e il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza. Una procedura quindi molto più complessa e frammentata, per non dire macchinosa, che si traduce per forza di cose in una minore efficacia ed immediatezza dell'intervento di contrasto del fenomeno.

L'Agenzia dovrà essere dotata di potenti supporti informatici atti a ricevere tutte le segnalazioni provenienti dai soggetti ed organismi coinvolti nell'opera di repressione.

Inoltre, gli organici e l'eventuale potenziamento di questi ultimi dovranno garantire

una identica percentuale di addetti provenienti dalle regioni del Nord e del Sud del Paese, curando però che gli stessi non svolgano le loro mansioni nei luoghi d'appartenenza, ciò al fine di evitare condizionamenti ambientali.

Si è rilevato da più parti che per tutta una serie di motivi gli ostacoli maggiori all'attività di contrasto del riciclaggio sono stati rilevati nella segnalazione delle operazioni sospette. Se da un lato non è ipotizzabile pretendere che i funzionari di banca e simili si trasformino da un giorno all'altro in *detective*, d'altro canto lo stesso Ministero del tesoro riconosce il peso delle «minacce e ritorsioni di cui in certe zone sono vittime le persone segnalanti». Ed è per questo che per incentivare il numero delle segnalazioni l'articolo 3 del presente disegno di legge prevede, ancora una volta, l'utilizzo dei *computer*, ovvero l'installazione di sistemi informatici di rilevazione automatica. Il modello cui ci si ispira è quello del «Sistema Gianos», realizzato dall'Assbank-Abi e già in uso presso alcuni istituti di credito. Tale sistema consente di individuare i comportamenti atipici della clientela: in sostanza è il *computer* che, autonomamente, segnala divergenze e discrepanze sospette delle quali, poi, dovrà essere individuata l'origine. Ed è proprio per conseguire questo obiettivo che tali scremature elettroniche devono essere convogliate verso un'autorità centrale, l'Agenzia antiriciclaggio appunto, che, avendo accesso a molte altre fonti (anagrafe tributaria, banche dati delle camere di commercio e delle cancellerie dei tribunali), può effettuare il controllo incrociato dei dati per verificare in modo più immediato ed efficace se dietro ad un'operazione sospetta c'è qualcosa di più grave.

Gli ultimi due commi dell'articolo 3 prevedono, per la prima volta, la possibilità per l'autorità giudiziaria di effettuare intercettazioni telefoniche ed ambientali, nelle sedi ove si svolgono attività bancarie e finanziarie, per una durata massima di quaranta giorni.

Un'altra innovazione introdotta con l'articolo 4 del presente disegno di legge riguarda i controlli su altri tipi di attività/professioni attraverso le quali può realizzarsi il riciclaggio e l'investimento di capitali illeciti. Si è preso atto, infatti, che ormai tali reati non avvengono più soltanto per il tramite del sistema finanziario, bensì anche attraverso altri tipi di attività professionali e categorie di imprese come la gestione del gioco d'azzardo (casinò), il commercio in oggetti di elevato valore, lo svolgimento di attività quasi finanziarie da parte degli operatori del diritto, eccetera.

È opportuno quindi che la stessa Agenzia antiriciclaggio provveda ad effettuare controlli a tappeto su tutte quelle attività non propriamente bancarie o finanziarie di cui all'Allegato al presente disegno di legge (numeri da 14 a 29).

Con l'articolo 5 si introducono delle modificazioni alla legge 12 agosto 1993, n. 310, concernente «Norme per la trasparenza nella cessione di partecipazioni e nella composizione della base sociale delle società di capitali, nonché nella cessione di esercizi commerciali e nei trasferimenti di proprietà dei suoli».

Nell'attesa dell'auspicata introduzione del registro delle imprese, tutte le comunicazioni che la legge attualmente prevede che vengano fatte dal notaio e dal segretario comunale al questore, dovranno invece essere fatte all'Agenzia antiriciclaggio.

Con l'articolo 6 si vuole intervenire nella normativa processuale del nostro Paese che allo stato attuale è tale da rendere estremamente problematica un'attività di indagine realmente approfondita e idonea a conseguire la confisca penale di rilevanti porzioni di economia criminale. In particolare, la fase delle indagini preliminari, essendo esclusivamente finalizzata all'esercizio dell'azione pe-

nale, impedisce per lo più di proseguire le indagini sulle ricchezze dopo il rinvio a giudizio delle persone, o comunque rende assai difficoltoso il proseguimento di una siffatta attività investigativa - che normalmente richiede tempi sensibilmente più lunghi di quelli richiesti per addivenire alle «determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale» - disincentivando di fatto le procure della Repubblica dal procedervi. Del resto, l'estrema complessità delle indagini che si è chiamati ad operare sul fronte dell'economia criminale attraverso la tecnica degli accertamenti patrimoniali concatenati è per lo più incompatibile - dati anche i tempi lunghi che caratterizzano le procedure di assistenza giudiziaria internazionale - con il termine massimo assoluto delle indagini preliminari, fissato in due anni dall'articolo 407, comma 2, del codice di procedura penale.

Il problema è quindi quello di individuare una strada che, senza intaccare la filosofia complessiva del nuovo codice di procedura penale e senza stravolgerne i principi informativi, consenta di corrispondere all'esigenza di una più efficace attività di contrasto dell'economia criminale da parte degli uffici inquirenti.

Questa strada passa attraverso un ampliamento del campo di operatività dell'articolo 430 del codice di procedura penale.

All'articolo 7 il disegno di legge prevede una sorta di dichiarazione d'intenti: il nostro Paese dovrà infatti adoperarsi alla promozione di incontri internazionali tesi all'approfondimento delle problematiche legate al fenomeno del riciclaggio, per far sì che i Paesi extraeuropei che ancora ne sono privi, nonché, in particolare, i Paesi dell'Est europeo, la cui nascente economia di mercato è maggiormente esposta al fenomeno del riciclaggio, siano stimolati all'introduzione di un'efficace normativa di contrasto.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Estinzione libretti di risparmio superiori a 20 milioni di lire)

1. I libretti di risparmio al portatore con saldo superiore a 20 milioni di lire per capitale ed interessi capitalizzati, ancora esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, devono essere estinti entro tre mesi dalla medesima data; la violazione dell'obbligo posto dal presente articolo è punita con la sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma pari alla metà dell'importo del predetto saldo, irrogata a carico del portatore.

Art. 2.

(Agenzia antiriciclaggio)

1. È istituita, nell'ambito della Direzione investigativa antimafia (DIA), l'Agenzia antiriciclaggio, di seguito denominata «Agenzia», che si articola in uffici appositamente costituiti in ogni capoluogo di regione per lo svolgimento delle indagini relative al riciclaggio e all'investimento dei proventi illeciti. Tali uffici sono integrati dalla presenza di esperti dell'Ufficio italiano cambi, della Banca d'Italia e del Nucleo speciale di polizia valutaria del Corpo della Guardia di finanza. L'Agenzia diviene operativa entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Gli uffici dell'Agenzia devono essere dotati di sistemi informatici atti a ricevere le segnalazioni di cui all'articolo 3.

3. Nella definizione degli organici degli uffici di cui al comma 1, e nel loro eventuale potenziamento, deve essere garantita la presenza di un'identica percentuale di personale proveniente dalle regioni del Nord e da quelle del Sud del Paese. Gli addetti non

possono svolgere l'attività nelle regioni di appartenenza.

4. Con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, da emanarsi entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, saranno dettate norme per la definizione delle competenze degli uffici di cui al comma 1, nonché per la determinazione delle piante organiche dell'Agenzia e dei mezzi a disposizione.

Art.3.

(Segnalazioni di operazioni. Possibilità di intercettazioni telefoniche e ambientali)

1. I soggetti, pubblici o privati, che svolgono una delle attività di cui ai numeri 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 dell'Allegato alla presente legge, al fine di realizzare appieno l'anonimato nelle segnalazioni, devono dotarsi, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, di sistemi informatici per la rilevazione automatica delle operazioni che per caratteristiche, entità, natura o per altre circostanze, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui si riferiscono, inducano a ritenere che il denaro o i valori in questione provengano da un delitto non colposo.

2. I dati rilevati ai sensi del comma 1 vengono poi automaticamente convogliati nei sistemi informatici dell'Agenzia antiriciclaggio.

3. Qualora da un'operazione compiuta da uno dei soggetti di cui al comma 1 derivino variazioni degli assetti societari, queste devono essere segnalate all'Agenzia.

4. È vietata qualsiasi segnalazione a soggetti diversi dall'Agenzia.

5. Salvo che il fatto costituisca reato, la violazione del divieto di cui al comma 4 è punita con l'arresto da sei mesi ad un anno o con l'ammenda da lire dieci milioni a lire cento milioni.

6. Le segnalazioni effettuate ai sensi e per gli effetti del presente articolo non costituiscono violazioni degli obblighi di segretezza e non comportano responsabilità di alcun tipo.

7. I preposti all'Agenzia effettuano periodici controlli per verificare l'applicazione delle norme stabilite dal presente articolo.

8. Salvo che il fatto costituisca reato, l'omissione delle segnalazioni è punita con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da lire dieci milioni a lire cinquanta milioni.

9. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo emana un decreto legislativo inteso a concedere sgravi fiscali alle imprese di cui al comma 1, per l'acquisto dei sistemi informatici ivi previsti.

10. L'autorità giudiziaria può disporre l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni telefoniche o tra presenti che avvengono negli ambienti ove si svolgono le attività di cui al comma 1 del presente articolo, quando le intercettazioni medesime siano necessarie per l'attività di prevenzione ed informazione in ordine ai delitti indicati negli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale.

11. La durata delle operazioni di cui al comma 10 non può superare i quaranta giorni.

Art. 4.

(Controlli su altri tipi di attività)

1. L'Agenzia, in collaborazione con la Direzione nazionale antimafia (DNA), effettua controlli periodici a tappeto sulle attività di cui ai numeri 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29 dell'Allegato alla presente legge.

2. Per l'effettuazione dei controlli di cui al comma 1 del presente articolo, l'Agenzia e la DNA possono avvalersi della banca dati dell'anagrafe tributaria istituita con la

legge 30 dicembre 1991, n. 413, e delle banche dati delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle cancellerie dei tribunali.

3. I controlli di cui al presente articolo hanno per oggetto, in particolare, le attività indicate nel comma 1 svolgentisi nelle regioni dell'Italia settentrionale.

Art. 5.

*(Modificazioni alla legge
12 agosto 1993, n. 310)*

1. Alla legge 12 agosto 1993, n. 310, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 6, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

«I-bis. Copia dei contratti di cui al secondo comma dell'articolo 2556 del codice civile, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, deve essere inviata senza ritardo a cura del notaio rogante o autenticante agli uffici dell'Agenzia antiriciclaggio della regione dove è sita l'impresa. L'Agenzia provvede alla verifica dei dati e agli eventuali controlli incrociati.»;

b) agli articoli 7, comma 1, e 8, comma 1, il riferimento al «questore», ovunque ricorra, si intende sostituito con il riferimento agli «uffici dell'Agenzia antiriciclaggio».

Art. 6.

*(Modifica dell'articolo 430 del codice
di procedura penale)*

1. All'articolo 430 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«I-bis. In ogni caso il pubblico ministero compie ogni attività integrativa d'indagine che si rende necessaria circa i beni e le altre

utilità soggette a confisca obbligatoria a norma dell'articolo 416-*bis*, settimo comma, del codice penale e dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni.»;

b) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«2-bis. Il pubblico ministero con decreto motivato può disporre, per gravi motivi, che il deposito della documentazione relativa all'attività indicata nel comma 1-*bis* sia ritardato senza pregiudizio di ogni altro diritto del difensore».

Art. 7.

(Promozione di incontri internazionali)

1. Il Governo italiano promuove occasioni di incontro e di approfondimento in sede internazionale delle problematiche legate al riciclaggio e all'investimento dei capitali illeciti, per far sì che anche i Paesi dell'Europa orientale e i Paesi extraeuropei che ancora ne sono privi adottino una normativa antiriciclaggio.

Art. 8.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 50 miliardi per l'anno 1995, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-97, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ALLEGATO

Attività che si prestano ad operazioni di riciclaggio di cui alla direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991.

- 1) attività creditizia;
- 2) attività di intermediazione mobiliare;
- 3) società operanti in borsa;
- 4) agenti di cambio;
- 5) società di gestione di fondi comuni di investimento mobiliare;
- 6) società fiduciarie;
- 7) società di *leasing* e *factoring*;
- 8) società di assunzione di partecipazione;
- 9) società di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma;
- 10) servizi di incasso, pagamento e trasferimento fondi anche mediante carte di credito;
- 11) società Monte Titoli spa;
- 12) imprese ed enti di assicurazione;
- 13) uffici ed enti della pubblica amministrazione compresi uffici postali;
- 14) attività commerciali: ristoranti, bar, centri commerciali e ipermercati, autosaloni, pompe di benzina, *garages*, officine e ricambi auto, *boutiques* di lusso;
- 15) attività turistiche: alberghi, villaggi turistici;
- 16) attività sanitarie: cliniche private, centri benessere, farmacie;
- 17) imprese edili;
- 18) agenzie immobiliari;
- 19) maxiproduzioni di cassette e materiale pornografico;
- 20) agenzie di investigazione private;
- 21) agenzie reclutamento personale cine-TV;
- 22) scuole di lingua;
- 23) fabbriche di *jeans*;
- 24) stazioni radio e antenne TV;
- 25) gioco d'azzardo (casinò);
- 26) discoteche, *night club*;
- 27) commercio ed intermediazione di beni di alto valore (proprietà immobiliari, metalli e pietre preziose, gioielli, opere d'arte, oggetti d'antiquariato);
- 28) attività finanziaria svolta da operatori del diritto (avvocati, notai, commercialisti);
- 29) tutte le altre attività che in base all'evolversi dell'economia criminale risulteranno particolarmente atte al riciclaggio.

