

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2330

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro del Tesoro**

(CARLI)

di concerto col **Ministro dell'Interno**

(GAVA)

col **Ministro di Grazia e Giustizia**

(VASSALLI)

col **Ministro delle Finanze**

(FORMICA)

col **Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato**

(BATTAGLIA)

e col **Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni**

(MAMMÌ)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 GIUGNO 1990

Disposizioni per limitare l'uso del contante e dei titoli
al portatore nelle transazioni

ONOREVOLI SENATORI. - Nel corso del vertice dei Capi di Stato e di Governo dei sette paesi più industrializzati, tenutosi a Parigi nel luglio del 1989, è stata decisa la formazione di un Comitato internazionale di azione finanziaria (CAFI), formato da esperti delle amministrazioni finanziarie dei Sette (1), ed allargato poi ad altri otto Paesi (2) scelti tra quelli maggiormente interessati dai problemi posti dal commercio illecito di stupefacenti, più la Commissione delle Comunità europee. Al Comitato è stato affidato il mandato di studiare la questione del riciclaggio dei proventi dei traffici illeciti al fine di predisporre un rapporto contenente un'analisi della situazione e le conseguenti proposte.

Il Comitato si è costituito nel settembre ultimo scorso a Parigi con presidenza francese e la partecipazione di sedici esperti in rappresentanza delle amministrazioni finanziarie dei quindici Paesi e della Commissione delle Comunità europee; le delegazioni sono state formate, per ogni paese con esponenti delle Amministrazioni della giustizia e degli esteri, nonché dei vari servizi antidroga.

In ottobre sono iniziati i lavori; al Ministero del tesoro, coordinatore della delegazione italiana, è stata affidata la presidenza di una delle tre Commissioni internazionali, alle quali il Comitato ha demandato la preparazione di altrettante parti del rapporto finale concernenti rispettivamente:

I - «aspetti statistico-quantitativi» (presidenza: Regno Unito);

II - «questioni legali» (presidenza: Stati Uniti);

III - «cooperazione amministrativa e finanziaria» (presidenza: Italia).

All'inizio di febbraio del 1990, il Ministro delle finanze e del tesoro francese ha

(1) Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito, Stati Uniti.

(2) Australia, Austria, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Svizzera.

inviato il rapporto finale, sintesi dei lavori delle tre Commissioni, ai colleghi dei quindici Paesi membri, per il successivo inoltrare ai rispettivi Capi di Stato e di Governo, nonché al presidente della Commissione delle Comunità europee.

Il rapporto si apre con l'esame dei flussi finanziari prodotti dal commercio illecito di stupefacenti; compara la legislazione dei Paesi membri in tema di lotta al «riciclaggio»; analizza gli strumenti extra-legislativi che il sistema finanziario, le amministrazioni interessate e le banche centrali hanno adottato in proposito nei vari paesi e si conclude esprimendo quaranta «raccomandazioni» volte a delineare gli schemi operativi necessari al conseguimento di alcuni obiettivi individuati come fondamentali nella lotta al riciclaggio.

Al riguardo gli esperti del Comitato hanno ampiamente convenuto che il contante rappresenta l'anello debole della catena di trasmissione che collega il commercio illecito di stupefacenti all'investimento dei relativi proventi in attività finanziarie ed economiche legittime: anello debole in quanto passaggio obbligato, ma punto di forza per i trafficanti, al momento attuale, perchè in contante non lascia traccia. È pertanto questo il punto su cui incidere per far divenire più rischiose le attività di riciclaggio, rendendone documentabili i pur tortuosi percorsi.

Il Comitato ha quindi rivolto agli Stati membri la raccomandazione di adottare al loro interno normative finalizzate a ridurre l'uso del contante nelle transazioni (3). Gli Stati hanno, altresì assunto l'impegno di verificare i progressi effettivamente com-

(3) Testo della raccomandazione n. 25: «I Paesi dovrebbero inoltre incoraggiare in generale lo sviluppo di moderne e sicure tecniche di gestione del denaro, incluso l'incremento dell'uso di assegni, di carte di credito, l'accredito degli stipendi, la registrazione del deposito di titoli, quali mezzi per promuovere l'abbandono dei trasferimenti in contante».

più presso ciascun paese per tradurre in iniziative concrete le raccomandazioni.

Nel quadro dei suddetti impegni internazionali e considerato che la prossima completa liberalizzazione dei movimenti di capitale rende particolarmente urgente l'adozione di provvedimenti volti a contrastare il *money laundering*, è stato predisposto il presente disegno di legge con la collaborazione dei Ministeri proponenti, della Banca d'Italia, dell'Ufficio italiano dei cambi e dell'Associazione bancaria italiana.

La partecipazione delle predette Amministrazioni era correlata all'originaria configurazione del provvedimento, inclusiva di talune disposizioni successivamente trasferite nel decreto-legge 27 agosto 1990, n. 91.

Il disegno di legge

Il Governo ha dato corso alla predisposizione di un disegno di legge che, senza incidere sulla normativa procedurale, ed in special modo sulla disciplina civilistica delle transazioni e degli scambi, potesse ugualmente far emergere il momento del trasferimento di valuta o di titoli, in una qualsiasi fase dei movimenti della prestazione fungibile, su un piano di rilevanza meramente amministrativa.

Tale opzione è risultata rafforzata dall'intervenuta approvazione della legge 19 marzo 1990, n. 55, che ha posto i cardini della nuova disciplina penalistica volta a prevenire le varie forme di delinquenza organizzata.

Conseguentemente, lo spazio di un intervento normativo, finalizzato alla repressione del riciclaggio del denaro di provenienza illecita, appariva circoscritto ad un ambito di spiccata rilevanza amministrativa e, tuttavia, direttamente coordinato con le nuove disposizioni recate dalla legge 19 marzo 1990, n. 55, sopra richiamata.

L'obiettivo di ridurre l'utilizzo del contante o di titoli al portatore, nelle *transazioni effettuate sul territorio nazionale*, viene perseguito in due modi:

1) le transazioni oltre la soglia fissata non possono essere effettuate in contanti e

viene imposto l'utilizzo di mezzi di trasferimento all'ordine, pertanto idonei a lasciare traccia. In particolare si stabilisce, in analogia a disposizioni già in vigore in Francia, che gli assegni debbano sempre recare la clausola di non trasferibilità e la completa indicazione delle generalità del beneficiario. Va da sé che esula da questa disposizione ogni intento di modifica dei vigenti principi civilistici in materia di potere liberatorio degli strumenti di pagamento, di adempimento delle obbligazioni e di disciplina del regime dell'assegno.

Al riguardo, occorre altresì considerare che i principi in tema di capacità liberatoria, inerenti a tali strumenti, non presentano valore assoluto, ma, in virtù dell'articolo 1281 del codice civile, sono suscettibili di deroghe, anche sistematiche, per effetto di normative speciali, del genere, cioè, che la presente iniziativa intende introdurre;

2) se il trasferimento oltre la soglia citata riguarda titoli al portatore, è fatto obbligo di avvalersi di intermediari abilitati cui compete di identificare gli interessati all'operazione.

Il valore minimo della soglia è stato individuato, in via di principio, in lire 20 milioni. Si tratta infatti di un riferimento già noto al legislatore che se ne è avvalso in sede di applicazione dell'articolo 13 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 675, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15 ora sostituito dall'articolo 30 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale.

Va da sé che, ove considerazioni di opportunità lo suggeriscano, potrà essere adottato un limite diverso. In ogni caso, anche per tener conto di possibili variazioni nel tempo del valore della moneta, è prevista la possibilità che il limite suddetto venga modificato in via amministrativa.

Non è stato invece sancito il principio secondo il quale anche trasferimenti inferiori a 20 milioni, ma effettuati allo scopo di eludere gli obblighi fissati dalle emanate disposizioni, sono soggetti alle disposizioni

medesime: si è infatti ritenuto che, stanti le difficoltà di accertare concretamente tali fattispecie, la relativa disposizione sarebbe risultata inutile.

È da notare che ai fini delle norme in esame i valori espressi in lire e quelli denominati in valute estere sono pienamente equiparati.

Il dichiarato intento di ricollegare alle violazioni la comminazione di una sanzione di carattere esclusivamente amministrativo, senza che da essa si facciano discendere riflessi d'ordine sostanziale sui contratti che rappresentano il presupposto giuridico delle cessioni, consente di superare l'obiezione che dalla violazione della presente normativa possa scaturire altresì l'effetto della nullità, sancita dall'articolo 1418, primo comma, del codice civile e correlata al divieto assoluto della violazione di norme imperative.

Il divieto, infatti, non investe l'atto o il rapporto sottostanti, bensì il fatto (secondo l'indirizzo prevalente) dell'adempimento, o pagamento, o cessione, concretato nel trasferimento.

D'altra parte, non v'è nemmeno motivo di ritenere derogate le disposizioni di diritto comune, ogni qualvolta il pagamento eseguito con somme o valori illegittimamente acquisiti rappresenti elemento costitutivo di fattispecie *ex se* illecite, con i conseguenti ed ordinari effetti di rilevanza (unilaterale o comune alle parti, a seconda dei casi) sulla validità della causa negoziale.

Il problema del riciclaggio del denaro sporco, tuttavia, riguarda anche i flussi di capitali da e verso l'estero. Al riguardo peraltro le disposizioni antiriciclaggio sono state assorbite dal decreto-legge 27 aprile 1990, n. 91, concernente la «rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori», decaduto, e successivamente rinnovato con il decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167.

In un contesto ormai caratterizzato dalla completa liberalizzazione valutaria è parso infatti indispensabile adottare celermente disposizioni volte a contrastare il *money laundering*.

Si è dibattuto se la normativa in materia di riciclaggio recentemente introdotta con i citati decreti-legge n. 91 e n. 167 del 1990 fosse o no compatibile con la direttiva CEE in tema di movimento di capitali (60/921/CEE, e successive modificazioni). La conclusione raggiunta è che, in proposito, non siano ravvisabili contrasti sostanziali in quanto non viene minimamente posta in dubbio la libertà di esportare o importare capitali, ma solo la modalità tecnica attraverso cui deve avvenire tale movimentazione al di là della soglia stabilita.

È appena il caso di osservare, poi, che nel contesto caratterizzato da globalizzazione dei mercati, da trasferimenti telematici di fondi da un capo all'altro del mondo e da gestione dei titoli di credito sempre più accentrata o comunque dematerializzata, consistenti spostamenti fisici di contante e titoli al portatore difficilmente possono non assumere carattere patologico. Pertanto un'eventuale normativa di tipo più blando, basata ad esempio sul mero obbligo di dichiarare i valori eccedenti i 20 milioni al passaggio della frontiera sarebbe risultata inevitabilmente di efficacia molto scarsa.

Sull'argomento si fa comunque presente che la Comunità ha condiviso i lavori del CAFI ed ha in corso di approntamento una direttiva in tema di lotta al riciclaggio; pertanto l'iniziativa si colloca, anche a livello europeo, lungo una linea di estesa generalizzazione. La lotta alla criminalità organizzata ed in particolare al narcotraffico, sotto il profilo di un efficace ed incisivo intervento sulle conseguenti transazioni finanziarie, ha assunto infatti priorità assoluta.

Dalle limitazioni ai trasferimenti di denaro e di titoli al portatore sin qui indicate sono state esentate le operazioni di incasso o pagamento di per sé suscettibili di lasciare traccia (ad esempio in esecuzione di decisioni giudiziarie), ovvero attuabili secondo modalità disciplinate per legge (in genere pagamenti e incassi delle pubbliche amministrazioni), ovvero relative ad operazioni di «giro» tra gli intermediari abilitati.

Questi ultimi sono individuati con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri dell'interno, delle finanze, dell'in-

dustria, del commercio e dell'artigianato e di grazia e giustizia.

Si è ritenuto opportuno rinviare ad apposito provvedimento amministrativo, da adottarsi di concerto tra tutti i Ministri interessati, la definizione delle modalità attraverso le quali gli intermediari abilitati dovranno procedere all'identificazione delle controparti interessate alle operazioni soggette alla presente legge. Si è in tal modo voluto rendere più agevole la possibilità di armonizzare dette modalità da un lato con quelle previste dalla legge 19 marzo 1990, n. 55, concernente la disciplina penalistica contro le forme di criminalità organizzata; dall'altro con l'esigenza di prevedere, per le operazioni che riguardano trasferimento di titoli al portatore, procedure alternative a quelle menzionate dalla citata legge e più vicine alla prassi operativa. In tal modo dovrebbero risultare conciliabili gli opposti obiettivi di garantire la riconducibilità delle operazioni in capo ai soggetti che le effettuano e di non appesantire le procedure generalmente utilizzate dagli intermediari.

Per le infrazioni alle disposizioni in esame è prevista l'applicazione di sanzioni amministrative.

Ai fini della lotta al crimine, le informazioni relative ai casi di inosservanza delle presenti disposizioni saranno inserite nel sistema informativo dell'Ufficio italiano del cambio (articolo 4) e saranno pertanto agevolmente consultabili dall'autorità giudiziaria.

Merita di essere sottolineata l'estensione dell'obbligo di identificazione dei soggetti interessati anche alle operazioni di trasferimento ad altri soggetti di titoli al portatore.

Per l'accertamento e l'applicazione delle sanzioni l'articolo 4 fa rinvio alla legge 24 novembre 1981, n. 689, conferendo, peraltro, al Ministro del tesoro la competenza all'irrogazione delle sanzioni.

Il disegno di legge si compone di quattro articoli per i quali si evidenziano gli aspetti più importanti.

L'articolo 1 dispone che il trasferimento di denaro contante a qualsiasi titolo ovunque in Italia deve essere effettuato, a partire

da 20 milioni di lire, a mezzo di assegni non trasferibili, di carte di credito, di bonifici eccetera, in una parola mediante strumenti che lascino traccia.

Trattandosi di titoli al portatore (ad esempio i buoni ordinari del tesoro), il trasferimento deve essere effettuato tramite intermediari abilitati, che il Ministro del tesoro dovrà indicare, di concerto con i Ministri dell'interno, delle finanze, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e di grazia e giustizia, con apposito decreto.

È previsto che ulteriori categorie di intermediari possano essere individuate con lo stesso decreto.

Le transazioni relative a detti titoli che i residenti in Italia fanno tra loro, per importi a partire da 20 milioni, devono essere effettuate sempre tramite intermediari abilitati, soggetti all'obbligo di identificare le controparti.

Nessuna modifica è prevista alla vigente disciplina dei pagamenti che lo Stato e gli altri enti pubblici effettuano o ricevono.

Anche i pagamenti per salari e quelli relativi all'esecuzione di decisioni giudiziarie o connessi all'adempimento di obbligazioni legali derivanti dal diritto di famiglia, sono esentati dalla procedura in esame, così come i trasferimenti effettuati tra gli intermediari abilitati.

All'articolo 2 si dispone che le procedure di identificazione sono stabilite con il decreto di cui sopra.

L'articolo 3 affida al Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri dell'interno, di grazia e giustizia, delle finanze, e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, la facoltà di adeguare il limite dei 20 milioni, modificando, in tutto o in parte, l'obbligo di apporre sugli assegni le clausole di non trasferibilità, d'individuare gli intermediari abilitati al trasferimento, e di emanare le istruzioni applicative della legge; tali interventi vanno effettuati d'intesa con il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni quando si tratti di direttive destinate agli uffici postali.

L'articolo 4 disciplina le sanzioni a carico dei soggetti che si sottraggono all'osservanza della legge. Si tratta di una sanzione

pecuniaria pari al 25 per cento dell'importo illegittimamente trasferito. All'accertamento e all'applicazione delle sanzioni si procede, in base alla comunicazione dei funzionari delle pubbliche amministrazioni e degli istituti ed aziende di credito, con le procedure e con gli effetti previsti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, attribuendo al Ministro del tesoro il potere di irrogare le sanzioni, sentita una Commissione consultiva, peraltro già esistente, per una valutazione proporzionalmente graduata delle sanzioni.

È inoltre, previsto che i funzionari delle pubbliche amministrazioni e gli altri intermediari abilitati comunichino le trasgressioni, di cui vengono a conoscenza in

dipendenza di obblighi di servizio, al Ministro del tesoro; l'omissione di tale obbligo comporterà la comminazione di sanzioni pecuniarie.

L'Ufficio italiano dei cambi è incaricato di una attività istruttoria ed ispettiva, ferme restando le attribuzioni del Nucleo speciale di polizia valutaria, allo scopo di accertare e riferire alle autorità, anche giudiziarie, le trasgressioni rilevate.

Per gli enti creditizi e gli altri intermediari abilitati si dispone la trasmissione in copia di provvedimenti riguardanti i singoli coinvolti nelle operazioni irregolari alla Banca d'Italia, alle autorità di vigilanza e agli ordini professionali per gli interventi di rispettiva competenza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il trasferimento nell'ambito del territorio nazionale di somme in lire o in valute estere, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore da trasferire è superiore a lire 20 milioni, deve essere eseguito con uno dei seguenti mezzi:

a) assegno bancario o postale recante l'indicazione completa delle generalità o della ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità;

b) assegno circolare non trasferibile e titoli similari;

c) carta di credito o di pagamento;

d) ordine di pagamento per il tramite degli intermediari abilitati indicati nel decreto di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *c)*;

e) altri mezzi equivalenti.

2. Il trasferimento nell'ambito del territorio nazionale di titoli al portatore denominati in lire o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore da trasferire è superiore a lire 20 milioni, deve essere effettuato presso gli intermediari abilitati indicati nel decreto di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *c)*, e con le modalità stabilite con lo stesso decreto.

3. Il limite di cui ai commi 1 e 2 non si applica a:

a) pagamenti per stipendi e salari;

b) pagamenti relativi all'esecuzione di decisioni giudiziarie o di lodi arbitrali depositati;

c) trasferimenti connessi con l'adempimento di obbligazioni legali derivanti dal diritto di famiglia;

d) operazioni in cui intervengano intermediari abilitati, nonché trasferimenti tra gli stessi, dai medesimi effettuate in proprio o per il tramite di vettori specializzati.

4. Restano ferme le disposizioni relative ai pagamenti effettuati allo Stato o agli altri enti pubblici ed alle erogazioni da questi comunque disposte verso altri soggetti.

Art. 2.

1. Gli intermediari abilitati di cui all'articolo 1 procedono all'identificazione dei soggetti che effettuano le operazioni di trasferimento di cui al medesimo articolo, secondo le modalità stabilite dall'articolo 13 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, come sostituito dall'articolo 30 della legge 19 marzo 1990, n. 55.

Art. 3.

1. Il Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri dell'interno, di grazia e giustizia, delle finanze e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, provvede con proprio decreto, a:

a) modificare il limite indicato nell'articolo 1;

b) stabilire che la circolazione degli assegni di importo superiore a lire 20 milioni non sia condizionata alla clausola di non trasferibilità;

c) individuare gli intermediari abilitati al trasferimento ed emanare disposizioni applicative delle presenti norme, sentito il Comitato interministeriale del credito e del risparmio.

2. Per le materie riguardanti gli uffici postali, le disposizioni di cui al comma 1 devono essere emanate d'intesa con il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.

Art. 4.

1. Alle infrazioni delle disposizioni di cui all'articolo 1 si applica una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 25 per cento dell'importo trasferito in violazione della presente legge.

2. Alle infrazioni delle disposizioni di cui all'articolo 2 e di quelle impartite con il decreto previsto dall'articolo 3 si applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 25 per cento dell'importo dell'operazione.

3. I funzionari delle amministrazioni pubbliche e gli intermediari abilitati ai sensi dell'articolo 3, che hanno notizia delle infrazioni di cui ai commi 1 e 2 in relazione ai loro compiti di servizio e nei limiti delle loro attribuzioni, ne riferiscono al Ministro del tesoro per la contestazione e gli altri adempimenti previsti dagli articoli 13 e 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

4. La violazione dell'obbligo di cui al comma 3 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria fino al 5 per cento dell'importo dell'operazione.

5. All'irrogazione delle sanzioni provvede, con proprio decreto, il Ministro del tesoro, udito il parere della commissione prevista dall'articolo 32 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148. Si applicano le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689.

6. Il Ministro del tesoro si avvale dell'Ufficio italiano dei cambi per verificare l'osservanza delle norme in tema di trasferimento dei valori di cui alle presenti disposizioni; a tal fine impartisce direttive all'Ufficio medesimo per l'effettuazione di analisi documentali e di sopralluoghi ispettivi, in coordinazione con gli enti eventualmente preposti alla vigilanza di settore. Gli stessi poteri e facoltà sono riconosciuti agli ufficiali e sottufficiali del Nucleo speciale di polizia valutaria.

7. Informazioni e dati relativi a soggetti, nei cui confronti sia stato emanato provvedimento sanzionatorio definitivo in base al presente articolo, sono conservati nel sistema informativo dell'Ufficio italiano dei cambi per il periodo di cinque anni dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 5.

8. Qualora le irregolari operazioni di trasferimento di valori siano state effettuate per il tramite di enti creditizi ovvero di altri

intermediari abilitati iscritti in albi o soggetti ad autorizzazione amministrativa, i provvedimenti con i quali sono state irrogate le sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla presente legge sono comunicati alla Banca d'Italia, alle autorità governative vigilanti ed agli ordini professionali per le iniziative di rispettiva competenza.

9. Restano salve le disposizioni di cui all'articolo 13 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, come sostituito dall'articolo 30 della legge 19 marzo 1990, n. 55.

10. Il Ministro del tesoro determina con proprio decreto i compensi per i componenti della commissione di cui al comma 5.