

CAMERA DEI DEPUTATI N. 525

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TURCI, VISCO, DE BENETTI, BOSELLI, BRUNALE, AGOSTINI, CENNAMO, MAGDA NEGRI, MARIANI, SITRA, VAN-
NONI, MANCA**

Modifiche al decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, in materia di riciclaggio dei proventi da attività illecite

Presentata il 17 maggio 1994

ONOREVOLI COLLEGHI! — È nozione ormai acquisita che i problemi del riciclaggio delle disponibilità finanziarie di provenienza illecita assumono sempre più vasta rilevanza in connessione con la crescente centralità e sofisticazione dei mercati finanziari. Le connotazioni strutturali e funzionali di tali mercati rendono infatti particolarmente difficile controllare e ricostruire le movimentazioni di capitali, nel cui ambito potrebbero annidarsi rischi di utilizzazione dei circuiti finanziari a fini di riciclaggio.

La consapevolezza che le spinte della criminalità economica facilmente possono travalicare le barriere faticosamente erette a presidio della fisiologia del mercato sta inducendo i Paesi maggiormente consapevoli ad operare con crescente intensità per

la marginalizzazione dei fenomeni criminali. A tale fine si tende a far leva sulla collaborazione, tanto passiva quanto attiva, degli intermediari finanziari, che rappresentano l'unico snodo concretamente agibile di emersione e di riconoscimento dei flussi della ricchezza.

Conseguentemente occorre proseguire nella armonizzazione delle legislazioni nazionali (nel quadro, nel caso dell'Italia, degli indirizzi comunitari che prefigurano la realizzazione di uno « spazio unico anti-riciclaggio »); sviluppare sempre più una effettiva azione — non solo sul piano giudiziario o investigativo, ma anche su quello dei controlli e della prevenzione — per il contrasto del riciclaggio; approfondire l'analisi del funzionamento dei mercati finanziari, che sono caratterizzati, come noto,

da volumi rilevantissimi e da flussi vorticosi che rendono difficoltosa, in assenza di idonei correttivi, l'azione di monitoraggio e la ricostruzione delle operazioni effettuate.

Come correttamente puntualizza il documento contenente « Indicazioni per un'economia libera dal crimine » approvato il 20 luglio 1993 dalla Commissione parlamentare antimafia, la lotta alla criminalità organizzata richiede una risposta globale, su tutti i fronti e con il concorso di tutte le componenti delle istituzioni e della società. Esige una forte integrazione tra le azioni nei diversi settori, capace di sviluppare produttive sinergie.

L'isolamento del crimine deve entrare a far parte del modo di operare ordinario di ciascun soggetto, pubblico o privato, nello svolgimento quotidiano dei rispettivi compiti; la partecipazione attiva e responsabile di tutti a tale azione di isolamento comporta l'applicazione del principio di responsabilità individuale per l'osservanza delle diverse regole — pubbliche, private e di settore — che ognuno è tenuto a rispettare.

Occorre in definitiva ridurre la vulnerabilità dei mercati legali esposti alle infiltrazioni delle organizzazioni criminali.

A tal fine, sul piano interno, con l'anno 1993 è stato portato a regime, con il completamento dell'adozione delle misure amministrative conseguenti o indotte, il complesso normativo introdotto nel nostro ordinamento dal decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197.

Il 31 dicembre 1993 è infatti scaduto il termine per la realizzazione degli archivi informatici standardizzati in cui ciascun operatore abilitato (uffici postali, enti creditizi, intermediari non bancari sottoposti a vigilanza) deve registrare e conservare gli estremi identificativi della clientela ed il dettaglio dei movimenti finanziari superiori a lire 20 milioni e per il completamento dell'inserimento del pregresso.

Nei primi giorni del febbraio precedente la Banca d'Italia aveva diffuso un documento, elaborato con il contributo dell'Associazione bancaria italiana (ABI),

recante « indicazioni operative per la segnalazione di operazioni sospette », che sostanzia il cosiddetto « decalogo », tanto atteso dagli operatori quale indirizzo dei comportamenti da assumere nei rapporti con il pubblico al fine di adempiere alle prescrizioni poste dall'articolo 3 del citato decreto-legge n. 143 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197 del 1991, in tema di iniziativa delle segnalazioni alle autorità dei movimenti finanziari presumibilmente derivanti da riciclaggio dei proventi dei reati richiamati dall'articolo 648-bis del codice penale.

Molta strada è stata compiuta dal nostro Paese, e — per una volta — in significativa sintonia di tempi e di indirizzi rispetto alla corrispondente elaborazione comunitaria sostanziata nella direttiva 91/308/CEE, del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

Ma al tempo stesso tale esperienza ha consentito di evidenziare alcuni risvolti della normativa originaria che necessitano di interventi correttivi ed integrativi, sempre nel rispetto del quadro di riferimento comunitario, per un'ulteriore e più penetrante efficacia della lotta al pericoloso fenomeno del riciclaggio dei proventi delle attività illecite attraverso l'uso strumentale del sistema finanziario.

Purtroppo i dati ancora da ultimo diffusi nella recente relazione del Ministro del tesoro al Parlamento, aggiornati al 31 dicembre 1993, sono tutt'altro che incoraggianti. Nei primi due anni di applicazione del citato decreto-legge n. 143 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197 del 1991, le segnalazioni di operazioni sospette, provenienti dai 2.146 intermediari abilitati (di cui la metà sono banche), non hanno superato il numero di 250, mentre i procedimenti sanzionatori in trattazione a fronte di omesse segnalazioni, denunciate dagli organi addetti al controllo (Guardia di finanza, Banca d'Italia, Ufficio italiano dei cambi, eccetera), sono soltanto tre.

A siffatte carenze aveva già tentato di porre rimedio il Parlamento nel corso della

passata legislatura, nel primo scorcio del 1994, in sede di esame del più recente disegno di legge comunitaria. Aveva però incontrato l'inopinata resistenza del Governo *pro-tempore* contro l'inserimento di una serie di norme volte, fra l'altro, a completare la parificazione con la direttiva comunitaria, che pure avevano coagulato il consenso della Commissione finanze e della Commissione per le politiche comunitarie della Camera dei deputati, e che qui vengono riproposte.

Fra le modifiche al decreto-legge n. 143 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197 del 1991, introdotte dall'articolo 1 della presente proposta di legge:

quelle di cui al comma 1 ed alle lettere *g*) ed *h*) del comma 2, hanno natura di opportuno aggiornamento, in quanto prendono atto, da un lato, che nel frattempo sono stati istituiti nel nostro ordinamento i fondi comuni di investimento mobiliari chiusi (legge 14 agosto 1993, n. 344), fondi immobiliari (legge 25 gennaio 1994, n. 86) e le società di investimento a capitale variabile (SICAV) (decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 84) e, dall'altro lato, che gli intermediari finanziari residuali, inizialmente regolati dal capo II del citato decreto-legge n. 143 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197 del 1991, risultano ora disciplinati dagli articoli 106 e seguenti del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385;

quella di cui alla lettera *a*) del comma 2, pone rimedio ad un difetto di coordinamento fra l'attuale articolo 2 del citato decreto-legge n. 143 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197 del 1991, e l'articolo 30 della precedente « legge antimafia » 19 marzo 1990, n. 55, in quanto il comma 2 del citato articolo era formalmente sopravvissuto, continuando a consentire procedure attuative in contrasto con quelle stabilite in via generale dall'articolo 4, comma 3, del citato decreto-legge n. 143 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197

del 1991, che con la lettera *e*) del comma 2 dell'articolo 1 della presente proposta di legge si intendono anzi semplificare;

quelle di cui alle lettere *b*), *c*) e *d*) del comma 2 intervengono sulle modalità di uno degli snodi essenziali della legge anti-riciclaggio, vale a dire quello stabilito dall'articolo 3, che impone agli intermediari la segnalazione all'autorità delle operazioni « sospette », innovando sotto il triplice profilo del destinatario della segnalazione (non più il questore del luogo dell'operazione, bensì quello del luogo in cui l'intermediario ha la sede legale, così da venire incontro alla condivisibile sollecitazione degli stessi operatori, che ritengono più produttiva la centralizzazione dei rapporti con l'autorità); della riservatezza dell'identità del segnalante nel corso dell'eventuale conseguente procedimento penale per il reato di riciclaggio (sulla scorta anche della legge francese n. 93-122 del 29 gennaio 1993); e del comportamento operativo dell'intermediario segnalante nei confronti dell'operazione sospetta (in maggiore aderenza all'articolo 7 della citata direttiva 91/308/CEE, l'operatore dovrà in linea di principio astenersi dall'esecuzione, sempre che ciò sia possibile e non rischi di impedire l'azione dell'autorità);

quella di cui alla lettera *e*) del comma 2 assegna al Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri di grazia e giustizia e dell'interno, la responsabilità di adottare disposizioni applicative del predetto articolo 3 del citato decreto-legge n. 143 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197 del 1991, eventualmente differenziate a seconda delle caratteristiche degli intermediari che ne sono i destinatari;

quella di cui alla lettera *f*) del comma 2 attua l'articolo 12 della citata direttiva 91/308/CEE, nel senso di rendere possibile l'applicazione della normativa antiriciclaggio anche a categorie di professionisti e di imprenditori diverse da quelle bancarie, assicurative e finanziarie, sulla scorta di una valutazione della possibile permeabilità della loro attività tipica;

quella di cui alla lettera *i*) del comma 2 semplifica l'iter di emanazione delle mo-

dalità attuative della normativa in questione;

infine, quella di cui alla lettera l) del comma 2 soddisfa a quanto richiesto formalmente dall'articolo 16, comma 2, della citata direttiva 91/308/CEE, nel senso di esplicitare che il decreto-legge n. 143 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197 del 1991, così come modificato dalla presente proposta di legge, rappresenta l'attuazione della direttiva medesima.

L'articolo 2 della presente proposta di legge intende rimediare alle carenze conseguenti all'opportuno ma affrettato inserimento, avvenuto *in extremis* presso l'Assemblea della Camera dei deputati, del comma 2-bis dell'articolo 1 del citato decreto-legge n. 143 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197 del 1991, con il quale si limita a lire 20 milioni il saldo dei libretti di risparmio al portatore. Se infatti raramente divieto si è rivelato

più provvido, considerando che i libretti al portatore di elevato ammontare rappresentano, fra l'altro, lo strumento ideale per la trasmissione delle tangenti e dei prezzi delle corruzioni e delle concussioni, si deve purtroppo constatare che una discutibile interpretazione « lassista », fornita in via informale dall'allora responsabile del Ministero del tesoro, ha ristretto gli effetti del divieto ai soli libretti di nuova emissione, nonché a quelli vecchi solo ed in quanto vengano presentati in banca per effettuarvi nuove operazioni. Si propone, pertanto, che si proceda all'estinzione forzata entro quattro mesi, a pena di una dissuasiva sanzione pecuniaria, di importo proporzionale, dei libretti al portatore ancora circolanti con saldo superiore a lire 20 milioni, responsabilizzando al riguardo le banche emittenti ed i pubblici ufficiali ai sensi del comma 2 dell'articolo 5 del citato decreto-legge n. 143 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197 del 1991.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Riciclaggio dei proventi di attività illecite).

1. Le lettere *g)* ed *m)* del comma 1 dell'articolo 13 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalle legge 6 febbraio 1980, n. 15, come sostituito dal comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 197, convertito con modificazioni, della legge 5 luglio 1991, n. 197, sono sostituite dalle seguenti:

« *g)* società di gestione di fondi comuni di investimento mobiliare ed immobiliare e società di investimento a capitale variabile;

m) intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'articolo 106 o nell'elenco speciale di cui all'articolo 107, nonché i soggetti di cui agli articoli 113 e 114 del testo unico approvato con decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 ».

2. Al decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente:

« *3-bis.* Il comma 2 dell'articolo 30 della legge 19 marzo 1990, n. 55, è abrogato »;

b) all'articolo 3, comma 2, primo periodo, le parole: « al questore del luogo dell'operazione, il quale ne informa l'Alto commissario e » sono sostituite dalle seguenti: « il questore del luogo in cui l'intermediario ha la sede legale, il quale ne informa il Ministro dell'interno o gli organi da questo delegati e »;

c) all'articolo 3, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

« 2-bis. La documentazione relativa al soggetto che ha effettuato la segnalazione di cui al comma 2 del presente articolo, in deroga al disposto dell'articolo 347, comma 1, del codice di procedura penale, non deve essere trasmessa al pubblico ministero. In ogni caso, tale documentazione non deve essere inserita nei fascicoli formati ai sensi degli articoli 408, comma 1, e 416, comma 2, del codice di procedura penale »;

d) all'articolo 3, il comma 6 è sostituito dal seguente:

« 6. I soggetti di cui all'articolo 4 devono astenersi dall'eseguire le operazioni sospette prima di aver effettuato le segnalazioni di cui ai commi 2 e 3. Qualora ciò non sia possibile o rischi di impedire l'azione nei confronti dei beneficiari di un'operazione di riciclaggio, il soggetto interessato effettua la segnalazione immediatamente dopo aver effettuato l'operazione in questione. I soggetti di cui all'articolo 4 devono comunque adottare le ulteriori misure idonee a non pregiudicare il corso di eventuali indagini. Le autorità di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, hanno facoltà, se ancora possibile, di impartire ai soggetti di cui all'articolo 4 la istruzione di non eseguire l'operazione »;

e) all'articolo 3, dopo il comma 8, è aggiunto il seguente:

« 8-bis. Il Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri di grazia e giustizia e dell'interno, provvede con propri decreti ad adottare, per le varie categorie di intermediari, le modalità di attuazione delle disposizioni del presente articolo »;

f) dopo l'articolo 3 è inserito il seguente:

« ART. 3-bis. — (Potenziamento dei controlli). — 1. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati su proposta del Ministro del tesoro, su parere dei Ministri competenti per materia da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, l'applicazione delle

disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 può essere estesa a particolari categorie di operatori professionali ed impenditoriali in considerazione dello svolgimento di attività suscettibili di utilizzazione ai fini di riciclaggio »;

g) all'articolo 4, comma 1, dopo le parole: « le società di gestione di fondi comuni di investimento mobiliare », sono inserite le seguenti: « ed immobiliare e le società di investimento a capitale variabile »;

h) all'articolo 4, il comma 2 è sostituito dal seguente;

« 2. Il Ministro del tesoro può, con proprio decreto, abilitare, su richiesta, gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'articolo 106 o nell'elenco speciale di cui all'articolo 107, nonché i soggetti di cui agli articoli 113 e 114 del testo unico approvato con decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, ad effettuare le operazioni di trasferimento di cui all'articolo 1 del presente decreto »;

i) all'articolo 4, il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia e con il Ministro dell'interno, provvede, con propri decreti da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, a:

a) modificare, ove necessario, i limiti d'importo indicati nell'articolo 1 del presente decreto e nell'articolo 13 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, come sostituito dall'articolo 2, comma 1, del presente decreto;

b) stabilire i casi in cui la circolazione dei titoli di cui all'articolo 1, comma 2, non sia condizionata alla clausola di non trasferibilità;

c) emanare le disposizioni di attuazione del presente capo »;

l) dopo l'articolo 5 è inserito il seguente:

« ART. 5-bis. — (Attuazione di direttiva comunitaria). — Le norme del presente capo

danno attuazione alla direttiva 91/308/CEE, del Consiglio, del 10 giugno 1991 ».

ART. 2.

(Libretti di risparmio).

1. I libretti di risparmio al portatore con saldo superiore a lire venti milioni per capitale ed interessi capitalizzati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge devono essere estinti entro centoventi giorni della 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 con la procedura ed alle condizioni di cui all'articolo 5, comma 8, del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197. Si applicano altresì le disposizioni dei commi 2 e 3 dell'articolo 5 del citato decreto-legge n. 143 del 1991, convertito, con modificazioni, della legge n. 187 del 1981.