SENATO DELLA REPUBBLICA **CAMERA DEI DEPUTATI**

X LEGISLATURA

Doc. XXIII
n. 34

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

(*istituita con legge 23 marzo 1988, n. 94*)

(composta dai senatori: *Chiaromonte,* Presidente; *Cabras, Calvi,* Vice Presidenti; *Azzarà,* Segretario; *Alberti, Benassi, Cappuzzo, Corleone, Covi, Ferrara Pietro, Fontana Elio, Franza, Gambino, Imposimato, Lombardi, Murmura, Pisanò, Sartori, Sirtori, Tripodi, Vetere;* e dai deputati: *Guidetti Serra,* Segretario; *Alagna, Azzaro, Bargone, Becchi, Binetti, Cafarelli, Caria, Costa Raffaele, Forleo, Fumagalli Carulli, Lanzinger, Lo Porto, Mancini Giacomo, Mannino Antonino, Riggio, Rossi di Montelera, Umidi Sala, Vairo, Violante*)

Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere indagini sulla criminalità organizzata e, in particolare, sul riciclaggio di proventi illeciti in provincia di Milano

approvata dalla Commissione nella seduta del 22 maggio 1991

Comunicata alle Presidenze il 28 maggio 1991

ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94

---

10 - PAR - INC - 0034 - 0

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1900)

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Roma, 28 maggio 1991

Prot. n. 5500/91

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere indagini sulla criminalità organizzata e, in particolare, sul riciclaggio di proventi illeciti in provincia di Milano, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta del 22 maggio 1991.

Con i migliori saluti.

Gerardo Chiaromonte

All.c.s.

Onorevole
Sen. Dott. Prof. Giovanni SPADOLINI
Presidente del
Senato della Repubblica

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 28 maggio 1991

Prot. n. 5501/91

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere indagini sulla criminalità organizzata e, in particolare, sul riciclaggio di proventi illeciti in provincia di Milano, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta del 22 maggio 1991.

Con i migliori saluti.

Gerardo Chiaromonte

All.c.s.

Onorevole
Dott. Prof. Leonilde IOTTI
Presidente della
Camera dei deputati

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

RELAZIONE SULLE RISULTANZE DELL'ATTIVITA' DEL GRUPPO DI LAVORO INCARICATO DI SVOLGERE INDAGINI SULLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E, IN PARTICOLARE, SUL RICICLAGGIO DI PROVENTI ILLECITI IN PROVINCIA DI MILANO

I

Sin dal 4 luglio 1990, nell'approvare la relazione sull'esito del sopralluogo effettuato a Milano nei giorni 31 maggio e 1° giugno 1990, la Commissione, avvertita la necessità di richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo sui pericoli di infiltrazione mafiosa, oltre che nella gestione del traffico di stupefacenti e delle estorsioni anche nei settori degli appalti pubblici e dei mercati immobiliari e finanziari, si era ripromessa di tornare a Milano per ulteriori approfondimenti. Appariva necessario, infatti, acquisire elementi in ordine ai rimedi ed agli strumenti normativi idonei a combattere l'inquinamento dell'economia ed il fenomeno del riciclaggio, rivelatosi il problema principale per una piazza d'affari con notevoli potenzialità di assorbimento, occultamento e reimpiego di ingenti masse di denaro provenienti anche da attività illecite.

Con tale obiettivo un gruppo di lavoro della Commissione - composta dal Presidente, senatore Chiaromonte, dai vice presidenti, senatori Cabras e Calvi, nonché dai senatori Azzarà, Benassi, Corleone, Fontana, Sirtori e dai deputati Fumagalli Carulli, Lanzinger, Lo Porto, Umidi Sala e Violante - il 29 ed il 30 ottobre 1990 si è recato a Milano ed ha proceduto all'audizione dei principali esponenti del mondo bancario milanese (Direttore della sede di Milano della Banca d'Italia, Presidenti dell'Associazione Bancaria Italiana, dell'Associazione delle Casse di Risparmio, dell'Associazione delle aziende ordinarie di

credito, della Banca commerciale italiana, del Credito italiano, della Cassa di Risparmio per le province lombarde e della Banca popolare di Milano), dei rappresentanti dei più importanti gruppi finanziari (Assogestioni, Gestiras, Sige, I.M.I., Fininvest, Euromobiliare, Primegest, Finarte) e della Borsa (Direttore generale della Consob, Presidenti del Comitato direttivo Associazione nazionale commissari di Borsa, del Comitato direttivo e dell'Ordine degli agenti di cambio, Amministratore delegato gruppo finanziario Akros).

Obiettivo della consultazione era di sottoporre agli operatori del settore finanziario il lavoro svolto dalla Commissione in tema di riciclaggio, i cui risultati avevano formato oggetto di una relazione (Senato della Repubblica - Camera dei deputati - X Legislatura - Doc. XXIII, n. 16), approvata all'unanimità il 13 marzo 1990, e di un disegno di legge presentato da 19 senatori membri della Commissione (Atto Senato n. 2282 del 21 maggio 1990), così da raccogliere osservazioni e contributi utili alle successive discussioni in sede parlamentare.

Tutti i partecipanti alle riunioni hanno espresso apprezzamento e soddisfazione per essere stati interpellati nella fase di formazione di iniziative legislative destinate ad assumere particolare rilievo nello svolgimento della loro attività, facendo rilevare che un più frequente ricorso a questo metodo da parte del legislatore potrebbe contribuire a migliorare la qualità delle leggi la cui formulazione in questo specifico settore presenta difficoltà crescenti in relazione alla sempre maggiore complessità dei mercati e alla loro incessante evoluzione.

In generale, poi, gli operatori sentiti hanno dimostrato una matura sensibilità riguardo alla problematica trattata e hanno pienamente condiviso la necessità e l'urgenza di una efficace regolamentazione volta a prevenire e reprimere le pratiche di riciclaggio, nella consapevolezza dell'interesse anche diretto del sistema finanziario a

tutelare l'autonomia e l'integrità delle proprie gestioni rispetto ad un fenomeno che, per le gravi dimensioni che va assumendo, tende ad alterare le regole di funzionamento dei mercati, a penalizzare gli operatori più corretti e a distorcere le scelte di investimento e di allocazione delle risorse.

Tra le questioni esaminate nel corso delle riunioni, quella che maggiormente ha attirato l'attenzione degli interlocutori e che ha raccolto i più ampi consensi, praticamente generalizzati ed unanimi, è stata la disciplina delle società finanziarie tracciata dall'articolo 4 del disegno di legge n. 2282.

Il giudizio positivo degli operatori economici su tale proposta è stato motivato con la considerazione che l'assenza di regole per un comparto così importante e largamente diffuso costituisce una grave lacuna del nostro ordinamento, un varco attraverso il quale possono inserirsi comportamenti degenerativi di ogni tipo, compresi quelli legati ad infiltrazioni della criminalità organizzata.

Sul piano tecnico è stato sottolineato che questa carenza normativa, oltre a determinare rischi di instabilità nella gestione degli intermediari, costituisce un fattore di opacità nei rapporti con la clientela e provoca una ingiustificata disparità - con riflessi sugli equilibri concorrenziali - nei riguardi di società svolgenti analoga attività finanziaria, ma sottoposte a vincoli per il fatto, ad esempio, di appartenere a gruppi creditizi.

Riguardo ai contenuti, da molti è stata auspicata una impostazione più penetrante e incisiva, da accompagnarsi a controlli affidati ad una autorità amministrativa di vigilanza.

Tra i suggerimenti ricevuti si ricordano i seguenti:

- il capitale minimo di costituzione andrebbe fissato in misura sufficientemente elevata per garantire una effettiva selezione nell'accesso al comparto;

- potrebbe prevedersi un sistema di coefficienti patrimoniali fondato sull'obbligo di rispettare costantemente un determinato rapporto tra il patrimonio netto e la capacità di indebitamento o, più in generale, i volumi di attività.
  E' stata anche auspicata l'introduzione di regole prudenziali, da rimettere alla determinazione di una autorità di vigilanza, basate su una ponderazione delle diverse categorie di attività a seconda del loro grado di rischiosità ai fini dell'applicazione dei coefficienti patrimoniali;

- sarebbe utile che, accanto ai controlli del collegio sindacale, venisse affidato uno specifico compito di verifica alle società di revisione, che dovrebbero pure certificare i bilanci di esercizio;

- dovrebbe essere sancita una riserva di esercizio dell'attività finanziaria alle società aventi i requisiti di legge, con la repressione dei casi di abusivismo;

- riguardo ai controlli, che secondo il disegno di legge n. 2282 dovrebbero essere svolti dal tribunale in occasione della omologazione degli atti societari, andrebbe precisato che il rispetto delle regole di settore costituisce condizione per l'iscrizione della società e degli atti ad essa relativi nel registro delle imprese.

Questi suggerimenti, miranti a rendere più stringente la disciplina proposta, sono stati accompagnati da un'altra considerazione di segno opposto, volta ad escludere dall'ambito di applicazione della disciplina stessa le cosiddette finanziarie di famiglia, restringendo quindi la portata della norma alle finanziarie che si propongono di operare con i terzi.

I consensi raccolti in ordine ad una regolamentazione puntuale degli operatori finanziari dimostrano la sicura validità dell'impostazione fin dall'inizio seguita da questa Commissione, che considera questo un punto cardine e ineliminabile per una normativa efficace e organica contro il riciclaggio.

Le indicazioni formulate dagli interlocutori attengono tutte al problema degli assetti da dare al sistema finanziario, che è fuori dalle competenze della Commissione antimafia. Obiettivo di quest'ultima è che la normativa per la prevenzione e la repressione del riciclaggio abbia carattere di completezza e che la stessa si applichi in modo omogeneo a tutti i soggetti che, operando nel campo della finanza, possono divenire anche inconsapevolmente veicolo di pratiche di riciclaggio.

Le risultanze della visita di Milano confermano quindi la necessità che, in attesa di una disciplina organica degli operatori finanziari, mirata alle specifiche esigenze di stabilità del settore e di buon funzionamento dei mercati, venga introdotta al più presto una disciplina minimale, fondata su regole chiare di diritto privato, assistite da sanzioni penali per i casi di inosservanza più gravi, più stringenti rispetto alle regole di diritto comune applicabili alle società commerciali. Una disciplina di diritto privato di questo genere assicurerebbe correttezza di gestione, trasparenza nei comportamenti con la clientela e maggiore affidabilità complessiva del comparto, senza

interferire con le discipline speciali e con i controlli di vigilanza esistenti o che si volessero introdurre per i singoli segmenti dell'attività finanziaria, in funzione delle specifiche esigenze che essi pongono.

Un altro argomento che nel corso degli incontri ha richiamato in grande misura l'attenzione degli interlocutori è quello che attiene al principio della collaborazione attiva che gli enti creditizi e finanziari sono chiamati a fornire nella lotta al riciclaggio.

Tale principio si trova nell'articolo 14 del disegno di legge n. 2282, laddove viene previsto un obbligo a carico degli operatori di segnalare all'autorità giudiziaria o all'autorità di polizia qualunque operazione avente caratteristiche tali da far ritenere che il denaro o i beni oggetto della stessa provengano da uno dei reati-base richiamati dall'articolo 648 bis del codice penale (riciclaggio).

Su questo argomento il dibattito è stato vivace e si sono registrate posizioni diversificate. In particolare, nell'ambito del gruppo dei banchieri sono state manifestate perplessità sul piano pratico-applicativo, sia per la difficoltà di ricondurre il "sospetto" a circostanze oggettive idonee a costituire il presupposto per un obbligo assistito da sanzione, sia per il disagio in cui verrebbe a trovarsi il personale dipendente in presenza di situazioni non chiaramente distinguibili. Ove non si risolvessero questi problemi, potrebbe derivarne una scarsa efficacia della norma, o perché il numero delle segnalazioni sarà troppo contenuto, o perché sarà eccessivo, o perché le segnalazioni stesse non saranno significative.

E' stato tuttavia preso atto di un indirizzo che va delineandosi sempre più chiaramente in sede internazionale - si fa riferimento in particolare alle indicazioni della

task force finanziaria appositamente costituita dal gruppo dei sette maggiori Paesi industrializzati e a quelle contenute nel testo di direttiva CEE in fase di avanzata elaborazione - e che si contrappone sul piano logico all'altro possibile criterio, che è quello di registrare ed eventualmente segnalare ad un'unica banca dati in modo automatico e acritico tutte le operazioni di ammontare eccedente una determinata soglia. Certamente la collaborazione attiva rappresenta un salto di qualità nel grado di sensibilizzazione e di coinvolgimento degli operatori finanziari nella lotta al riciclaggio. Essa, inoltre, ha il pregio di contenere gli oneri, evitando l'accumulo di un volume enorme di dati, selezionando le informazioni a monte e consentendo alle autorità investigative di concentrare l'esame su quelle operazioni che meritano un effettivo approfondimento.

Tornando alle considerazioni di carattere pratico-applicativo, talune delle osservazioni svolte dagli operatori consultati appaiono senz'altro meritevoli di considerazione. Esse si sono incentrate in particolare nei seguenti punti:

- la configurazione dei presupposti dovrebbe essere il più possibile ancorata a circostanze oggettive, agevolmente desumibili, per facilitare il compito degli operatori ed evitare incertezze in sede di controlli, nell'ipotesi che successivamente all'effettuazione dell'operazione emergano elementi prima non conosciuti;
- la procedura di segnalazione andrebbe strutturata in modo tale da assicurare comportamenti responsabili e il più possibile omogenei, senza rimettere all'arbitrio di singoli dipendenti l'assunzione di iniziative che rivestono evidenti profili di delicatezza;

- il destinatario della segnalazione non dovrebbe essere l'autorità giudiziaria, considerato che l'oggetto della segnalazione stessa non sarebbe una "notitia criminis", bensì un'operazione meritevole di evidenza e di eventuali accertamenti preliminari in un'ottica conoscitiva e di prevenzione;
- le omesse segnalazioni non dovrebbero essere colpite da sanzione penale, ma al massimo da sanzione amministrativa. E' stata anche prospettata la possibilità di rendere facoltativa la segnalazione, anziché obbligatoria, analogamente a quanto avviene in Inghilterra dove essa opera come causa di giustificazione rispetto all'eventuale imputazione per favoreggiamento.

L'alternativa teorica di fondo all'impostazione dell'articolo 14 del disegno di legge n. 2282 è rappresentata come detto dalla costituzione di una banca dati (cosiddetto "cervellone") presso cui accentrare le evidenze di tutte le operazioni superiori a una soglia prefissata. Nessuno degli intervenuti ha richiamato tale soluzione la quale - a parte ogni altra considerazione in termini di fattibilità concreta e di costi in rapporto ai benefici - non potrebbe che discendere da una decisione comune a livello internazionale, quanto meno comunitario, ove si voglia evitare che risulti inefficace e penalizzante per le nostre aziende.

Dallo svolgimento complessivo del dibattito su questo argomento, tenuto anche conto dell'atteggiamento più favorevole manifestato dagli operatori finanziari e di borsa, si può trarre la ragionevole convinzione che la linea tracciata dalla Commissione, conforme come detto agli orientamenti internazionali, non incontri ostacoli insormontabili sul piano operativo, ma necessiti di

affinamento nella formulazione della norma, in considerazione anche del carattere innovativo che essa riveste. D'altro canto la stessa relazione illustrativa del disegno di legge n. 2282, nel richiamare la complessità della materia, presentava la proposta come aperta al contributo di tecnici ed esperti del settore e al più ampio e fecondo confronto parlamentare.

Nel corso degli incontri sono stati anche esaminati altri aspetti di una possibile normativa anti-riciclaggio, che sinteticamente si riportano di seguito.

Giudizi complessivamente favorevoli sono stati espressi sul contenuto dell'articolo 5 del disegno di legge n. 2282 in materia di abusivismo bancario, che integra la disposizione di diritto penale di cui all'articolo 29 della legge 19 marzo 1990, n. 55, con un meccanismo volto ad espellere dal mercato gli operatori non autorizzati senza doverne attendere l'insolvenza per dichiarare il fallimento quando ormai i danni per i creditori si sono consumati. E' stata anzi prospettata l'opportunità di estendere la portata della norma in modo da reprimere qualunque forma di abusivismo finanziario e di sollecitazione del pubblico risparmio effettuata in violazione delle prescrizioni di legge.

Analogo apprezzamento è stato manifestato nei riguardi della disposizione dell'articolo 13 del disegno di legge n. 2282 che regola le forme di collaborazione a condizioni di reciprocità tra le autorità italiane e le corrispondenti autorità di stati esteri ai fini della lotta al riciclaggio.

Non si sono, poi, registrate obiezioni in ordine alle disposizioni penali di cui agli articoli 1 e 2 del disegno di legge n. 2282 portanti modifiche agli articoli 648-bis (riciclaggio) e 648-ter (impiego di proventi illeciti) del codice penale. Rispetto a quanto previsto dalla legge n. 55

del 1990, la proposta mira come noto a rendere punibili anche gli "atti diretti" a riciclare, senza richiedere necessariamente la materiale sostituzione dei beni per la configurazione della fattispecie delittuosa, e inoltre ad ampliare la sfera del reato-presupposto che, oltre al traffico di stupefacenti, dovrebbe comprendere altre condotte illecite tipiche della criminalità organizzata.

Nessun rilievo è stato formulato neppure per la parte degli articoli da 6 a 11 del disegno di legge n. 2282, riguardante i contenuti della disciplina anti-riciclaggio da applicare uniformemente a tutti gli enti creditizi e finanziari. Tali norme prevedono, tra l'altro, l'istituzione di un archivio unico informatico presso i singoli enti per la raccolta ordinata e aggiornata dei dati relativi alle operazioni soggette a registrazione.

Altri argomenti non contemplati nel disegno di legge n. 2282 sono stati sollevati dai partecipanti alle riunioni e hanno formato oggetto di riflessione e proposte. Essi riguardano principalmente:

- la limitazione nell'uso del contante. La materia, come noto, ha formato oggetto di uno specifico disegno di legge governativo. Tutti gli intervenuti si sono espressi a favore di tale limitazione in relazione ai gravi rischi e inconvenienti derivanti dai pagamenti per contanti. E' stata anche prospettata l'ipotesi che la disciplina si fondi, anziché su divieti formali, su un sistema di incentivi e disincentivi, idoneo a favorire la diffusione dei mezzi di pagamento sostitutivi del contante;
- la trasparenza degli assetti proprietari delle società per azioni. La proposta, mirante a consentire l'individuazione della persona fisica cui fa capo il

controllo effettivo della società, scaturisce dalla considerazione che nel nostro sistema si sono andate moltiplicando le tecniche di interposizione nei collegamenti societari, per cui in alcuni casi riesce praticamente impossibile risalire all'effettiva proprietà sulla base degli strumenti conoscitivi disponibili. La proposta merita di essere ricordata in questa sede, ove si consideri che gli investimenti di carattere finanziario rappresentano in genere una tappa intermedia nell'impiego dei capitali illeciti, i quali tendono presumibilmente a indirizzarsi in prospettiva verso investimenti di natura reale, rappresentanti dalla proprietà di imprese operanti nei diversi settori dell'industria, del commercio e dei servizi.

Si è molto insistito, infine, da parte di tutti gli operatori consultati sull'esigenza che il Parlamento approvi in tempi brevi alcune leggi di fondamentale importanza per il corretto funzionamento dei mercati, come ad esempio quelle per la regolamentazione delle OPA e per la repressione dell'insider trading, oltre naturalmente a quella sulle SIM.

Tutto il materiale ed i documenti acquisiti sono stati in prosieguo inviati in esame alla Commissione Finanze e Tesoro della Camera dei deputati, impegnata nell'esame, ai fini della conversione in legge, del decreto-legge n. 2 del 4 gennaio 1991, recante provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e per prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a scopi di riciclaggio.

Il Parlamento è tuttora impegnato a discutere un decreto-legge del governo in materia di riciclaggio. Si ritiene perciò di fare cosa utile rendendo pubbliche, come

allegate a questa relazione, le note che sono pervenute alla Commissione parlamentare antimafia in relazione, appunto, ai vari problemi connessi a una lotta efficace contro il riciclaggio. Si allegano:

a) nota del dottor Roberto Mazzotta, presidente della Cassa di Risparmio delle Province lombarde;

b) osservazioni del dottor Piero Schlesinger, presidente della Banca Popolare di Milano;

c) nota del dottor Alfio Noto, direttore della filiale di Milano della Banca d'Italia;

d) nota del Nucleo regionale di Polizia tributaria di Milano della Guardia di finanza;

e) nota del dottor Francesco Micheli della Finarte;

f) nota del professor Tancredi Bianchi, presidente dell'associazione Nazionale delle Aziende ordinarie di credito;

g) nota del dottor Sergio Siglienti, presidente della Banca Commerciale italiana;

h) nota del dottor Bruno Pazzi, presidente della Commissione nazionale per le Società e la Borsa.

II

L'interesse primario della Commissione per il suo sopralluogo a Milano sulle questioni del riciclaggio era dato dal fatto che la provincia di Milano, con le sue 8.000 società finanziarie e le 173.000 società commerciali registrate, è certamente la piazza economico-finanziaria ove è più agevole occultare la provenienza dei profitti illeciti per la facilità degli operatori di mimetizzarsi.

Ma l'interesse della Commissione non poteva limitarsi solo a questo problema, pur decisivo.

L'accertata tendenza dell'evoluzione delle grosse organizzazioni criminali a passare dalla fase eminentemente predatoria (caratterizzata da violenze primordiali) e da quella parassitaria (sequestri di persona, estorsioni, controllo dei mercati all'ingrosso) all'infiltrazione nelle istituzioni e nei loro apparati attraverso forme di inserimento nell'economia legale, nei centri programmatici di spesa pubblica e privata, nelle amministrazioni pubbliche e addirittura nella politica attiva, fu avvertita come ben presente anche a Milano sin dal primo sopralluogo, come risulta dalla relazione del luglio 1990.

Per questo, il gruppo di lavoro della Commissione non poteva non occuparsi delle questioni relative ad indagini in corso ("operazione fior di loto" e "Duomo connection"), svolte rispettivamente dalla Questura di Milano e dai carabinieri di Milano e Monza e coordinate dalla Procura della Repubblica.

La Commissione non ha inteso, con il suo viaggio a Milano, e non intende in alcun modo interferire con l'azione della magistratura. Esprime però l'augurio che i magistrati inquirenti riescano a fare rapidamente piena luce su questioni delicate, anche per stabilire se esistano fenomeni che possono definirsi mafiosi o se si tratti solo di episodi di corruzione, che sono però altrettanto pericolosi, in quanto possono costituire terreno di coltura per infiltrazioni anche di tipo mafioso nella pubblica amministrazione.

Appare opportuno precisare che a differenza di altre realtà sociali, come ad esempio quella statunitense, nell'esperienza italiana la criminalità organizzata si evolve passando dal livello primordiale a quelli successivi senza determinare la scomparsa del livello precedente.

Pertanto, le organizzazioni criminali di tipo mafioso, secondo variabili che si possono riscontrare nei diversi stadi evolutivi connessi all'acquisizione o meno del controllo del territorio, mantengono attivi tutti i livelli di attività illecite, tendendo a diversificarle e ad accentuarne o a diminuirne l'espansione, a seconda delle condizioni sociali, economiche e politiche, che consentono loro di raggiungere il maggior profitto possibile nelle varie parti del territorio nazionale.

A causa di tale complessa fenomenologia, non può meravigliare che ingenti masse di capitali, frutto di attività predatorie o parassitarie poste in essere in alcune regioni, vengano reimpiegate in attività imprenditoriali e finanziarie in altre o che la scomparsa di fenomeni estorsivi nel quartiere di una qualsiasi città possa segnare il passaggio alla parziale gestione, diretta o indiretta, degli esercizi commerciali da parte di soggetti facenti parte dell'organizzazione che controlla il territorio o, infine, che l'abbandono di pratiche di corruzione comprovi la presenza in un'amministrazione pubblica di funzionari o amministratori ormai organicamente collegati con l'organizzazione criminale.

Tale premessa appare necessaria al fine di valutare le risultanze delle indagini giudiziarie espletate di recente nell'area milanese, le più significative delle quali sono state riferite nel corso dell'audizione del Prefetto di Milano.

La Questura, dopo due anni di lavoro investigativo diretto dalla Procura della Repubblica, ha tratto in arresto, per il reato di associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti e armi, 14 persone appartenenti ad una organizzazione di calabresi operante in Milano, asseritamente collegata con il clan Morabito-Mollica di Africo (Reggio Calabria). Secondo l'accusa, costoro

avrebbero utilizzato ingenti capitali, probabilmente provenienti da sequestri di persona, per importare dall'Argentina consistenti quantitativi di cocaina, i cui proventi erano stati riciclati in Svizzera e quindi reimpiegati in società immobiliari e di altro genere con sede in Milano.

Un'altra indagine ha investito un diverso gruppo di calabresi, trapiantatosi nella provincia di Milano, accusato tra l'altro di gestire un canale di traffico di eroina con la Turchia e di reinvestire somme di denaro con tutta probabilità compendio di sequestri di persona.

Su un piano più generale Polizia di Stato e Guardia di finanza hanno tuttora in corso vasti e approfonditi accertamenti tendenti a censire le società finanziarie costituite negli ultimi dieci anni, per enucleare quelle che hanno avuto vicende societarie sospette o amministratori fittizi, magari incensurati e non abbienti, o amministratori che si siano prestati a far da intermediari per operazioni di riciclaggio di denaro provenienti da traffici illeciti.

Milano, data la sua particolare posizione geografica di vicinanza alla frontiera, è risultata altresì l'epicentro di vasti traffici di armi, legittimamente acquistate presso armerie site in territorio elvetico (ove, come è noto, non vige alcun controllo), introdotte clandestinamente nel territorio italiano, per essere poi smistate, oltre che alla malavita locale, anche ad esponenti delle organizzazioni mafiose residenti in altre regioni.

In particolare, i Carabinieri di Milano hanno sequestrato a Nola (Napoli) 24 pistole mitragliatrici e 3 pistole dirette ad un gruppo camorristico di un comune vesuviano, nonché a Firenze 15 pistole e 412 chilogrammi di hashish, destinati ad elementi della 'ndrangheta calabrese.

La Questura di Milano, con la collaborazione della polizia elvetica e della polizia di prevenzione di Roma,

dopo investigazioni e servizi di osservazione e pedinamento durati mesi, ha arrestato sette persone e sequestrato un pericolosissimo armamentario, costituito da fucili mitragliatori kalaschnikov, Uzi, Walter, Matzen, carabine, pistole automatiche e revolver, oltre al relativo copioso munizionamento, in parte diretto anche in Calabria. E' evidente, quindi, l'interscambio operativo che, per l'approvvigionamento d'armi, privilegia la zona di Milano. Tuttavia, l'indagine attraverso cui si riesce ad intravedere con maggiore chiarezza il profilo dell'economia criminale è certamente quella giornalisticamente indicata come Duomo connection.

Il primo giugno 1987 veniva ucciso a Liscate (Milano), ove trascorreva la sua latitanza, Gaetano Carollo, imputato di associazione mafiosa nel processo contro "Cosa nostra" (celebrato a Palermo) e considerato esponente di spicco della "famiglia" mafiosa del quartiere palermitano di Resuttana, strettamente collegata con quella di Corleone.

Nel 1988 i Carabinieri di Milano, nell'intento di identificare chi avesse raccolto l'eredità dei suoi affari illeciti, orientavano le indagini nei confronti del figlio Antonino, incensurato e residente ad Albairate (Milano), il quale risultava a capo di una struttura criminale, con ramificazioni in altre regioni d'Italia, dedita al traffico di ingenti quantitativi di sostanze stupefacenti (cocaina ed eroina), distribuite sulla piazza di Milano e altrove con l'ausilio di pericolosi latitanti.

Il sodalizio criminoso, secondo quanto accertato dagli inquirenti, reimpiegava i proventi illeciti in attività edilizie mediante la creazione di società finanziarie e immobiliari, 25 delle quali, tra cui la nota "Monti Immobiliare" di Milano, amministrate da Sergio Coraglia, e le altre facenti capo all'ingegnere palermitano Gaetano Nobile, presidente della Roller Caravan di Calenzano

(Firenze) e di società collegate. Il 16 maggio 1990, a seguito di obiettivi riscontri acquisiti dai carabinieri anche con l'arresto dei latitanti Gaetano La Rosa e Zacco Antonino (quest'ultimo ricercato quale responsabile della gestione della raffineria di eroina scoperta ad Alcamo, in provincia di Trapani, nel 1985) e di quattro corrieri, e con il contestuale sequestro di complessivi 18 chilogrammi di cocaina ed eroina, la magistratura di Milano emetteva 12 provvedimenti di custodia cautelare - tutti eseguiti - per associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti nei confronti di altrettanti soggetti, tra cui i citati Coraglia, Nobile e Antonino Carollo. A quest'ultimo veniva altresì notificato analogo provvedimento emesso dal giudice per le indagini preliminari di Palermo per associazione per delinquere di stampo mafioso, quale indiziato di far parte di "Cosa nostra".

Nel prosieguo delle indagini, i carabinieri acquisivano nelle sedi della 30 società, di cui erano titolari il Coraglia ed il Nobile, che apparivano fiduciari del Carollo, riscontri di contabilità in nero, che facevano presupporre l'esborso di somme di denaro non giustificabili da prestazioni lecite.

Venivano quindi indiziati dei reati di corruzione e interesse privato in atti d'ufficio tre amministratori ed otto tecnici dei comuni di Bollate, Opera, Cesano Boscone, Carugate, Rho, Liscate, in provincia di Milano, e del comune di Valleve, in provincia di Bergamo, cioè di tutti i comuni ove le società avevano realizzato insediamenti urbanistici o mantenevano interessi edilizi. Il 18 settembre 1990 veniva tratto in arresto in Austria lo jugoslavo Moncilo Nikolic, accusato di essere il corriere che trasportava il denaro dell'organizzazione.

Al momento della visita della Commissione (29-30 ottobre 1990) la Procura della Repubblica di Milano stava

indagando anche sulle irregolarità amministrative relative ad una pratica concernente la realizzazione di un complesso residenziale in un'area periferica di Milano, denominata Ronchetto sul Naviglio, per il quale la società Fincos di Firenze, tramite il suo presidente Gaetano Nobile, sostanzialmente prestanome del Carollo, aveva ottenuto l'accelerazione, tramite alcune irregolarità procedurali, dell'iter di approvazione del piano di lottizzazione e la previsione in esso di una parziale destinazione ad "uffici integrati" nell'edilizia residenziale, non più consentita a seguito dell'approvazione di alcune varianti al Piano regolatore generale.

Per tali fatti risultavano, allora, raggiunti da avvisi di garanzia per il reato di corruzione due funzionari dell'assessorato all'urbanistica, successivamente rimossi dall'ufficio, e due collaboratori esterni della Fincos.

I magistrati indagavano altresì su un episodio di presunta corruzione dell'assessore all'urbanistica del comune di Milano da parte dello stesso Carollo Antonino, sulla scorta del contenuto di intercettazioni telefoniche, che avevano svelato, peraltro, indebite pressioni genericamente esercitate dagli interessati, anche in via indiretta tramite altre persone, nei confronti di esponenti dell'amministrazione comunale di Milano per ottenere nel più breve lasso di tempo possibile l'approvazione del piano di lottizzazione Martinelli-Coppin. Tali indagini si sono concluse con decreto di archiviazione del procedimento a carico del Sindaco e con il rinvio a giudizio di tre funzionari dell'ufficio urbanistica e cinque privati per corruzione, nonché dell'assessore all'urbanistica per abuso in atti d'ufficio (con separazione ed ulteriore prosecuzione dell'istruttoria nei confronti di quest'ultimo in ordine all'ipotesi di corruzione). L'istruttoria sulla Duomo connection, che è da sottoporre alla verifica

dibattimentale, costituisce comunque uno spaccato esemplificato dei vari livelli criminali contestualmente posti in opera da parte della medesima organizzazione nell'area milanese.

Infatti l'attività investigativa preliminare ha fatto emergere:

a) l'attiva presenza di soggetti strettamente collegati ad associazioni criminali mafiose;

b) la commissione di reati di traffico di ingenti sostanze stupefacenti;

c) il reimpiego dei profitti illeciti in attività economico-finanziarie;

d) il particolare interesse per i settori immobiliari e dell'edilizia;

e) il ricorso a pratiche di corruzione o ad indebite pressioni per ottenere da parte della locale amministrazione pubblica favoritismi e vantaggi ingiusti finalizzati a speculazioni immobiliari;

f) tentativi di condizionare realtà politico-amministrative locali attraverso sistemi comunemente praticati, ma ugualmente illeciti.

Proprio per verificare il grado di sensibilizzazione politica al problema delle infiltrazioni mafiose, nonché l'apprestamento di adeguati strumenti di contrasto, oltre all'azione amministrativa del Comune di Milano in tema di scelte urbanistiche e di appalti, la delegazione della Commissione, pur nella delicatezza del momento, ben attenta a non interferire (come si è già detto) nell'azione della magistratura ma anche nelle vicende politico-amministrative in atto, ha incontrato i capigruppo del Consiglio comunale ed il Sindaco.

Quest'ultimo ha fatto presente che il Consiglio comunale aveva già da tempo (1985-1986) adottato una delibera sulla trasparenza dell'azione amministrativa

riguardante principalmente la regolamentazione delle procedure di appalto e sub-appalto.

Secondo i gruppi di opposizione la delibera, pur con le asserite limitazioni e nonostante la creazione di un ufficio-trasparenza, non aveva avuto sostanziale attuazione e la relativa delega assessoriale era stata da appena un mese affidata. Inoltre, i medesimi gruppi hanno osservato che, trattandosi di un organismo precipuamente di controllo, sarebbe stato più opportuno che l'assessore fosse prescelto tra i tecnici esterni all'amministrazione.

Il Sindaco ha tenuto a porre in rilievo che sin dal 1988 i due assessorati cui è demandata la politica del territorio (edilizia-urbanistica) avevano improntato la loro azione ad una revisione delle circolari, delle prassi e delle procedure per istituire una serie di controlli che garantissero ad ogni passaggio la trasparenza dell'azione amministrativa.

Inoltre, ha proseguito il Sindaco, in un clima di piena collaborazione con la magistratura e le forze dell'ordine, al fine di favorire una maggiore presenza ed una più decentrata distribuzione di queste ultime anche nelle zone periferiche, l'amministrazione comunale ha provveduto a destinare immobili ad uffici di polizia, a reperire alloggi per gli agenti di polizia ed aree per costruire caserme di carabinieri, a contribuire al restauro di locali utilizzati per il Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di finanza ed, infine, ad assegnare un intero palazzo di sette piani come sede per la Procura circondariale della Pretura di Milano.

Per quanto riguarda la vicenda della Duomo connection, il Sindaco ha precisato che l'approvazione del piano di lottizzazione di Ronchetto sul Naviglio non sarebbe stata in astratto in contrasto con il piano regolatore generale, ma con una precisa direttiva dell'assessore, che non avrebbe

autorizzato, tra le funzioni compatibili, la destinazione ad uffici. Tale irregolarità, a detta del Sindaco, prima che dalla magistratura è stata rilevata dall'amministrazione, che ha provveduto a revocare l'approvazione del piano di lottizzazione, allorché, a seguito delle indagini della magistratura, la società richiedente è apparsa sospetta.

Si tratterebbe, quindi, secondo il Sindaco, di irregolarità amministrative e di ipotesi di corruzione svolte ai margini dell'amministrazione, la quale comunque, a suo parere, è da considerarsi ancora sana, non oggetto di inquinamento mafioso, anche se non del tutto protetta dai relativi rischi.

Il Sindaco ha, infine, riferito che come prima ed immediata azione di contrasto a tali pericoli è stata deliberata in Giunta l'istituzione di un Comitato antimafia, che, però, in una prima fase, è stata contestata, dalle forze di opposizione, che avevano richiesto l'istituzione di una commissione d'inchiesta.

Inoltre, ha aggiunto che il Comune di Milano stava già lavorando, con una apposita commissione, per dotarsi di quegli strumenti statutari previsti dalla legge n. 142 del 1990 in relazione alla trasparenza, ai controlli sugli organi e sugli atti, e alla prevista distinzione tra controllo politico delle scelte da parte degli amministratori e gestione burocratico-amministrativa da parte dei funzionari (il termine previsto dalla legge è quello del 13 giugno 1991).

Da parte dei rappresentanti dei gruppi consiliari di opposizione si è, di contro, rilevato che l'amministrazione ha mancato di affrontare i problemi dell'eccessiva complessità dell'iter delle pratiche amministrative, dei meccanismi di controllo degli atti, delle responsabilità degli organi, delle consulenze, dei collaudi, e degli incarichi professionali.

Sono stati denunciati, dalle forze di opposizione, alcuni atteggiamenti dell'amministrazione comunale, come, ad esempio, allorché avrebbe mantenuto al suo posto dirigenziale, senza nemmeno l'inizio di un procedimento disciplinare, un funzionario dell'ufficio urbanistica, già condannato per i suoi rapporti con una grossa impresa di costruzione milanese in atto coinvolto nell'inchiesta Duomo connection per fatti similari; allorché avrebbe negato ad un consorzio pubblico l'autorizzazione a costruire (per la presenza di cave) su una certa area, poi adibita a verde pubblico e quindi trasformata in zona edificabile; allorché al di fuori delle regole e degli strumenti urbanistici, avrebbe autorizzato la costruzione di numerosi alberghi (20-30), per aumentare la ricettività della città in funzione dei campionati mondiali di calcio, senza controllarne i tempi di realizzazione e la destinazione alla straordinaria funzione per cui erano stati progettati e finanziati (soltanto un albergo era operativo al momento dell'inizio delle partite di calcio). Inoltre, da parte delle opposizioni, sono stati mossi dei rilievi ai frequenti e non sempre giustificati cambiamenti di destinazione e di uso di aree vincolate dal piano regolatore, secondo i criteri di quella che è stata da loro definita come "urbanistica contrattata". La Commissione ritiene suo dovere riportare queste affermazioni, del Sindaco e delle opposizioni pur non avendo alcuna possibilità di verificarne la fondatezza.

E' comprensibile che ove si creano convergenze di interessi tra professionisti, progettisti, collaudatori, imprenditori, funzionari e amministratori pubblici è estremamente difficile riuscire a sradicare certe prassi, a cambiare consolidate e collaudate procedure, mentre si può, di converso, favorire il radicamento mafioso se non come prassi, almeno come mentalità.

E, però, altrettanto evidente che, qualora non si definiscano regole volte a limitare discrezionalità che finiscono per tradursi a vantaggio di pochi; qualora si continuino a frazionare in inutili passaggi le procedure di formazione degli atti amministrativi, con l'effetto di disperdere in mille rivoli le responsabilità dei funzionari; qualora si insista nel trattare senza alcun ordine o criterio prefissato le pratiche amministrative, l'effetto può essere quello di ampliare gli spazi in cui possono insinuarsi operazioni illegali, corruzione, favoritismi e perversi intrecci tra affari, politica e mafia.

La presenza mafiosa non nasce dal nulla ma ha bisogno del mancato funzionamento delle istituzioni, della disponibilità alla corruzione, della complicità di una fitta rete di uomini di potere, siano essi amministratori o burocrati.

In conclusione, alla luce dei risultati delle indagini giudiziarie preliminari sugli episodi di corruzione emersi a carico di funzionari del Comune di Milano ed a seguito dell'incontro con il Sindaco e con i capigruppo del Consiglio comunale, non è consentito - e sarebbe anzi del tutto errato e fuorviante - un giudizio di generale criminalizzazione dell'amministrazione sotto il profilo dell'inquinamento mafioso, anche se non può disconoscersi che il Comune, all'atto della visita della Commissione, non appariva dotato, come del resto la gran parte dei comuni italiani, di quegli strumenti regolamentari, strutturali e personali per porre in essere una adeguata ed efficace azione di contrasto di fronte a pratiche di corruzione, al consolidarsi di interessi particolaristici ed al conseguente rischio di infiltrazioni mafiose.

Si deve, comunque, dare atto che l'allarme lanciato dalla Commissione ha trovato gli amministratori e i consiglieri comunali consapevoli dei pericoli annunciati ed impegnati ad elaborare, al di là di qualsiasi schieramento o

colore politico, strategie globali di risposta all'incalzare del fenomeno mafioso.

Un esempio di ciò è stata la costituzione (di cui si è già detto) presso il Comune di Milano di un comitato antimafia, composto da quattro consiglieri comunali, rappresentanti anche di gruppi all'opposizione, e otto tecnici esterni all'amministrazione. L'ufficio di presidenza del comitato ha illustrato alla Commissione i principali obiettivi che intende perseguire. Il primo consiste nell'attivare una ricerca storica sulle dinamiche espansive, anche recenti, del fenomeno mafioso nell'area metropolitana di Milano (comprensiva quindi anche dei comuni dell'hinterland), mentre il secondo, a carattere prioritario, si sostanzia nell'analisi presso i settori più delicati e più esposti dell'amministrazione comunale di Milano delle procedure di formazione degli atti, per verificare se corrispondono a criteri di trasparenza e se consentono degli spazi di ingiustificata discrezionalità, entro cui possano proliferare interessate pressioni o pratiche di corruzione, premesse di altri e ben più pericolosi inquinamenti.

Verranno poi forniti dal Comitato suggerimenti e direttive per diminuire la complessità e contrarre i tempi delle procedure (talvolta si contano fino a 30 passaggi), suddividerle per fasi, per ciascuna delle quali sia individuabile un responsabile, adottare criteri informatici, oggettivi ed inviolabili, per il turno di trattazione delle pratiche.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

III

Una indagine su Milano non avrebbe potuto considerarsi conclusa senza che la Commissione puntasse la propria attenzione sui comuni immediatamente contigui costituenti una vasta ed omogenea area attorno alla metropoli.

A tale scopo un gruppo di lavoro della Commissione - composto dal Presidente, senatore Chiaromonte, dai vicepresidenti, senatori Cabras e Calvi, dai senatori Azzarà e Corleone e dai deputati Ombretta Fumagalli Carulli, Lanzinger e Neide Umidi Sala - ha effettuato il 25 e 26 febbraio 1991 una terza ed ultima visita a Milano, nel corso della quale si è proceduto all'audizione del Prefetto, del Questore, del Comandante della Legione e del Gruppo carabinieri di Milano, dei Procuratori della Repubblica di Milano, Monza e Lodi, del Presidente e vicepresidenti del Comitato antimafia del Comune di Milano, dei Sindaci dei Comuni di Bollate, Cavenago d'Adda, Cesano Boscone, Cologno Monzese, Corsico, Cusano Milanino, Desio, Legnano, Limbiate, Monza, Meda, Rho, Segrate, del Presidente del Consorzio del Lodigiano, dei Presidenti del Consiglio della Giunta regionale della Lombardia ed, infine, del vicepresidente dell'Amministrazione provinciale di Milano.

A distanza di circa nove mesi dalla prima visita effettuata dalla Commissione, la provincia di Milano ha visto ridursi sempre più sensibilmente il livello generale di sicurezza pubblica, avvicinandosi progressivamente ai tassi più elevati di pericolosità criminale presenti in altre regioni ove hanno tradizionalmente sede le grandi organizzazioni di tipo mafioso.

Ad una zona centrale di Milano, caratterizzata da diffuso benessere, da un ordinato svolgersi dei rapporti sociali e da un efficace controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine, si contrappongono le aree

periferiche urbanizzate, prevalentemente ad edilizia economica e popolare, e la cintura dei comuni immediatamente adiacenti, ove il degrado sociale ed ambientale ha raggiunto livelli che destano un grave e preoccupato allarme.

A tali aree si aggiungono poi, sparsi in settori diversi del territorio metropolitano, non escluso il centro, luoghi di intensa frequentazione, quali parchi, piazze, mercati, stazioni ferroviarie e della metropolitana, scelti variamente in funzione degli interventi di volta in volta posti in essere dalle forze dell'ordine, come punti di incontro, luoghi di scambi e frequentazioni illecite, posti di ricovero notturno da parte di un cospicuo numero di disadattati, di spacciatori di sostanze stupefacenti e di criminali in genere.

Si va stendendo gradatamente su tali zone la rete di coloro che vivono di espedienti, di attività illegali, di traffici illeciti (in massima parte collegati alla tossicodipendenza) e di piccole e grandi violenze.

I sempre più elevati indici di criminalità sono indicativi della reale dimensione del fenomeno in continua ed allarmante espansione.

Fra i reati di maggiore gravità un sensibile aumento hanno fatto registrare gli omicidi che hanno raggiunto la impressionante cifra di 110, di cui 49 certamente riconducibili alla criminalità organizzata. Il dato è ancor più preoccupante se si considera che la provincia di Milano in questa macabra classifica risulta al terzo posto dopo Reggio Calabria e Napoli e prima di Catania.

Anche le rapine di un certo rilievo, cioè quegli assalti a mano armata contro banche, uffici postali, furgoni blindati, gioiellerie e portavalori, che spesso si concludono con sparatorie e feriti, dopo una costante diminuzione rilevata nei precedenti periodi, mostrano una decisa inversione di tendenza (229 nel 1989, 393 nel 1990),

nonostante il sensibile calo dell'ultimo semestre probabilmente collegato ad una maggiore presenza di forze dell'ordine sul territorio nel quadro dei servizi di ordine pubblico istituiti per i campionati mondiali di calcio prima e poi dei servizi di sicurezza attuati in funzione antiterroristica durante la guerra del Golfo.

Una analoga tendenza si riscontra per le rapine meno gravi, per i furti, gli scippi e quei reati espressione della cosiddetta microcriminalità. A fronte del netto aumento degli episodi criminosi si rileva una contrazione del numero complessivo di arrestati, fenomeno che però è in parte influenzato dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e dal venir meno della facoltà di arresto dei minori.

Nel settore delle estorsioni, ai numerosi episodi di incendio e danneggiamento di immobili, cantieri ed esercizi commerciali, non corrisponde ugual numero di denunce per richieste estorsive. E' evidente il graduale diffondersi di un clima ove l'omertà costretta si mescola all'omertà connivente, generando un pericoloso senso di sfiducia nei confronti dell'amministrazione della giustizia.

Non trascurabile ai fini dell'individuazione di nuove spinte criminogene è la presenza dei residenti extracomunitari. Infatti, ai 24 mila regolarizzati a Milano con la recente sanatoria se ne aggiungono numerosissimi che vivono nella clandestinità e non sono in grado di procurarsi un lavoro lecito, dedicandosi, nella migliore delle ipotesi, ad attività di vendita ambulante di oggetti contraffatti e, nella maggior parte dei casi, allo spaccio di sostanze stupefacenti ed al commercio di sigarette ed oggetti di contrabbando.

Dai dati forniti dalla Guardia di finanza, si registra un notevole incremento di tali reati, pari al 113,11 per cento rispetto all'anno precedente ed una sempre più

consistente partecipazione degli immigrati extracomunitari, la cui incidenza nella consumazione del totale dei reati di contrabbando e di spaccio di sostanze stupefacenti è passata dal 57,03 per cento del 1989 al 75,91 per cento nel 1990, con un incremento del numero dei soggetti del 183,6 per cento.

Una particolare attenzione merita il settore del contrabbando, che a metà degli anni '80 aveva subito in Lombardia una notevole flessione non legata soltanto a situazioni di mercato, alla repressione o a difficoltà di approvvigionamento, quanto alla sempre minore facilità di reclutare manovalanza italiana disponibile ad effettuare la vendita al minuto, oramai considerata poco remunerativa.

L'arrivo degli extracomunitari, sprovvisti di regolare occupazione e pronti ad assumersi, pur di conseguire degli immediati profitti, il rischio di sanzioni pecuniarie con scarso potere deterrente, perché non eseguibili nei confronti di nullatenenti senza fissa dimora, ha colmato questa lacuna nella parte finale della catena di distribuzione, dato che l'importazione all'ingrosso dei tabacchi lavorati esteri continua a rimanere ancora saldamente in mano ad organizzazioni comasche e varesotte.

Per quanto riguarda la droga, Milano già da molti anni, ha acquisito un ruolo preminente, in quanto costituisce il centro nodale di smistamento dei flussi di eroina provenienti dal medio oriente, di cocaina importati dal sud America e di droghe sintetiche, di recentissima formula, provenienti dal nord America.

Il settore del grande traffico di stupefacenti appare controllato da esponenti delle grosse associazioni mafiose siciliane e calabresi, in stretta collaborazione con elementi turchi, per quanto riguarda l'eroina e con elementi di origine sudamericana, per quanto concerne la cocaina.

Secondo le più recenti acquisizioni investigative, a differenza di quello dell'eroina, il mercato della cocaina non presenta un controllo monopolistico della piazza, in quanto l'importazione della sostanza avviene sia tramite rappresentanti delle organizzazioni criminali che operano direttamente in Sud America, sia tramite cittadini sudamericani che ricevono sul territorio italiano, dalle organizzazioni di provenienza, le partite di droga, con ampio mandato a trattare con i possibili acquirenti ed a cederle ai migliori offerenti.

L'entità notevole dei sequestri operati dalle tre forze di polizia (risale al Natale scorso l'ultimo di 32 kg di eroina conclusosi con un conflitto a fuoco e con l'arresto di trafficanti facenti capo al clan Musitano di Platì) e l'alto indice di mortalità per droga sono i segni esteriori di un mercato fiorente, continuamente alimentato al punto da non risentire, a riprova dell'abbondanza della sostanza disponibile, del rincaro conseguente di solito ai sequestri di ingenti quantità di stupefacenti.

Alla vendita al minuto, come già detto, contribuiscono sia cittadini stranieri, organizzati in proprio, che affiliati ad organizzazioni locali che si dedicano ad attività delinquenziali comuni.

Ad un livello intermedio operano reti di distribuzione che li riforniscono costituite da gruppi di meridionali non sempre omogenei, di origine regionale diversa (generalmente calabresi, siciliani ed in minor misura campani e di recente anche pugliesi del Salento) che gestiscono oltre al traffico di stupefacenti le bische, le scommesse clandestine, l'usura ed il recupero crediti.

Ai frequenti conflitti tra tali gruppi, determinati dal variare dei rapporti di forza e dal tentativo di allargare le loro zone di influenza territoriale, sono da attribuire (ad esempio la faida Flachì-Batti) la maggior parte degli

omicidi commessi nel 1990, localizzati quasi esclusivamente nell'area a nord della metropoli (Cesano Maderno, Limbiate, Varedo, Senago, Novate, Vimercate, Sesto San Giovanni, Triuggio).

Taluni omicidi di personaggi di più grosso spessore criminale sono invece riconducibili alle guerre di mafia che insanguinano le regioni d'origine.

Non si intendono avallare le facili generalizzazioni che semplificano l'analisi del fenomeno riducendole a posizioni manichee, né accettare l'assioma, ingiusto e fuorviante, che ove arrivano i calabresi, o i meridionali in genere, arriva la criminalità organizzata.

Gli aspetti del fenomeno sono molto più complessi: da un canto è da ritenersi impensabile che gli esponenti della criminalità organizzata di origine meridionale non abbiano trovato degli appoggi nella malavita locale; d'altro canto una numerosissima schiera di immigrati meridionali si è certamente inserita nella parte sana, onesta e laboriosa della società milanese.

A seguito dei flussi migratori degli anni '60 o costretti dall'irrogazione di misure di prevenzione, si sono trasferiti nei comuni della provincia di Milano soggetti collegati alle organizzazioni mafiose, seguiti da gruppi di famiglie, specie calabresi, che costituivano punti di riferimento e di richiamo per parenti e amici e davano origine a vere e proprie colonie.

Dal punto di vista abitativo il territorio aveva, del resto, cambiato, sin dagli anni '50 e '60, decisamente volto, quando sotto la spinta del boom economico, di grosse speculazioni edilizie e di discutibili scelte urbanistiche, erano stati costruiti complessi residenziali popolari costituenti quartieri assolutamente sproporzionati rispetto alle strutture sociali circostanti. Tali modelli insediativi, come è stato puntualmente riferito dai sindaci

ascoltati dalla Commissione, caratterizzati dall'isolamento dalla città, dalla difficile accessibilità, dal degrado edilizio, da elevati indici di affollamento, dalla particolare concentrazione di fasce sociali di origine meridionale, hanno finito con l'alimentare i fenomeni delinquenziali di tipo mafioso, ricreando in certe zone le stesse condizioni ambientali, sociali e culturali della terra d'origine.

Benché col tempo si sia provveduto ad aumentare la dotazione di servizi pubblici e siano state costruite scuole, centri culturali e sociali, l'impostazione originaria è rimasta ed è sempre più degenerato il rapporto tra quegli immigrati onesti, operosi e attivi, che si sono saputi integrare nel sistema produttivo milanese, contribuendo al suo sviluppo, ed una delinquenza che ha guastato la qualità della vita, che la sera ha imposto in talune zone un clima da coprifuoco, che alle regole di convivenza democratica ha sostituito quelle della prevaricazione e della prepotenza armata (recenti esempi: l'attentato dinamitardo al palaforum di Assago, negozi presi a fucilate a Corsico, rapine in ville private con sequestro temporaneo degli abitanti a Meda, fucilate contro l'ufficio del segretario della Democrazia cristiana di Desio).

Non si può disconoscere che la forte concentrazione di nuclei familiari in piccoli comuni costituisce una naturale forza elettorale, capace a volte di modificare i preesistenti equilibri e di consentire l'accesso a cariche rappresentative.

Ad esempio, nel comune di Vimercate operano famiglie di origine calabrese, con elementi inseriti nell'attività edilizia come piccoli e medi imprenditori, le quali svolgono, a livello locale, anche attività politica che consente loro di avere influenza sulla numerosa colonia calabrese ivi insediatasi. Situazioni analoghe si registrano

nei comuni di S. Angelo Lodigiano, Lodivecchio, Solerano e Bareggio, dove l'insediamento nelle amministrazioni comunali di personaggi di origine calabrese è più numeroso. Taluni dei sindaci dei comuni dell'hinterland milanese hanno riferito di episodi altamente significativi sotto il profilo dei pericoli cui sono esposte le amministrazioni locali.

Innanzitutto non sono infrequenti i cambiamenti di destinazione delle aree da verde agricolo o da zona industriale dismessa a zona residenziale. Ove, come a Cologno Monzese, vi è carenza di aree edificabili gli arricchimenti improvvisi si indirizzano maggiormente verso investimenti nel settore commerciale (catene di negozi, supermercati). Proprio in tale comune un funzionario, capo del settore edilizia, è stato sospeso dall'amministrazione.

A Desio, ove risultano insediate, tra l'altro, comunità originarie di Campobello di Licata (Agrigento) e di Porto San Salvo (Catanzaro), il piano regolatore generale è stato per ben due volte bocciato dagli organi di controllo per le reciproche accuse di interessi particolaristici da parte dei consiglieri comunali. Sempre a Desio, ma anche a Vimercate, sono stati segnalati alcuni tentativi di infiltrazione in sezioni di partiti politici da parte di persone sospette di collegamenti col mondo criminale (si è già riferito che l'ufficio del segretario locale di un partito politico è stato fatto segno di colpi d'arma da fuoco a scopo di intimidazione).

Nel medesimo comune si è verificato, nel corso di una gara d'appalto, un episodio di turbativa d'asta che la magistratura milanese ha concluso con l'applicazione dell'amnistia.

A Vimercate sono stati uccisi due calabresi che svolgevano attività edilizia e risultavano avere collegamenti con ambienti politici.

A Segrate alcune ditte affidatarie di appalti concessi dalla precedente amministrazione sono state sostituite da un'unica impresa che riesce ad aggiudicarsi tutti gli appalti pubblici.

A Monza operano nel campo degli appalti due gruppi di imprese che evitano di entrare in concorrenza e si spartiscono equamente le aggiudicazioni delle gare e le relative risorse pubbliche.

A Bollate, un ex sindaco, secondo le indagini svolte dalla magistratura, avrebbe ricevuto dei compensi per attività di intermediazione nella ricerca e nell'acquisto di aree per conto della società Monti Immobiliare, oggetto delle indagini sulla Duomo connection.

Nelle medesime indagini per similari attività o per presunte irregolarità amministrative sono stati coinvolti altri amministratori e tecnici dei comuni (oltre a Bollate, Cesano Boscone, Carugate, Opera, Rho, Liscate) ove avevano interessi edilizi le società inquisite. In merito non risulta essere stato adottato, però, alcun provvedimento della magistratura milanese.

Tutti i sindaci hanno, poi, manifestato l'estrema difficoltà di prevenire le infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici, dato che molto spesso l'accordo tra le imprese, antecedente alla procedura della scelta del contraente, rende vana qualsiasi precauzione; appare problematico attribuire successivamente la responsabilità di tale scelta sugli amministratori, i quali non hanno altro strumento, per poter estromettere legittimamente alcune imprese, se non quello dell'esito negativo della certificazione antimafia.

Su questi due delicatissimi punti, quello degli appalti e della certificazione antimafia, la Commissione ha già istituito un gruppo di lavoro incaricato di formulare

proposte volte a dare maggiore efficacia all'attività di prevenzione e controllo.

A tal proposito, sul piano locale, sono già sorte talune lodevoli iniziative come l'istituzione da parte dell'amministrazione provinciale di un osservatorio permanente sulla trasparenza che così si fornirà di una banca dati consultabile da tutte le amministrazioni locali ed anche dai cittadini; in essa saranno inseriti tutti gli elementi relativi alle ditte appaltatrici e subappaltatrici, ai consorzi, alle cooperative, alle ditte fornitrici e così via, in modo da far emergere distorsioni del mercato, situazioni di monopolio, imprese non affidabili per abbandono dei lavori, amministratori che fanno parte di più enti o consorzi, dichiarazioni patrimoniali e autocertificazioni degli amministratori e dei funzionari, eccetera.

I rappresentanti della Regione Lombardia hanno manifestato il proposito di istituire un'Agenzia permanente che funzioni da osservatorio del fenomeno su tutto il territorio regionale, nonché l'ufficio del difensore civico, come organismo di controllo a tutela del cittadino.

Allorché, come è auspicabile, tutte le amministrazioni locali daranno piena applicazione alla legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, sia sotto il profilo della trasparenza, che del controllo degli atti e degli organi, approvando gli statuti entro il prossimo 12 giugno, si renderanno effettivi gli enunciati principi della separazione tra la fase delle scelte politiche e quella dell'attuazione amministrativa, della trasparenza, di un maggior rigore nei controlli sugli atti e sugli organi.

Tali norme statutarie in materia di appalti pubblici potranno così raccordarsi con le direttive della Comunità economica europea e garantire la massima concorrenzialità

tra gli imprenditori non soltanto sul piano formale ma anche sostanziale.

L'utilizzazione sempre più frequente delle conferenze dei servizi, infine, renderà più celeri le procedure autorizzative di opere pubbliche da parte di enti diversi.

IV

La magistratura penale, rappresentata dai Procuratori della Repubblica di Milano, Monza e Lodi, ha confermato le analisi della fenomenologia criminale effettuate dai vertici delle forze dell'ordine, ribadendo, come già avvenuto in occasione delle precedenti visite, che con le incombenze e le competenze previste dal nuovo codice, ma soprattutto con la cronica carenza di uomini, mezzi e strutture è molto difficile, se non addirittura impossibile, attuare una valida azione di contrasto nei confronti della criminalità organizzata, che presuppone e richiede pazienti investigazioni e meditate analisi, che non si ha il tempo di fare.

Sotto questo profilo le istituite sezioni di polizia giudiziaria alle dirette dipendenze funzionali della magistratura non hanno dato risultati apprezzabili per la obiettiva carenza degli uomini, sia dal punto di vista numerico che professionale, (cui, peraltro, non sono riconosciuti incentivi, come la funzione di comando, per il coordinamento delle squadre), nonché per la necessità di adibirli a funzioni, come la notifica di atti urgenti o l'assistenza, proprie del personale amministrativo.

Forse è per tali carenze che non hanno trovato sviluppi processuali o ulteriori approfondimenti talune interessanti

indagini svolte dai carabinieri sulla presenza di elementi che controllano all'interno dell'Ortomercato milanese la distribuzione di merce di scarto, diffusa poi come di prima scelta dai venditori ambulanti, ovvero sulla gestione delle scommesse clandestine e sulle connesse manipolazioni dei risultati delle corse ippiche effettuate da altri elementi, con un giro di affari di svariati miliardi, all'interno dell'ippodromo milanese di San Siro e di altri dell'Italia centro-settentrionale.

Altre indagini, tuttora in corso, hanno altresì evidenziato le possibilità di mimetizzazione offerte alla criminalità organizzata da un tessuto sociale ricco di imprese e la tendenza di essa ad infiltrarsi nel mercato mobiliare e finanziario, attraverso l'acquisto tramite prestanomi di società spesso in dissesto, che vengono poi risanate con aumenti di capitali provenienti da attività illecite.

Recenti indagini hanno accertato che, per evitare il pericolo che anche attraverso prestanomi si possa risalire al soggetto interessato, il controllo delle società si è fatto più sofisticato, nel senso che la criminalità instaura rapporti diretti e basati soltanto sulla fiducia (connubio tra intimidazione ed interessi reciproci), con affermati imprenditori, i quali utilizzano tali finanziamenti a costo zero, salvo doverli rendere a richiesta, unitamente alla percentuale dei profitti realizzati.

Le ipotesi di infiltrazione nel mercato borsistico milanese, in mancanza di qualsiasi riscontro, non può che rimanere una congettura. E' opinione diffusa che la Guardia di finanza e la magistratura dovrebbero indagare sul denaro che affluisce alla borsa di Milano tramite gli agenti di cambio che da tempo hanno in tutte le province siciliane rappresentanze e remissioni per il commercio dei titoli. Appare comunque indispensabile, in una zona come quella di

Milano, un rafforzamento quantitativo e qualitativo degli organici della Guardia di finanza.

Per quanto riguarda le scelte di politica giudiziaria, la magistratura milanese in precedenti incontri aveva condizionato una efficace azione di contrasto al riciclaggio alla istituzione di sensori di diretta ed immediata percezione nei punti ove transitano i flussi finanziari. La Commissione si è fatta carico di tali richieste, indicando al Parlamento la percorribilità di tale via. Nell'ultimo incontro, gli stessi magistrati hanno insistito su una metodologia investigativa che privilegi indagini mirate sul territorio e sulle persone, considerato, peraltro, che un sistema di controllo dei flussi finanziari sarà impraticabile al fine di seguire le tracce dei proventi illeciti, in prospettiva della unificazione dei mercati europei, se non adottato da tutti i Paesi. E' quindi ancora in atto una ricerca delle strategie più efficaci per perseguire, sul piano giudiziario, il fenomeno complesso del riciclaggio. Questa ricerca è resa più difficile (come è stato lamentato dagli stessi magistrati) dalla impossibilità di costruire, con i mezzi personali e strumentali a disposizione delle forze dell'ordine, un esaustivo quadro generale di riferimento per le investigazioni nell'ambito delle attività delinquenziali comuni ed economiche della criminalità organizzata nella Provincia di Milano. I magistrati, però, non hanno tanto manifestato una precisa scelta di politica giudiziaria, quanto hanno voluto rappresentare le intrinseche difficoltà da superare, nelle attuali carenti condizioni, per iniziare indagini generiche senza precise notizie di reato, ma dirette piuttosto alla ricerca di tali notizie.

Il giudizio circa la risposta istituzionale delle forze dell'ordine è complessivamente positivo e di apprezzamento dell'impegno con cui si assolve quotidianamente al compito

di tutela della sicurezza pubblica, tuttavia non può sottacersi la evidente insufficienza della azione soprattutto nell'area periferica di Milano e nei comuni dell'hinterland milanese, nella Brianza e nel Lodigiano, ove si sono riprodotte condizioni economico-culturali e sociali che favoriscono l'espansione del fenomeno criminale e mafioso in particolare.

La tradizionale vocazione di Milano ad imporsi come città europea, specie in vista dei prossimi sviluppi comunitari, non potrà mantenersi se la sua area metropolitana non verrà resa vivibile in ogni sua parte.

Se è vero che per prevenire le manifestazioni della criminalità non si può e non si deve procedere alla militarizzazione del territorio, è altrettanto vero che una maggiore presenza di forze di polizia, così come è avvenuto per emergenze straordinarie, se non elimina, contribuisce a limitare la microcriminalità, la cui azione di aggressione alla persona e al patrimonio, in maniera più immediata rispetto al riciclaggio, è percepita dal cittadino come attentato alla sua sicurezza.

Di contro la strategia di lotta alla criminalità organizzata, la quale tende ad infiltrarsi sul tessuto economico e sociale, non può che basarsi prevalentemente sull'attività informativa ed investigativa.

In tale ottica, per indagare sui reati associativi e sui fenomeni di riciclaggio, occorre una elevata qualificazione professionale anche nel settore economico-giudiziario sia dei magistrati che delle forze di polizia (e della Guardia di finanza), i quali hanno concordemente chiesto di essere lasciati liberi da altri compiti istituzionali per dedicarsi in gruppi affiatati e strettamente collegati a tale complessa e specifica attività. La constatazione, storicamente accertata, della dinamicità del fenomeno mafioso e della capacità di

adattarsi rapidamente alle peculiarità delle condizioni ambientali per sfruttarne il massimo profitto col minimo rischio e per sfuggire a misure e controlli predisposti per altre realtà, deve indurre l'apparato pubblico a predisporre una unitaria, coerente ed efficace azione di contrasto.

Il Prefetto di Milano ha inviato ai Sindaci e sottoposto alla Commissione un progetto di strategia globale, che va apprezzato perché non privilegia unicamente la repressione ed il controllo del territorio, bensì prevede un quadro di interventi più ampi e coinvolgenti anche le istituzioni locali e la società civile.

E', quindi, preliminare la costituzione di nuovi insediamenti e il rafforzamento di quelli esistenti sia per l'arma dei carabinieri che per la polizia che per la Guardia di finanza non solo nell'area periferica milanese, ma anche nei comuni della provincia di Milano. Il Prefetto ha proposto la istituzione di 35 tra stazioni dei carabinieri ed uffici di polizia nelle aree interessate. Non appena saranno disponibili le nuove strutture si dovrà richiedere un ulteriore rafforzamento (almeno mille uomini) degli organici della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri.

Per completare la presenza di uomini sul territorio si dovranno non solo ricoprire i posti vuoti, ma adeguare gli organici dei vigili urbani agli incrementi della popolazione residente, in modo da potere istituire la figura del vigile di quartiere.

Inoltre, si prevede di rafforzare le strutture edilizie giudiziarie e di attuare un progetto di costruzione di almeno 10.000 alloggi per pubblici dipendenti.

Per mantenere un costante raccordo tra Stato e poteri locali si suggerisce l'istituzione di una conferenza permanente per l'esame congiunto di tutte le tematiche di comune interesse, nonché l'intervento del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica nei comuni

della Provincia, ove si verifichino particolari situazioni concernenti la sicurezza pubblica, con la partecipazione dei Sindaci.

Per contribuire a migliorare la situazione sociale ed ambientale, il Prefetto suggerisce l'istituzione nel comune di Milano di un assessorato per il risanamento delle periferie, che potrebbe impegnarsi anche nel campo delle politiche per i cittadini extracomunitari e per i nomadi e per iniziare una efficace e coordinata azione di prevenzione e di recupero dei tossicodipendenti.

Per favorire la trasparenza amministrativa, infine, sfruttando la particolare occasione fornita dall'attuazione della legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento degli enti locali, si dovrebbero predisporre gli statuti degli enti locali secondo regole di trasparenza e di buon governo, stabilendo, fra l'altro, una regolamentazione degli appalti pubblici che ne preveda l'aggiudicazione solo sulla base di progetti esecutivi (e non di massima), di cui siano certi i costi sulla base di capitolati e prezziari redatti dagli uffici tecnici dello Stato, di modo che il prezzo convenuto ed i tempi di consegna siano assolutamente immodificabili ed eventuali inadempimenti siano sanzionati con la rescissione del contratto e con l'esecuzione delle opere residue da parte di altra impresa a spese di quella inadempiente.

In conclusione, il diffondersi della criminalità organizzata a Milano e nei comuni della sua area metropolitana è grave e preoccupante.

Tutti i dati e gli elementi raccolti dalla Commissione non devono, però, tradursi in messaggi allarmistici, ma in pacate riflessioni che evitino di sottovalutare la serietà della situazione.

Gli orientamenti esposti nella prima relazione della Commissione approvata il 4 luglio 1990 hanno trovato piena

conferma in fatti obiettivi che testimoniano la tendenza all'espandersi del fenomeno mafioso.

La Commissione intende responsabilmente richiamare l'attenzione del Parlamento e del governo, sul fatto che se il fenomeno mafioso non è riuscito ad estendere ancora il suo controllo sul territorio di questa provincia, tuttavia la sua presenza in termini concreti di episodi di violenza criminale, di diffusa intimidazione, di omertà, di soggezione, di interessate pressioni, di corruzione amministrativa è in più parti avvertita, come è stato riscontrato dalla ricchezza di fatti, circostanze ed elementi obiettivi concordemente riferiti dal Prefetto, dai magistrati, dal Sindaco e dai consiglieri comunali di Milano, e dai quindici sindaci di altrettanti comuni dell'hinterland. La presenza di gruppi organizzati localmente crea allarme e pericolo soprattutto allorché si assiste a scontri e a faide sanguinarie e ciò anche se non si è creata quella rete di collegamenti totalizzante che indica l'avvenuto radicamento del tessuto connettivo mafioso.

I sindaci, con estrema schiettezza e senza enfatizzazioni, hanno denunciato numerosi fatti sintomatici di isolati tentativi di infiltrazione nelle amministrazioni locali, nelle unità sanitarie locali, nella burocrazia, nelle sezioni dei partiti politici, offrendo, con dignitosa consapevolezza dei rischi potenziali, con alto senso di responsabilità e con la coscienza della gravità dei possibili sviluppi negativi, una piena collaborazione.

Bisogna dare atto a tali amministratori che unanimemente, pur essendo di posizioni politiche diverse, hanno mostrato la precisa volontà di impegnarsi nella lotta alla mafia, lavorando insieme alle autorità dello Stato.

Già questo atteggiamento culturale, arricchito da concertate proposte e seri intenti di prevenzione, di

trasparenza, di celerità, di buona amministrazione, di riconquista dei campi propri della politica, costituisce un baluardo di resistenza, un efficace punto di contrasto contro l'ulteriore espandersi di fenomeni di criminalità organizzata.

Infatti, la lotta alla mafia è principalmente un problema di recupero di legalità attraverso la moralità degli uomini che rappresentano le istituzioni. Chi non riesce a creare una barriera alla corruzione, mostra già una disponibilità all'infiltrazione mafiosa.

Nonostante i dati della criminalità relativi a Milano siano ormai vicini a quelli di città con tradizionale presenza mafiosa, non è condivisibile alcuna assimilazione delle diverse realtà sociali. La delinquenza organizzata a Milano e nel suo hinterland ancora oggi non gode, infatti, di una base di illegalità, né di un consenso di sociale, pur essendosi creata, nella cittadinanza, una generale atmosfera d'insicurezza.

ALLEGATI:

a) nota del dottor Roberto Mazzotta, presidente della Cassa di Risparmio delle Province lombarde; pag. 50

b) osservazioni del dottor Piero Schlesinger, presidente della Banca Popolare di Milano; pag. 73

c) nota del dottor Alfio Noto, direttore della filiale di Milano della Banca d'Italia; pag. 77

d) nota del Nucleo regionale di Polizia tributaria di Milano della Guardia di finanza; pag. 87

e) nota del dottor Francesco Micheli della Finarte; pag. 103

f) nota del professor Tancredi Bianchi, presidente dell'associazione Nazionale delle Aziende ordinarie di credito; pag. 108

g) nota del dottor Sergio Siglienti, presidente della Banca Commerciale italiana; pag. 113

h) nota del dottor Bruno Pazzi, presidente della Commissione nazionale per le Società e la Borsa. pag. 116

CASSA DI RISPARMIO
DELLE PROVINCIE LOMBARDE
MILANO

IL PRESIDENTE

All. a)

Milano, 23 ottobre 1990

Preg.mo Senatore,

in relazione alla Sua lettera del 28 giugno scorso, abbiamo effettuato un'analisi dei tre disegni di legge relativi al riciclaggio di proventi illeciti (atto Senato n. 2282; atto Camera n. 4964; atto Camera n. 4718) ed in proposito formuliamo le osservazioni di cui all'allegato. Abbiamo interessato al problema anche il Mediocredito Lombardo, che ha predisposto le osservazioni contenute nell'allegato 2).

Nella speranza di aver fornito elementi utili per scelte che concernono un problema della massima importanza, porgiamo i più cordiali saluti.

(Dott. Roberto Mazzotta)

Preg.mo Senatore
Gerardo Chiaromonte
Presidente Commissione
Parlamentare d'Inchiesta
sul Fenomeno della Mafia
Senato della Repubblica
Camera dei Deputati
R O M A

DISEGNI DI LEGGE GIACENTI IN PARLAMENTO IN MATERIA DI RICICLAGGIO DI PROVENTI ILLECITI

Disegno di legge del Senato, n. 2282

Sembra riprendere i concetti della vigente legge n. 55, ampliandone la portata.

In particolare:

* viene data una definizione di "società finanziaria" delineandone i profili formali;

* vengono in genere accentuate le responsabilità civili e penali di chi non ottempera alle disposizioni di legge in materia di riciclaggio;

* viene notevolmente ampliata l'operatività aziendale in ordine all'identificazione della clientela e alla registrazione dei relativi dati:

  - l'identificazione è estesa a tutte le operazioni di importo superiore ad un certo limite (comprende, ad esempio le operazioni di bonifico, giriconto, le operazioni disposte con addebito in c/c, ecc., attualmente escluse).

    Tale ampliamento, a parità di limite di importo, determina ovviamente un notevole carico operativo aggiuntivo che sembrerebbe sproporzionato rispetto alla prevedibile utilità; si tratta infatti nella quasi totalità di operazioni di cui rimane comunque traccia documentale reperibile.

    E' al riguardo importante che venga chiarito se per "operazioni di qualsiasi natura" debbano intendersi quelle che determinano veri e propri trasferimenti di somme (escluse per esempio operazioni come il rinnovo di titoli amministrati scaduti, concessioni di affidamento, acquisizioni o rilasci di garanzia, ecc.);

  - è disposta la creazione e la gestione di un archivio

elettronico centralizzato a livello Istituto per la raccolta dei dati di cui sopra.

Il che presuppone l'approntamento di una specifica procedura elettronica (è al riguardo rilevante il fatto che l'applicazione della norma è prevista a partire dal 90° giorno dalla data di entrata in vigore della legge);

- è ripristinata la segnalazione nominativa all'UIC delle operazioni estero di importo superiore ad un determinato limite.

Anche in questo caso si possono realizzare nuovi carichi operativi per le Dipendenze e la necessità di interventi procedurali.

Assolutamente nuova e importante appare infine l'introduzione dell'Istituto dell'obbligo di segnalazione all'Autorità Giudiziaria delle operazioni "oggettivamente" (?) anomale e per la quali possa sospettarsi un collegamento con pratiche di riciclaggio.

Al riguardo si manifestano perplessità circa la possibilità di una corrente pratica applicazione della norma stanti le probabili difficoltà di indiviadazione dei parametri "oggettivi" cui poter far riferimento.

Disegno di legge della Camera, n. 4364

Introduce due nuovi concetti di indubbia rilevanza:

* la costituzione di una "banca dati" a livello nazionale cui far confluire i dati:

  - identificativi della clientela che compie le operazioni che comportano la movimentazione di denaro o di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo, nonchè di titoli di credito ed assimilati;

  - delle movimentazioni finanziarie relative ai singoli clienti che abbiano, nell'arco del trimestre, superato l'importo complessivo di Lit. 200.000.000;

* l'obbligo di pagamento delle somme superiori a Lit. 10.000.000 a mezzo assegno (escluse banche e operatori finanziari).

Con particolare riguardo al primo punto, si osserva che, a fronte del dichiarato intento di gestire a livello nazionale solo flussi finanziari di una certa consistenza (vedasi pag. 4 della presentazione, ultimo periodo), vengono richiesti al sistema dati relativi alle previste operazioni da rilevare (peraltro di una gamma ben più ampia rispetto all'attuale) per qualsiasi cifra, con l'utilizzo di uno specifico modulo ministeriale che prevede, tra gli altri dati, anche la raccolta del codice fiscale del cliente.

Ne conseguirebbe pertanto un pesantissimo carico operativo che, anche in questo caso, sembra spoporzionato rispetto all'utilità prevenibile in quanto si tratta in genere di operazioni la cui documentazione appare facilmente reperibile.

Di non facile comprensione appare anche la norma relativa all'obbligo di segnalare all' "Agenzia" anche le movimentazioni finanziarie (?) relative ai singoli soggetti che superano complessimante i 200 milioni di lire nel trimestre.

Resta inoltre inteso che le suddette segnalazioni all' "Agenzia" presuppongono, anche in questo caso, la predisposizione di apposite procedure elettroniche (per tali

adeguamenti tecnici viene concesso un anno di tempo dalla data di entrata in vigore della legge).

Vengono in genere accentuate le responsabilita civili e penali di chi non ottempera alle disposizioni di legge di cui trattasi.

Disegno di legge della Camera, n. 4718

In analogia con il disegno di legge n. 4364, prevede:

* l'obbligo di utilizzare, per i pagamenti e le riscossioni di importo superiore a Lit. 10.000.000, mezzi di pagamento diversi dalla moneta.

  Non si fa cenno in questo caso all'esenzione dall'obbligo delle banche e degli altri operatori finanziari;

* l'istituzione di un Centro Elaborazione Dati a livello nazionale per la raccolta delle informazioni (non vengono forniti dettagli circa le modalità operative di trasmissione dei dati).

Stabilisce inoltre, in analogia con il disegno di legge del Senato n. 2282, l'obbligo per il personale addetto all'identificazione della clientela, di denunciare alla Autorità Giudiziaria le operazioni anomale.

Viene poi introdotto l'obbligo, che però non dovrebbe riguardare le banche e gli altri operatori sottoposti all'obbligo dell'identificazione della clientela, di scambiare tra le parti, per contratti di importo superiore a 50 milioni di lire, una dichiarazione scritta dalla quale risultino gli estremi identificativi degli interessati, la loro estraneità a procedimenti o provvedimenti e se gli stessi stanno operando per conto di terzi.

Vengono fissate pesanti sanzioni civili e penali per chi disattende le nuove norme.

NOTE DI RAFFRONTO DEI DISEGNI DI LEGGE GIACENTI IN PARLAMENTO CON LE VIGENTI DISPOSIZIONI

OPERATIVITA' PER LA QUALE E' RICHIESTA L'IDENTIFICAZIONE DEL CLIENTE

* Disposizioni vigenti (Legge 19 marzo 1990 n. 55)

- Movimentazione o trasmissione di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo (denaro, assegni bancari, assegni circolari e simili) per importi superiori a Lit. 20.000.000.

- Operazioni di tale tipo anche di importi inferiori, ma complessivamente superiori a Lit. 20.000.000, se compiute nella stessa giornata e riferibili allo stesso soggetto.

* Disegno di legge del Senato, n. 2282

Operazioni di qualsiasi natura di importo superiore al limite che verrà fissato con apposito decreto. Vengono altresì ripristinate le segnalzioni nominative all'UIC per le operazioni estero di importo superiore al limite che verrà fissato con apposito decreto.

* Disegni di legge della Camera, n. 4364

Tutte le operazioni che comportano la movimentazione di denaro o di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo, nonchè di titoli di credito ed assimilati, per qualsiasi cifra.

Di fatto, dovrebbe ricomprendersi qualsiasi tipo di "movimentazione finanziaria". Ciò in considerazione delle segnalazioni dovute all'apposita costituenda "Agenzia", così come indicato nel seguente punto "Registrazioni e segnalazioni".

* Disegno di legge della Camera, n. 4718

Come l'attuale.

REGISTRAZIONI E SEGNALAZIONI

* Disposizioni vigenti (Legge 19 marzo 1990 n. 55)

- I dati identificativi del cliente devono essere trascritti su apposito registro (da tenere a livello di unità operativa) o risultare da altra scrittura formata anche a mezzo di sistemi elettrocontabili.

- Deve inoltre essere raccolta una specifica dichiarazione scritta da parte di chi opera per conto di terzi.

* Disegno di legge del Senato, n. 2282

- Trascrizione dei dati identificativi con modalità analoghe a quelle attualmente previste.

- Raccolta degli stessi dati in un archivio elettronico centralizzato a livello azienda.

- Per le operazioni di cui sopra, che non appaiono correlate alla capacità economica o all'attività svolta dal cliente, vi è l'obbligo della segnalazione da parte del responsabile dell'unità operativa al Direttore Generale (o al Funzionario a ciò incaricato) il quale, se non dispone di elementi aggiuntivi che giustificano l'operazione, dovrà effettuare la segnalazione all'Autorità Giudiziaria o di P.S.

* Disegno di legge della Camera, n. 4364

- I dati identificativi del cliente (ed eventualmente di chi opera per suo conto), compreso il codice fiscale, devono essere trascritti su specifico modulo ministeriale ed essere comunicati, con periodicità trimestrale, all'apposita Agenzia istituita presso la Presidenza del Consiglio, a mezzo di supporti magnetici.

- All'Agenzia debbono essere altresì comunicati con le stesse modalità, le movimentazioni finanziarie, relative ai singoli soggetti, per un importo complessivo superiore a 200 milioni di lire effettuate nell'arco temporale di un trimestre solare, ancorchè provenienti da singole operazioni di importo inferiore a 20 milioni di lire.

* Disegno di legge della Camera, n. 4718

I dati identificativi del cliente devono essere segnalati ad un Centro Elaborazione Dati presso il Ministero del Tesoro.

Allo stesso Centro confluirebbero le informazioni nominative relative alle operazioni estero, allo scambio delle dichiarazioni per contratti superiori a Lit. 50.000.000 e quelle connesse all'esercizio dell'attività finanziaria.

Non sono fissate le procedure per la raccolta delle informazioni che formeranno oggetto di specifico regolamento da emanare entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

OBBLIGO DI PAGAMENTO CON MEZZI DIVERSI DAL CONTANTE

* Disposizioni vigenti (Legge 19 marzo 1990, n. 55)

Nessun obbligo

* Disegno di legge del Senato, n. 2282

Nessun obbligo

* Disegno di legge della Camera, n. 4364

Qualsiasi operazione, eseguita presso soggetti diversi da uffici postali, banche, società fiduciarie, istituti o società esercenti la raccolta del risparmio o l'intermediazione finanziaria, operatori di borsa ed altri operatori finanziari, comportante il pagamento di una somma per importo pari o superiore a Lit. 10.000.000, deve essere effettuata esclusivamente a mezzo di assegno bancario o postale, o a mezzo di carta di credito.

* Disegno di legge della Camera, n. 4718

Qualsiasi operazione di pagamento o riscossione di valore superiore a Lit. 10.000.000, deve essere eseguita con mezzi di pagamento diversi dalla moneta (Modifica dell'Art. 1277 del codice civile).

RESPONSABILITA' CIVILI E PENALI - SANZIONI

* Disposizioni vigenti (Legge 19 marzo 1990, n. 55)

- "...chiunque ostacola l'identificazione ..... è punitó con la reclusione da 4 a 12 anni e con la multa da 2 a 30 milioni. La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale";

- "salvo che il fatto costituisca un più grave reato, il personale incaricato dell'operazione, che contravviene alle disposizioni precedenti, è punito con la multa da 5 a 25 milioni di lire".

* Disegno di legge del Senato, n. 2282

- Vengono riprese le responsabilità civili e penali vigenti. Peraltro, il concetto di riciclaggio viene esteso ai beni rivenienti non solo da sequestri di persona e traffico di stupefacenti, ma anche da operazioni riferibili alla criminalità organizzata (traffico d'armi, scommesse clandestine, ecc.) e viene prevista la confisca dei beni oggetto del riciclaggio.

- Sono fissati specifici obblighi per il Collegio Sindacale di vigilanza sull'osservanza delle norme.

- Vengono fissate ammende pecuniarie a carico dei responsabili che omettano le previste segnalazioni di operazioni anomale.

* Disegno di legge della Camera, n. 4364

- Per chi ostacoli l'accertamento dell'origine, il ritrovamento o il sequestro del denaro oggetto del riciclaggio è punito con la reclusione da 5 a 12 anni e con la multa da 2 a 50 milioni;

- "salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, i soggetti incaricati delle operazioni che contravvengono alle disposizioni sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 200.000 a lire 2.000.000".

- E prevista la confisca dei valori oggetto del riciclaggio.

- Anche in questo disegno di legge viene allargato il concetto di riciclaggio ricomprendendo i beni rivenienti da attività della criminalità organizzata.

* Disegno di legge della Camera, n. 4718

- Non vengono apportate modifiche alle attuali sanzioni per chi ostacola l'identificazione.

- Vengono fissate sanzioni civili e penali per chi:

  . non si attiene all'obbligo di utilizzare, quando previsto, mezzi di pagamento diversi dal contante;

  . comunica o fa uso delle informazioni fornite al CED Ministeriale;

  . viola l'obbligo della segnalazione delle operazioni "anomale".

DEFINIZIONE DI SOCIETA' FINANZIARIA

* Disposizioni vigenti (Legge 19 marzo 1990 n. 55)

Non viene data una vera definizione ma un elenco di chi deve essere considerato "operatore finanziario e di borsa" (D.M. 4.7.1990);

* Disegno di legge del Senato, n. 2282

L'Art. 4 le definisce "le società aventi come attività prevalente la concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, l'assunzione di partecipazioni, la compravendita, il possesso, la gestione ed il collocamento di valori mobiliari".

Viene inoltre prevista una disciplina minimale di tali società (forma, capitale minimo, requisiti degli amministratori, ecc.).

* Disegno di legge della Camera, n. 4364

Non definisce le società finanziarie ma semplicemente attribuisce l'obbligo dell'identificazione oltre che agli Uffici Postali e alle banche, alle società fiduciarie, agli istituti o società esercenti la raccolta del risparmio o l'intermediazione finanziaria, agli operatori di borsa ed altri operatori finanziari.

* Disegno di legge della Camera, n. 4718

Non definisce le società finanziarie ma fa obbligo:

- a chi esercita attività di finanziamento;

- alle società che svolgono quale attività esclusiva o prevalente l'assunzione di partecipazioni in altre società o enti;

- a chiunque partecipa ad una società che esercita attività di cui ai due punti precedenti in misura superiore al 2% del capitale (1% per cooperative)

di darne comunicazione scritta al CED presso il Ministero del Tesoro.

OBBLIGO DI SCAMBIO DI DICHIARAZIONE PER CONTRATTI DI IMPORTO SUPERIORE AD UN DETERMINATO LIMITE

* Disposizioni vigenti (Legge 19 marzo 1990, n. 55)

Nessun obbligo

* Disegno di legge del Senato, n. 2282

Nessun obbligo

* Disegno di legge della Camera, n. 4364

Nessun obbligo

* Disegno di legge della Camera, n. 4718

Viene introdotto l'obbligo di scambiare tra le parti, per qualsiasi tipo di contratto di importo superiore a Lit. 50.000.000, una dischiarazione scritta dalla quale risultino:

- le loro complete generalità ed i codici fiscali;
- l'insussistenza a loro carico di procedimenti o provvedimenti di applicazione di misure preventive;
- se stiano contraendo per conto di altri e, in caso affermativo, le complete generalità di questi e l'insussistenza a carico dei medesimi di provvedimenti o procedimenti.

Da tali incombenze sembrano escluse le banche e gli altri operatori che la vigente legge sottopone all'obbligo dell'identificazione nonchè le stesse operazioni che attualmente vengono registrate in base alla vigente legge 19 marzo 1990, n. 55.

CONSIDERAZIONI FINALI

Si formulano, infine, le seguenti considerazioni:

* Questioni di carattere operativo connesse con l'identificazione della clientela.

  E' importante che vengano chiaramente delineati i tipi di operazioni che richiedono l'identificazione e la registrazione secondo le modalità previste nella normativa in questione e che il relativo limite venga ponderatamente fissato.

  A tale ultimo proposito si ritiene necessario evitare soglie di rilevazione troppo basse e prevedere invece l'esenzione per operazioni che non comportano trasferimento di ricchezza tra differenti soggetti (reinvestimento di titoli scaduti, concessioni di linee di credito, rilascio o assunzione di garanzie, ecc., che da una parte non comportano, appunto, trasferimenti di ricchezza e dall'altra risultano ugualmente evidenziate nelle normali scritture della banca). Il moltiplicarsi delle operazioni oggetto di rilevazione rischierebbe di vanificare, di fatto, l'efficacia del provvedimento e di determinare, nel comtempo, la paralisi dell'attività bancaria.

* Rapporti nominativi.

  L'individuazione delle persone che, in quanto titolari o delegati, operano in via continuativa su rapporti nominativi secondo le modalità previste dalla normativa anti riciclaggio - invece che secondo le modalità usuali - costituisce un notevole ostacolo alla correntezza operativa senza che si intravveda una correlativa utilità. Occorre ricordare che la loro identificazione costituisce in ogni caso un preciso dovere della banca, pena l'obbligo del risarcimento del danno.

  In particolare dovrebbe potersi evitare di ritirare la dichiarazione scritta con la quale si attesta di operare per conto del titolare del rapporto nominativo quando si tratta di persone che, per definizione, operano appunto per conto di detto titolare in quanto delegati o procuratori.

In tal caso il semplice riferimento al rapporto nominativo sembrerebbe sufficiente ad individuare con certezza i soggetti cui attribuire la responsabilità della disposizione impartita alla banca.

* Agenzia nazionale - procedure elettroniche.

Si ritiene che lo strumento "Agenzia nazionale" cui far confluire con strumenti informatici le segnalazioni riguardanti le identificazioni effettuate, se costituisce uno strumento di sicuro controllo, può - soprattutto se esteso a un numero sempre più ampio di operazioni - dare luogo a probabili negative conseguenze nell'operatività complessiva delle banche, tenuto conto che così si perverrebbe alla pressochè generalizzata rimozione del segreto bancario.

Si avverte, comunque, che l'attivazione di procedure elettroniche atte alla costituzione di archivi, alla loro gestione ed al trasferimento di dati può richiedere tempi ben più lunghi di quelli ipotizzati.

* Utilizzo di forme di pagamento diverse dal contante.

Sono auspicabili provvedimenti che mirino a limitare l'utilizzo del contante nelle operazioni di pagamento e di riscossione nelle transazioni tra privati e che favoriscano, invece, mezzi di pagamento diversi dal contante.

A tal fine appare da sostenere una modifica dell'art. 1277 cod. civ. Si potrebbe prevedere che i debiti pecuniari si possano estinguere oltre che con tutti i mezzi di pagamento previsti dalla normativa (cfr. il decreto del Ministro del Tesoro 3.5.1990) anche con quelli previsti dalle consuetudini (accrediti in conto, carte di credito, pagamenti telematici) espressi in moneta avente corso legale nello Stato al tempo del pagamento e per il suo valore nominale; tali mezzi di pagamento dovrebbero comunque essere espressamente individuati nella norma.

In caso di pagamenti con mezzi diversi dal denaro contante l'effetto solutorio avverrebbe dopo il buon fine dell'operazione, ma con decorrenza data di accredito o di pervenimento al creditore dei succitati mezzi di pagamento.

Tale norma non sembrerebbe comportare alcun sconvolgimento delle consuetudini attuali, ma consentirebbe di superare

atteggiamenti non collaborativi di singoli individui che non potrebbero più legittimamente pretendere il pagamento per contanti.

Sotto il profilo dell'obbligo del pagamento a mezzo assegni, si suggerisce di prevedere espressamente che tali assegni debbano contenere la clausola di non trasferibilità che, oltre a rendere più sicuro il pagamento, contrastando la possibilità di usare nomi di fantasia, potrebbero rendere più veloci e sicure le indagini.

22/10/1990

Legge 19 marzo 1990, n. 55

Le norme della Legge in oggetto relative ai finanziamenti agevolati hanno creato rilevanti problemi a tutti gli interessati: Imprese, Istituti, Enti agevolanti e Prefetture.

Tali problemi sono aggravati dai dubbi d'interpretazione della Legge. La circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri che li aveva in parte risolti non è accettata da tutti gli Enti agevolanti, i quali comunque hanno assunto atteggiamenti difformi tra loro, nè dalla Corte dei Conti che ritiene necessaria la presentazione almeno una volta delle certificazioni prefettizie previste dalla Legge in oggetto anche per i finanziamenti il cui atto di concessione è antecedente all'entrata in vigore della Legge stessa.

Le conseguenze per gli Istituti sono: aggravio di lavoro, ritardo nell'ottenimento delle agevolazioni e ritardo nell'incasso dei contributi.

In particolare, il Mediocredito Lombardo ha dovuto già chiedere le certificazioni prefettizie (e in molti casi anche i certificati del Tribunale o della Camera di Commercio richiesti dagli Enti agevolanti) a oltre 5.000 Imprese. Inoltre, per quanto riguarda il problema principale, quello dell'incasso dei contributi, non ha potuto ancora percepire i contributi al 30/6/1990 per circa L. 30 miliardi, relativi a finanziamenti ai sensi del D.P.R. 902/1976 e simili che negli anni precedenti riceveva in luglio e prevede difficoltà e ritardi per gli stessi contributi al 31/12 p.v., nonchè per quelli alla stessa data relativi a finanziamenti ai sensi della Legge 517/1975 e simili e della Legge 416/1981, per ulteriori L. 60 miliardi.

Per limitare le conseguenze sopra esposte il Mediocredito Lombardo ha predisposto e inviato all'ASSIREME (Associazione tra gli Istituti Regionali di Mediocredto) il testo (allegato) di un articolo che dovrebbe sotituire quello contenuto nella proposta di legge n. 4555, già approvata in sede referente dalla X^ Commissone dela Camera.

MEDIOCREDITO LOMBARDO

ART. 12

Le disposizioni di cui alla Legge 31 maggio 1965, n. 575, come modificate dalla Legge 19 marzo 1990, n. 55, devono essere interpretate come segue:

a) per le agevolazioni di cui al primo comma - lettera f) dell'art. 10 le certificazioni previste al primo comma dell'art. 10 - sexies sono richieste solo per il provvedimento di concessione; pertanto non sono richieste per le agevolazioni il cui provvedimento di concessione è anteriore all'entrata in vigore della citata Legge 19 marzo 1990, n. 55;

b) gli Enti e le Amministrazioni di cui al primo comma dell'art 10 - bis effettuano i controlli per gli adempimenti successivi al provvedimento di concessione esclusivamente sulla base delle segnalazioni che ricevono a norma del quinto comma dello stesso articolo, nonchè delle comunicazioni che le imprese beneficiarie delle agevolazioni sono tenute ad inviare loro tempestivamente in merito alle variazioni riguardanti i soggetti di cui al quarto comma dell'art. 10 - sexies; i predetti controlli non sono richiesti per le agevolazioni il cui provvedimento di concessione è anteriore all'entrata in vigore della citata legge 19 marzo 1990, n. 55.

Milano, lì 22 ottobre 1990

Disegno di legge Atto Camera n. 4364.
Misure volte a contrastare il riciclaggio del "denaro sporco" derivante dal traffico di droga e da altri proventi illeciti.

****

Si rileva soltanto che mentre a pag. 6 della Relazione alla proposta di legge si afferma che le procedure informatiche degli enti che debbono fornire informazioni alla costituenda "Agenzia" vanno modificate entro un anno dall'entrata in vigore della legge, l'art. 12 del provvedimento prevede il ben più ridotto termine di tre mesi a partire dalla stessa data e pertanto sembra necessaria una modifica per coordinare il predetto articolo con la citata Relazione.

MEDIOCREDITO LOMBARDO

CRO/pol

Milano, lì 22 ottobre 1990

Disegno di legge Atto Senato n. 2282
Disposizioni in materia di riciclaggio dei proventi illeciti

****

Oltre a quanto segnalato nel relativo appunto predisposto dagli Uffici Cariplo, si sottolinea che:

1) in merito alle disposizioni che prescrivono l'obbligo di identificare chiunque effettua presso enti creditizi operazioni di qualunque natura (nei limiti dell'importo che dovrà essere determinato) parrebbe opportuno prevedere come debbano essere disciplinate le operazioni concernenti il ricevimento o l'invio di somme (assegni) per corrispondenza o attraverso istituti specializzati per il trasporto valori;

2) l'obbligo di segnalazione delle operazioni "oggettivamente" anomale è posto a carico anche del singolo funzionario preposto all'unità operativa presso cui esse vengono effettuate ed è sanzionato con un'ammenda di ammontare da una a cinque volte il valore dell'operazione; per il pagamento dell'ammenda è prevista anche la responsabilità civile degli enti da cui il funzionario dipende, con facoltà di rivalsa: tale obbligo potrebbe generare una notevole massa di segnalazioni alle direzioni generali degli enti creditizi con la conseguenza di ulteriori aumenti di carichi operativi e connessa necessità di interventi procedurali per poter far fronte al dettato legislativo, che appare eccessivo;

3) è stato introdotto lo specifico obbligo, per i sindaci, di vigilare sull'osservanza delle norme che saranno introdotte con la nuova legge, accompagnato da quello di trasmettere all'Autorità di Vigilanza e alla Procura della Repubblica i verbali delle irregolarità riscontrate, pena, in difetto di tale trasmissione, la reclusione fino a un anno e la multa fino a due milioni: anche questo obbligo pare possa comportare la necessità di ulteriori, gravose rilevazioni e procedure, tali da consentire l'assolvimento, da parte dei sindaci, dei nuovi compiti ad essi affidati.

MEDIOCREDITO LOMBARDO

CRO/lap

Milano, 22 ottobre 1990

CAMERA DEI DEPUTATI - Proposta di legge n. 4718
Disposizioni contro il riciclaggio dei proventi di attività illecite

****

Oltre a quanto segnalato nel relativo appunto predisposto dagli Uffici Cariplo, si sottolinea che:

- viene integrato l'art. 1277 c.c. (debito di somma di denaro) con l'introduzione di un nuovo mezzo solutorio e cioè "l'accreditamento irrevocabile" di cui non sono peraltro disciplinati gli effetti e le modalità di esecuzione;

- viene introdotto l'obbligo, per il personale incaricato di identificare la clientela e per i relativi superiori gerarchici, di denunciare all'Autorità giudiziaria le operazioni finanziarie "anomale", in analogia a quanto previsto dal disegno di legge di cui all'Atto Senato n. 2282; si segnala peraltro la responsabilità penale del superiore (non meglio identificato) che non abbia impartito per iscritto le istruzioni occorrenti per valutare le operazioni "anamale" di cui sopra, il che pare inutilmente vessatorio, considerato anche che non vengono fornite indicazioni per una obiettiva definizione di tali operazioni.

MEDIOCREDITO LOMBARDO

BAC/CRO

All. b)

COMMISSIONE ANTIMAFIA

(Audizione a Milano del 29 ottobre 1990)

Osservazioni sul d.d.l. n.2282 ("Disposizioni in materia di riciclaggio dei proventi illeciti"), presentato al Senato il 21 maggio 1990.

Art. 1. Nel 2° comma del testo novellato dell'art.648-bis c.p., pur ampliando il testo attualmente in vigore, quale risulta dall'art.23 della L.19 marzo 1990, n.55, si continua ad adoperare l'ambigua espressione "esercizio di un'attività professionale", di certo equivoca e perciò poco idonea per definire un'aggravante, che dovrebbe rispondere a criteri di stretta legalità.

Art. 2. Per il nuovo art.648-ter c.p. si prevede una sanzione identica (reclusione da quattro a dodici anni) a quella prevista dall'art.648-bis per il reato di "riciclaggio": il semplice "impiego" di danaro di provenienza illecita sembra concretare una condotta criminosa meno grave di quella consistente nel compiere atti diretti a sostituire quel danaro con beni "puliti", cosicchè suscita perplessità la previsione di identità di pena.

Art. 4., comma 2°. Si stabilisce che le società finanziarie devono avere la forma di "società per azioni o a responsabilità limitata o di società cooperative". Peraltro nulla si dice per l'ipotesi che un'attività che ai sensi del 1° comma va qualificata "finanziaria" sia svolta o da una impresa individuale o da una società avente forma diversa da quelle prescritte.

Sarebbe pertanto opportuno prevedere una sanzione per chiunque (imprenditore individuale, amministratori, dirigenti) svolga attività finanziaria tramite una impresa non rientrante nei tipi rigorosamente prescritti.

Lo stesso comma in esame prevede poi che il capitale sociale di una finanziaria non possa essere inferiore a un miliardo di lire. In tal modo si fissa un requisito eguale per tutte le finanziarie, indipendentemente dalle dimensioni di ciascuna. Parrebbe più logico, pertanto, che, pur restando fermo il capitale minimo obbligatorio, si preveda inoltre l'obbligo di parametrare il capitale ad una qualche grandezza (ad es. al totale dell'attivo di bilancio).

Infine il medesimo comma stabilisce che entro due anni dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni le società finanziarie già operanti debbano procedere alle necessarie operazioni di trasformazione e di aumento del capitale sociale, perchè in caso contrario "la società è sciolta": anche questa norma sembra priva di meccanismi sanzionatori, mentre occorrerebbe prevedere specifiche pene nei confronti di imprenditori ed amministratori che non provvedano ai necessari adeguamenti ovvero, in difetto, a porre in liquidazione l'impresa.

Art. 4, comma 6°. La norma prevede un obbligo di deposito di atti presso la cancelleria del tribunale. Le condizioni di estrema difficoltà di conservazione e consultazione di atti presso le cancellerie (delle società commerciali) dei tribunali sconsigliano di lasciar accumulare pacchi di carta che nessuno sarà in grado di analizzare. Se si ritiene che le segnalazioni in oggetto possano essere utilizzate per la lotta alla criminalità organizzata, è

preferibile che vengano fatte affluire direttamente presso un ente in grado di conservarle ordinatamente a disposizione delle Autorità inquirenti.

Art. 4, comma 7°. Parrebbe opportuno esplicitare che nessun atto può essere omologato e che di nessun atto può oridnarsi l'iscrizione nel registro delle società ove risultino inadempimenti di qualsiasi tipo alle prescrizioni imposte nei precedenti commi dell'articolo.

Art. 5. Nulla si dice per il caso in cui venga svolta "abusiva attività finanziaria" (si veda supra, sub art.4, comma 2°).

Art. 5, comma 3°. Parrebbe sfuggire alla previsione della norma la raccolta di fondi rimborsabili per importi inferiori al loro valore nominale, anche se accompagnati da premi o altri benefici.

Art. 7. La massa di archivi da costituire ed alimentare rischia di restare una cattedrale (rectius: una moltitudine di cattedrali) nel deserto, se non si costituiscono apparati specializzati in grado di accedervi con frequenza e di svolgervi indagini mirate. In altre parole si tratta di vedere se gli archivi in questione siano utilizzabili solo quando aliunde sia già sorto un sospetto (come parrebbe ricavarvi dall'art.11 del d.d.l.), ovvero se possano servire proprio per promuovere analisi preordinate a farne emergere le anomalie e quindi i filoni su cui può valere la pena di approfondire le indagini.

Art. 14. Previsione di sicura illegittimità costituzionale. Scaricare sui singoli funzionari il compito - penalmente sanzionato!

- di procedere a delibazioni sommarie in ordine alla normalità o a supposte anomalie di singole operazioni, e pretendere che un quivis de populo sia tenuto ad oneri di denuncia - che di regola non incombono neppure su chi sia a conoscenza di veri e propri reati ! - di generici sospetti, appare tentativo destinato a sicuro insuccesso.

Semmai si potrebbe prevedere che i dirigenti degli "enti, società o ditte" siano tenuti (ma senza previsioni sanzionatorie) ad un onore di assistenza nella consultazione e valutazione delle notizie emergenti dagli archivi di cui al precedente art.7 da parte di Autorità di P.S. o giudiziaria.

Piero Schlesinger

All. c)

La struttura creditizia lombarda e milanese.

In linea con le trasformazioni intervenute nella domanda di servizi bancari e finanziari da parte delle imprese e dei privati, l'attività degli intermediari creditizi nella regione si è evoluta per ampiezza e tipologia operativa anche mediante l'adozione di assetti organizzativi e di gruppo tali da consentire il presidio dei nuovi mercati finanziari che si andavano sviluppando.

Nel corso dell'ultimo decennio la regione ha rafforzato, a livello di prodotto bancario tradizionale, la propria caratterizzazione quale area orientata prevalentemente ai rapporti con le imprese: rispetto al totale nazionale, al 31.12.1989, gli impieghi erogati dalle dipendenze ubicate in Lombardia sono passati dal 26,7 al 28 per cento mentre i depositi sono scesi dal 24,3 al 23,3 per cento. Nella regione il rapporto tra impieghi e depositi è salito dal 53,3 all'86,7 per cento mentre a livello nazionale l'aumento è stato più contenuto (dal 48,5 al 72,2 per cento).

Un livello ancora più elevato di tale rapporto caratterizza la provincia di Milano dove si registra a fine '89 un valore pari al 104,5 per cento. In questa provincia inoltre le prime sei banche coprono il 36,1 per cento del totale degli impieghi ed il 48,0 per cento dei depositi ad ulteriore indicazione del maggior

grado di concorrenza esistente, soprattutto sulla piazza milanese, sul mercato degli impieghi rispetto a quello della raccolta.

Le maggiori possibilità di sviluppo degli impieghi hanno indotto nel decennio l'insediamento nella regione, ed in misura ancor più elevata nella provincia di Milano, di nuove aziende di credito ed un più intenso sviluppo dei punti operativi: le aziende operanti nella regione hanno raggiunto le 197 unità di cui 163 aventi sede nella regione e ben 34 nel resto del Paese.

Le dipendenze bancarie nella regione sono salite da 2.201 a 2.881 con un incremento della quota sul totale nazionale dal 18,1 al 18,5 per cento, quelle in provincia di Milano sono passate da 869 a 1.231 con un aumento della loro quota sul totale nazionale dal 7,2 al 7,9 per cento, ponendole al 1° posto in graduatoria (il totale degli sportelli nelle provincie di Roma e di Torino si colloca rispettivamente al secondo e terzo posto con una quota pari al 5,4 ed al 3,5 per cento del totale nazionale).

Rispetto alla distribuzione a livello nazionale degli sportelli per categorie giuridiche, la regione si caratterizza per una più elevata presenza di dipendenze di Aziende di Credito Ordinario, delle Banche Popolari e delle Banche di Interesse nazionale rispettivamente con il 31,2, 24,8 e 21,8 per cento. Necessariamente più contenuta la quota degli sportelli degli Istituti di Credito di Diritto Pubblico e delle Casse di Risparmio. Peculiare è il caso delle Filiali di Banche Estere insediate per la quasi totalità (n.33) sulla piazza di Milano con

36 sportelli sui 53 complessivi a livello nazionale. Ad indicazione ulteriore della centralità della piazza finanziaria milanese, si rileva che nel capoluogo operano le dipendenze di tutte le maggiori, grandi e medie banche italiane e che la presenza di queste ultime si è andata intensificando nel recente passato.

La crescita bancaria nella regione ed in particolare verso la provincia è altresì ascrivibile alla più elevata produttività media per sportello che nonostante le numerose nuove dipendenze si mantiene su livelli significativamente più elevati della media italiana: uno sportello in provincia di Milano mediamente impiega e raccoglie rispettivamente 54 e 59 miliardi circa a fronte di una media nazionale di 25 e 40 miliardi.

Rilevante e completa è inoltre nella regione la presenza degli Istituti di Credito Speciale che indirizzano la propria attività sia verso imprese industriali medio-grandi, alle quali vengono forniti sia finanziamenti che capitali di rischio,e verso le medie e piccole imprese verso le quali l'offerta è di tipo più tradizionale ma ugualmente fondamentale per il sostegno del processo di accumulazione. Nella regione si concentra il 21,5 per cento dei crediti erogati dal complesso degli Istituti di Credito Speciale con una netta prevalenza dei finanziamenti a favore del settore manifatturiero. Nel capoluogo hanno sede quattro Istituti mobiliari di primaria rilevanza e quattro Sezioni per il credito fondiario, agrario e per le Opere Pubbliche.

Accanto al mantenimento della posizione di preminenza a livello nazionale, per quanto concerne l'offerta di servizi bancari tradizionali, le aziende di credito lombarde hanno ampliato, a livello di gruppo, la gamma dei servizi a favore della clientela per il tramite di società specializzate nei comparti del leasing, del factoring e dei servizi di merchant banking. Ciò ha consentito di preservare il rapporto con la clientela e di salvaguardare nel contempo il principio della specializzazione posto alla base del nostro sistema creditizio.

Parallelamente allo sviluppo dei servizi innovativi alle imprese, le banche lombarde hanno esteso in misura elavata la loro sfera di attività nel campo della gestione del risparmio per conto della clientela sia in via diretta sia mediante la costituzione di Società di Gestione di Fondi Comuni di Investimento: molte di tali società sono infatti di emanazione di bancaria. Al giugno di quest'anno erano operanti a livello nazionale 55 società, che attraverso 169 Fondi di Investimento, gestivano patrimoni per 50,363 miliardi di Lire; di queste 38 avevano sede nella regione e tramite 117 Fondi gestivano patrimoni per 31,610 miliardi pari al 69,2 per cento del totale nazionale.

L'adeguatezza del sistema creditizio regionale alle nuove esigenze degli operatori locali va quindi valutata in termini di capacità di mobilizzazione complessiva non solo dei diversi strumenti di finanziamento e di investimento ma sempre più di offerta di know-how finanziario specializzato sia nell'ambito del mercato interno che di quello internazionale. A quest'ultimo

riguardo le principali aziende di credito milanesi hanno rafforzato nel corso degli ultimi anni i loro punti operativi all'estero ed hanno attivamente ricercato accordi di integrazione con primarie istituzioni creditizie estere. A fine giugno quattro aziende di credito disponevano di 25 dipendenze nelle principali piazze finanziarie internazionali.

MILANO 29 OTT. 1990

ELENCO DELLE MAGGIORI, GRANDI E MEDIE AZIENDE DI CREDITO OPERANTI A MILANO AL DICEMBRE 1989

	LOCALI	NON LOCALI
MAGGIORI:	COMIT, CARIPLO	BANCA NAZIONALE DEL LAVORO, BANCO DI NAPOLI, BANCO DI ROMA, IST.B.SAN PAOLO DI TORINO, MONTE DEI PASCHI DI SIENA, CREDITO ITALIANO
GRANDI:	POPOLARE DI MILANO	BANCO DI SICILIA, NAZIONALE DELL'AGRICOLTURA, BANCA TOSCANA, BANCO DI S. SPIRITO, CASSA DI RISPARMIO DI TORINO, CASSA DI RISPARMIO DI ROMA, BANCA POPOLARE DI NOVARA
MEDIE:	BANCO AMBROVENETO, MERIT, I.B.I.	BANCO DI SARDEGNA, BANCA PROVINCIALE LOMBARDA, BANCO LARIANO, POPOLARE DI BERGAMO, CREDITO ROMAGNOLO, CASSA DI GENOVA E IMPERIA, CASSA DI PADOVA E ROVIGO

DISTRIBUZIONE DEGLI SPORTELLI BANCARI PER CATEGORIA GIURIDICA AL 31.12.79, AL 31.12.89 E RELATIVE VARIAZIONI

	PROVINCIA DI MILANO						REGIONE LOMBARDIA						ITALIA			
	31.12.79		31.12.89		Variaz. sport.		31.12.79		31.12.89		Variaz. sport.		numero di sportelli		variazione	
	numero	quota %	numero	quota %	assol.	%	numero	quota %	numero	quota %	assol.	%	31.12.79	31.12.89	assoluta	%
ICDP	71	4,24	84	3,76	13	18,31	101	6,04	126	5,64	25	24,75	1673	2.236	563	33,65
BIN	128	14,51	202	15,78	74	57,81	175	19,84	279	21,80	104	59,43	882	1.280	398	45,12
A.C.O.	312	11,13	406	11,75	94	30,13	873	31,15	1.078	31,19	205	23,48	2803	3.456	653	23,30
POPOLARI	159	7,12	238	8,40	79	49,69	545	24,42	703	24,81	158	28,99	2232	2.833	601	26,93
CASSE RISPARMIO E MONTI	151	4,35	216	5,14	65	43,05	367	10,57	482	11,47	115	31,34	3472	4.204	732	21,08
CASSE RURALI ED ARTIGIANE	26	2,63	43	2,97	17	65,38	118	11,93	171	11,83	53	44,92	989	1.446	457	46,21
FILIALI DI BANCHE ESTERE	19	67,86	36	67,92	17	89,47	19	67,86	36	67,92	17	89,47	28	53	25	89,29
IST. CENTR. CATEGORIA	1	20,00	1	20,00	0	,00	1	20,00	1	20,00	0	,00	5	5	0	0
ALTRE	2	4,00	5	7,81	3	150,00	2	4,00	5	7,81	3	150,00	50	64	14	28
TOTALE	869	7,16	1.231	7,90	362	41,66	2.201	18,14	2.881	18,50	680	30,90	12.134	15.577	3443	28,37

PROVINCIE CON IL MAGGIOR NUMERO DI SPORTELLI

	31.12.79		31.12.89	
	numero	quota %	numero	quota %
MILANO	869	7,16	1.231	7,90
ROMA	547	4,51	839	5,39
TORINO	404	3,33	551	3,54
TOTALE NAZIONALE	12134	100,00	15.577	100,00

Banca d'Italia Bollettino

NUMERO DI AZIENDE DI CREDITO OPERANTI AL 31.12.89

	In Provincia di Milano	In Lombardia
Totale	121	197
di cui aventi sede nella Regione	93	163
di cui aventi sede nella Provincia	79	

Banca d'Italia. Bollettino Statistico.

DEPOSITI ED IMPIEGHI PER SPORTELLO AL 31.12.80 ED AL 31.12.88 (MILIARDI DI LIRE)

	DEPOSITI PER SPORTELLO		IMPIEGHI PER SPORTELLO	
	31.12.80	31.12.88	31.12.80	31.12.88
PROVINCIA DI MILANO	38,366	58,997	27,852	54,190
LOMBARDIA	28,254	48,225	17,070	36,745
TOTALE ITALIA	21,851	40,025	11,445	25,389

Banca d'Italia. Bollettino Statistico.

AZIENDE CHE PRESENTANO SPORTELLI CON I PIU' ELEVATI VOLUMI DI INTERMEDIAZIONE AL DICEMBRE 1989 IN PROVINCIA DI MILANO

IMPIEGHI (in miliardi di lire)			QUOTE % SUL TOTALE
CARIPLO	L.	8.009	9,79
COMIT	L.	5.825	7,12
BANCA POPOLARE DI MILANO	L.	4.580	5,60
CREDIT	L.	4.241	5,18
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	L.	3.682	4,50
IST. BANCARIO S. PAOLO	L.	3.208	3,92
TOTALE PRIME 6 BANCHE	L.	29.545	36,10
TOTALE GENERALE	L.	81.844	100,00

DEPOSITI (in miliardi di lire)			QUOTE % SUL TOTALE
CARIPLO	L.	13.577	17,34
POPOLARE DI MILANO	L.	7.371	9,41
COMIT	L.	6.960	8,89
CREDIT	L.	4.286	5,47
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	L.	2.705	3,45
AGRICOLTURA	L.	2.689	3,43
TOTALE PRIME 6 BANCHE	L.	37.588	48,00
TOTALE GENERALE	L.	78.303	100,00

AZIENDE DI CREDITO - AMMONTARE DEGLI IMPIEGHI E DEI DEPOSITI AL 31.12.79 E 31.12.89
(in miliardi di lire)

31.12.79	IMPIEGHI	QUOTA %	DEPOSITI	QUOTA %	IMPIEGHI/DEPOSITI
Provincia di Milano	19.343	17,71	29.867	13,26	64,76
Lombardia	29.158	26,69	54.682	24,29	53,32
Italia	109.227	100,00	225.160	100,00	48,51

31.12.89	IMPIEGHI	QUOTA %	DEPOSITI	QUOTA %	IMPIEGHI/DEPOSITI
Provincia di Milano	81.844	18,17	78.303	12,56	104,52
Lombardia	126.315	28,05	145.644	23,35	86,73
Italia	450.374	100,00	623.676	100,00	72,21

Banca d'Italia. Bollettino Statistico.

ISTITUTI DI CREDITO SPECIALE - AMMONTARE DEGLI IMPIEGHI AL 31.12.79 e 31.12.89
(in miliardi di lire)

	31.12.79		31.12.89	
	IMPIEGHI	QUOTA %	IMPIEGHI	QUOTA %
Provincia di Milano	8.249	13,7	35.416	14,8
Lombardia	12.371	20,5	51.418	21,6
Italia	60.253	100,0	238.558	100,0

Banca d'Italia. Bollettino Statistico.

All. d)

Guardia di Finanza

NUCLEO REGIONALE POLIZIA TRIBUTARIA

MILANO
Via Fabio Filzi, nr. 42 - Tel.6891841 - 6888241
- Ufficio Operazioni -

LA NUOVA LEGISLAZIONE ANTIMAFIA

BREVI NOTE DI VALUTAZIONE

MILANO, ottobre 1990

S O M M A R I O

==========
==========
======
==

1. NORMATIVA ANTIMAFIA ALLA LUCE DELLE INNOVAZIONI INTRODOTTE CON LA LEGGE 19.3.1990 NR. 55.....pag. 3

2. VALUTAZIONI.....pag. 8

3. PROSPETTIVE OPERATIVE E TECNICHE DI INTERVENTO ALLA LUCE DELLA NUOVA NORMATIVA ANTIMAFIA.....pag. 12

1. NORMATIVA ANTIMAFIA ALLA LUCE DELLE INNOVAZIONI INTRODOTTE CON LA LEGGE 19.3.1990, NR. 55.

L'azione di contrasto al fenomeno della criminalità organizzata ha, allo stato, un fondamentale strumento operativo nella normativa antimafia (compendiata essenzialmente nelle leggi 575/65, 726/82, 486/88, 282/89), proprio di recente aggiornata ed adeguata alle nuove pressanti esigenze, con la legge 19.3.90, n. 55.

Alcuni degli aspetti più rilevanti delle modifiche apportate alla preesistente normativa antimafia sono:

a) la previsione normativa dei reati di riciclaggio e di "impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita" mediante la riformulazione dell'art. 648 bis C.P. e l'introduzione dell'art. 648 ter dello stesso codice.
Sotto tale aspetto , merita di essere favorevolmente sottolineata l'estensione della tipologia delle attività criminose da cui il denaro e le altre attività provengono: accanto alle vecchie ipotesi di sequestro, estorsione e rapina vengono indicate altre fattispecie quali la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, la cui assenza nel vecchio testo dell'art. 648 bis era, probabilmente, una delle cause della limitata applicazione e della scarsa operatività che tale norma ha avuto in passato nella lotta al riciclaggio.

Apprezzabile, altresì, la previsione di una nuova fattispecie penale (di cui all'art. 648 ter c.p.) che si differenzia da quella in precedenza delineata pur costituendone una specificazione.

La norma introdotta dall'art. 648 ter, che non ha precedenti nell'ordinamento penale, dovrebbe rappresentare ostacolo decisivo alla fase del "reinvestimento" degli illeciti proventi , nella quale l'organizzazione criminale punta alla immissione dei capitali, frutto dell'attività criminosa nei mercati economici e finanziari.

b) sostituzione dell'art. 2 bis della legge 575/65.

Nel quadro articolato degli strumenti d'indagine utili all'acquisizione di ogni possibile informazione sul tenore di vita e sulle disponibilità finanziarie di presunti appartenenti ad associazione di tipo mafioso o assimilate, una delle novità più significative, rispetto al previgente regime normativo, concerne la delegabilità anche alla polizia giudiziaria, oltre che alla G.diF., degli accertamenti di carattere patrimoniale.

Più esteso appare, inoltre, il contenuto delle indagini: esse, infatti, interessano anche le attività economiche esercitate dai soggetti inquisiti, onde individuarne anche le fonti di reddito.

Ampliata risulta, altresì, la sfera oggettiva degli accertamenti da svolgere, dovendo - ora - riguardare essi

anche l'eventuale percezione di contributi o mutui agevolati concessi o erogati da enti pubblici.

E' stata - ancora - prevista, quale strumento preventivo di particolare importanza, la facoltà per il Procuratore della Repubblica o il Questore di richiedere al Presidente del Tribunale competente per l'applicazione della misura di prevenzione, ancor prima dell'inizio del procedimento di prevenzione, il sequestro dei beni di sospetta provenienza.

Il sequestro cosi disposto è sottoposto a convalida, entro 30 giorni, da parte dl Tribunale.
Si è voluto, in tal modo, ovviare alla possibilità che l'indiziato di mafiosità, venuto a conoscenza di accertamenti patrimoniali a suo carico, possa adottare accorgimenti per sottrarre i propri beni alle eventuali misure, applicabili nel successivo procedimento di prevenzione.

L'anticipazione del sequestro è, peraltro, subordinata alla valutazione di una situazione di pericolo relativa ai beni stessi e della conseguente urgenza del provvedimento inibitorio.

Infine, è stata potenziata la facoltà di richiedere informazioni e copie di documentazione utili alle indagini. Da un lato, infatti, è stata prevista la delegabilità di tali compiti non solo alla polizia tributaria ma più in generale alla polizia giudiziaria, dall'altro è stato ampliato il novero dei potenziali destinatari delle richieste. Significativo, in tal senso, è il richiamo a "imprese, società ed enti di ogni tipo" al posto dell'originaria locuzione di "società fiduciarie" che molte perplessità aveva destato in sede di applicazione.

c) riassetto delle misure interdittive stabilite a carico delle persone sottoposte, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione.

Notevolmente ampliata è la sfera dei provvedimenti di concessione, autorizzazione, iscrizione o abilitazione, interdetti ai citati soggetti.
Il divieto è stato altresi esteso ad erogazioni pubbliche di contributi agevolati, di cui non potranno comunque beneficiare le persone colpite da misura di prevenzione;

d) ridisciplina, in forma più organica, del sistema di certificazione antimafia.

Elemento qualificante è l'introduzione del meccanismo dell'autocertificazione con il quale si è voluto, evidentemente, decongestionare un sistema farraginoso.
Tale innovazione è circoscritta a casi di particolare urgenza, nei quali assolve peraltro una funzione transitoria, e ad ipotesi ben individuate nelle quali si è avuto riguardo ai soggetti interessati (stipulazione di

contratti con artigiani o esercenti professioni) ovvero al contenuto valore economico (contratti, subcontratti, cessioni e cottimi di valore non superiori a cento milioni ovvero contributi, finanziamenti e altre erogazioni di valore complessivo non superiore a cinquanta milioni).
In linea più generale, è da segnalare l'ampia gamma di cautele introdotte, volte a scongiurare il pericolo di infiltrazioni mafiose successive alla stipula del contratto. In tale ottica, il nuovo meccanismo prevede l'obbligo, per le imprese aggiudicatarie, di tempestiva comunicazione dei mutamenti degli assetti proprietari, gestionali o tecnici e, nel contempo, la possibilità di verifiche in corso d'opera, a cura delle amministrazioni o enti pubblici committenti o concedenti, al fine di accertare la permanenza dei requisiti previsti dalla legge per l'affidamento dei lavori;

e) modifiche all'art.25 della legge 646/82, volte a restringere la sfera di applicabilità dell'istituto della verifica fiscale.

E' previsto, infatti, che i Nuclei di Polizia Tributaria abbiano - ora - facoltà di eseguire le verifiche della posizione fiscale dei soggetti.

E' stata, altresì, circoscritta la portata soggettiva dell'istituto: oltre alle persone oggetto di condanna anche non definitiva per il reato di cui all'art. 416 bis c.p., potranno essere sottoposti a verifica fiscale solo i soggetti colpiti da misura di prevenzione perchè indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso e assimilate.

Nella stesura precedente, viceversa, il presupposto rilevante era unicamente lo stato di sottoposto a misure di prevenzione previste dalla legge 575/65, talchè l'ambito soggettivo risultava essere oltremodo ampio, ricomprendendo anche tutte le persone indicate agli artt. 18 e 19 della legge n. 152/75, contenenti disposizioni per la tutela dell'ordine pubblico.

Vi risultavano quindi, inclusi: i soggetti coinvolti in operazioni eversive, associazioni fasciste o comunque condannati per reati concernenti armi da guerra; le persone indicate nell'art. 1, n.ri 2,3,4, della legge 1423/56 richiamato dall'art. 19 citato della legge 152/75.

In definitiva, la limitazione soggettiva dell'istituto e la facoltatività della misura hanno molto opportunamente rotto l'automatismo simmetrico " misura di prevenzione - verifica fiscale ".

Ciò consentirà di vagliare le singole situazioni e di procedere ad interventi mirati, verosimilmente più produttivi e proficui.

Notevole è pure l'aggiunta di un quinto comma all'art. 25 che risolve in senso positivo la dibattuta questione

relativa all'utilizzabilità ai fini fiscali degli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti, nell'ipotesi di revoca della misura preventiva;

f) estensione - sotto il profilo "soggettivo" - delle disposizioni antimafia, sia in ordine alle indagini ed alla applicazione delle misure di prevenzione, sia per quanto riguarda i divieti e le incapacità relative ai rapporti con la pubblica amministrazione.

La disciplina, infatti, si applicherà anche ai soggetti indiziati di appartenenza ad associazioni per delinquere volte a commettere reati in materia di sostanze stupefacenti ovvero a quelli sottoposti ad avviso del Questore, qualora si sospetti vivano dei proventi da reati di sequestro di persona.

Molto opportunamente, quindi, la sfera operativa della speciale normativa è stata estesa in modo tale da ricomprendervi anche quei fenomeni produttivi di grave allarme sociale;

g) tutela della trasparenza dell'attività della P.A..

Sono state dettate specifiche disposizioni, contenute negli artt. 15 e 16 della legge 55/90, che mirano a contrastare eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa nelle Regioni e negli Enti locali (sospensione dalle funzioni per gli amministratori colpiti da misure di prevenzione o sottoposti a procedimento penale per il reato di cui all art. 416 bis o di favoreggiamento commesso in relazione ad esso; facoltà per l'Alto Commissario o il Prefetto di richiedere interventi di controllo e sostitutivi ai competenti organi statali e regionali);

h) nuova disciplina in materia di pubblici appalti e sub-appalti.

Le norme comprendono prescrizioni assai restrittive al fine di evitare che gli appalti e soprattutto i sub-appalti si trasformino in strumenti di infiltrazione mafiosa.

Principio fondamentale è che l'aggiudicataria debba eseguire in proprio opere e lavori, costituendo il sub-appalto, cui viene equiparato il cottimo, una modalità del tutto eccezionale, soggetta ad autorizzazione caso per caso da parte dell'amministrazione, in presenza di particolari condizioni fissate dalla stessa legge.

i) l'inserimento dell'art. 640 bis c.p. che prevede il reato di "truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche"

Detta norma sanzionatoria trae origine dalla consapevolezza della presenza operativa dell'associazione mafiosa nel

campo delle attività economiche, con assunzione in proprio di funzioni produttive che mirano sovente a fruire di interventi pubblici o comunitari;

l) estensione delle facoltà di controllo, ispezione e perquisizione d'iniziativa della polizia giudiziaria.

m) nuove norme volte ad assicurare trasparenza alle attività finanziarie e creditizie.

Tra tali norme spicca quella che prevede l'obbligo di identificazione dei soggetti che compiono operazioni di trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo, di importo superiore a 20 milioni, presso uffici della pubblica amministrazione; enti creditizi; operatori finanziari e di borsa iscritti in albi o soggetti ad autorizzazione amministrativa; altri operatori finanziari e di borsa al cui capitale partecipano anche per il tramite di società controllate o di società fiduciarie o per interposta persona, enti creditizi o operatori finanziari e di borsa, iscritti in albi o soggetti ad autorizzazione amministrativa.

2. VALUTAZIONI

Nel periodo 1985-1990, il Nucleo Regionale pt di Milano ha complessivamente eseguito, ai sensi della legge antimafia:

- **nr. 66 accertamenti bancari** (di cui nr. 7 a richiesta dell'A.G. e nr. 59 a richiesta del Questore);
- **nr. 70 accertamenti patrimoniali** (di cui 9 a richiesta dell'A.G. e nr. 61 a richiesta del Questore);
- **nr. 624.421 notifiche decreti** a richiesta anche di altri Comandi del Corpo;
- **nr.40 verifiche fiscali generali ex art. 25** della legge 646/82, di cui nr. 2 ancora in corso.

Per il dettaglio vedi allegato nr. 1.

L'esame dei dati inerenti l'attività operativa nel quinquennio manifesta un'evidente tendenza decrescente, a conferma del fatto che la legge "Rognoni-La Torre", pur avendo avuto benefici effetti nei primi anni di applicazione, si è via via rivelata inadeguata all'evolversi della realtà del fenomeno mafioso, determinando l'esigenza di interventi volti a perfezionarne l'efficacia preventiva e repressiva.

Sotto tale aspetto, la nuova normativa costituisce senza dubbio un provvedimento di grande rilevanza, perchè apre nuove e più ampie prospettive di lotta alla criminalità organizzata.

In linea generale, infatti, gli strumenti offerti dalla legislazione antimafia, una volta che se ne siano verificati i presupposti, possono ritenersi sufficienti per l'esecuzione di approfondite investigazioni patrimoniali, finanziarie e reddituali.

In tale contesto, tuttavia, miglioramenti potrebbero essere apportati mediante una più puntuale disciplina e controllo dei canali di intermediazione finanziaria non bancaria.

Occorre soprattutto un vero e proprio censimento di tali collettori del risparmio (finanziarie, società di leasing e factoring, fiduciarie, gestori di titoli atipici, fondi comuni ecc.) i quali dovranno essere assimilati agli intermediari bancari quanto a regolamentazione e vigilanza.

Il rischio, in caso contrario, sarebbe quello di generare un oggettivo spostamento dei capitali illeciti dal canale bancario, ancora oggi utilizzato in larga misura, verso i settori meno disciplinati.

Più in generale sarebbe opportuna, ex art.40 della Costituzione, la istituzione di idonei controlli nella fase di costituzione e/o ampliamento delle società.

Potrebbero, per esempio, prevedersi meccanismi di autorizza-

zione da parte di organi istituzionali per ogni tipo di società in presenza di soglie minime, del genere di quella del Ministero del Tesoro oggi prevista per le S.p.A. e le società in Accomandita per Azioni costituite con capitale sociale superiore a 10 miliardi.

Ma il vero limite della strategia di contrasto oggi consentita va verosimilmente individuato nella circostanza che, attualmente, presupposto perchè si possa innescare la fase degli accertamenti patrimoniali, bancari e finanziari è che sussista l'indizio di appartenenza ad associazione mafiosa e si conoscano le persone, familiari e non, che possono agire da prestanome per conto del mafioso.

L'applicazione della legge antimafia postula cioè una fase investigativa precedente indirizzata a quei fini.

E' facile intuire come le possibilità pratiche di aggiramento siano praticamente infinite.

Si tratta, pertanto, di realizzare meccanismi che costituiscano veri e propri "osservatori" di situazioni suscettibili di successivo approfondimento.

Occorre, cioè, attivare sensori idonei a segnalare fenomeni anomali meritevoli di ulteriori indagini ed investigazioni.

L'unico mezzo per pervenire a soluzioni soddisfacenti è il completo utilizzo dell'informatica.

In tale ottica dovrebbe prevedersi di:

a) - dare finalmente pratica attuazione al **registro delle imprese** estendendo gli obblighi ad esso inerenti anche alle imprese individuali. Tutti i dati relativi alle registrazioni ed inerenti analiticamente la vita delle imprese (costituzione, aumenti di capitale, estremi di identificazione dei soci nuovi, vecchi, cessati, delibere di fusione, trasformazione, cessioni, liquidazioni ecc.) dovrebbero confluire in apposita banca dati accessibile agli organi giudiziari e/o investigativi;

- procedere ad analoga elaborazione meccanizzata di tutti i dati inerenti le **procedure concorsuali**, soprattutto prevedendo l'inserimento degli elementi di identificazione dei creditori fallimentari;

- istituire, in via meccanizzata, **la c.d. centrale dei bilanci**, ove far confluire bilanci e situazioni patrimoniali e reddituali di tutte le imprese (societarie ed individuali);

- disporre dell'**anagrafe della clientela delle banche.** Sarebbe, per esempio, sufficiente conoscere gli estremi di identificazione dei clienti ed i totali delle movimentazioni dei conti ad essi intestati (totale degli addebitamenti e degli accreditamenti), dati di cui in genere le banche sono in possesso costituendo mento di valutazione circa la bontà del rapporto.

Tale possibilità di accesso all'anagrafe bancaria determinerebbe indubbiamente un ulteriore affievolimento del segreto bancario, ma potrebbero comunque essere previsti correttivi come quello di consentire l'utilizzo dei dati solo a fini penali e/o antimafia e non anche fiscali o amministrativi.

Il raffronto ad incrocio dei dati così raccolti potrebbe aprire nuove e positive prospettive d'indagine, soprattutto nelle zone a più alta densità mafiosa.

Si pensi al soggetto persona fisica che dall'interrogazione dell'Anagrafe Tributaria figuri titolare di modesto reddito e che nel contempo sia titolare di un conto corrente che abbia evidenziato movimentazione di notevole consistenza nell'anno ed ancora compaia quale creditore in diverse procedure fallimentari di soggetti operanti in settori commerciali e/o artigianali a lui estranei.

Il sospetto che può sorgere in tal caso è che egli eserciti clandestinamente il credito, magari ad usura: se poi dovessero accertarsi rapporti di parentela, affinità o comunque collegamenti con persone indiziate di mafiosità, gli accertamenti meriterebbero ulteriori approfondimenti.

Le situazioni di interesse che potrebbero emergere da un tale tipo di rilevazione sono innumerevoli e probabilmente sfuggono anche ad una compiuta previsione.

b) Strettamente connessa alla proposta di accedere all'anagrafe bancaria, con correttivi idonei ad evitare utilizzi diversi da quelli strettamente inerenti all'attività di contrasto del riciclaggio, è la recente iniziativa assunta in Francia, con la presentazione di apposito disegno di legge, che prevede la totale eliminazione del segreto bancario solo nei confronti di un organo specializzato del Ministero dell'Economia, in modo da garantire, in particolare, la rinuncia dell'uso a scopi fiscali delle informazioni raccolte.

Mutuando tale procedura ed adattandola alla realtà italiana potrebbe ipotizzarsi la creazione di un sistema che preveda l'obbligo per le aziende di credito e gli altri operatori del settore finanziario di comunicare ad un organo centralizzato dati, elementi ed informazioni su operazioni ritenute "sospette" (per esempio deposito di rilevanti cifre da parte di persona fisica che non risulta esercitare attività economicamente adeguata in rapporto all'operazione effettuata; consistenti investimenti in titoli al portatore eseguiti da società con esigui mezzi patrimoniali e finanziari; ecc.).

c) Non è peraltro da escludere l'esistenza di forme di collusione, volontaria o forzata, da parte di funzionari o dipendenti di istituti di credito con personaggi legati ad ambienti della criminalità organizzata.

In tale quadro potrebbe assumere particolare utilità:

- avere conoscenza dei procedimenti disciplinari che abbiano interessato funzionari o dipendenti bancari, a seguito di indagini degli organi di vigilanza interna delle aziende di credito o della Banca d'Italia, e che scaturiscano da rilevate irregolarità nella gestione del credito o, più in generale, dei rapporti con la clientela;

- prevedere norme regolamentari interne che vietino a funzionari o dipendenti bancari l'esecuzione di operazioni bancarie in nome e/o per conto di terzi. Infatti, non è da escludere che proprio tali soggetti facciano da prestanome per operazioni in realtà riconducibili a soggetti malavitosi.

d) Nel settore degli investimenti immobiliari, si potrebbe prevedere:

- la creazione di un efficiente **catasto immobiliare** gestito con procedura meccanizzata;

- l'**obbligo della dichiarazione**, negli atti a rogito notarile, circa la provenienza delle disponibilità finanziarie impiegate per le compravendite immobiliari superiori a prefissate soglie minime.

  La dichiarazione di che trattasi non dovrebbe ridursi a mera clausola di stile ma dovrebbe viceversa contenere la precisa indicazione delle fonti di provenienza dei mezzi di pagamento (ad esempio: "c/c n._____, acceso presso la banca di_____";"assegno n._____ di lire_____ tratto su c/c n._____ presso la banca_____", ecc.) ed essere supportata dalle relative prove documentali da esibire ed acquisire a cura del notaio rogante.

3. PROSPETTIVE OPERATIVE E TECNICHE DI INTERVENTO ALLA LUCE DELLA NUOVA NORMATIVA ANTIMAFIA

Analizzare bilanci di società per rilevarne anomalie attraverso lo studio di appositi indici, ricostruire poste patrimoniali, finanziarie o economiche che più di altre si possano prestare ai meccanismi del riciclaggio (per esempio quelle concernenti il patrimonio immobiliare ovvero quelle che attengono ai movimenti di capitale o ancora alla produzione e/o commercializzazione di prodotti), esaminare le fonti di finanziamento per risalire alle origini, controllare operazioni bancarie anche le più tecniche e sofisticate, trattare gli aspetti valutari, sono tutte attività che fanno già parte del patrimonio di conoscenze ed esperienze del Corpo che quotidianamente affronta tali problematiche nello svolgimento della sua attività istituzionale.

La Guardia di Finanza - ed è questa una sua peculiarità - è l'unico organo di polizia economica e finanziaria e come tale ad essa compete in via prioritaria l'azione di contrasto al riciclaggio del denaro "sporco" quale forma di criminalità economica.

Ciò spiega perchè il Comando Generale, recependo in toto le finalità e linee tracciate dalla nuova legge antimafia alla cui formulazione peraltro ha concretamente contribuito con la propria attività di studio propositivo, ha provveduto - con la massima tempestività - a riorganizzare e potenziare le unità operative già da tempo impegnate nello specifico settore, in funzione dei comparti a più alto rischio di infiltrazioni mafiose.

In tale ottica è stata disposta la costituzione di "Gruppi Investigativi sulla Criminalità Organizzata" presso il Nucleo Centrale pt e gli altri Nuclei Regionali di polizia tributaria.

Compito dei "G.I.C.O." è l'individuazione dei flussi illeciti di ricchezza provenienti dal crimine organizzato, attraverso l'esecuzione di indagini finanziarie, valutarie, patrimoniali, bancarie e fiscali.

Tale attività, di iniziativa e/o a richiesta, sarà in particolare rivolta nei confronti di:

- intermediari finanziari tipici ed atipici (banche, fiduciarie, finanziarie e parafinanziarie - società di leasing, factoring e simili);

- appaltatori e sub-appaltatori di opere pubbliche;

- percettori di contributi nazionali e stranieri (particolarmente comunitari).

Nel quadro di tale strategia, il Nucleo Regionale pt di Milano, già nel luglio del corrente anno, ha elaborato uno studio finalizzato a tracciare le linee operative da seguire

praticamente nel campo specifico delle investigazioni finanziarie e patrimoniali.

In linea di principio, pur non avendo la pretesa di definire in modo esaustivo ed assoluto le possibili procedure d'intervento (ben potendo - ed è anzi auspicabile - le tecniche investigative mutare in senso evolutivo onde adeguarsi alle molteplici realtà della criminalità economica), l'attività di servizio dovrebbe dispiegarsi in tre fasi:

- una prima, caratterizzata da una prevalente **attività informativa** diretta all'acquisizione di notizie e dati utili ai fini della selezione dei soggetti economici cui rivolgere i successivi accertamenti;

- una seconda, nell'ambito della quale effettuare **controlli mirati** nei confronti delle persone fisiche e/o giuridiche come sopra individuate, attuati mediante interventi diretti presso i soggetti;

- una terza, **eventuale**, di **"pura" polizia giudiziaria** durante la quale attivare le ordinarie tecniche investigative (pedinamenti, appostamenti, rilevamenti fotografici, richieste d'intercettazione telefonica, etc.) onde acquisire elementi probatori o indiziari sufficienti ai fini dell'applicazione della normativa antimafia. Quest'ultima fase, naturalmente, presuppone che risultati concreti siano stati realizzati nelle precedenti attività.

Nell'ambito dell'**attività operativa**, notazioni specifiche meritano le prime due fasi.

Quella che ricomprende l'**attività informativa** concerne, di tutta evidenza, un'attività preliminare indispensabile per accedere a fonti idonee a fornire input operativi.

Essa deve mirare alla individuazione dei soggetti da sottoporre a successive indagini.

Senza voler codificare le possibili fonti informative da attivare ai fini del servizio, se ne citano alcune a titolo indicativo:

- notizie di operazioni sospette assunte da altre unità operative nell'esecuzione dei servizi d'istituto;

- contatti qualificati all'interno del sistema bancario, finanziario etc. Benchè sia facile ipotizzare notevole riluttanza a tale forma di "collaborazione" da parte degli intermediari di settore, non v'è dubbio che riuscire a stabilire, con le ovvie cautele del caso, rapporti riservati con essi o solo con alcuni di essi, potrebbe avere risvolti operativi di notevole interesse, ove si consideri che sono proprio tali operatori ad avere spesso diretto contatto con i soggetti attivi del riciclaggio;

- rilevamenti a campione presso uffici ed enti pubblici.
  A tale riguardo si potrebbe:

.. procedere per settori delimitati, verificando, per esempio, le posizioni di imprese (edili o immobiliari o finanziarie) nelle quali compaiano quali titolari, soci o amministratori, persone originarie di zone ad alta densità mafiosa;

.. oppure puntare l'attenzione su aziende in crisi, già sottoposte a procedure concorsuali, rilevate da soggetti - persone fisiche e/o giuridiche;

.. ovvero eseguire accertamenti preliminari "a campagna" per esempio nei confronti di società fiduciarie e finanziarie di contenuta consistenza, escludendo quelle controllate o collegate da o con enti o società pubbliche, multinazionali ovvero grandi gruppi finanziari o economici, ciò al fine di identificarne le proprietà o le partecipazioni.

La seconda fase verrebbe a realizzarsi nei controlli mirati, condotti, cioè, nei confronti di enti ed imprese e finalizzati alla ricerca di mezzi finanziari provenienti dai delitti e riciclati con la loro immissione nel sistema economico.

Essi devono assumere caratteristiche peculiari affrancandosi dalla nozione generica di ispezioni fiscali, essendo completamente diversi gli obiettivi che con tali mezzi di accertamento si vogliono cogliere, rispetto a quelli propri delle verifiche fiscali.

In primo luogo, quindi, le procedure "standardizzate" previste dalle norme regolamentari che disciplinano l'attività di verifica generale (in primis, circolare 1/1988), non palesandosi idonee allo scopo, vanno espressamente abbandonate, onde consentire un migliore impiego dei tempi tecnici a disposizione delle unità operative.

Il controllo deve essere indirizzato solo su alcune poste, preventivamente individuate, potenzialmente idonee ad accogliere flussi finanziari di dubbia provenienza.

Esso, inoltre, limitato nella sua estensione "orizzontale" alle poste di bilancio di cui al punto precedente, va condotto in modo molto approfondito, cioè "verticalizzato", nel senso che deve essere rivolto indietro negli anni fino a giungere al periodo di imposta in cui il flusso finanziario ha avuto origine allo scopo di:

- misurare l'entità della movimentazione;
- acclarare le modalità con le quali il flusso finanziario è entrato nel patrimonio sociale;
- individuare le persone giuridiche e fisiche che hanno originato l'entrata;
- valutare la "capacità contributiva" ovvero la disponibilità patrimoniale di questi soggetti per riscontrare l'originaria possibilità di dar vita al finanziamento oggetto del controllo;
- accertare l'effettiva provenienza dei mezzi finanziari;
- svolgere attività informative, anche tramite altri reparti

del Corpo o altre fonti di polizia, in merito a rapporti di parentela, affinità o comunque di contiguità con persone appartenenti o sospettate di appartenere alla delinquenza organizzata, soprattutto nel caso di persone originarie di zone notoriamente ad alta densità mafiosa.

A titolo esemplificativo, fra gli altri, dovrebbero formare oggetto di esame conti quali:

. Azionisti conto sottoscrizione (per la costituzione di società per azioni)
. Effetti passivi finanziari
. Società finanziarie c/prestiti
. Soci conto apporti
. Debiti verso società controllate, collegate o controllanti
. Obbligazionisti c/to sottoscrizione
. Debiti verso azionisti, soci, ammistratori sindaci
. Sottoscrizione c/to aumento capitale sociale
. C/to versamenti a fondo perduto o in conto capitale
. Versamenti conto copertura perdite

Sotto il profilo pratico, il controllo dei suelencati elementi patrimoniali dovrebbe essere condotto con le seguenti modalità:

- analisi delle movimentazioni del conto interessato al fine di individuare gli anni in cui si sono verificate variazioni in aumento che hanno comportato immissione di mezzi finanziari nel patrimonio sociale;

- verifica della correttezza formale, sotto il profilo civilistico-contabile-amministrativo, delle intervenute variazioni;

- individuazione delle modalità attaverso le quali i mezzi finanziari sono pervenuti all'impresa commerciale;

- identificazione delle persone che, direttamente o indirettamente, hanno fornito o conferito i predetti mezzi finanziari.

A conclusione dei controlli della specie, condotti anche su più conti del bilancio della società interessata, si acquisiscono precisi dati concernenti una o più persone fisiche (naturalmente, se dagli accertamenti preliminarmente condotti è emerso che uno stesso soggetto è cointeressato in una pluralità di imprese, il controllo potrebbe essere eseguito nei confronti di tutte le imprese, onde acclarare la posizione globale della persona in questione).

A tal punto, il controllo si sostanzia nell'appuramento della capacità contributiva e patrimoniale della persona fisica, raffrontata con l'uscita finanziaria dei mezzi conferiti o apportati nell'impresa commerciale controllata, al fine di verificarne la liceità della provenienza.

allegato 1

Guardia di Finanza

NUCLEO REGIONALE POLIZIA TRIBUTARIA
MILANO

Via Fabio Filzi, n. 42 - Tel. 6891841 - 6888241

- Ufficio Operazioni -

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. ACCERTAMENTI BANCARI ex art.2 bis L.575/65						
- a rich. del Questore	-	29	27	1	2	-
- a rich. dell'A.G.	3	-	1	2	1	-
2. ACCERTAMENTI PATRIMONIALI ex art.2 bis L.575/65						
- a rich. del Questore	1	46	9	5	-	-
- a rich. dell'A.G.	1	-	1	7	-	-
3. NOTIFICHE DI DECRETI A RICHIESTA DI ALTRI COMANDI DEL CORPO:	95.310	133.877	114.077	153.678	72.809	54.670
4. VERIFICHE FISCALI						
ex art.25 L.646/82:	5	11	4	10	-	10
- verifiche in corso:	-	-	-	-	-	2

All. e)

Finarte

Presidente
Amministratore Delegato

Milano, 30.10.1990

FRANCESCO MICHELI ALL'ANTIMAFIA:

FINANZA PIU' CONTROLLATA, NON "BLINDATA"

Sono grato all'Onorevole Commissione di avermi convocato per la presente audizione.

Spero di poter recare un contributo di esperienze e di idee, nella mia doppia qualità di rappresentante del gruppo Finarte-Sviluppo, che è operatore onnifunzionale nel campo degli investimenti finanziari, e di azionista di controllo del capitale complessivo di Interbanca, istituto esercente il credito mobiliare.

Ad appoggio dell'esposizione che verrò facendo - dopo di che mi terrò a disposizione dei quesiti che gli Onorevoli Parlamentari vorranno rivolgermi - mi permetto di distribuire fin d'ora un sintetico schema dei punti che vengono affrontati sia nelle iniziative legislative pendenti avanti al Parlamento nazionale, che nella direttiva comunitaria in materia di riciclaggio. Rammento che già il capo III della legge 19/3/1990, n. 55, è meritoriamente intervenuto su taluni aspetti del problema: 1) identificazione della clientela degli uffici pubblici, delle banche e degli intermediari tipizzati; 2) ripenalizzazione dell'abusivismo bancario; 3) introduzione di requisiti di onorabilità degli esponenti delle società fiduciarie e di gestione dei fondi comuni; 4) informazione alla Banca d'Italia sui partecipanti al capitale delle società quotate, oltre che della generalità degli enti creditizi.

Si tratta di un complesso di norme ragionevoli e di buon rilievo, che però lascia ancora scoperte zone grigie nel campo dell'intermediazione, specialmente di quella non bancaria.

E' soprattutto su queste ultime che il Legislatore deve ancora intervenire, agendo però nei limiti di un doppio vincolo oggettivo: (a) uno interno: non lasciare "zone franche", verso le quali si muoverebbero rapidamente i capitali di inconfessabile origine: e (b) uno esterno: introdurre nel nostro paese misure sostanzialmente in linea con quelle adottate dagli altri paesi comunitari.

La nostra economia finanziaria, in una parola, può ben essere più garantita, ma non per ciò deve diventare "blindata".

E' questo l'appello che il sottoscritto, imprenditore finanziario con forti interessi bancari, rivolge al Legislatore nazionale, dichiarandosi sin d'ora disponibile ad approntare, personalmente e attraverso le proprie strutture, tutti i contributi tecnici che possono venire richiesti.

Passando ad esaminare la scheda allegata, si possono fare le seguenti osservazioni su taluni dei punti che formano oggetto delle iniziative normative attualmente in corso.

La premessa è che, per il momento, soltanto il disegno di legge governativo Senato n. 2330 è in corso di esame parlamentare; nei giorni scorsi, tanto il Governo, quanto i gruppi parlamentari hanno preannunciato emendamenti.

Essa ricade nel punto n. 6 della scheda (divieto di pagamento in contanti e con valori al portatore oltre un certo limite di importo). La sua finalità è certo opportuna e urgente, ma con due cautele: che si abbia contemporaneamente la compatibilità dei modi legali di estinzione dei debiti; e che non vengano caricate sugli intermediari ulteriori ed eccessivamente onerose responsabilità di natura surrogatoria, oltre alle molte che già si hanno per collaborare con le Autorità.

In quanto agli altri punti in esame, il prioritario è probabilmente quello indicato al n. 1: occorre finalmente giungere alla definizione ordinamentale del carattere "finanziario" dell'attività di impresa, in modo tale da pervenire ad un numero cognito di società, tutte sottoposte a vigilanza governativa, al di fuori delle quali la qualifica "finanziaria" sia abusiva e pertanto penalizzata.

Inutile ritornare in questa sede sull'uso spregiudicato anche statutario, che viene oggi fatto di tale qualificazione, con frequente danno per la fede pubblica e per la credibilità delle istituzioni finanziarie che sono viceversa tipizzate.

Nel campo dei valori mobiliari, un grosso passo in avanti in direzione dell'esclusività sarà rappresentato dall'imminente legge sulle società di intermediazione mobiliare (SIM); resta però fuori l'attività finanziaria non cartolare, che potrebbe viceversa venire definita compiutamente, con effetto di ordinamento, approfittando dell'iniziativa di legge sulla trasparenza delle operazioni bancarie e finanziarie, che si trova attualmente alle battute finali presso la Commissione finanze della Camera dei Deputati.

Altro grande tema da affrontare è quello (cfr. punto n. 4 della scheda allegata) dell'imposizione agli intermediari di obblighi attivi per la denuncia all'Autorità di quelle che la proposta di direttiva definisce "operazioni insolite prive di un apparente scopo economico o di uno scopo lecito evidente".

Disposizioni al medesimo effetto, seppure con terminologia differente, si rinvengono anche nell'art. 14 del D.D.L. Senato n. 2282 Chiaromonte ("qualora non (si) riscontri(no) elementi idonei a inquadrare l'operazione nell'ambito dell'attività economica del cliente") e nell'art. 9 del DDL Camera n. 4718 Umidi Sala ("evidente sproporzione fra l'entità dell'operazione e la manifesta capacità economica di chi la effettua ovvero anomalia o straordinarietà dell'operazione medesima").

Il senso logico complessivo di queste ipotesi fattuali può anche essere chiaro, ma, pur se viene esplicitamente garantita la più totale salvaguardia giudiziaria dei denuncianti, la loro applicazione concreta comporta una somma tale di problemi da rendere comprensibile le esitazioni che si stanno palesando in sede comunitaria.

A parte i casi più macroscopici, al limite anche grotteschi, di sproporzione fra l'apparenza personale ed economica del cliente e l'entità dell'operazione, solitamente nè il personale di cassa, nè i dirigenti delle società bancarie o finanziarie possono avere altri elementi di concreto sospetto circa la provenienza del denaro, tali da giustificare razionalmente il rifiuto di eseguire l'operazione con la contestuale denuncia all'Autorità.

Si ritorna inoltre, per quanto riguarda il nostro paese, alle predette osservazioni in merito alla definizione di società finanziaria. Una norma del genere non può infatti sortire alcun effetto se, a parte la sua articolazione, non è estesa a tutti indistintamente i soggetti che svolgono attività finanziaria sul territorio.

E' infatti nozione comune e banale che il denaro in genere, e quello "sporco" in particolar modo, tende a concentrarsi dove minori sono i controlli.

C'è quindi da aggiungere che non solo, come detto sopra, i controlli devono essere efficaci presso tutta la comunità finanziaria nazionale, ma la loro estensione dovrà venire armonizzata in sede sovranazionale, così da tentare di creare ovunque, senza zone franche, "terra bruciata" per il riciclaggio.

A queste doverose condizioni preliminari, il gruppo che rappresento - e che già oggi presta la massima attenzione, anche al di là degli specifici obblighi di legge, alla qualità della propria clientela - sarà lieto di mettersi in prima fila nella lotta contro il denaro "sporco".

Abbiamo già vissuto, abbastanza di recente, l'estensione delle prime misure cautelari (identificazione della clientela; onorabilità degli esponenti; trasparenza degli assetti proprietari) dal comparto del credito a quello della finanza cognita, ossia "tipizzata". Il prossimo e decisivo passo - al quale mi permetto di esortare, attraverso gli Onorevoli Parlamentari della Commissione Antimafia, il Parlamento - consiste nell'estirpare ogni forma di incontrollato e pericoloso "abusivismo", con ciò ponendo le premesse per impedire completamente la circuitazione dei capitali di origine sospetta.

DISEGNI DI LEGGE

	S. 2282 Chiaromonte	C. 4364 Piro	C. 4718 Umidi Sala	S.2330 Governo *	PROPOSTA DIRETTIVA COM(90)106d
SOCIETA' FINANZIARIE	X		X		
COLLEGIO SINDACALE	X				
OPERAZIONI CON L'ESTERO	X		X		
DENUNCIA D'INIZIATIVA	X		X		X
CENTRO NAZIONALE DI ELABORAZIONE	X	X	X		
LIMITAZIONE CONTANTI		X	X	X	
OBBLIGAZIONI E CONTRATTI			X		
BANCHE SICILIA			X		

* = all'esame della Commissione Finanze deliberante - depositati emendamenti.

All. f)

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
AZIENDE ORDINARIE DI CREDITO

Il Presidente

20123 Milano 6-08-1990
Via Brunero, 1

Onorevole Presidente,

rispondo con ritardo, e me ne dolgo, alla Sua cortese lettera del 28 giugno decorso, giuntami nei primi giorni di luglio, al momento della mia partenza per un periodo di riposo e di vacanza.

Ho letto i tre disegni di legge (atto Camera n° 4364; atto Camera n° 4718; atto Senato n° 2282) da Lei gentilmente inviatimi.

La ringrazio, innanzi tutto, di avere interpellato l'Associazione, che ho l'onore pro tempore di presiedere, per un parere su di una materia tanto complessa e delicata.

I tre testi non sono sempre coordinati, ma si ispirano, tutti, ad alti sentimenti civili. Penso che sarà agevole, alla fine, concordare un testo unificato di proposte.

Sul piano tecnico pongo alcune poche osservazioni.

Sono dell'opinione che il "riciclaggio", o il "lavaggio" del denaro "sporco" passi solo marginalmente attraverso le banche, ove quel denaro tira a giungere già "ripulito".

La premessa del money laundering è il collocamento del dirty money in un'attività finanziaria, e in questo campo il deposito bancario, come scelta immediata, pare la strada dove si lasciano più orme, e dunque quella meno efficace.

Mi pare che l'attenzione non debba invece trascurare la copiosissima offerta di obbligazioni pubbliche, proposte all'asta due volte al mese e ogni volta per alcune decine di migliaia di miliardi. Tali valori potrebbero rappresentare un ottimo collocamento immediato, attuato attraverso canali molteplici, come certo le società finanziarie e gli intermediari in valori mobiliari (prossimamente, mi auguro, ricondotti a unità come SIM), ma anche imprese già operanti, con attività del tutto lecite, frutto anche di un precedente "riciclaggio" di denaro "sporco".

Le obbligazioni pubbliche, acquistate in emissione o anche sul mercato secondario di borsa, o ancora in contropartita del portafoglio di negoziazione di società finanziarie e di banche, anche straniere, possono avere il pregio di una maturazione prossima (due/tre o quattro mesi), sì che sono suscettibili, a quei punti, di potere essere riscosse e reinvestite nei modi più vari, assolutamente leciti.

Negli aspetti in esame pare quindi importante:

(a) che i pagamenti oltre un certo ammontare siano fatti, per qualsiasi tipo di negozio, con strumenti di regolamento diversi dal contante;

(b) che qualsiasi intermediario, creditizio e/o finanziario, accerti chi (persona fisica o giuridica) richiede il suo intervento per negozi oltre un determinato valore.

Mi pare giovevole e utile l'estensione dei controlli alle società finanziarie e alle SIM. Per le prime non mi pare vantaggioso di fissare un particolare capitale sociale minimo, trattandosi di una fattispecie societaria già esistente. Ad ambedue gli intermediari imporrei per legge ratios patrimoniali operativi.

Se, per ipotesi, il capitale sociale minimo delle finanziarie fosse di 1 miliardo di lire, si determinerebbe il probabile scioglimento obbligato di una serie di piccole società a base ristretta, del tutto estranee al "riciclaggio" del denaro "sporco", sovente costituite come salvadanaio di famiglia o, più spesso, come strumento per dare stabilità ad assetti proprietari e di controllo di imprese minori, situazioni che potrebbero essere turbate soprattutto in sede successoria. Il legislatore dovrebbe allora almeno esentare le ripercus=

sioni fiscali di tali scioglimenti indotti da una nuova norma, avente obiettivi diversi da quelli propri della normativa societaria, e ciò potrebbe dare luogo ad altri problemi.

I ratios patrimoniali ai quali ho fatto sopra riferimento potrebbero essere:

(a) un coefficiente di struttura (gearing ratio) che ponesse un tetto alla capacità di indebitamente di una società finanziaria, come pure di una SIM. Per esempio: dieci volte il patrimonio netto di bilancio;

(b) una serie di coefficienti di rischio (risk asset ratios) volti a proporzionare il patrimonio netto alle attività di bilancio.Per esempio: coefficiente 0,3 per le azioni in portafoglio quotate; 0,4 per le azioni non quotate o per quelle quotate in moneta estera; 0,25 per le obbligazioni emesse da imprese non quotate; 0,20 per le obbligazioni emesse da imprese quotate; 0,15 per le obbligazioni emesse da istituti speciali di credito; 0,05 per le obbligazioni pubbliche con scadenza oltre l'anno; 0,02 per le obbligazioni pubbliche con maturazione entro l'anno e per i depositi bancari; 0,3 per le operazioni su options e su futures; 1 per le partecipazioni in imprese; e così via.

La fissazione per legge dei coefficienti di cui si tratta mi pare il necessario presupposto per l'applicazione di sanzioni, anche penali, in caso di loro inosservanza.

I requisiti di onorabilità e, soprattutto, di professionalità ,richiesti per gli amministratori e i dirigenti con rappresentanza, dovrebbero essere particolarmente rigidi.

Il controllo per l'osservanza dei ratios dovrebbe essere, ogni mese, a cura del collegio sindacale (che andrà sempre previsto per le società finanziarie), e riconfermato trimestralmente da una società di revisione, la quale ultima dovrà pure certificare il bilancio. Sono obblighi aggiuntivi che possono tollerare pure le società finanziarie di modeste dimensioni già esistenti.

L'inosservanza dei ratios patrimoniali comporterà sanzioni pecuniarie, amministrative e penali, sia a carico degli amministratori e del direttore generale, sia a carico di chi deve operare i controlli e non segnala tempestivamente eventuali irregolarità.

La raccolta e la conservazione delle informazioni rappresentano un costo molto oneroso per le banche e per gli altri intermediari, ma trattasi di gravame inevitabile. L'accentramento successivo delle informazioni potrebbe divenire non gestibile con efficacia, quando le notizie e i dati si debbano conservare almeno per un decennio e la maggior parte di essi sia irrilevante. Di tutto ciò occorrerà tenere qualche considerazione.

La totale smaterializzazione dei valori mobiliari è, a mio parere, un obiettivo utile e prioritario, giacché impone procedure di negoziazione che lasciano traccia, al fine di assicurare la successiva trasferibilità e disponibilità dei medesimi valori mobiliari.

Nell'aspetto in esame un cambio della moneta, che si concreti nei tempi e nei modi del recentissimo esempio tedesco, sarebbe pure vantaggioso.

L'esercizio abusivo dell'attività bancaria va stroncato.

Mi fermo alle poche considerazioni precedenti, assicurando= La, gentile Presidente, che l'Associazione Nazionale Aziende Ordinarie di Credito è pronta a ogni collaborazione con la Commissione da Lei guidata.

RingraziandoLa ancora per avermi voluto interpellare,e scusandomi di nuovo per il ritardo nel risponderLe, Le porgo i migliori e più cordiali saluti

(Prof. Tancredi Bianchi)

Tancredi Bianchi

Onorevole Senatore
Dott. Gerardo Chiaromonte
Presidente Commissione Antimafia
Palazzo Madama

R O M A

All. g)

Banca Commerciale Italiana

Milano, 10 agosto 1990

Il Presidente

Egregio Onorevole,

mi riferisco alla cortese Sua con la quale mi ha trasmesso il testo di un disegno di legge (n. 2282, predisposto dai Senatori membri della Commissione Antimafia) nonchè i testi di due proposte di legge (n. 4364 e 4718, predisposte su iniziativa di parlamentari della Camera dei Deputati), che si propongono di affrontare adeguatamente le questioni connesse al "riciclaggio" di proventi illeciti, fenomeno che, per le gravi dimensioni, presenta indubbiamente un alto grado di interesse sociale.

Ritengo necessario preliminarmente sottolineare la notevole importanza che, anche per il mondo bancario, rivestono tutte le iniziative volte a contrastare le attività della criminalità organizzata finalizzate sia al "riciclaggio" che all'investimento (apparentemente lecito) di attività di provenienza illecita.

D'altra parte, anche altri Paesi hanno emanato o stanno emanando norme per disciplinare la materia; inoltre vi sono organismi internazionali che si sono assunti il difficile compito di proporre e studiare misure per prevenire e combattere questi odiosi fenomeni.

Quindi, anche a livello internazionale, non potranno che aversi reazioni positive ad iniziative come quella allo studio da parte della Commissione da Lei presieduta.

Venendo all'esame, che non potrà essere esaustivo in questa sede, del disegno di legge citato, va sottolineato l'intento di ampliare le possibilità di applicazione del reato di riciclaggio (art. 648 bis c.p.) estendendone la punibilità anche ad ambiti diversi dal traffico di stupefacenti, quali - tra gli altri - il traffico d'armi, il gioco d'azzardo e le scommesse clandestine. E' senz'altro apprezzabile il proposito di regolamentare il comparto delle società finanziarie in senso lato, eliminando così la lacuna del nostro ordinamento che, anche dopo la riforma della legge Rognoni-La Torre, limita la propria applicazione alle banche e ad altre categorie tipizzate di intermediari finanziari.

Ciò a maggior ragione se si considera che è opinione diffusa, recepita in vari documenti ufficiali, che le prime fasi del riciclaggio - quelle cioè maggiormente collegabili agli autori dell'attività illecita di base - avvengono utilizzando non i canali bancari bensì quelli delle società finanziarie, come dimostra il proliferare di queste ultime, ben al di là di quanto sarebbe giustificato dalle esigenze economiche dei mercati locali.

In quest'ottica, particolarmente interessante appare la previsione di una sorta di "statuto" delle imprese finanziarie nonchè l'estensione alle stesse delle norme, già dettate per gli enti creditizi, in tema di onorabilità dei soci e dei loro esponenti (amministratori, sindaci e dirigenti).

Come riconosciuto nella stessa Relazione, assai innovativa per il nostro ordinamento sarebbe l'introduzione di un'ipotesi di reato nei confronti degli operatori bancari, finanziari, ecc. che omettano di segnalare, sia alla persona all'uopo incaricata all'interno dell'azienda sia all'Autorità Giudiziaria, le operazioni che non appaiano consone alla capacità economica o all'attività del cliente e quindi possano far presumere la provenienza del denaro (o di altri beni) dai reati previsti dall'art. 648 bis del Codice Penale.

Peraltro, a mio avviso, possono sin d'ora ipotizzarsi serie difficoltà nell'applicazione pratica di tale contravvenzione, che intende punire un comportamento consistente in una valutazione discrezionale dell'operatore ed è, comunque, particolarmente onerosa in genere imponendo un principio (la c.d. collaborazione attiva) che postulerebbe indicazioni comportamentali più precise, a parte la sua estraneità alla tradizione culturale e giuridica del nostro Paese.

Basterebbe infatti soffermarsi a riflettere sul caso - che non è possibile escludere a priori - della scoperta da parte del dipendente della banca di elementi che possano rendere "sospetta" un'operazione (apparentemente, in origine, condotta nell'ambito del normale rapporto con il cliente) soltanto dopo il perfezionamento dell'operazione stessa; su queste basi, infatti, l'operatore potrebbe essere indotto a segnalare, al fine di non correre il rischio di vedersi comminata la sanzione (applicabile, si badi bene, anche in caso di comportamento semplicemente colposo), ogni movimentazione economicamente rilevante del cliente. Ed, in sostanza, ciò renderebbe in pratica priva di efficacia l'attuazione della norma.

Desidero aggiungere che la Dichiarazione di Principi di Basilea, per il caso in cui le banche vengano a conoscenza di operazioni collegate con fenomeni di riciclaggio in senso lato, raccomanda l'assunzione di provvedimenti adeguati, quali il rifiuto di fornire assistenza, l'interruzione dei rapporti con il

cliente e la chiusura dei conti: soluzione da considerare ineccepibile, senza previsioni di sanzioni per comportamenti che, come detto, solo a posteriori possono considerarsi colposi.

In relazione, infine, alle due proposte di legge, che si caratterizzano per la creazione di strutture volte a combattere il fenomeno (una "Agenzia", gestita dall'attuale Nucleo di Polizia Valutaria o un centro elaborazione dati quale strumento di statistica e controllo) ritengo che giovi precisare che ogni approccio costruttivo all'esame della questione non sembra poter prescindere dalla consapevolezza che solo parzialmente i proventi di attività illecita possano essere reimmessi nel sistema finanziario attraverso l'utilizzo del canale bancario.

Confermando, ovviamente, la disponibilità per maggiori approfondimenti, colgo l'occasione per inviarLe i migliori saluti.

(Sergio Siglienti)

Egregio Signor
On.le GERARDO CHIAROMONTE
Presidente della Commissione d'inchiesta
sul fenomeno della mafia e sulle altre
associazioni criminali similari
Senato della Repubblica

R O M A

All. h)

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa

IL PRESIDENTE

Roma, 8 ottobre 1990

Al Senatore
Gerardo Chiaromonte
Presidente della
Commissione Parlamentare Antimafia
Via del Seminario n. 76
R O M A

Signor Presidente,

riscontro la Sua lettera del 28 giugno u.s., trasmessami a fine luglio dal mio predecessore Prof. Franco Piga, con la quale la S.V. richiede un parere sui disegni di legge in tema di riciclaggio del cosiddetto "denaro sporco" (atto Senato n. 2282; atto Camera n. 4364; atto Camera n. 4718), anche in previsione di un eventuale incontro tra la Commissione da Lei presieduta ed esponenti della Consob.

La crescente ingerenza della criminalita' organizzata nelle attivita' finanziarie costituisce anche per la Commissione nazionale per le società' e la borsa un motivo di seria preoccupazione, in quanto puo' pregiudicare la credibilita' dell'intero sistema finanziario e provocare, di conseguenza, la perdita di fiducia del pubblico nella fondamentale funzione che esso assolve nell'ambito di una societa' avanzata ed integrata sul piano internazionale.

In tale prospettiva assume particolare importanza lo sforzo del Parlamento di colmare le lacune della legislazione vigente, al fine di contrastare l'impiego dei capitali di origine criminosa in attivita' lecite e specificamente in quelle finanziarie. E' pertanto auspicabile che i progetti di legge in materia, recentemente presentati al Senato e alla Camera, possano essere al piu' presto esaminati e definiti in un documento unitario, in modo che le carenze normative esistenti non si risolvano in facili occasioni per riciclare i proventi illeciti. Soprattutto il d.d.l. n. 2282, presentato in Senato dalla S.V. e

CAP. 00198 SEDE DI ROMA, VIA ISONZO 19-D - TEL 84771-2-3-4-5 - TELEX 612434-625302
CAP. 20123 SEDE DI MILANO: VIA BRISA, 3 - TEL. 877841-2-3-4-5 - TELEX 323507

da altri 18 parlamentari, appare idoneo, per la sua completezza e per la bonta' delle scelte proposte, ad integrare in modo soddisfacente le disposizioni di legge in vigore, contribuendo ad eliminare le insufficienze normative tuttora esistenti dopo l'approvazione della legge 19 marzo 1990, n. 55.

Nello spirito di doverosa collaborazione con il Parlamento, vengono di seguito formulate alcune osservazioni su alcune problematiche emergenti dai testi legislativi all'attenzione delle Camere.

Le norme che compongono il citato d.d.l. sono tutte meritevoli di eguale apprezzamento. Di grande significato e' pero' l'art. 14 che prescrive la collaborazione, su iniziativa degli stessi enti finanziari, con l'autorita' giudiziaria e quella di polizia in presenza di presumibili operazioni di riciclaggio e che al contempo esime da ogni responsabilita' chi ha osservato tali prescrizioni, salvi i casi di dolo o colpa grave. In tal modo, infatti, viene utilizzata, per fini di accertamento, l'esperienza di chi professionalmente interviene in operazioni finanziarie e viene cosi' seriamente scoraggiato l'utilizzo dei relativi canali da parte della criminalita' organizzata. La definizione del quadro normativo antiriciclaggio potrebbe provocare, peraltro, il maggior ricorso all'intermediazione di soggetti non residenti per la ripulitura del denaro di provenienza criminosa ovvero a quella di quei residenti, non compresi tra gli enti finanziari, che utilizzano abitualmente denaro contante e titoli di credito al portatore. La prima tendenza potra' essere contrastata con la sempre piu' ampia estensione territoriale delle disposizioni dirette a contrastare il riciclaggio e con il necessario perfezionamento della collaborazione internazionale; la seconda potrebbe giustificare l'attribuzione al Governo del potere di estendere il predetto obbligo di collaborazione attiva, insieme a quelli di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni, ad operatori economici diversi da quelli considerati nel d.d.l. in questione. L'art. 8 del progetto di direttiva CEE in tema di riciclaggio gia' prevede la possibilita' per gli Stati membri di estendere le misure ivi contemplate a categorie professionali e ad imprese diverse da quelle finanziarie, "le quali, svolgendo attivita' che comportano operazioni in contanti, possono essere particolarmente esposte al rischio di essere utilizzate a fini di riciclaggio".

Anche l'art. 5 del testo in esame e' di notevole rilievo, soprattutto perche' disciplina con norme specifiche la raccolta di risparmio tra il pubblico attraverso strumenti di indebitamento, quando si realizza tra i soci, cercando di ovviare alla diffusa elusione della vigente regolamentazione sub legislativa. Va peraltro osservato che la norma proposta non e' in realta' diretta a reprimere il solo abusivismo bancario, come

indicato nella relazione al d.d.l. e nella rubrica dell'articolo, ma si riferisce a qualsiasi forma di raccolta non autorizzata di fondi rimborsabili al loro valore nominale, anche quando questa non sia accompagnata dall'esercizio del credito. Appare pertanto opportuno coordinare la disposizione proposta con quelle preordinate alla trasparenza delle operazioni finanziarie, di cui e' garante la Consob, e in particolare con la sanzione prevista dall'art. 18, comma 5, della legge n. 216/1974 e successive modificazioni; cio' consentira' di prevedere una identica sanzione per tutti coloro che non osservano prescrizioni di legge in tema di raccolta del risparmio tra il pubblico e di evitare, in particolare, che la sanzione sia diversa a seconda che tale raccolta avvenga mediante ricorso al capitale di rischio ovvero all'indebitamento.

Nella relazione al d.d.l. in esame si sottolinea che le cooperative "talora eludono il divieto di legge, accompagnando la raccolta di risparmio con l'inserimento formale e per quote simboliche del depositante fra i propri soci". Per fronteggiare tale fenomeno la facolta' di raccolta tra i soci viene esclusa quando coesistono un particolare frazionamento del capitale e l'apertura della compagine sociale "all'adesione di chiunque". Ora le societa' cooperative, oltre alle societa' di capitali nel cui statuto compare la clausola di gradimento, non sono aperte a chiunque, in quanto l'ammissione e' subordinata alla deliberazione del consiglio di amministrazione (artt. 2525 cod. civ.), per cui non appare certo che l'attuale testo della norma in discussione sia idoneo a perseguire l'intento manifestato, a meno che non si sia inteso fare riferimento ad una situazione di mero fatto, nel qual caso pero' occorrerebbe una specifica precisazione in tal senso.

Oltremodo apprezzabile e' pure la regolamentazione delle finanziarie che, in mancanza di una normativa generale che le riguardi, si presentano oggi in moltissimi casi come strumenti particolarmente adatti a compiti di riciclaggio. L'art. 4 elimina tale lacuna con riferimento alle societa' finanziarie, dettando una disciplina comune di quelle imprese societarie che svolgono attivita' tradizionalmente ricollegabile alla nozione di finanza in senso lato. Poiche' il regime legislativo proposto assume in realta' un rilievo che va oltre il mero fine di lotta al riciclaggio, in quanto suggerisce una disciplina che tende a preservare di per se' la stabilita' e la professionalita' di una vasta ed eterogenea categoria di imprese, sembra opportuno eliminare nel primo comma l'espressione limitativa "ai fini dell'applicazione della presente legge"; d'altra parte l'espressa salvezza "delle leggi speciali" e' gia' sufficiente a salvaguardare la vigenza delle disposizioni relative a particolari specie di societa' finanziarie.

L'opportunita' di estendere il piu' possibile la disciplina

di base dell'impresa finanziaria, potrebbe suggerire la previsione di una riserva di esercizio delle attivita' finanziarie alle sole societa' con i requisiti stabiliti dall'art. 4 in questione, escludendo in tal modo il loro esercizio da parte, tra l'altro, di imprenditori individuali. Sempre in tale prospettiva appare preferibile configurare l'esistenza di una societa' finanziaria tutte le volte che questa eserciti in modo prevalente anche una soltanto delle attivita' concernenti i "valori mobiliari", e cioe' "la compravendita, il possesso, la gestione ovvero (e non ed) il collocamento" degli stessi; in tal senso gia' si e' espresso il legislatore nell'art. 19 della legge n. 216/1974.

Le proposte di legge n. 4364 e 4718, presentate alla Camera, prevedono rispettivamente l'istituzione di un'agenzia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e di un centro elaborazione dati presso il Ministero del tesoro per la raccolta e l'archiviazione elettronica di informazioni concernenti una vasta serie di operazioni. Nel d.d.l. n. 2282 (Senato), invece, si prevede l'istituzione di appositi archivi presso i singoli enti finanziari (art. 7, comma 2) e si autorizza l'U.I.C. a conservare in forma nominativa le notizie concernenti le operazioni con l'estero, valutarie e in cambi, acquisite per finalita' statistiche (art. 12). Quest'ultima proposta, rispetto alle altre due sopra citate, ha il pregio di evitare la costruzione di una mastodontica struttura burocratica pubblica, facendo affidamento, invece, sulla collaborazione attiva degli enti finanziari, che assicurera' la segnalazione delle sole operazioni sospette, e rendendo utilizzabile la gia' esistente banca dati dell'U.I.C., concernente le relazioni valutarie, attraverso la pura e semplice prescrizione di conservazione nominativa dei medesimi, oggi archiviati invece in forma anonima. Il modello proposto e' coerente con le esperienze estere (molto positiva in Gran Bretagna e poco efficace negli U.S.A.) e tiene conto pure del fatto che la tenuta di dati valutari nominativi presso l'U.I.C. non ha consentito di conseguire in passato risultati importanti nella repressione degli illeciti valutari, quando l'azione di accertamento e' stata condotta con criteri meramente esplorativi, anziche' attraverso indagini mirate alla ricerca di notizie su soggetti preventivamente individuati.

Qualora poi, come in precedenza suggerito, venisse conferito al Governo il potere di estendere gli obblighi di collaborazione attiva, di identificazione della clientela e di conservazione dei relativi dati a soggetti diversi dagli enti finanziari, si consentirebbe di indirizzare l'attivita' di prevenzione in modo selettivo verso obiettivi specifici, in presenza di comprovate situazioni di pericolo, anziche' verso l'intero sistema economico nazionale, come ipotizzato dall'art. 3 della proposta legislativa n. 4718 (Camera), che prevede un complesso meccanismo informativo concernente tutte le obbligazioni non inferiori a 50 milioni di

lire, che potrebbe ostacolare notevolmente le relazioni negoziali in Italia e che sembra piu' consono alle esigenze di uno Stato di polizia.

Le proposte di legge n. 4364 (art. 4) e 4718 (art. 1) prevedono entrambe la limitazione quantitativa all'uso del contante, mentre il d.d.l. n. 2282 non affronta questo tema, che peraltro risulta di estrema attualita' e che inevitabilmente verra' discusso in occasione dell'esame parlamentare delle iniziative legislative dirette a contrastare il riciclaggio. Anche il Governo ha recentemente esaminato un d.d.l. in sintonia con le proposte suddette e il Parlamento ha convertito nella legge 4 agosto 1990, n. 225, il decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, con cui si vieta l'esportazione e l'importazione di banconote e di titoli al portatore da parte di residenti per importi eccedenti i 20 milioni di lire, a meno che non avvengano mediante intermediari abilitati (art. 3). Si segnala, altresi', che la Consob, nell'esercizio dei poteri regolamentari concernenti l'attivita' di sollecitazione a domicilio del risparmio del pubblico, ha precluso l'utilizzo del contante e di titoli di credito al portatore per il pagamento del corrispettivo dei contratti d'investimento sottoscritti (art. 6, comma 3, del regolamento approvato il 12 novembre 1985), e cio' al mero fine di accrescere la tutela dei risparmiatori, anche se di fatto tale disposizione assolve anche una funzione antiriciclaggio. Poiche' le misure limitative proposte in via legislativa incidono sulla circolazione monetaria, e' di decisiva importanza conoscere in proposito il punto di vista dell'Istituto di Emissione.

Si richiama, infine, l'attenzione della S.V. sulle numerose misure legislative all'esame del Parlamento che intendono regolare il mercato finanziario, in modo che l'esercizio del diritto d'iniziativa economica, costituzionalmente garantito, possa conciliarsi invece con la tutela del risparmio. I progetti legislativi sulle societa' di intermediazione mobiliare e sulla regolamentazione dei mercati ufficiali, sulla repressione dell'insider trading e della manipolazione dei corsi, sulla disciplina delle offerte pubbliche di acquisto, nonche' dei fondi chiusi e di quelli immobiliari, prescrivono tutti obblighi di informazione e di correttezza, riservando l'esercizio di attivita' finanziarie solo a soggetti sottoposti al controllo di autorita' centrali. Essi perseguono l'ambiziosa finalita' di dare una struttura efficiente e competitiva al mercato finanziario italiano, ma sono anche in grado di contribuire a contrastare il riciclaggio dei capitali di provenienza criminosa, in quanto quest'ultimo puo' essere piu' agevolmente realizzato nei mercati in cui la trasparenza e' imperfetta e gli operatori non sono rigorosamente selezionati.

Nel confidare che l'impegno della S.V. possa favorire la piu' sollecita approvazione delle norme sopra esaminate, la Consob resta a disposizione della Commissione Antimafia per fornire la collaborazione che sara' ritenuta opportuna.

Voglia gradire i miei migliori saluti.

(Bruno Pazzi)

G908096A.let
AS/ml