

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

SUPPLEMENTO

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

---

### 297° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 6 APRILE 1989

---

#### INDICE

##### **Organismi bicamerali**

Mafia ..... *Pag.* 3



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

GIOVEDÌ 6 APRILE 1989

**18ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
CHIAROMONTE

*La seduta inizia alle ore 16,45.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il Presidente avverte che il senatore Corleone ha richiesto che la seduta sia trasmessa mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

La Commissione conviene sulla richiesta e, pertanto, tale forma di pubblicità viene adottata per il prosieguo dei lavori.

*AUDIZIONE DEL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA*

Vengono introdotti nell'aula della Commissione il Governatore della Banca d'Italia, dottor Carlo Azeglio Ciampi, il dottor Vincenzo Desario, direttore centrale per la vigilanza sulle aziende di credito, e l'avvocato Vincenzo Mezzacapo della consulenza legale della Banca d'Italia.

Il Presidente, ringraziati i rappresentanti dell'Istituto di emissione per aver accolto l'invito della Commissione, dà la parola al governatore Ciampi.

L'oratore esordisce ricordando che, nella memoria presentata alla Commissione nell'ottobre del 1983, ebbe modo di delineare le caratteristiche principali delle strutture creditizie in Sicilia, in Campania e in Calabria e di indicare gli orientamenti della Banca d'Italia in materia di vigilanza bancaria. L'obiettivo perseguito è quello di favorire una crescita di efficienza del sistema bancario italiano, al fine di ridurre il costo dell'intermediazione e di rafforzare la stabilità delle istituzioni creditizie. Si opera per integrare maggiormente le strutture bancarie del Paese e per favorire l'accesso ai mercati meno serviti.

È già in corso una profonda riorganizzazione, imperniata sulla concentrazione di istituti di credito, sulla costituzione di gruppi plurifunzio-

nali, sulla trasformazione degli enti creditizi pubblici in società per azioni. Il fine ultimo è quello di offrire alla clientela una gamma più ampia di servizi creditizi e finanziari, competitivi a livello internazionale nella qualità e nei costi.

La Banca d'Italia ha fornito al sistema creditizio orientamenti precisi; incoraggia e segue le varie iniziative che sta poi alle singole istituzioni individuare, valutare, realizzare. Dovrà risultarne un insieme di intermediari meno numerosi, più solido, più efficiente. Alcune importanti iniziative sono state definite, altre annunciate. Vanno nel senso di promuovere competitività e correttezza le decisioni concordate dal sistema bancario per accrescere la trasparenza e la pubblicità delle condizioni delle principali operazioni; esse forniranno agli operatori elementi più sicuri nella scelta della banca con la quale intrattenere rapporti. Solidità ed efficienza sono presidi dell'autonomia delle banche rispetto a ogni possibile condizionamento improprio. Come già osservato nella precedente audizione del dicembre 1985, la stessa capacità delle organizzazioni criminali di inserirsi nel circuito finanziario è maggiore presso le unità del sistema contraddistinte da profili tecnici deboli, da carenze organizzative, da controlli interni insufficienti.

Nel Mezzogiorno - prosegue il Governatore Ciampi - le connotazioni dell'economia si riflettono sulla struttura e sulla operatività degli enti creditizi locali. Il livello dei tassi, più elevato che nel Centro-nord, costituisce un indicatore sintetico della maggiore rischiosità delle attività produttive e della minore efficienza media delle banche che le finanziano. In coerenza con la linea seguita a livello nazionale, nelle regioni meridionali l'azione di vigilanza bancaria sulle strutture opera per ampliare il grado di apertura delle aree di mercato. Nel periodo dal 1982 al 1988 la quota degli sportelli in Sicilia, Campania e Calabria, appartenenti ad aziende non locali, si è elevata dal 18 al 24 per cento: in Sicilia dal 6 all'11, in Calabria dal 28 al 29, in Campania dal 39 al 45. Ciò è avvenuto sia con l'apertura di nuove dipendenze sia per effetto di incorporazioni. Ove si tenga conto delle acquisizioni di partecipazioni di controllo, la quota di sportelli riferibile ad aziende non locali cresce ulteriormente.

Nel triennio 1986-1988, nelle tre regioni sono stati disposti lo scioglimento degli organi aziendali e la sottoposizione alla gestione straordinaria di 10 aziende di credito, su un totale nazionale di 16. Per il medesimo periodo su 4 banche poste in liquidazione coatta amministrativa, 2 erano insediate in Sicilia.

Sul piano dei controlli ordinari, intenso è stato l'esercizio delle verifiche e degli interventi diretti della vigilanza della Banca d'Italia. Ne è dimostrazione l'incidenza, sul totale delle ispezioni, di quelle condotte presso aziende siciliane, calabresi e campane; rispetto al complesso di 571 accertamenti svolti nel triennio 1986-1988, il 17,5 per cento ha riguardato le tre regioni in esame (48 la Sicilia, 23 la Calabria, 29 la Campania). Nel medesimo arco di tempo sono stati compiuti 105 interventi specifici nei confronti di altrettante aziende: sono stati segnalati formalmente gli aspetti sui quali incidere per superare situazioni di anomalia. Di queste aziende 30 sono siciliane, 9 calabresi e 9 campane; il rapporto tra il numero delle banche interessate da questi ultimi interventi e il totale degli enti creditizi insediati è pari al 30 per cento per la Sicilia, al 21 per cento per la Calabria e al 15 per cento per la Campania; a livello nazionale il rapporto è del 9,5 per cento.

Nel corso delle precedenti audizioni il Governatore ricorda di avere svolto alcune considerazioni in merito alla conseguenza del diverso regime al quale sono assoggettate le aziende di credito siciliane. Nei fatti la collaborazione tra autorità regionali e centrali ha favorito interventi correttivi. La Corte costituzionale con sentenza del 29 dicembre 1988 ha fornito un'importante chiarificazione, confermando i limiti di potere regionale in tema di apertura di sportelli bancari e di costituzione di banche. La prospettiva, ormai imminente, dell'integrazione comunitaria accentua l'esigenza che le regole del controllo bancario divengano uniformi per le banche italiane. L'attività di vigilanza, volta a tutelare l'integrità delle strutture bancarie, è uno strumento indiretto di prevenzione degli eventi illeciti. Un'azione più immediata è costituita dalla collaborazione prestata dalla Banca d'Italia alle Autorità investite del compito istituzionale di reprimerli. Nel triennio 1986-88 l'organo di vigilanza ha trasmesso all'Autorità giudiziaria 69 rapporti su fatti di possibile rilevanza penale, di cui 9 riguardanti attività irregolari svolte da soggetti non bancari. Delle segnalazioni, 15 si riferivano a banche con sede in Sicilia, 6 in Calabria e 2 in Campania. Si aggiungono le comunicazioni direttamente rese all'Autorità giudiziaria da Commissari incaricati di curare la gestione di istituti di credito in amministrazione straordinaria. Nel medesimo periodo si è corrisposto a 317 richieste di varia natura da parte della magistratura originate prevalentemente da procedimenti penali.

In particolare - prosegue il Governatore Ciampi - sono state evase 58 richieste di esibizione di rapporti ispettivi o di documentazione in genere; le istanze hanno riguardato 17 banche siciliane, 7 calabresi e 5 campane. Nei rimanenti 259 casi si è trattato per lo più di richieste di informazioni ovvero di quesiti tecnici (38 relativi alla Sicilia, 13 alla Calabria e 8 alla Campania). Nel triennio sono state rese 110 testimonianze da parte di funzionari della vigilanza in relazione a procedimenti penali; di esse 17 hanno riguardato la Sicilia, 3 la Calabria e 23 la Campania.

L'apporto dato dalla banca centrale alla magistratura mediante lo svolgimento di incarichi peritali si è ulteriormente accresciuto. Negli ultimi tre anni, funzionari della Vigilanza sono stati impegnati per l'espletamento di 72 perizie, 35 delle quali svolte nelle tre regioni del Sud. Degli appartenenti all'ispettorato centrale sono stati utilizzati 48 elementi per complessivi 9.860 giorni (di cui 3.800 in Sicilia).

Con l'occasione, desidera informare che la Banca d'Italia ha rafforzato notevolmente la propria compagine ispettiva. Il numero degli ispettori presso il servizio centrale di vigilanza, nel volgere di dieci anni, è più che raddoppiato: 54 addetti nel 1978, 128 nel 1988. Sono state rafforzate anche le strutture operanti presso le filiali della Banca, le quali provvedono direttamente, secondo programmi concordati con l'amministrazione centrale, ai controlli ispettivi sulle aziende di credito minori. Il personale degli stabilimenti periferici impegnato in ispezioni è oggi di 200 unità: era di alcune decine nel 1978. Funzionari dell'istituto hanno partecipato in qualità di docenti a corsi di addestramento destinati a ufficiali e sottufficiali della Guardia di finanza, a funzionari di polizia, a uditori giudiziari.

Stretto è il rapporto di collaborazione con l'ufficio dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa. Nell'ultimo triennio si è corrisposto a 31 richieste di documentazione ispettiva o di informazioni. Di recente sono stati messi a punto, d'intesa con il medesimo Ufficio, metodi e procedure di collegamento rapido tra le due

strutture e sono state individuate ipotesi di segnalazione diretta da parte della Banca d'Italia.

La lotta sul versante finanziario alla criminalità organizzata si inserisce nel contesto di rapida evoluzione e integrazione dei mercati. Essa deve adeguarsi alla rilevanza internazionale dei fenomeni da combattere. Le attività illecite, e in primo luogo il traffico di stupefacenti, diffondendosi dai paesi di origine verso quelli economicamente più sviluppati, danno luogo a flussi finanziari che descrivono circuiti spesso complessi. Più arduo si fa il compito delle autorità investigative dei vari Stati per individuarli e seguirli nei diversi continenti. In sede internazionale si accentua l'esigenza di accrescere la collaborazione tra gli Stati per impedire l'uso degli strumenti finanziari a fini di riciclaggio e quindi per intensificare i controlli pubblici dei vari paesi sul sistema finanziario. Si mira altresì a eliminare l'esistenza di centri ove sia possibile operare al di fuori della supervisione di una autorità pubblica.

L'analisi compiuta dal «gruppo speciale di lavoro per la lotta all'abuso e al traffico degli stupefacenti», istituito dai sette maggiori Paesi industrializzati dopo il vertice di Toronto del giugno 1988, ha messo in rilievo l'effetto destabilizzante, sugli enti creditizi e finanziari, del coinvolgimento anche inconsapevole in pratiche di riciclaggio. Conseguentemente è stato riconosciuto uno specifico ruolo del sistema bancario, e quindi delle Banche centrali, nel coadiuvare l'opera degli organi inquirenti. La prevenzione dell'utilizzo, a fini criminosi, del sistema bancario - prosegue il dottor Ciampi - è stata assunta come obiettivo dal Comitato di Basilea per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza. Al Comitato partecipano la Banche centrali e gli Organi di vigilanza del Belgio, del Canada, della Francia, della Germania federale, del Giappone, dell'Italia, dei Paesi Bassi, del Regno Unito, degli Stati Uniti, della Svezia, della Svizzera e del Lussemburgo.

Il Comitato ha concordato, nel dicembre scorso, una «dichiarazione di principi», ai quali devono ispirarsi i criteri di condotta delle banche. A queste viene richiesto: di assicurare l'identificazione di tutte le persone con cui intrattengono relazioni d'affari; di non effettuare, o almeno di scoraggiare, operazioni che non appaiono lecite; di prestare la massima collaborazione agli organi inquirenti.

Il Comitato stesso è impegnato ad operarsi nei riguardi delle corrispondenti autorità degli altri paesi, affinché i suddetti principi vengano accettati a livello mondiale.

Non si è finora concretizzata l'ipotesi, appoggiata dalla Banca d'Italia, di costituire canali per lo scambio sistematico di informazioni su fatti specifici di riciclaggio tra le autorità di vigilanza dei vari paesi. La Banca d'Italia ha divulgato la dichiarazione suddetta al sistema bancario, fornendo indicazioni per la sua concreta applicazione; ha chiesto inoltre all'Associazione bancaria italiana di favorire soluzioni organizzative uniformi da parte degli enti creditizi. La convinzione che la componente finanziaria dell'attività criminale organizzata possa incidere negativamente sul processo di accumulazione e che costituisca un pericolo per la stessa funzionalità degli enti creditizi ispirò la direttiva emanata dalla Banca nel 1984, volta a sollecitare la collaborazione del sistema creditizio con le Autorità inquirenti. Di essa dette egli stesso conto nell'audizione del 1985. La Banca d'Italia ha richiesto che le pratiche di identificazione vengano attuate in tutti i settori operativi. A tal fine sono

stati richiamati non solo gli obblighi derivanti da norme speciali finalizzate a soddisfare l'esigenza, per l'indagine giudiziaria, di ricostruire «ex post» i tempi e gli autori delle singole operazioni, ma anche i principi generali della disciplina civilistica comune, della quale per le banche vi è una applicazione nelle stesse istruzioni di vigilanza e nelle norme bancarie uniformi. Sul piano delle regole prudenziali sono state ribadite le cautele alle quali le banche devono informare le proprie relazioni d'affari nell'apertura dei conti correnti, nel rilascio dei libretti di assegni, nella acquisizione di idonee e documentate informazioni sui soggetti richiedenti i fidi. In particolare si è sottolineato che le procedure di identificazione del cliente che effettua operazioni a valere su titoli di credito o libretti di risparmio al portatore sono materia distinta da quella delle modalità di circolazione dei titoli stessi e della legittimazione del possessore.

Relativamente alle norme speciali - prosegue il Governatore Ciampi - sono stati ricordati gli obblighi di annotazione previsti dalla normativa sul credito pignoratorio, di cui alla legge 4 febbraio 1977, n. 20 e soprattutto dalla disciplina contenuta nell'articolo 13 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, che fa obbligo agli enti creditizi e all'amministrazione postale di registrare gli elementi identificativi della clientela per le operazioni in contanti di importo non inferiore a 20 milioni di lire. A questo proposito desidera ricordare che, durante le ispezioni ordinarie presso gli enti creditizi, viene verificato a campione il rispetto della procedura di registrazione. Nei casi, invero limitati, in cui è stato riscontrato il mancato adempimento dell'obbligo di legge, la Banca d'Italia ha informato la magistratura; nel triennio 1986-88 le infrazioni rilevate sono state 16, di cui 10 hanno riguardato banche aventi sedi in Sicilia, Calabria e Campania.

Il documento di Basilea rivolge, infine, alle banche tre raccomandazioni: di collaborare pienamente con gli organi inquirenti nella misura consentita dalla specifica normativa nazionale in materia di tutela della riservatezza della clientela; di evitare di fornire assistenza a clienti che cerchino di ingannare le Autorità con informazioni alterate, incomplete o fuorvianti; di rifiutare assistenza, interrompere i rapporti, chiudere o congelare i conti, nei casi in cui le banche vengano a conoscenza di circostanze che facciano ragionevolmente ritenere che i fondi detenuti derivino da attività criminose o che le operazioni effettuate abbiano finalità illecite.

In Italia l'applicazione delle due prime raccomandazioni trova riferimenti sicuri nel nostro ordinamento. Esso consente ai giudici di accedere senza limitazioni presso le banche per ricercare gli elementi utili alle indagini. Già dal 1984 è stato richiesto agli enti creditizi di porsi in condizioni di poter corrispondere, con rapidità ed esattezza, alle esigenze conoscitive della magistratura: dalle verifiche ispettive è emerso che il sistema bancario, nel suo complesso, si è dotato di strutture organizzative adeguate. In ordine alla terza raccomandazione non esiste uguale facilità di inquadramento giuridico degli adempimenti proposti. L'indagine comparata mostra che in tutti i Paesi ci si interroga sulla adeguatezza delle tradizionali fattispecie di reato e che, in alcuni di essi, si studiano innovazioni per regolamentare l'ipotesi in cui la banca volontariamente, o anche per mera negligenza, agevoli l'attività criminale. La Banca d'Italia ha ritenuto che in tali casi motivi di preminente interesse generale debbano indurre le banche ad attivare d'iniziativa la collaborazione con gli organi investigativi.

Per quanto concerne la prevenzione e repressione del danaro sporco il governatore rileva che la Banca d'Italia ha condotto una ricerca sulle

modalità con cui i principali paesi hanno affrontato il problema del riciclaggio dei profitti derivanti da attività criminali. Nella legislazione americana viene punito il comportamento di chi partecipa a una operazione finanziaria, essendo consapevole che essa riguarda proventi di attività criminose. La configurazione del reato implica che tali proventi derivino dal compimento di determinati crimini, che vi sia l'intento di favorirne l'esecuzione o che, comunque, sia noto all'autore che l'operazione è volta a nascondere la natura o la proprietà dei proventi stessi. È previsto, inoltre, l'obbligo di registrare e di segnalare le operazioni superiori a 10.000 dollari; è consentito, infine, alle stesse istituzioni finanziarie di superare il segreto bancario per informare l'autorità sulle sospette attività illecite di un cliente.

In altri ordinamenti i fatti di riciclaggio vengono perseguiti in connessione con il traffico di droga (Francia, Spagna), ovvero nel più generale ambito del reato di ricettazione, in quanto applicabile. Appare peculiare l'iniziativa assunta dal Regno Unito, la cui legislazione contro la droga considera reato l'assistenza che consenta a chiunque sia conosciuto o sospettato come trafficante di stupefacenti di conservare i proventi dell'attività criminosa. La segnalazione alle autorità competenti anche del solo sospetto di un fatto di riciclaggio è lecita per le banche, in deroga agli obblighi contrattuali di segretezza: essa costituisce anche causa di giustificazione contro eventuali incriminazioni per il reato di assistenza.

Nella Repubblica federale di Germania la prevenzione dei fenomeni di riciclaggio è affidata a norme di generale applicazione sulla trasparenza o nominatività dei rapporti di affari. Nei Paesi Bassi e in Svizzera vigono accordi interbancari, che prevedono adempimenti da osservare nell'instaurare e nell'intrattenere relazioni con la clientela. Di recente, autorevoli fonti tedesche e svizzere hanno manifestato l'intendimento di introdurre norme che modifichino la legge penale o che assumono gli accordi interbancari a livello di legge, come già praticato nei Paesi Bassi.

Nel Giappone principi di ordine costituzionale sembrano impedire deroghe al diritto di riservatezza del cittadino e pertanto sono di ostacolo a innovazioni legislative che favoriscano la trasparenza delle relazioni bancarie.

Avviandosi alla conclusione, il governatore Ciampi rileva che il pericolo di inquinamento della struttura finanziaria - su scala internazionale - deriva in gran parte dal legame che si è venuto a stabilire tra consumo, traffico e distribuzione di sostanze stupefacenti da un lato e attività del crimine organizzato dall'altro. In altri termini, l'elevata redditività del traffico illecito di droga fa di quest'ultimo l'oggetto principale dell'attività della grande criminalità e, al tempo stesso, concorre a potenziare quest'ultima fino al punto da compromettere la convivenza civile e lo sviluppo di intere regioni o di Stati.

L'indicazione conseguente, come mostra l'esperienza degli Stati più sensibili al problema, è che la reazione delle autorità deve essere diretta contestualmente contro i citati fenomeni criminali.

Circa la prevenzione e la repressione dei «riciclaggio» si osservano, in sede internazionale, due ordini di interventi. Il primo è costituito dal conferire carattere di autonoma infrazione penale ai comportamenti di chi, consapevolmente, si adopera per la conversione o il trasferimento di profitti illeciti al fine di dissimularne l'origine, o anche per occultare la derivazione

o l'appartenenza dei beni in cui i profitti vengano investiti. L'introduzione di una figura specifica di reato viene ritenuta possibile dato l'eccezionale pericolo sociale costituito dal traffico di droga. Una autorevole sollecitazione in tal senso proviene, da ultimo, dalla Convenzione delle Nazioni Unite, stabilita a Vienna il 19 dicembre scorso, contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope. Il secondo ordine di interventi riguarda direttamente gli adempimenti che possono richiedersi alle banche al fine di prevenire o di reprimere il loro utilizzo a fini illeciti. L'impostazione più generalmente seguita a livello internazionale è quella di introdurre l'obbligo di registrare le operazioni finanziarie di importo rilevante e i loro autori. Nel Regno Unito si è inteso sollecitare i dipendenti bancari a segnalare le operazioni sospette di riciclaggio. In questo caso, invero isolato, si è seguita la via dell'attribuzione alle banche di un compito di collaborazione attiva, nella presunzione che le banche possano acquisire conoscenza delle causali delle operazioni finanziarie.

Paesi importanti quali la Francia, la Germania federale e, al di fuori della Comunità europea, il Giappone, non dispongono tuttora di normative nè in un senso nè nell'altro. Se si tiene conto di ciò, l'accordo di Basilea rappresenta un progresso notevole, faticosamente raggiunto: nel darne attuazione, la Banca d'Italia ha mirato all'adesione del sistema bancario a uno schema di collaborazione che va oltre gli obblighi di legge. Ciò non esclude, ovviamente, che più stringenti vincoli possano essere introdotti nel nostro ordinamento.

Il Governatore Ciampi conclude rilevando che in una prospettiva, in parte già attuata, di piena integrazione dei mercati europei, nei quali persone, beni, capitali potranno circolare liberamente, è necessario che il livello degli impegni e degli *standards* organizzativi delle banche per combattere il riciclaggio venga fissato su basi unitarie.

Terminata la relazione introduttiva, il Governatore Ciampi richiama l'attenzione sulla riforma valutaria, che porterà alla libera circolazione di beni e servizi sul territorio della Comunità europea e conseguentemente farà venir meno le tradizionali forme di controllo e conoscitive. L'Ufficio italiano cambi non è più chiamato a dare autorizzazioni e quindi non disporrà più di notizie sulle operazioni. La stessa canalizzazione delle operazioni attraverso il sistema bancario è destinata ad avere carattere transitorio. Le statistiche valutarie che costituivano prima il sottoprodotto di una estesa attività di controllo, sono fondate su documenti di base anonimi. Tali problematiche sono state rappresentate in sede governativa in vista di eventuali modifiche alle norme sulle statistiche valutarie. Su questi aspetti l'UIC potrà dare la sua collaborazione e si rende senz'altro disponibile a corrispondere alle richieste contenute in una recente lettera del Presidente della Commissione per approfondimenti sui problemi del riciclaggio.

Il Presidente invita quindi il Governatore della Banca d'Italia ed i suoi collaboratori a rispondere alle domande che saranno loro rivolte dai Commissari.

Il senatore Tripodi si rivolge al Governatore per ottenere chiarimenti in ordine alle possibilità di intervento nel campo dei sequestri di persone, alle denunce presentate recentemente dalla Banca d'Italia, alla diffusione degli sportelli nelle Regioni meridionali, alle vicende della Cassa di risparmio di Calabria e Lucania, ai limiti del segreto bancario, ai criteri per la concessione dei prestiti.

Il Governatore Ciampi fa presente che, sin dalla metà degli anni '70, la Banca d'Italia collabora con l'autorità giudiziaria mettendo a disposizione banconote registrate da utilizzare per il pagamento di riscatti di sequestri di persona e che ciò ha consentito in taluni casi di risalire all'individuazione degli autori del sequestro.

Per quanto riguarda la denunce presentate dalla Banca d'Italia all'autorità giudiziaria, rileva che le ispezioni di vigilanza mirano ad una valutazione sotto i profili tecnici e gestionali della complessiva attività delle aziende e non possono essere finalizzate a ricostruire i rapporti con soggetti mafiosi. Diverso è il caso degli accertamenti peritali svolti su incarico dei giudici da ispettori di vigilanza, che talora si protraggono anche per anni. Ricorda poi che la Banca d'Italia mantiene uno stretto contatto con l'Alto Commissario attraverso dirigenti centrali e periferici che fungono da collegamento con gli uffici dell'Alto Commissario.

Circa la politica degli sportelli nel Mezzogiorno, sottolinea la fioritura che essi ebbero in passato allorchè la Regione siciliana teneva un atteggiamento di scarsa collaborazione con le autorità centrali e autorizzava la costituzione dei nuove piccole banche (Casse rurali e popolari), che poi hanno dato luogo spesso a problemi, e faceva resistenze all'emanazione di provvedimenti di scioglimento.

Negli ultimi anni ciò è venuto meno e oggi esiste una fattiva collaborazione con la Regione siciliana. Attualmente la politica degli sportelli bancari nel Mezzogiorno è in linea con quella seguita nel resto del Paese, tendente verso una progressiva liberalizzazione corrispondente all'evoluzione in corso per la costituzione di nuove banche. Le autorità assecondano l'apertura di sportelli di banche del Centro-nord nel Mezzogiorno e nelle Isole per aumentare il grado di apertura e di integrazione di questi ultimi mercati. Ciò è avvenuto per il Monte dei Paschi, per la Cariplo, per il San Paolo di Torino, per il Credito Italiano e si riflette positivamente sui livelli dei tassi di interesse e sulla trasparenza delle condizioni applicate dalle banche, si collocano tra un minimo e un massimo uguali per tutto il Paese, nel cui ambito rileva poi la valutazione che la banca fa delle caratteristiche e del merito di credito del cliente. Sottolinea infine che non c'è segreto bancario nei confronti dell'autorità giudiziaria, nè impedimenti o limitazioni di alcun genere alle indagini e che, per quanto riguarda la concessione degli affidamenti ai mafiosi, non esistono elenchi o segni particolari di riconoscimento di questi ultimi, nè quindi la Banca d'Italia è attualmente in condizione di fare in via diretta controlli di questo genere dal centro: essa, tuttavia, rivolge puntuali raccomandazioni alle banche perchè adottino tutte le necessarie cautele nei rapporti con la clientela.

Il dottor Desario, a proposito delle vicende della Cassa di risparmio di Calabria e Lucania, fa presente che la gestione commissariale ha consentito di attuare un aumento di capitale con modifiche statutarie e ingresso di altre Casse di risparmio. È stato così avviato un programma di risanamento che ancora non è concluso, anche quando le possibilità di miglioramento sono ostacolate dalle caratteristiche economiche del territorio e dalle carenze organizzative interne dell'azienda. La gestione economica è migliorata e presenta ora risultati positivi, ma rimane condizionata dagli elevati costi di struttura dovuti ad un eccesso di personale e dalla scadente qualità degli attivi. Nel complesso le evidenze mostrano una tendenza positiva. Ricorda infine che il principale debitore è fallito e che su questa posizione le indagini

giudiziarie si sono avvalse della collaborazione di un funzionario della Banca d'Italia in veste di perito.

Prende quindi la parola il senatore Gualtieri il quale, dopo aver chiesto conferma della impressione, che si va diffondendo, di una certa minore utilità delle indagini incentrate sull'inseguimento del denaro sporco, interroga il Governatore circa la efficacia delle misure antiriciclaggio assunte di recente da alcuni Paesi e su scala internazionale.

Il Governatore Ciampi osserva che l'inseguimento del denaro sporco resta fondamentale nella lotta alla criminalità organizzata, ma che esso diventa più difficile in relazione sia agli artifici adottati dalla mafia per mascherarsi sia all'ampiezza dei circuiti, che riguardano più paesi.

Il riciclaggio del denaro sporco, nato in connessione ai sequestri di persona, è oggi un fenomeno su scala mondiale connesso ai traffici della droga. È apparso recentemente un articolo sul New York Times che mostra i flussi di proventi di attività illecite dalla costa atlantica degli U.S.A. a quella del Pacifico, a Londra, a Panama, eccetera. Da qui l'assoluta necessità di iniziative di carattere internazionale per contrastare il riciclaggio e per sopprimere i cosiddetti paradisi fiscali e di vigilanza, caratterizzati dall'assenza di controlli sulle attività bancarie. I principali Paesi non si limitano a stringere accordi tra di loro su questi punti, ma cercano di estendere tali accordi a tutti gli Stati e ciò richiede un grande impegno. Di recente gli U.S.A. hanno assunto una specifica iniziativa per attuare forme di collaborazione nell'individuazione del riciclaggio.

Il dottor Desario sottolinea che le indagini perdono di efficacia allorché partono da accertamenti generici presso le banche per ricercare operazioni sospette. È necessario invece partire da indizi acquisiti nelle sedi proprie per ricostruire poi i flussi del denaro all'interno dei circuiti bancari.

Il senatore Vetere ritiene che sia tuttora utile conoscere la effettiva diffusione degli sportelli bancari nel Mezzogiorno e chiede precisi elementi quantitativi a questo riguardo. Fa anche presente che sarebbe opportuno svolgere indagini sul rapporto tra impieghi e patrimoni e chiede di quali strumenti possa avvalersi la Banca d'Italia per tale fine.

Il Governatore Ciampi ribadisce che negli ultimi anni il tasso di crescita degli sportelli bancari nelle regioni Sicilia, Campania e Calabria è stato analogo a quello avutosi nelle altre zone del Paese, per cui è rimasto sostanzialmente immutato il rapporto tra il numero degli sportelli di quelle tre Regioni ed il totale degli sportelli a livello nazionale (15,2 per cento nel 1986, 14,4 per cento nel 1987, 14,7 per cento nel 1988). Così pure il numero delle aziende di credito aventi sede legale in quelle tre regioni rispetto al totale nazionale è rimasto invariato al 18,4 per cento dal 1986 al 1988. Anche il tasso d'incremento dei depositi e degli impieghi bancari è stato in linea con i valori nazionali, per cui l'ammontare dei depositi passa dal 1986 al 1988 dal 12,72 per cento al 12,44 per cento del totale nazionale e quello degli impieghi dal 10,29 per cento al 10,64 per cento.

Per quanto concerne gli accertamenti in materia di riciclaggio, rileva che in Italia non è previsto che le banche debbano comunicare alle autorità tutte le operazioni sopra una certa cifra e ricorda le finalità esclusivamente di vigilanza creditizia delle ispezioni, nonché la collaborazione prestata all'autorità giudiziaria attraverso la messa a disposizione di ispettori di vigilanza per incarichi peritali. Precisa che la Banca d'Italia segnala all'Alto Commissario l'inizio e la fine di tutti gli accertamenti ispettivi compiuti

presso aziende di credito aventi sede in Sicilia, Calabria e Campania e i casi in cui sono inoltrati rapporti all'autorità giudiziaria o promossi provvedimenti di gestione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa.

Il senatore Sartori, fatto riferimento alle dichiarazioni del Governatore Ciampi concernenti i poteri di controllo degli istituti di credito sui movimenti anche vistosi dei capitali, chiede se non sia possibile pervenire all'individuazione dei soggetti che compiono operazioni oggettivamente sospette; in particolare, avuto riguardo all'entità di talune transazioni in rapporto all'economia del luogo ed alle capacità finanziarie degli operatori, ritiene che la situazione di emergenza determinatasi consigli la tempestiva adozione di provvedimenti legislativi ed amministrativi atti a prevenire i fenomeni criminali suddetti.

Il Governatore ricorda che in Italia esiste l'obbligo per le banche di annotare su un apposito registro tutte le operazioni per contanti pari o superiori a venti milioni di lire. La situazione negli altri Paesi è molto differenziata, come dimostra una ricerca appositamente condotta dalla Banca d'Italia. Si va infatti dal Giappone, dove i principi generali dell'ordinamento non consentono violazioni della riservatezza, alla Germania, dove le norme sono scarse, agli U.S.A., dove è in vigore una forma di collaborazione con l'autorità giudiziaria sostanzialmente analoga a quella praticata in Italia, in quanto fondata su un obbligo di evidenza di tutte le operazioni di ammontare superiore ad una determinata cifra, alla Gran Bretagna, infine, dove la legge ha introdotto una collaborazione attiva con l'autorità giudiziaria, imperniata sulle segnalazioni dei casi sospetti, presentate dai singoli dipendenti bancari che altrimenti incorrerebbero in eventuali incriminazioni per il reato di assistenza prestata a chi è sospettato come trafficante di droga. Un obbligo di questo genere non si può certo introdurre in via amministrativa e anche sul piano legislativo pone problemi non facili.

Il senatore Vitale, soffermatosi sul fenomeno della proliferazione degli sportelli bancari nelle aree meridionali ed in Sicilia in particolare, chiede di conoscere il parere dell'Istituto di emissione sulla tendenza alle acquisizioni e alle fusioni fra le aziende di credito, anche all'interno di ciascuna provincia; chiede altresì quali siano le iniziative assunte dalla Banca d'Italia per stimolare l'azione delle banche negli accertamenti, anche in funzione preventiva, tenuto conto dei casi in cui si concentra una grandissima liquidità sproporzionata alle dimensioni delle banche locali, con il conseguente pericolo di favorire azioni di riciclaggio e di finanziamento di attività illecite. Si sofferma infine, in chiave problematica, sul ventilato fenomeno del sovradimensionamento dell'articolazione e del personale delle aziende di credito italiane.

Il governatore Ciampi richiama alcuni dati compresi nella documentazione consegnata alla Commissione.

In merito alla collaborazione fornita dalle banche all'autorità giudiziaria, rileva che essa comporta sicuramente un aumento dei costi e che gli accertamenti ispettivi hanno posto in evidenza come il sistema bancario nel suo complesso abbia assolto in modo soddisfacente non solo all'obbligo di legge di registrare le operazioni superiori ai venti milioni, ma anche agli inviti rivoltigli dalla Banca d'Italia di tenere le necessarie ricostruzioni dell'autorità giudiziaria.

Il dottor Desario richiama le operazioni di fusione poste in essere negli ultimi anni da banche della Sicilia, della Calabria e della Campania; precisando che in taluni casi esse sono avvenute su impulso della Banca d'Italia in presenza di condizioni tecniche anomale.

Il senatore Vitalone premette che il punto di vista dell'Istituto di emissione in ordine ai flussi finanziari che fanno capo alle associazioni criminali di stampo mafioso rappresenta un riferimento essenziale per l'attività di inchiesta e di proposte legislative ed amministrative proprie della Commissione. Tenuto conto dell'alto potenziale destabilizzante dei fenomeni del riciclaggio del denaro sporco e del reimpiego di esso in attività le più varie - comprese quelle di per sè lecite, volte a creare partecipazioni in imprese primarie del sistema produttivo italiano ed europeo - si chiede se sia possibile individuare l'origine e la destinazione di siffatti movimenti di capitali, con particolare riguardo alla modificazione degli assetti proprietari degli istituti di credito.

Chiede successivamente se l'istituto di emissione si preoccupi, in questa ottica, degli operatori del credito più fragili e quindi più esposti alle pressioni dei gruppi criminali e se non ritenga opportuno promuovere maggiori sinergie con l'autorità giudiziaria volte a fronteggiare le attività illecite compiute con l'impiego di tecniche e di mezzi aggiornatissimi.

Il senatore Vitalone, espressa preoccupazione per il prevedibile dilagare della criminalità organizzata in coincidenza con l'eliminazione delle frontiere interne infracomunitarie e quindi dei relativi controlli, chiede infine se il governatore Ciampi non intenda proporre un rafforzamento della collaborazione fra le banche centrali, anche puntando alla costituzione di una istanza sovranazionale di controllo e di garanzia.

Il governatore Ciampi ricorda che la cooperazione internazionale tra le autorità di vigilanza creditizia ha dato luogo al Comitato di Basilea e che, proprio a seguito del caso Ambrosiano, detto Comitato approvò, nel 1983, un nuovo concordato per intensificare la cooperazione tra le autorità. La dichiarazione di principi sul riciclaggio assicura direttive uniformi su questa materia e prevede, tra l'altro, di rifiutare assistenza, interrompere i rapporti e chiudere i conti nei confronti della clientela sospetta e di collaborare attivamente con l'autorità giudiziaria, anche se non vi è un vero e proprio obbligo di denuncia. Condivide pienamente l'opinione secondo cui le banche deboli sono le più esposte al rischio di sviamento e sottolinea l'importanza del processo di rafforzamento patrimoniale realizzato dalle banche italiane negli ultimi dieci anni, che ha consentito di introdurre la disciplina sui rapporti di capitale in anticipo rispetto a quanto previsto in sede internazionale. Mediamente le banche italiane sono tra le più patrimonializzate in Europa, ma occorre agire per eliminare le singole situazioni di debolezza che ancora permangono. Dichiarò poi che la collaborazione delle banche alla lotta contro la criminalità organizzata risponde all'interesse dello stesso sistema bancario. Per quanto riguarda gli assetti proprietari, ricorda che la situazione di partenza in Italia era quella della mancanza di qualsiasi obbligo di comunicazione della proprietà delle banche. Fin dal 1981 la Banca d'Italia suggerì una legge su questa materia, che fu approvata nel 1985. Ora essa insiste perchè sia chiuso il varco che tuttora esiste nel nostro ordinamento per cui chiunque può acquistare una banca senza neppure darne preventiva comunicazione alle autorità. A questa esigenza rispondono i tre articoli inseriti nel disegno di legge *antitrust*. Occorre controllare gli

acquisti delle banche, fissare criteri e ampliare il concetto di onorabilità da applicare agli azionisti delle banche.

Circa l'introduzione in Italia di un reato di riciclaggio, la Banca d'Italia è pronta a dare la propria collaborazione al Parlamento dove questo problema è affrontato nell'ambito delle proposte legislative in esame riguardanti la lotta alla diffusione della droga.

Il deputato Neide Umidi Sala, nell'esprimere preoccupazione circa l'attuazione a livello internazionale della Dichiarazione di Basilea, si chiede se ciò che la Banca d'Italia ha già disposto sia sufficiente sul piano interno. Chiede, inoltre, il grado di applicazione delle misure di controllo già esistenti e se le proposte avanzate dalla stessa Banca in materia di controllo degli intermediari finanziari non bancari e sulla vigilanza consolidata possano essere efficaci in vista del mercato unico europeo.

Il governatore Ciampi ribadisce che, secondo quanto risulta dalle ispezioni di vigilanza, il sistema bancario italiano è adempiente rispetto agli attuali obblighi, ad esempio quello di registrare le operazioni per contanti superiori ai venti milioni di lire. Sottolinea l'importanza del documento di Basilea che rappresenta un accordo faticosamente raggiunto tra Paesi molto diversi. Occorre una maggiore cooperazione e più uniformità di disciplina tra gli Stati. Le banche centrali possono solo intervenire a livello delle prassi. Per quanto concerne la nota di pessimismo raccolta nella domanda, si sofferma sulla necessità di interventi legislativi sulle questioni degli intermediari non bancari e della vigilanza consolidata. Sul primo argomento fa riferimento ad una recente pubblicazione curata dalla Banca d'Italia contenente un'analisi completa del problema e linee di proposta per far sì che tutti gli intermediari finanziari siano assoggettati a controlli, in forma diversificata a seconda della pregnanza dell'attività svolta. Per le banche occorrono invece strumenti di vigilanza consolidata che consentano di disciplinare efficacemente il fenomeno dei gruppi.

Interviene, quindi, il deputato Ada Becchi per rivolgere interrogativi in ordine alle indicazioni offerte, con riguardo alle infiltrazioni mafiose nel sistema bancario, dalle recenti incorporazioni di piccole banche meridionali, circa il contributo che le banche, quando gestiscono le tesorerie per conto di enti pubblici, possono fornire per l'applicazione della legge Rognoni-La Torre, sulle eventuali misure di embargo nei confronti delle banche di Paesi che non accettino i principi di Basilea, sui controlli nei confronti degli intermediari non bancari, sul ruolo dell'UIC nella verifica delle irregolarità valutarie, anche in relazione a talune osservazioni della Guardia di finanza.

Il governatore Ciampi rileva che la Banca d'Italia non ha elementi per dire se dopo le operazioni di fusione siano emersi fatti mafiosi che interessavano le banche minori incorporate. Sotto il profilo tecnico i condizionamenti mafiosi danno luogo ad un aumento del grado di rischiosità degli impieghi, che è uno degli aspetti che si esaminano prima della fusione. I problemi tecnici di carattere aziendale, di cui si occupa la vigilanza, sono diversi da quelli di criminalità. In passato è avvenuto che alcune aziende di credito siciliane sono state poste in amministrazione straordinaria a seguito di interventi dei giudici nei confronti degli amministratori. Per quanto riguarda le tesorerie gestite dalle banche per conto di enti pubblici, fa presente che le relative disponibilità sono remunerate a tassi correlati a quelli di mercato (due punti meno del tasso ufficiale di sconto) e quindi non

rappresentano un beneficio economico per il tesoriere, il quale è tenuto a pagare in favore dei nominativi indicati sul mandati di pagamento. Circa l'eliminazione dei centri *off-shore*, sottolinea l'importanza del concordato di Basilea e dell'impegno assunto dalle Banche centrali di impedire alle aziende di insediarsi e operare in paesi che non accettano i principi del concordato. In merito all'adeguamento della legge bancaria, osserva che è una scelta del Parlamento quella di riscrivere la legge ovvero di integrarla via via che se ne presenti la necessità. Nel frattempo la Banca d'Italia provvede a tenere una raccolta aggiornata e sistematica della normativa tenendo conto delle nuove disposizioni e stimola l'attenzione del legislatore sugli aspetti più importanti da disciplinare, che oggi riguardano la vigilanza sui gruppi, gli assetti proprietari, gli enti non bancari, il riassetto delle banche pubbliche. Precisa infine che per l'accertamento delle irregolarità valutarie la Banca d'Italia collabora con l'UIC e con la Guardia di finanza. Attualmente la legge prevede che l'archivio dati dell'UIC sia anonimo, che i documenti di base vengano distrutti e che le informazioni possano essere utilizzate esclusivamente per fini statistici. È stata questa una precisa scelta del legislatore confermata nel piano operativo del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

Il deputato Violante, dopo aver riconosciuto che dalla relazione del Governatore è emersa appieno la sensibilità della Banca d'Italia nei confronti dei problemi connessi alle infiltrazioni mafiose nel sistema bancario e al riciclaggio del denaro sporco, sottolinea l'utilità della creazione di un Centro nazionale di raccolta di dati bancari (soprattutto in relazione alla titolarità dei conti e delle operazioni), si sofferma sulla attuazione della Dichiarazione di Basilea, chiede notizie sulle eventuali patologie riscontrate negli assetti proprietari delle banche a partire dal 1985 e sull'attuale situazione degli organici dell'Ispettorato della Banca d'Italia e suggerisce, infine, il sottoporre a controllo il rapporto tra flussi finanziari e reddito medio *pro-capite* nelle varie zone.

Il Governatore Ciampi esprime l'avviso che la raccolta in un unico centro elettronico delle informazioni su tutte le operazioni bancarie sarebbe estremamente costosa in rapporto ai vantaggi che ne deriverebbero. La fattibilità di tale proposta va pertanto esaminata sul piano tecnico, avendo presenti la moltiplicazione di passaggi che essa comporta e le dimensioni relevantissime dell'oggetto da censire.

Su questo punto il dottor Desario richiama i dibattiti svoltisi in passato sull'ipotesi, di per sé apprezzabile, di costituire una evidenza accentrata di tutte le operazioni bancarie che peraltro pone problemi enormi sul piano della realizzazione pratica e del rapporto costi-benefici. Indica anche la necessità di valutare la proposta nell'ottica della prossima liberalizzazione dei movimenti dei capitali in sede CEE.

Per quanto riguarda l'attuazione del documento di Basilea, il Governatore Ciampi precisa di non avere notizia che le altre banche centrali abbiano preso specifiche iniziative, essendosi per lo più limitate a diffondere il testo tramite le associazioni di categoria. Assicura comunque che su questo argomento farà condurre una ricerca.

Circa gli assetti proprietari delle banche richiama quanto già detto e precisa che il regime di astensione introdotto dalla normativa del 1985 ha già conseguito risultati positivi.

Ribadisce poi che è stata sua cura rafforzare e qualificare la composizione dell'ispettorato di vigilanza, in relazione all'accresciuta portata dei compiti diretti e indiretti. Occorre proseguire in direzione del potenziamento per consentire una periodicità ottimale delle ispezioni. A ciò si tende anche con l'adozione di una più efficace metodologia ispettiva e con una più stretta integrazione della vigilanza ispettiva con quella cartolare. Infine, si riserva di fare esaminare dal servizio studi della Banca d'Italia la possibilità di cogliere sul piano statistico eventuali discrasie che dovessero emergere in determinate zone tra i volumi relativi all'attività finanziaria e i livelli di reddito prodotto.

Il Presidente, dichiarata conclusa l'audizione, ringrazia il Governatore Ciampi e gli altri rappresentanti della Banca d'Italia.

*La seduta termina alle ore 20.*