



Prevenzione dell'utilizzo del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita

(Dicembre 1988)

Premessa

1. Le banche e altre istituzioni finanziarie possono a loro insaputa servire da intermediari per il trasferimento o il deposito di fondi originati da attività delittuose. I criminali ed i loro associati utilizzano il sistema finanziario per effettuare pagamenti e trasferimenti da un conto all'altro; per dissimulare l'origine dei fondi e l'identità del proprietario effettivo; per mettere in serbo banconote in cassette di sicurezza. Queste attività sono comunemente designate come riciclaggio di fondi di provenienza illecita.
2. Finora gli sforzi volti a impedire che il sistema bancario sia utilizzato per tali attività sono stati in larga parte intrapresi da organi giudiziari e amministrativi a livello nazionale. Tuttavia, la crescente dimensione internazionale assunta dalla criminalità organizzata, specie in relazione al traffico di stupefacenti, ha suscitato iniziative di cooperazione sul piano internazionale. Una delle prime iniziative in tal senso fu quella intrapresa nel giugno 1980 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Nella sua relazione¹ il Comitato dei Ministri concludeva affermando che il sistema bancario può svolgere un ruolo preventivo estremamente efficace e che, al tempo stesso, la cooperazione delle banche può essere di ausilio nella repressione di tali atti criminosi da parte delle autorità giudiziarie e di polizia. Negli ultimi anni il problema della prevenzione del riciclaggio di fondi di origine criminosa attraverso il sistema finanziario ha richiamato in misura crescente l'attenzione degli organi legislativi, giudiziari e di polizia, nonché delle autorità di vigilanza bancaria di diversi paesi.
3. Le varie autorità nazionali di vigilanza bancaria rappresentate nel Comitato di Basilea per la regolamentazione bancaria e le procedure di vigilanza non hanno uguali ruoli e responsabilità in merito alla repressione del riciclaggio di fondi di provenienza illecita. In taluni paesi alle autorità di vigilanza compete una responsabilità specifica in materia; in altri esse possono non avere una responsabilità diretta. Ciò rispecchia il ruolo della vigilanza bancaria, la cui funzione primaria è di preservare globalmente la stabilità del sistema finanziario e la solidità delle banche, piuttosto che di assicurare che le singole operazioni effettuate dalla clientela bancaria siano conformi alla legge. Nondimeno, malgrado i limiti cui è soggetta in alcuni paesi la responsabilità specifica delle autorità di vigilanza, tutti i membri del Comitato credono fermamente che esse non possano essere indifferenti a riguardo dell'uso delle banche da parte della criminalità.
4. La fiducia del pubblico nelle banche, e quindi la loro solidità, può essere pregiudicata da una pubblicità negativa derivante da un'involontaria associazione delle banche medesime con la criminalità. Inoltre, le banche possono esporsi a perdite dirette da frode, sia per negligenza nel vagliare i clienti indesiderabili, sia laddove l'integrità di propri funzionari è stata intaccata dall'associazione con criminali. Per queste ragioni i membri del Comitato di Basilea ritengono che alle autorità di vigilanza bancaria competano un ruolo di portata generale nell'incoraggiare l'osservanza di un codice di etica professionale da parte delle banche e di altre istituzioni finanziarie.
5. Il Comitato ritiene che una via per promuovere questo obiettivo, pur nel rispetto delle diversità presenti nelle pratiche di vigilanza nazionali, consista nell'ottenere il consenso internazionale su una Dichiarazione di Principi cui le istituzioni finanziarie sarebbero chiamate a conformarsi.
6. La Dichiarazione allegata rappresenta un'enunciazione di principi generali di etica professionale che incita i responsabili direttivi delle banche a porre in atto efficaci procedure volte ad assicurare che tutte le persone che intrattengono relazioni d'affari con la propria istituzione siano

¹ "Mesures contre le transfert et la mise à l'abri des capitaux d'origine criminelle". Raccomandazione N. R(80)10 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 27 giugno 1980.

adeguatamente identificate; a scoraggiare le operazioni che non appaiono lecite; a realizzare la collaborazione con le autorità giudiziarie e di polizia. La Dichiarazione non costituisce di per sé un atto normativo e la sua attuazione dipenderà dalla prassi e dalla legislazione nazionale. In particolare, va rilevato che in alcuni paesi le banche possono essere soggette in materia a prescrizioni legali addizionali più stringenti, e che la Dichiarazione non si prefigge di sostituire o attenuare queste prescrizioni. A prescindere dalla situazione giuridica nei differenti paesi il Comitato ritiene che la prima e più importante salvaguardia contro il riciclaggio di denaro di provenienza illecita risieda nell'integrità dei responsabili direttivi delle banche e nella loro vigile determinazione di evitare che le proprie istituzioni si trovino associate a criminali o siano usate come canale per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita. La Dichiarazione è volta a rafforzare questi criteri di condotta professionale.

7. Le autorità di vigilanza rappresentate nel Comitato sostengono i principi enunciati nella Dichiarazione. Nella misura in cui tali questioni rientrano nella sfera di competenza delle autorità di vigilanza dei diversi paesi membri, queste ultime raccomanderanno a tutte le banche di adottare politiche e procedure conformi alla Dichiarazione e le incoraggeranno in tal senso. Auspicando una sua accettazione a livello mondiale, il Comitato desidera altresì raccomandare questo documento all'attenzione delle autorità di vigilanza degli altri paesi.

Dichiarazione di Principi

I. Finalità

Le banche e altre istituzioni finanziarie possono servire a loro insaputa da intermediari per il trasferimento o il deposito di fondi provenienti da attività criminose. Lo scopo perseguito con tali operazioni è spesso quello di dissimulare l'identità del proprietario effettivo dei fondi. Siffatto uso del sistema finanziario è di diretta pertinenza delle autorità giudiziarie e di polizia; esso concerne altresì le autorità di vigilanza bancaria e i responsabili direttivi delle istituzioni creditizie, poiché la fiducia del pubblico nelle banche può risultare pregiudicata dall'eventuale associazione di queste ultime con la criminalità.

La presente Dichiarazione di Principi si prefigge di delineare alcuni criteri fondamentali di politica e di procedura che spetterebbe ai responsabili direttivi delle banche fare applicare all'interno delle proprie istituzioni, allo scopo di contribuire alla repressione del riciclaggio di fondi di provenienza illecita attraverso il sistema bancario nazionale e internazionale. La Dichiarazione si propone pertanto di rafforzare la migliore prassi seguita a questo riguardo nell'ambito delle banche e, specificatamente, di incoraggiare la vigilanza contro l'uso criminoso del sistema dei pagamenti, l'attuazione da parte delle banche di efficaci misure preventive di salvaguardia, e la collaborazione con le autorità giudiziarie e di polizia.

II. Identificazione della clientela

Al fine di assicurare che il sistema finanziario non sia utilizzato come canale per fondi di provenienza delittuosa, le banche dovranno sforzarsi nei limiti del possibile di determinare la vera identità di tutti i clienti che ricorrono ai servizi dell'istituzione. Particolare cura dovrà essere posta nell'identificare i titolari di ogni conto e i locatari di cassette di sicurezza. Tutte le banche dovranno istituire efficaci procedure per l'accertamento dell'identità dei nuovi clienti. Esse dovranno seguire in modo esplicito la politica di non dare corso a transazioni economiche rilevanti con clienti che non comprovano la propria identità.

III. Rispetto della legge

I responsabili direttivi delle banche dovranno assicurare che le operazioni siano compiute in conformità a rigorosi principi deontologici e nel rispetto delle leggi e delle regolamentazioni concernenti le transazioni finanziarie. Per quanto riguarda le operazioni eseguite per conto della clientela, si riconosce che le banche possono non aver modo di sapere se la transazione deriva da un'attività criminosa o ne costituisce parte. Analogamente, in un contesto internazionale può essere difficile assicurare che le operazioni con l'estero effettuate per conto della clientela siano conformi alle prescrizioni vigenti in un altro paese. Cionondimeno le banche non dovranno offrire i propri servizi o fornire un'assistenza attiva per transazioni che esse hanno buone ragioni di ritenere collegate ad attività di riciclaggio di fondi illeciti.

IV. Collaborazione con le autorità giudiziarie e di polizia

Le banche dovranno collaborare pienamente con le autorità nazionali giudiziarie e di polizia nella misura consentita dalla specifica normativa locale in materia di riservatezza sui clienti bancari. Si dovrà aver cura di evitare di fornire appoggio o assistenza a clienti che cercano di intralciare l'azione delle predette autorità fornendo informazioni alterate, incomplete o fuorvianti. Allorché le banche vengono a conoscenza di fatti i quali fanno ragionevolmente presumere che i fondi detenuti in deposito derivano da attività criminose o che le operazioni concluse hanno esse stesse finalità illecite,

dovranno essere adottati adeguati provvedimenti, compatibili con la legge, come ad esempio il rifiuto di fornire ogni assistenza, la cessazione delle relazioni con il cliente e la chiusura o il congelamento dei conti.

V. Osservanza della Dichiarazione

Tutte le banche dovranno formalmente adottare politiche coerenti con i principi enunciati nella presente Dichiarazione e dovranno assicurarsi che tutti i componenti del personale in causa, a prescindere dal luogo in cui esercitano le proprie funzioni, siano informati della politica seguita dalla banca a tale riguardo. Si dovrà porre cura a una consona formazione del personale nelle materie oggetto della Dichiarazione. Al fine di promuovere l'osservanza di questi principi le banche dovranno porre in atto specifiche procedure per l'identificazione della clientela e la conservazione di documentazioni interne delle operazioni. Potrà rendersi necessario un ampliamento del sistema di revisione interna al fine di predisporre efficaci strumenti per verificare l'applicazione generale dei criteri contenuti nella Dichiarazione.