

ITALIA

**RAPPORTO DETTAGLIATO DI VALUTAZIONE
SULLE MISURE DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO DI
DENARO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**

Indice

Glossario	3
Prefazione.....	5
Executive Summary	- 6 -
I. Generale.....	16
Informazioni Generali sull' Italia	16
Situazione generale concernente il riciclaggio del denaro ed il finanziamento del terrorismo	16
Panoramica del settore finanziario; Attività e Professioni non finanziarie (DNFBP)	18
Panoramica sul diritto commerciale e sui meccanismi che regolano le persone giuridiche e gli accordi.....	22
Panoramica della strategia di prevenzione del riciclaggio del denaro e del finanziamento del terrorismo	23
Il quadro istituzionale per combattere il riciclaggio del denaro ed il finanziamento del terrorismo.....	25
II. Valutazione dettagliata	35
Sistemi Legali e relative misure istituzionali.....	35
Misure preventive – istituzioni finanziarie	50
Misure preventive – Attività e Professioni non finanziarie	88
Persone giuridiche, Accordi e Organizzazioni senza scopo di lucro	94
Cooperazione nazionale ed internazionale.....	99
Altre Problematiche	103
Tabelle	
1. Valutazioni di conformità alle Raccomandazioni GAFI.....	105
2. Piano d'azione consigliato per migliorare la conformità alle Raccomandazioni GAFI....	110
Appendici	
I. Dettagli inerenti tutti gli organismi incontrati nel corso della missione del FMI - ministeri e altre autorità	120
II Elenco di tutte le leggi, dei regolamenti ed altro materiale ricevuto	124

GLOSSARIO

AML/CFT	Prevenzione del riciclaggio dei proventi illeciti e del finanziamento del terrorismo
Legge AML	Legge antiriciclaggio - Decreto Legge 143 del 3 maggio, 1991 “Disposizioni urgenti per limitare l’uso di contante e di strumenti al portatore nelle transazioni commerciali e prevenire l’uso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio del denaro”, come emendato e ratificato dalla Legge 197 del 5 luglio, 1991.
AUI	Archivio Unico Informatico - Database da redigere a cura degli intermediari finanziari
Consolidated Law	Decreto Legislativo n. 58 del 24 febbraio, 1998, sull’Intermediazione Finanziaria (TUIF)
BoI	Banca d’Italia
BL	Legge Bancaria (Decreto Legislativo n. 385 del 1° settembre 1993) (TUB)
CDD	Customer Due Diligence (Adeguate Identificazione e Verifica del Cliente)
Consob	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
CSM	Consiglio Superiore della Magistratura
DDA	Direzione Distrettuale Antimafia
DIA	Direzione Investigativa Antimafia
DNA	Direzione Nazionale Antimafia
DNFBP	Attività e Professioni non finanziarie designate (<i>Designated Non Financial Business and Professions</i>)
EC	Commissione Europea
EU	Unione Europea
FATF	Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)
FIU	Unità di Informazione Finanziaria (<i>Financial Intelligence Unit</i>)
FSC	Comitato di Sicurezza Finanziaria
FT	Finanziamento del Terrorismo
GdF	Guardia di Finanza
ISVAP	Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo
MEF	Ministero dell’Economia e delle Finanze
MER	Rapporto di Valutazione Reciproca del GAFI
MHA	Ministero dell’Interno
MoJ	Ministero della Giustizia
NPO	Organizzazione senza scopo di lucro (<i>Nonprofit Organization</i>)
NSPV	Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza

ONLUS	Organizzazioni non lucrative di utilità sociale
Convenzione di Palermo	Convenzione delle Nazioni Unite sul Crimine Organizzato Transnazionale (2000)
S.p.A.	Società per azioni
Srl	Società a responsabilità limitata
STR	Relazione di transazione sospetta
UIC	Ufficio Italiano dei Cambi
UN	Nazioni Unite
UNSCR	Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite
Convenzione di Vienna	Convenzione delle Nazioni Unite Contro il Traffico Illecito di Sostanze Narcotiche e di Sostanze Psicotrope (1988)

Prefazione

1. Una valutazione del sistema italiano di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è stata condotta nel 2005 sulla base delle 40 Raccomandazioni GAFI + le 9 Raccomandazioni sul finanziamento del terrorismo, utilizzando la metodologia AML/CFT 2004. La valutazione ha preso in esame le leggi, i regolamenti, e altro materiale messi a disposizione dalle autorità, nonché le informazioni ottenute dal team dei valutatori durante la loro missione in Italia dal 4 al 19 aprile 2005 e poi successivamente nel corso dello stesso anno. Durante la visita in Italia il team dei valutatori ha incontrato i funzionari ed i rappresentanti di tutti i pertinenti enti governativi e del settore privato. L'elenco degli enti incontrati è disponibile nell'Allegato 1 accluso al presente rapporto di valutazione.

2. Lo studio è stato preparato da un team di valutatori composto da personale del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e da esperti che operano sotto il controllo dell'FMI. Il team di valutazione era composto da: Jean-François Thony, Assistente del Consigliere Generale e Capogruppo; Richard Lalonde, Esperto Settore Finanziario; Nadine Schwarz, Consigliere Legale; Maud Bökkerink, Esperto Settore Finanziario; Michael DeFeo, Consulente. Il gruppo di valutazione ha esaminato la struttura istituzionale, le leggi per la prevenzione del riciclaggio dei proventi illeciti e del finanziamento del terrorismo, come pure i regolamenti, le direttive e gli altri obblighi, nonché il sistema di regolamentazione e gli altri sistemi in atto, suscettibili di impedire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo attraverso le istituzioni finanziarie e le attività e professioni non finanziarie designate(DNFBP); allo stesso modo è stata posta cura nell'esaminare la capacità, la fattibilità di attuazione e l'efficacia di tutti questi sistemi.

3. Il presente rapporto fornisce un compendio sulle misure AML/CFT in atto in Italia a partire dalla data di inizio della missione o immediatamente dopo. Esso descrive ed analizza queste misure e fornisce raccomandazioni atte a rafforzare certi aspetti del sistema (vedere Tabella 3). Descrive anche i livelli di conformità alle 40 + 9 Raccomandazioni GAFI raggiunti in Italia (vedere Tabella 2).

EXECUTIVE SUMMARY

In linea globale, l'attuale quadro AML/CFT italiano risulta abbastanza ampio e sviluppato ed ha raggiunto un alto livello di conformità rispetto alla maggior parte delle 40+9 Raccomandazioni GAFI. Gli sforzi intrapresi per il rispetto della legge in materia di prevenzione del riciclaggio dei proventi illeciti hanno portato a risultati soddisfacentemente esaurienti. Il sistema preventivo AML/CFT è abbastanza sofisticato, ma necessita di un aggiornamento che faciliti l'assorbimento delle nuove caratteristiche dello standard aggiornato rispetto alle istituzioni finanziarie ed alle attività e professioni non finanziarie designate. Parimenti importante risulta la necessità da parte delle autorità di vigilanza di focalizzare maggiormente l'attenzione per assicurare che il quadro legale venga effettivamente attuato da parte degli organismi soggetti all'attività relazionale. La Tabella che segue descrive un compendio delle azioni consigliate nelle aree connesse alle 40+9 Raccomandazioni GAFI.

Generale

4. Per prevenire il riciclaggio dei proventi illeciti e il finanziamento del terrorismo l'Italia possiede un soddisfacente sistema instaurato inizialmente nel 1991 e successivamente aggiornato. Gli aspetti inerenti la giustizia ed il rispetto della legge si basano su un ben consolidato strumento coercitivo, appositamente studiato per sgominare il potere economico delle organizzazioni criminali di stampo mafioso. Le proposte e l'attuazione delle politiche AML/CFT sono competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze mentre l'*Ufficio Italiano dei Cambi* (UIC) espleta le funzioni di unità di informazione finanziaria e le funzioni di controllo di conformità ai requisiti AML/CFT, in collaborazione con i supervisori preposti alla vigilanza prudenziale e di mercato nonché con la *Guardia di Finanza* (GdF).

5. L'attività delle autorità di polizia e giudiziarie contro il riciclaggio ha portato a risultati molto soddisfacenti, e sono circa 600 i casi di riciclaggio che annualmente portano alla dichiarazione di condanna: questa media è una delle più alte d'Europa. Con l'utilizzo di tre diversi sistemi di confisca dei beni provenienti dalle attività criminose, nei procedimenti penali del 2004 sono stati confiscati oltre 130 milioni di euro.

6. Sebbene piuttosto sofisticato, globalmente il sistema di prevenzione AML/CFT non è stato mai aggiornato agli standard delle nuove Raccomandazioni GAFI e della Direttiva EU 2001 in materia di riciclaggio dei proventi illeciti. Esiste un alto grado di consapevolezza ed ampia attuazione delle misure preventive AML/CFT all'interno del sistema finanziario, nonché buona cooperazione tra le autorità di vigilanza. Tuttavia, **esistono priorità che rendono necessario:**

- Attuare i più importanti requisiti inerenti l'adeguata identificazione e verifica del cliente come previsto dai nuovi standard;
- Aumentare l'attività relazionale concernente le transazioni sospette per quegli intermediari finanziari che non appartengono al settore bancario ed introdurre l'obbligo legale di segnalare transazioni che si sospetta siano collegate al finanziamento del terrorismo;
- Intensificare la frequenza delle ispezioni sul posto ed incrementare le risorse per i settori assicurativi e finanziari, per Bancoposta e per le entità non soggette a vigilanza prudenziale; e
- Assicurare l'applicazione di un più efficiente regime di sanzioni.

7. Il quadro legale previsto per le professioni e le imprese non finanziarie, adottato nel 1999 e nel 2004, ha urgente bisogno di essere attuato. L'unità di informazione finanziaria, cioè l'UIC, ha sviluppato una capacità di analisi dello stato dell'arte che poggia le proprie basi su un omogeneo sistema di raccolta dati computerizzato, ma alcuni limiti che intralciano l'elaborazione delle transazioni sospette ne riducono l'efficacia. L'attuale struttura legale AML/CFT risulta essere alquanto complessa e per aumentarne l'efficienza e la chiarezza si renderebbe necessario consolidarla in un unico strumento che alleggerisca ed aggiorni le numerose leggi ed i molteplici regolamenti esistenti.

8. Il recepimento dei nuovi standard è al vaglio delle autorità competenti così come l'ulteriore rafforzamento del regime di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Le norme concernenti attività e professioni non finanziarie designate stanno per essere emanate; il Parlamento sta valutando la possibilità di varare una legge per ratificare la convenzione di Palermo; in base a quanto riferito dalle autorità saranno presto adottate disposizioni atte a rafforzare il regime di congelamento dei beni del terrorismo e saranno accresciute le risorse destinate alla vigilanza nel settore dei titoli.

Situazione generale concernente il riciclaggio del denaro ed il finanziamento del terrorismo

9. La storia italiana è stata segnata da un alto grado di criminalità, violenza organizzata e penetrazione nella vita economica e sociale da parte di gruppi del crimine organizzato come la camorra a Napoli e la mafia in Sicilia. In questi ultimi anni il problema del crimine organizzato si è reso meno visibile, tuttavia il dirottamento da parte di gruppi come la Mafia siciliana di fondi provenienti dai contratti pubblici rappresenta ancora una minaccia per l'applicazione della legge; estorsione ed usura continuano ad essere fonti di reddito per la criminalità organizzata. Il traffico e la distribuzione della droga, l'usura, l'estorsione e il contrabbando delle sigarette rappresentano ancora attività lucrative per i gruppi criminali. Data la maggiore concentrazione e sviluppo delle attività economiche nell'Italia del nord e del centro, i fondi riciclati provenienti da attività criminose effettuate altrove vengono spesso investiti in proprietà ed imprese situate in quelle aree, che subiscono anch'esse il traffico della droga e l'usura. Il paese detiene il record in Europa per i maggiori tassi di costo del denaro e l'evasione fiscale che prospera in settori come quello immobiliare fornisce un terreno favorevole alle attività di riciclaggio del denaro.

10. Il finanziamento del terrorismo è stato oggetto di procedimenti giudiziari molto pubblicizzati ed è considerato dalle autorità italiane un rischio reale data l'esistenza di ampie comunità di immigranti legali ed illegali. L'Italia è venuta a trovarsi sotto specifiche minacce terroristiche a seguito della guerra in Iraq. Come destinazione turistica l'Italia possiede un certo numero di obiettivi umani e culturali suscettibili di provocare, a potenziali terroristi, la tentazione di finanziare un attentato su bersagli di facile portata.

Panoramica del settore finanziario e delle professioni ed imprese non finanziarie

11. Il settore finanziario è caratterizzato da una vasta gamma di fornitori di servizi. Il settore bancario costituisce la fonte primaria di finanziamento per l'economia interna. **L'UIC ha la responsabilità primaria sulla vigilanza in materia di AML/CFT** sugli intermediari finanziari abilitati, ed esercita questa responsabilità in collaborazione con le seguenti autorità: la Banca d'Italia, il cui compito è la vigilanza cautelativa sulle banche, su Bancoposta e sulle imprese di gestione mobiliare e patrimoniale; la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), supervisore di condotta del mercato per le imprese a gestione mobiliare e patrimoniale; infine

l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo (ISVAP), supervisore delle società di assicurazione e dei broker. La *Guardia di Finanza (GdF)*, che costituisce la polizia finanziaria, è responsabile della vigilanza su certe compagnie finanziarie non sottoposte a vigilanza prudenziale in relazione agli obblighi AML/CFT, compresi gli uffici di cambio e gli agenti che operano nel settore trasferimento di denaro.

12. In Italia, le principali attività e professioni non finanziarie che verranno a trovarsi sotto la sfera di controllo degli obblighi AML/CFT sono gli avvocati, i notai, i contabili, gli agenti immobiliari, i commercianti in metalli preziosi e i casinò. Sebbene siano state adottate norme legislative miranti a far rientrare queste professioni nell'ambito della sfera d'azione della Legge AML, tuttavia si impone la necessità di adottare ulteriori misure di regolamentazione. L'UIC sarà l'autorità competente a ricevere, analizzare e distribuire le segnalazioni di transazioni sospette, mentre la Gdf e la DIA, saranno le autorità, competenti a far rispettare le leggi e ad eseguire le indagini. Per le attività e professioni non finanziarie non sono state ancora individuate le specifiche autorità di vigilanza in materia di AML/CFT.

Sistemi legali e relative misure istituzionali

13. Secondo la definizione dell'Articolo 648bis del Codice Penale, il reato di riciclaggio del denaro risulta in linea con gli standard definiti nelle convenzioni esistenti e si estende ai proventi di qualsiasi reato commesso intenzionalmente. Altri due tipi di reato rientrano nello stesso ambito dell'Articolo **648bis**, vale a dire il possesso o l'acquisizione di proventi derivanti da attività illecite, o l'utilizzo di questi per scopi economici o finanziari. Il reato non si estende all'autore del reato presupposto ("autoriciclaggio"). Il reato di riciclaggio del denaro viene punito con la reclusione da 4 a 12 anni e con multe che arrivano fino a euro 15.240. Mentre la reclusione prevista dalla legge risulta in linea con i normali standard, le multe sono invece considerate irrisorie per un reato di natura finanziaria che può generare quantità considerevoli di proventi illeciti. Non esiste attualmente responsabilità penale per le persone giuridiche; esiste soltanto un sistema di responsabilità amministrativa nel caso in cui siano stati commessi reati, tra i quali è compreso il finanziamento del terrorismo, ma non il riciclaggio.

14. La definizione di finanziamento del terrorismo ai sensi dell'Articolo 270bis del Codice Penale non si allinea pienamente agli standard attuali, poiché non vengono definiti alcuni degli elementi chiave del reato, come "terrorismo" o "finanziamento", ed inoltre non prende in considerazione gli atti di terrorismo commessi da singoli individui. In conformità agli standard internazionali, la definizione del reato non implica necessariamente che un atto terroristico sia stato effettivamente commesso. Malgrado gli sforzi compiuti dalle autorità e le severe misure adottate contro il terrorismo, negli ultimi anni il numero delle condanne eseguite per punire il reato previsto dall'Articolo 270bis è stato abbastanza contenuto. Una legge adottata il 31 luglio 2005 ha esteso l'ambito delle attività terroristiche criminalizzate introducendo due nuove tipologie di reato: arruolamento (Articolo 270-quater) e addestramento (270-quinquies) a scopo di terrorismo. Questa legge contempla anche la definizione di "azioni con finalità di terrorismo" (Articolo 270-sexies) e rafforza i poteri investigativi in materia di terrorismo, allo scopo di aumentare la percentuale di procedimenti penali e condanne in questo settore.

15. Il sistema di confisca previsto dalla legge italiana è ben strutturato e possiede un ampio raggio d'azione. Esso si basa su un triplice approccio: un sistema tradizionale di confisca dei beni, basato sulla condanna giudiziaria; un secondo sistema di confisca che si basa sull'alleggerimento dell'onere della prova per quelle persone giudicate colpevoli, che non sono in grado di giustificare l'origine dei propri beni; un sistema preventivo di confisca dei beni in possesso delle persone appartenenti ad organizzazioni di stampo mafioso, quest'ultimo in vigore già dagli anni sessanta. Gli organi di polizia sono provvisti di più che adeguati mezzi legali atti ad identificare, rintracciare

e sequestrare i beni provenienti da attività criminali e terroristiche e le statistiche danno prova dell'efficienza del sistema in atto.

16. L'Italia attua le decisioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU in materia di congelamento dei beni dei terroristi mediante l'osservanza delle misure introdotte dall'Unione Europea ai sensi dei Regolamenti UE 2580/2001 e 881/2002, così come attraverso i propri meccanismi nazionali. In particolare, il sistema preventivo di sequestro e confisca di beni di provenienza mafiosa è stato esteso a terroristi sospetti sia italiani che esteri. L'attuazione di queste misure viene coordinata dal Comitato di Sicurezza Finanziaria. A questo organismo, costituito a seguito degli avvenimenti dell'11 settembre 2001, spetta altresì la decisione di comunicare agli organi competenti delle Nazioni Unite i nomi di terroristi sospetti: alla data attuale, per l'elenco delle Nazioni Unite l'Italia ha comunicato i nomi di 67 individui e 15 entità. Ma, mentre il meccanismo di congelamento dei beni di natura finanziaria di provenienza terroristica dispone di un raggio d'azione di vasta portata, al contrario il processo di congelamento dei beni di natura non finanziaria necessiterebbe di alcuni miglioramenti.

17. Sin dal 1997 le funzioni dell'Unità di Informazione Finanziaria vengono effettuate dall'UIC, un ente autonomo controllato dalla Banca d'Italia. Una delle funzioni del Servizio Antiriciclaggio dell'UIC, composto di 109 persone, è quello di raccogliere, analizzare e diffondere le comunicazioni di transazioni sospette inviate dalle entità soggette agli obblighi antiriciclaggio. **La modalità usata dall'UIC nel predisporre i propri rapporti si basa su un sistema computerizzato molto sofisticato** per analizzare i dati aggregati inviati dalle banche. Tutte le banche devono uniformarsi all'utilizzo di un sistema standardizzato, l'*archivio unico informatico* dove vengono raccolte tutte le informazioni relative a transazioni superiori a euro 12.500. Le comunicazioni di transazioni sospette vengono messe a raffronto con i dati a disposizione dell'UIC, dati che escludono qualsiasi informazione delle autorità di polizia eccetto quelle di natura penale. Per queste ragioni l'UIC può tralasciare soltanto alcune delle comunicazioni di transazioni sospette ricevute, mentre invia quasi tutte le altre alle autorità di polizia, cioè alla Direzione Investigativa Anti-Mafia (DIA) e alla Guardia di Finanza per essere ulteriormente esaminate. Un'attività di filtraggio insufficiente a livello dell'UIC limita l'efficienza del sistema e non permette una immediata informazione di ritorno agli enti segnalanti. Inoltre, le linee guida destinate alle entità segnalanti e informazioni generali attraverso relazioni pubbliche annuali risultano limitate.

18. Le autorità sono meritevoli di lode per l'efficienza dell'attività svolta dalle autorità di polizia e dalla magistratura nel campo della prevenzione del riciclaggio dei proventi illeciti e del finanziamento al terrorismo, risultato di anni di lotta contro il crimine organizzato ed il terrorismo. I tre principali organismi di polizia, la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza ed i Carabinieri, collaborano sotto il coordinamento del Ministero degli Interni. La Direzione Nazionale Anti-Mafia, a livello giudiziario, e la Direzione Investigativa Anti-Mafia, a livello investigativo, forniscono specifica esperienza e coordinamento a supporto delle attività antimafia. Questi enti dispongono di personale adeguato e sono muniti di poteri legali superiori, atti a fronteggiare tutte le forme di crimine organizzato e di attività terroristiche. Ne consegue che l'Italia detiene il record nei procedimenti penali inerenti i casi di riciclaggio dei proventi illeciti (circa 600 all'anno); un risultato tra i migliori in Europa. Malgrado gli sforzi delle autorità, sono soltanto 29 i procedimenti penali che hanno portato a condanne per incentivazione, organizzazione o finanziamento del terrorismo nel periodo 2000-2004. Si presume che la nuova legge, approvata alla fine del mese di luglio 2005, aumenterà la percentuale di rinvii a giudizio e di condanne in questo campo.

19. L'Italia ha attuato misure di prevenzione del riciclaggio dei beni provenienti da attività criminose – per esempio con l'utilizzo dei corrieri per il trasporto di fondi oltre frontiera - prima della maggior parte dei paesi membri del GAFI. Ciò è stato reso possibile grazie al consolidamento di un sistema di dichiarazione del trasporto di fondi oltre frontiera, anche

tramite posta. L'agenzia delle Dogane e la GdF sono investite dei poteri coercitivi necessari all'attuazione di queste misure di prevenzione. Esse inviano all'UIC per l'analisi tutte le dichiarazioni e le informazioni su fondi di origine sospetta o su dichiarazioni omesse o false. Sequestrano più di 25 milioni di euro in media all'anno, come risultato di violazioni o operazioni sospette.

Misure Preventive— Istituzioni Finanziarie

20. La copertura settoriale relativa agli obblighi AML/CFT è molto ampia e le autorità non hanno escluso alcun settore sulla base del rischio. In alcuni casi il settore di copertura ha superato anche gli standard ritenuti necessari (ad es. enti esattoriali).

21. Esiste l'obbligo di identificazione per qualsiasi persona che: a) apre/cambia/chiude un rapporto d'affari o: b) effettua una singola transazione, o molteplici transazioni collegate tra loro che ammontano a cifre superiori od uguali a euro 12.500; è inoltre obbligatorio registrare gli estremi identificativi della persona (se esistente) per conto della quale viene effettuata la transazione. Una transazione non può essere effettuata se l'istituzione finanziaria è impossibilitata a completare un'adeguata verifica e identificazione del cliente. Tuttavia, l'adeguata verifica e identificazione del cliente non è necessaria in caso di transazioni occasionali quando la soglia è inferiore a euro 12.500 e la transazione è di tipo bonifico telematico.

22. Alle istituzioni finanziarie viene richiesto di raccogliere e di registrare un'ampia gamma di dati identificativi del cliente. La Banca d'Italia ha redatto nel febbraio 1993 le "Istruzioni Operative per l'identificazione delle transazioni sospette" il cosiddetto "Decalogo," che risulta vincolante in termini legali per tutte le entità soggette al vincolo relazionale. Il Decalogo, che è stato aggiornato nel novembre 1994 e gennaio 2001, fornisce istruzioni agli intermediari finanziari al fine di far loro acquisire la "completa conoscenza del cliente" e permettere così di stabilire un profilo di rischio basato sulle relazioni del cliente e la conseguente modalità di gestione dei conti. Tuttavia, rispetto ai clienti che sono persone giuridiche, non esistono specifici requisiti in leggi o regolamenti atti a verificare che la persona che dichiara di agire per conto della persona giuridica ne sia veramente autorizzata, o atti a verificare lo status legale della persona giuridica, come per esempio ottenere la prova dell'atto costitutivo della persona giuridica o le disposizioni che regolano i poteri di vincolare il cliente.

23. Mentre la Legge Anti-riciclaggio impone alle istituzioni finanziarie l'obbligo di identificare qualunque persona per conto della quale viene effettuata la transazione, non esistono specifici ed idonei obblighi in leggi o in regolamenti atti a far comprendere la proprietà e la struttura di controllo di un cliente quando questi è una persona giuridica o in grado di determinare chi siano realmente le persone fisiche titolari effettive della proprietà o che controllano detto cliente. Mentre le istituzioni finanziarie possono accettare clienti che siano amministrazioni fiduciarie costituite all'estero od in Italia ai sensi della legislazione estera, non esiste un obbligo specifico di identificare chi istituisce un trust, l'amministratore fiduciario e i beneficiari dello stesso. Le banche non hanno l'obbligo di inserire le informazioni relative all'ordinante di bonifici telematici né di avere procedure particolari nei casi di bonifici in entrata con informazioni incomplete sulle generalità dell'ordinante.

24. Tranne per i casi di "telephone banking", "internet banking" e "electronic money", non esistono né disposizioni specifiche che richiedono una rafforzata identificazione e verifica di clienti, operazioni e transazioni a più alto rischio, né disposizioni che permettano di applicare discrezionalmente una identificazione e verifica semplificata. Tuttavia, la legislazione prevede che l'esenzione dagli obblighi di identificazione e verifica della clientela sia applicata anche alle

transazioni interbancarie, senza tener conto del fatto che la banca cliente sia situata oppure no in un paese che mette concretamente in atto le Raccomandazioni del GAFI.

25. La tenuta di conti anonimi non è permessa. Gli istituti di credito e Bancoposta consentono l'apertura di conti con libretti di risparmio al portatore, a patto che il tetto massimo sia uguale o inferiore a euro 12.500. Questi conti non sono anonimi perché l'adeguata verifica e identificazione deve essere effettuata sul cliente al momento dell'emissione e sul portatore al momento della chiusura del libretto di risparmio e l'identificazione viene effettuata per qualsiasi tipo di transazione anche per cifre di entità variabile ed inferiori alla soglia di euro 12.500, in conformità ai principi delle linee guida esistenti e del diritto civile. Tuttavia, tra l'apertura e la chiusura, i libretti di risparmio possono essere trasferiti anonimamente senza restrizioni. Essi possono costituire una scorta portatile di valori connessi a proventi criminosi, che può facilitare il passaggio di tali proventi da una frontiera all'altra. Nell'ambito di questa valutazione il team non ha riscontrato l'eventuale esistenza o meno di un qualsiasi mercato secondario per il commercio di questi libretti al portatore per scopi criminali, e le autorità fanno notare che né le relazioni sulle transazioni sospette né i controlli doganali sono mai riusciti ad individuare questo tipo di commercio. Tuttavia, la loro trasferibilità anonima costituisce per le istituzioni finanziarie un'importante sfida che impone obblighi di *due diligence* per tutta la durata del rapporto d'affari con il "cliente."

26. Mentre il Decalogo detta le misure cautelative da intraprendere nei casi di "moneta elettronica" e di "attività bancarie a distanza," non esistono invece specifici ulteriori obblighi di adeguata identificazione e verifica del cliente rispetto alle procedure di identificazione e di apertura conto per le persone politicamente esposte (PEPs), e neanche esistono ulteriori disposizioni di identificazione e verifica per quanto concerne le misure che le banche dovrebbero adottare in relazione all'instaurazione di relazioni bancarie di corrispondenza con istituti d'oltre frontiera.

27. Nonostante i punti di forza e di debolezza del summenzionato quadro legislativo, le istituzioni finanziarie che il team dei valutatori ha incontrato sembrano osservare gli obblighi imposti dalla Legge italiana ed in particolare dal Decalogo. Detto questo, le disposizioni di controllo interno ed organizzativo del Decalogo sono difficili da applicare al di là dei settori sottoposti a vigilanza prudenziale.

28. Le istituzioni finanziarie possono fare affidamento su terze parti per eseguire l'identificazione e la verifica del cliente, anche se conservano la responsabilità finale di adempimento di detto obbligo. Esse hanno l'obbligo di raccogliere dati identificativi da una terza parte e devono assicurarsi che la terza parte abbia la propria sede legale in un paese membro del GAFI oppure è necessario che la terza parte certifichi che la propria filiale è conforme agli standard GAFI. Tuttavia, i requisiti posti dal GAFI richiedono anche che le istituzioni finanziarie compiano i passi necessari allo scopo di ottenere prontamente dalla parte terza copia dei dati di identificazione o che la parte terza sia regolata e sottoposta a vigilanza sulla base di quanto disposto nelle Raccomandazioni 23, 24 e 29.

29. Una delle caratteristiche uniche del regime italiano AML/CFT è che tutte le entità con l'obbligo di adempimento dei requisiti di adeguata verifica e identificazione del cliente devono archiviare in un singolo database computerizzato di facile accesso tutte le informazioni relative all'apertura di un conto per transazioni superiori a euro 12.500 (comprese le informazioni di transazione suscettibili di permettere l'individuazione di transazioni strutturate sopra la soglia di euro 12.500) nonché le informazioni relative alla chiusura di un conto in un database centralizzato (per es. l'AUI) e devono conservare questi dati per un periodo di dieci anni.

30. Il Decalogo prescrive che le istituzioni finanziarie sviluppino il profilo dettagliato di ciascun cliente, confrontino l'operatività bancaria con ciascun profilo e prestino particolare attenzione alle transazioni sospette. Le risultanze relative a transazioni sospette devono essere registrate anche nel caso in cui non siano presenti segnalazioni di transazione sospetta negli archivi dell'UIC. È necessario altresì rivolgere particolare attenzione a quelle transazioni che coinvolgono persone che si trovano in paesi e territori definiti non cooperativi dal GAFI, cioè i paradisi fiscali pubblicati dall'OCSE e quei paesi in cui il traffico della droga rappresenta il principale problema. Tuttavia, al di là della lista dei paesi non cooperativi, ci sono poche linee guida su come le istituzioni finanziarie dovrebbero riuscire ad identificare quei paesi dove non esistono adeguate misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

31. Qualsiasi transazione che faccia pensare che il denaro, i beni o i benefici da essa derivanti possano provenire da un reato intenzionale di riciclaggio di denaro, deve essere segnalata al responsabile d'azienda che deve trasmettere immediatamente la relazione all'UIC, se possibile prima che la transazione sia completata. Le banche utilizzano in maniera preponderante i sistemi elettronici per controllare le transazioni. Esse sono le principali istituzioni segnalanti e i prelievi di contante rappresentano le principali transazioni da relazionare all'UIC. Tuttavia risulta sproporzionatamente bassa la frequenza dell'attività di segnalazione da parte degli intermediari finanziari non bancari.

32. Mentre il mandato dell'UIC si estende alla lotta al finanziamento del terrorismo, compresa l'analisi delle comunicazioni di transazioni sospette, l'obbligo relazionale non comprende formalmente il finanziamento del terrorismo. Le autorità hanno emesso circolari che richiedono un'attività relazionale di questo tipo. Tuttavia, l'obbligo relazionale per quanto concerne il finanziamento del terrorismo - come nel caso del riciclaggio dei proventi illeciti - dovrebbe basarsi su una disposizione avente inequivocabile forza legale, inserita in una legge e non in una circolare. A partire dal 2001 sono state circa 2000 le relazioni di transazioni sospette inerenti il finanziamento al terrorismo archiviate con l'UIC.

33. La Legge antiriciclaggio prescrive che le istituzioni finanziarie instaurino un adeguato sistema di controlli interni e forniscano tirocinio al proprio personale. Il Decalogo fornisce linee guida ancora più dettagliate. I requisiti di controllo interno sono in generale ben sviluppati ed attuati dalle istituzioni finanziarie sottoposte a vigilanza prudenziale. Di solito, in altri settori questi requisiti non vengono sviluppati in maniera così completa.

34. La Legge Bancaria effettivamente ostacola l'instaurazione di una *shell bank* (banca di comodo) in Italia. D'altro canto, non esistono disposizioni che vietano alle istituzioni finanziarie di entrare a far parte o proseguire attività bancaria corrispondente con banche di comodo. Parimenti, non esistono disposizioni specifiche che vietano alle istituzioni finanziarie di instaurare rapporti con istituzioni finanziarie corrispondenti all'estero le quali autorizzino l'utilizzo dei loro conti da parte delle banche di comodo.

35. In base all'Art. 5.10 della legge Anti-riciclaggio, l'UIC ha la completa responsabilità della vigilanza sulla conformità ai requisiti AML/CFT da parte degli intermediari sottoposti a vigilanza prudenziale (“intermediari abilitati”). La stessa legge prescrive che questa attività dovrebbe essere espletata in collaborazione con altre autorità di vigilanza (la Banca d'Italia, la Consob e l'ISVAP) che perseguono scopi più ampi, rispettivamente per la vigilanza prudenziale, per il controllo sulla condotta del mercato e per la vigilanza sulle assicurazioni. Il controllo di conformità ai requisiti AML/CFT da parte degli organismi non sottoposti a vigilanza prudenziale (“intermediari non abilitati”) viene invece espletata dal *Nucleo Speciale* della GdF. Questo regime di vigilanza si basa principalmente sull'efficienza di coordinamento e cooperazione tra i vari supervisori allo scopo di evitare sovrapposizioni e duplicati nonché per assicurare che gli

intermediari finanziari siano effettivamente controllati in maniera omogenea. Il coordinamento e la cooperazione tra l'UIC e ciascuno dei supervisori vengono realizzati attraverso i *Memorandum of understanding (MOUs)* ed effettivamente la cooperazione risulta molto stretta. Sebbene gli approcci al problema di vigilanza e i relativi obiettivi siano differenti tra le varie autorità di controllo, la vigilanza globale AML/CFT effettuata sugli *intermediari finanziari sottoposti a vigilanza prudenziale* risulta tuttavia omogenea. Tuttavia, lo stesso non avviene nel caso di intermediari finanziari non sottoposti a vigilanza prudenziale controllati dalla Guardia di Finanza.

36. Le autorità di controllo delle istituzioni finanziarie sottoposte a vigilanza prudenziale sono strutturate in maniera idonea e possiedono adeguati poteri atti ad assicurare il rispetto dei requisiti di condotta prudenziale e delle regole di mercato. Tuttavia, l'approccio di vigilanza per gli intermediari finanziari non abilitati non è alla pari con quello relativo agli intermediari abilitati. Risultano infatti insufficienti le risorse e gli sforzi dedicati alla vigilanza AML/CFT e alle ispezioni sul posto per i settori assicurativi ed azionari, per Bancoposta e per gli intermediari finanziari non sottoposti a vigilanza prudenziale. Tuttavia, la Consob si è recentemente adoperata per realizzare un significativo incremento delle risorse, alcune delle quali saranno destinate alle ispezioni sul posto.

37. Il regime delle sanzioni non risulta pienamente efficace, proporzionato e dissuasivo come dovrebbe essere e appare relativamente complesso. L'applicazione delle sanzioni sembra sia stata diretta principalmente verso le violazioni degli obblighi di registrazione e verso gli obblighi che non sono specificamente compresi nelle Raccomandazioni GAFI (per es. controlli sui trasferimenti di contante). In realtà sono state poche le sanzioni imposte per mancata segnalazione di transazioni sospette e per deficienze nei controlli interni. Non sono state riscontrate sanzioni per deficienze nei controlli interni o per mancato tirocinio, in particolare per quanto concerne le entità non sottoposte a vigilanza prudenziale.

38. In linea generale le misure esistenti atte ad assicurare l'integrità delle istituzioni finanziarie risultano appropriate. Da parte di quasi tutte le autorità di vigilanza sono state emesse direttive di applicazione e, nel caso del Decalogo e delle linee guida dell'UIC, queste si indirizzano a tutti gli organismi con obbligo di segnalazione. Tuttavia, non viene fornita una guida esaustiva che aiuti ad identificare transazioni sospette possibilmente collegate al finanziamento del terrorismo.

39. Il compito di registrare i providers del settore trasferimento di denaro spetta all'UIC e la vigilanza su questi operatori per quanto concerne la normativa AML/CFT è, a seconda dei casi, compito dell'UIC o della GdF. L'UIC vigila soltanto su quegli operatori autorizzati ad eseguire transazioni finanziarie in contanti equivalenti o superiori a euro 12.500, mentre la GdF focalizza la propria attenzione principalmente sui fornitori illegali. Ne risulta che una larga parte di agenti e sub-agenti non vengono in realtà controllati in relazione ai requisiti di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo. Sarebbe quindi necessario rivedere le politiche d'ispezione al fine di assicurare che gli agenti e i sub-agenti del settore trasferimento di denaro vengano adeguatamente monitorati per quanto concerne i requisiti AML/CFT.

Misure preventive - Attività e Professioni non finanziarie designate

40. In Italia è stato introdotto nell'ambito della legge AML un lungo elenco costituito dalle professioni ed imprese non finanziarie designate, ma i necessari regolamenti d'attuazione non sono stati ancora promulgati. Come tali, le attività e professioni non finanziarie

non sono obbligate a sottostare agli obblighi AML/CFT. Le autorità si aspettano che questi regolamenti di attuazione entrino in vigore entro la fine del 2005. Tuttavia, la legge AML non si estende alla schiera completa dei professionisti legali indipendenti, agli internet casinò, ai commercianti di pietre preziose e ai commercianti in (altri) metalli preziosi.

41. Le autorità non hanno ancora designato un'autorità di vigilanza per le attività e professioni non finanziarie; parimenti non sono state ancora predisposte tutte le necessarie risorse né è stata prevista un'accresciuta capacità organizzativa necessaria in termini di vigilanza. L'UIC sarà l'autorità competente a ricevere, analizzare e distribuire le relazioni di transazioni sospette, e la Gdf e la DIA saranno le autorità di polizia incaricate di effettuare le indagini. Avvocati, notai e contabili dispongono di ordini professionali nazionali e regionali organizzati con un assetto di vigilanza generale. Questi ordini nazionali sono stati consultati in fase di redazione dei regolamenti di attuazione. Tuttavia, non risulta ancora chiaro se questi ordini avranno un ruolo nell'ambito della vigilanza dei requisiti AML/CFT.

Le persone giuridiche, le disposizioni e le organizzazioni senza scopo di lucro

42. Secondo le disposizioni del codice civile, la personalità giuridica si acquisisce a seguito di registrazione nel Pubblico Registro delle Imprese della Camera di Commercio in qualità di *associazioni riconosciute, fondazioni o società di capitali*. Quest'ultima si presenta sotto tre forme: *società per azioni (Spa), società a responsabilità limitata (Srl) e società in accomandita per azioni*. Al momento della valutazione la Camera del Commercio conservava le registrazioni di 1,8 milioni di imprese e 3,5 milioni di imprese personali.

43. Le Società per Azioni sono obbligate a pubblicare gli elenchi dei propri azionisti e gli elenchi delle persone che possiedono diritti di sottoscrizione sui titoli. Queste informazioni sono rese disponibili alle autorità e al pubblico, su richiesta anche online. Le Società per Azioni quotate in Borsa possono emettere titoli azionari sia nominativi che al portatore. Tuttavia, l'utilizzo dei titoli al portatore è limitato a specifiche circostanze e, secondo le autorità, i titoli azionari sono soggetti a dematerializzazione. Perciò, *de facto* non sono ritenuti più anonimi e non sembra possano costituire rischi in termini di conoscenza del beneficiario e quindi di controllo delle entità legali.

44. La legislazione italiana non fornisce requisiti specifici inerenti accordi legali del tipo amministrazioni fiduciarie. L'Italia ha ratificato la Convenzione dell'Aia in materia di legge applicabile alle società fiduciarie ed al loro riconoscimento. Le amministrazioni fiduciarie estere possono essere gestite da intermediari finanziari in Italia. Tuttavia, non esistono disposizioni legali specificatamente previste per le società fiduciarie estere; né l'applicazione, per analogia, delle disposizioni di adeguata identificazione e verifica del cliente previste dalla Legge AML sarebbero sufficienti a soddisfare lo standard.

45. L'Italia ha adottato molteplici misure che riguardano le organizzazioni senza scopo di lucro. La Banca d'Italia ha promulgato direttive esecutive nelle quali si prescrive che gli intermediari finanziari prestino speciale attenzione nei confronti delle organizzazioni senza scopo di lucro (NPOs) e segnalino le transazioni sospette all'UIC. Per estendere i benefici fiscali alla organizzazioni non profit è stata introdotta una speciale categoria fiscale, l'ONLUS, e nel 2000 è stata creata l'Agenzia per le ONLUS, il cui compito è quello di controllare tutte le organizzazioni senza scopo di lucro, indipendentemente dal loro status di ONLUS. L'Agenzia delle Entrate esegue ispezioni su tutte le NPOs così come ispezioni per accertare la loro qualifica di ONLUS. Oltre alle misure messe in atto, le autorità dovrebbero prevedere ulteriori misure, come per esempio i controlli d'integrità, al fine di evitare che organizzazioni criminali e terroristiche possano istituire o usare NPOs per dirottare fondi.

Cooperazione Nazionale ed Internazionale

46. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è formalmente responsabile del coordinamento delle relazioni internazionali e delle politiche nazionali in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il Ministero dell'Interno effettivamente coordina, attraverso il Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed il suo Direttore Generale, il rispetto della legge da parte delle cinque forze di polizia nazionale appartenenti a diversi ministeri. Un ufficio nazionale di pubblico ministero anti-Mafia, la *Direzione Nazionale Anti-Mafia* (DNA), coordina e supporta gli sforzi dei pubblici ministeri regionali che si occupano del crimine organizzato.

47. Il Comitato di Sicurezza Finanziaria ha la responsabilità legale del coordinamento delle attività operative per la Lotta al Finanziamento del Terrorismo, comprese le designazioni proposte per l'inserimento nelle liste NU/UE. Presieduto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, esso è costituito da rappresentanti dei principali dipartimenti e agenzie. Un altro gruppo creato all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze è presieduto da un rappresentante del ministero stesso, e comprende l'UIC, la GdF e la Banca d'Italia ed ha emesso approssimativamente 100 pareri legali e linee guida in materia di legislazione antiriciclaggio. Le autorità stanno considerando il modo di migliorare il coordinamento AML, in particolar modo nei confronti di attività e professioni non finanziarie, tenendo conto del successo dell'esperienza del Comitato di Sicurezza Finanziaria.

48. Tranne che per la Convenzione di Palermo che attende la ratifica in Parlamento sin dal 2003, l'Italia è rappresentata all'interno di numerosi strumenti internazionali in materia AML/CFT. Attualmente è in atto un'estesa rete di accordi di cooperazione internazionali, compresa la partecipazione nel Sistema Schengen. Il Mandato di arresto europeo (*European Arrest Warrant*) è stato attuato durante la valutazione. L'Italia è considerata un partner attivo e collaborativo per i reati di natura internazionale, come dimostrato dai commenti favorevoli esternati in ambito GAFI. L'UIC possiede adeguati poteri a livello di cooperazione internazionale e, dal punto di vista legale, può fornire volontariamente informazioni alle controparti. L'UIC appartiene al Gruppo Egmont e al FIU.NET.

Altre Problematiche

49. Il quadro legislativo è presente in oltre 60 leggi e regolamenti, senza contare le circolari ed altre direttive. Questo Team raccomanda vivamente il consolidamento e lo snellimento di tutta la relativa legislazione in un testo unico in maniera da migliorarne la chiarezza e l'efficacia.

IN GENERALE

Informazioni introduttive sull'Italia

L'Italia si estende su una superficie di 301.401 chilometri quadrati ed ha una popolazione di circa 58 milioni di abitanti. Il paese è diviso amministrativamente in 20 regioni, 5¹delle quali godono di piena autonomia nel campo della legislazione locale. Il territorio italiano ospita al suo interno due stati indipendenti: la Santa Sede (città del Vaticano) e San Marino. Nel 2004 il tasso naturale di crescita della popolazione è stato del 9 per cento, inclusi gli immigrati. L'Italia fa parte dell'Unione Europea.

L'Italia è una repubblica dotata di una costituzione scritta promulgata il 27 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di quest'ultimo, i ministri, che insieme al Presidente del Consiglio formano il Consiglio dei ministri. Il potere legislativo è basato su un parlamento bicamerale democraticamente eletto suddiviso in Senato (315 seggi) e Camera dei Deputati (630 seggi).

Il sistema giudiziario italiano comprende giudici e pubblici ministeri, entrambi appartenenti alla magistratura. La Costituzione garantisce l'indipendenza dei magistrati dal governo e attribuisce al Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), quale organo indipendente e di autogoverno del sistema giudiziario, la competenza esclusiva per quanto concerne nomine, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati. Il sistema giudiziario è organizzato amministrativamente su basi geografiche. Il pubblico ministero dirige le indagini condotte dalla polizia giudiziaria.

La Corte Costituzionale è composta di quindici giudici (nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica ed eletti per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative). Uno dei suoi compiti principali è quello di giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi.

Basata su un sistema industriale diversificato, l'economia italiana è la sesta al mondo, con un PIL pro capite di poco inferiore a quelli di Francia e Regno Unito. Esistono ancora differenze economiche tra un nord industrializzato altamente sviluppato e un sud agricolo con uno sviluppo inferiore. Come nella maggior parte delle economie avanzate dei paesi dell'OCSE, in Italia il settore primario rappresenta una piccola quota in diminuzione, mentre i servizi costituiscono quasi i due terzi del valore lordo aggiunto.

Situazione generale in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo

Crimine organizzato e riciclaggio di denaro

L'Italia ha storicamente un alto tasso di criminalità, di violenza organizzata e di infiltrazioni mafiose in campo politico ed economico. Intorno agli anni '70 la mafia siciliana ha raffinato e fornito eroina al mercato nordamericano e questo ha consentito alle principali famiglie mafiose di accumulare immense ricchezze che sono state investite nello sviluppo immobiliare di Palermo e in altre attività ben in vista. Questi gruppi criminali organizzati hanno storicamente esercitato una forte influenza politica e sociale.

¹ La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano

Intorno agli anni '70 autorità e osservatori del fenomeno della criminalità organizzata di diversa estrazione (forze dell'ordine, giustizia, mondo politico e università) avevano riconosciuto l'importanza dell'introduzione di questi proventi della criminalità organizzata all'interno dell'economia nazionale. L'accumulo di ricchezze era percepito sia come una minaccia di distorsione del mercato e diminuzione della concorrenza, sia come un'opportunità per le forze dell'ordine di colpire la parte vulnerabile delle bande criminali. Questa vulnerabilità dipendeva dal fatto che inserendo nell'economia legale profitti di origine criminale, questi ultimi diventavano visibili e potevano quindi essere colpiti con misure preventive e repressive. Furono elaborate norme per consentire il sequestro cautelativo e la confisca di beni che si potesse dimostrare essere frutto di attività criminose o destinati ad essere usati in attività criminose e il cui possesso non fosse compatibile con le risorse legittime dei possessori. Furono inoltre introdotte misure che permisero, dopo la condanna, il sequestro di proventi o beni di origine criminale come pena aggiuntiva o alternativa.

Dopo aver raggiunto alla fine degli anni '80 e negli anni '90 forse la più grande espansione del suo potere basato sul traffico di droga, la mafia siciliana è stata meno visibile negli ultimi anni. Ma la distrazione di fondi dai contratti pubblici è ancora un problema per le autorità di polizia e giudiziarie, mentre l'estorsione e l'usura continuano ancora a rappresentare fonti di reddito illegale. Nell'Italia peninsulare, il traffico e lo spaccio di droga, l'usura, l'estorsione e il contrabbando di sigarette continuano a rappresentare attività lucrative per gruppi criminali. In Italia sono presenti anche bande criminali straniere, composte in particolare di persone provenienti dai Balcani e dal resto dell'Europa orientale e meridionale.

Dato il maggior sviluppo economico dell'Italia centro-settentrionale, il denaro riciclato di provenienza illecita viene spesso investito in proprietà e attività in quest'area, dove si riscontrano anche attività illecite legate al traffico di droga e all'usura. L'evasione fiscale sembra essere relativamente diffusa in Italia e, sebbene non direttamente correlato, questo fenomeno rappresenta un rischio aggiuntivo per il riciclaggio di denaro sporco.

Nel suo rapporto annuale del 2003, la Guardia di Finanza (GdF) ha accertato segnalazioni di operazioni sospette relative a riciclaggio di denaro sporco per un ammontare pari a 11,1 milioni di euro, contro i 16,9 milioni di euro del 2002. Sono stati posti sotto sequestro cautelativo beni frutto di attività illecite, compreso il riciclaggio di denaro, per un valore complessivo di oltre 44 milioni di euro, a cui si deve aggiungere il sequestro di 229 veicoli e di 82 imprese commerciali. Il valore dei beni confiscati per ogni genere di reato è stato pari a 97,4 milioni di euro, più 49 veicoli e 30 imprese commerciali. Sempre nel 2003 la Guardia di Finanza ha registrato 228 inchieste per riciclaggio di denaro sporco, 495 persone segnalate all'autorità giudiziaria, 128 persone sottoposte a misure cautelari e un ammontare accertato di denaro riciclato pari a 108 milioni di euro, contro i 491 milioni del 2002.

In Italia la percentuale dei pagamenti in contanti sul totale delle operazioni è tra le più elevate d'Europa, nonostante l'ampia disponibilità di mezzi di pagamento alternativi e di sofisticati sistemi bancari. L'evasione fiscale in settori come quello immobiliare rappresenta un elemento che favorisce il riciclaggio di denaro. I notai hanno posto l'accento sulla pratica di pagare in contanti gran parte delle transazioni immobiliari. Questa situazione porta con sé un elevato rischio che le operazioni immobiliari siano usate come copertura per il riciclaggio di denaro contante frutto di attività illecite. Inoltre, secondo alcuni osservatori, questa pratica attira stranieri che intendono riciclare denaro sporco o evadere il fisco, immettendo in questo modo denaro contante all'interno dell'economia legale. Secondo i notai, il mercato immobiliare della costa adriatica sembra risultare particolarmente interessante per le organizzazioni criminali.

Finanziamento del terrorismo

La storia del terrorismo in Italia risale in particolare agli anni '70 e '80, quando si assistette allo sviluppo di gruppi di terroristi di sinistra che al momento sembrano essere stati smantellati. Il finanziamento del terrorismo è considerato dai servizi di informazione e dalle forze dell'ordine un possibile pericolo nelle comunità più grandi di immigrati sia regolari che clandestini provenienti da paesi islamici, in particolare dal Nord Africa. L'Italia stima in oltre 1.200.000 gli immigrati regolari provenienti da tali paesi, mentre i clandestini ammonterebbero a circa 700.000. Fondi di beneficenza vengono spesso raccolti sui luoghi di lavoro ed è proprio in questi luoghi che indagini giudiziarie hanno evidenziato il tentativo di raccogliere fondi finalizzati ad attività terroristiche. Il livello relativamente basso dei movimenti bancari legati a raccolte di beneficenza induce le autorità a ritenere che siano attivi sistemi informali di trasferimento di fondi.

Dall'ultima guerra in Iraq, l'Italia è sotto una costante e specifica minaccia terroristica. Civili italiani sono stati uccisi o rapiti e le bombe sui treni a Madrid sono considerate dai servizi di informazione e dalle forze dell'ordine come una dimostrazione del rischio sempre costante che un attacco terroristico possa essere finanziato, organizzato e compiuto in Italia. Come meta turistica, l'Italia offre una miriade di obiettivi umani e culturali estremamente difficili da difendere e rappresenta quindi una grande tentazione per potenziali terroristi che intendessero finanziare e organizzare attentati contro facili bersagli.

Settore finanziario e attività e professioni non finanziarie

Il settore finanziario

Il settore finanziario italiano è caratterizzato da un'ampia gamma di fornitori di servizi. Il sistema bancario resta la principale risorsa di finanziamento delle famiglie. Dal 1990 il settore bancario ha subito un rapido processo di privatizzazione e consolidamento. Il numero delle banche è diminuito del 28 per cento dalle 1.100 del 1990 alle 788 del 2002. Nel 2003 erano attive 244 banche commerciali (che costituivano l'80 per cento degli attivi bancari complessivi), 45 banche popolari (5 per cento degli attivi bancari), 38 banche di credito cooperativo (11 per cento degli attivi bancari) e 61 filiali di banche straniere (4 per cento degli attivi bancari). In tutto il paese erano presenti circa 30.500 sportelli bancari. Gli attivi dei primi cinque gruppi bancari costituivano il 51 per cento del totale, mentre quelli dei primi tre rappresentavano quasi il 40 per cento. Le banche offrono una serie di servizi di deposito e di credito, a cui si aggiungono una vasta gamma di altri servizi finanziari (ad esempio, finanziamenti, investimenti, assicurazioni, operazioni sul mercato dei cambi) offerti direttamente, a nome di terzi, o tramite società controllate.

Nel 2003 il settore finanziario vedeva anche la presenza di 132 società finanziarie abilitate, attive principalmente in operazioni di intermediazione (ad esempio, compravendita per conto clienti, ricezione di ordini) e nei servizi di investimento. Molte di queste società sono controllate da gruppi assicurativi o singoli investitori. Il settore finanziario comprendeva inoltre 153 società di gestione patrimoniale, quasi equamente suddivise in società specializzate in fondi comuni aperti e società di gestione di fondi chiusi e di fondi di copertura (*hedge fund*).

Nel 2003 il settore assicurativo consisteva di 198 imprese, delle quali 79 società assicuratrici del ramo vita e 88 non impegnate in questo campo.

Nel 2003 esistevano 1.494 società finanziarie (registrate ai sensi dell'art. 106 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia – in breve TUB), impegnate in attività di *leasing*,

factoring e credito al consumo (settori in larga parte controllati dalle banche), investimenti azionari, servizi di trasferimento di denaro, comprese carte di credito, intermediazione sul mercato dei cambi e titolarizzazione. Di queste 1.494 società, 359 erano controllate da società di intermediazione finanziaria iscritte ai sensi dell'art. 107 del TUB, che fa riferimento al volume dell'attività svolta e al rapporto tra indebitamento e patrimonio.

Una cassa di risparmio postale – Bancoposta – fornisce un'ampia gamma di servizi finanziari competitivi attraverso 13.267 filiali presenti su tutto il territorio nazionale. Offre servizi come conti correnti (in questo campo occupa il quarto posto in Italia in termini di offerta), ordini di pagamento, carte di pagamento, bonifici e una serie di prodotti di investimento, tra cui fondi comuni di investimento, prodotti assicurativi – attraverso Poste Vita – obbligazioni e libretti di risparmio. Nel dicembre 2004 i depositi delle famiglie presso Bancoposta ammontavano al 24,3 per cento del totale nazionale.

Struttura del settore finanziario (2003)

	Presenza numerica	Filiali Italia / estero	Attivi (percentuale del totale)	Autorizzazione / registrazione	Organi di vigilanza competenti per: vigilanza prudenziale e condotta di mercato	Organi di vigilanza competenti per: antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo
<i>Settore bancario</i>	788	30.502 / 75	100.0	BI	BI 2/	UIC, BI 3/
Banche (a responsabilità limitata) 1)	244	23.617 / 71	[80.1]	BI	BI 2/	UIC, BI 3/
Banche di credito cooperativo	38	3.471 / 4	[10.8]	BI	BI 2/	UIC, BI 3/
Banche popolari	445	3.323 / -	[4.9]	BI	BI 2/	UIC, BI 3/
Filiali di banche estere	61	91 / -	[4.1]	BI	BI 2/	UIC, BI 3/
<i>Bancoposta</i>	-	13.267	-	-	BI 2/	UIC, BI 3/
<i>Società di intermediazione mobiliari</i>	132	-/-	-	Consob	BI, Consob 4/	UIC, Consob, BI
<i>Società di gestione patrimoniale</i>	153	-/-	-	BI	BI, Consob 4/	UIC, Consob, BI
<i>Società finanziarie (ex art 106 del TUB)</i>	1.494	-	-	UIC	N/D	GdF
<i>Delle quali:</i>						
<i>Cambiavalute (ex art. 155 TUB)</i>	575		-	UIC	N/D	GdF
<i>Servizi di trasferimento di denaro</i>	25	6077 5/	-	UIC	N/D	GdF
<i>Intermediari finanziari (art 107 del TUB): Tra cui attività di: - Negoziazione di divise -Cartolarizzazione -Carte di credito e di pagamento -Rilascio di garanzie</i>	359			BI	BI	BI, GdF

<i>Imprese assicuratrici</i>	198	51		ISVAP	ISVAP	UIC, ISVAP
<i>Delle quali:</i>						
<i>Società assicuratrici ramo vita</i>	79	15		ISVAP	ISVAP	UIC, ISVAP
<i>Broker assicurativi e agenti indipendenti</i>	25.413	6 /		ISVAP	ISVAP	UIC, ISVAP

1) Compresi tre istituti di credito controllati dallo Stato il cui attivo complessivo ammonta al 10 per cento del totale.

2) Consob è l'organo di vigilanza con competenza esclusiva in materia di trasparenza e condotta sul mercato nel settore dei servizi di investimento.

UIC è l'organo di vigilanza in materia di antiriciclaggio e lotta contro il finanziamento del terrorismo.

3) UIC è l'organo di vigilanza con competenza generale in materia di antiriciclaggio e lotta contro il finanziamento del terrorismo. La Banca d'Italia (BI) interviene in materia di antiriciclaggio e lotta contro il finanziamento del terrorismo limitatamente alla sua competenza in tema di vigilanza prudenziale.

4) BI è responsabile in materia di vigilanza prudenziale, mentre Consob è responsabile in materia di trasparenza e condotta sul mercato

5) Sub-agenti

6) Questa cifra include 22.395 agenti con incarico emesso dalla società assicuratrice e 3.018 persone fisiche. I broker abilitati contano per meno del 2 per cento dei premi assicurativi sulla vita.

Attività e professioni non finanziarie (DNFBPs)

Ai sensi dei decreti legislativi 374/99 e 56/2004, le seguenti attività e professioni non finanziarie rientrano nella sfera di competenza della legge antiriciclaggio:

- trasporto e custodia di denaro contante, titoli o altri beni con o senza l'ausilio di guardie di sicurezza
- intermediazione immobiliare
- commercio di antiquariato
- operazioni in case d'asta o gallerie d'arte
- commercio di oro a scopi industriali o d'investimento, compreso l'import-export
- produzione, intermediazione e commercio di preziosi, compreso l'import-export
- attività delle case da gioco
- produzione di preziosi a livello artigianale
- contabili (ragionieri e commercialisti)
- consulenti del lavoro
- notai e avvocati, limitatamente al loro coinvolgimento in certi tipi di transazioni

Comunque, poiché all'epoca della valutazione i necessari regolamenti attuativi non erano stati ancora emanati, questi decreti legislativi non hanno potuto produrre i loro effetti e le attività e le professioni non finanziarie non hanno dovuto finora adeguarsi alla normativa in materia di antiriciclaggio e di lotta contro il finanziamento del terrorismo.

Sebbene le autorità siano in possesso delle informazioni circa il numero di avvocati, notai, contabili e commercianti in metalli e pietre preziose, mancano tuttavia dati relativi al numero delle altre attività e professioni non finanziarie designate. Inoltre, la struttura di vigilanza su queste figure, in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, non è stata ancora definita.

Le attività professionali di avvocati, contabili e notai sono regolate dalla legge, che ne stabilisce l'organizzazione in ordini professionali a livello nazionale e regionale. Il ministero della Giustizia svolge un ruolo di vigilanza sul rispetto di tale normativa da parte delle suddette professioni; vigila

in particolare sul rispetto delle norme da parte delle associazioni professionali. Gli ordini professionali regionali svolgono un compito di vigilanza su tutte le attività dei loro iscritti.

Notai

I notai sono in totale 4.766. Svolgono un compito di pubblici ufficiali, alla cui presenza vengono legalizzate transazioni e documenti, che fanno poi fede in tribunale. Nella loro veste di pubblici ufficiali, i notai vengono sottoposti ad ispezione ogni due anni da parte di un'autorità competente territorialmente che agisce sotto la responsabilità del tribunale.

Inoltre, svolgono compiti di vigilanza anche gli ordini regionali, che agiscono però solo su istanza di parte (in genere per denuncia di colleghi notai). Dopo aver sottoposto ad indagine il notaio, gli ordini regionali possono, se necessario, denunciare il caso alla competente autorità giudiziaria; sarà poi il tribunale civile ad erogare la sanzione.

Avvocati

Gli avvocati sono in totale 162.000, di cui 95.000 praticanti. La maggior parte degli avvocati tutela i propri clienti non solo durante i procedimenti giudiziari, ma anche in occasione di transazioni finanziarie e immobiliari.

L'ordine nazionale degli avvocati - il *Consiglio Nazionale Forense* - ha emanato un codice di condotta basato su regole consuetudinarie (obbligatorie). Gli ordini regionali possono autonomamente emanare sanzioni per violazione delle regole professionali. Tali sanzioni vanno dalla sospensione alla cancellazione dall'albo e sono emesse dagli ordini regionali. Contro le decisioni dell'ordine regionale è possibile presentare appello all'ordine nazionale, che agisce in questi casi in qualità di giudice. È possibile ricorrere contro le decisioni del Consiglio Nazionale Forense direttamente davanti alla Corte di Cassazione.

Contabili e consulenti del lavoro

I contabili, sommando ragionieri e commercialisti, sono in totale quasi 100.000. La Consob - la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa - cura l'iscrizione delle società di revisione contabile in un apposito albo, che al momento conta 20 iscritti. I consulenti del lavoro assistono le aziende in materia di previdenza sociale, salari e rapporti tra datore di lavoro e dipendenti.

Ragionieri e commercialisti sono attualmente raggruppati in due distinti ordini professionali che dovrebbero unirsi in un ordine unico nel 2005. Gli ordini regionali vigilano su qualsiasi attività dei loro iscritti, ai quali possono erogare sanzioni disciplinari. In generale gli ordini conducono ispezioni sui loro iscritti solo sulla base di una denuncia. Gli ordini possono infliggere tre diversi tipi di sanzione: rimprovero scritto, sospensione e cancellazione dall'albo.

Case da gioco

In generale la legge italiana proibisce il gioco d'azzardo e l'istituzione di case da gioco. Tuttavia, a causa di particolari ragioni storiche, turistiche e geografiche è stata consentita l'apertura di quattro case da gioco a Sanremo, Campione d'Italia, Venezia e Saint Vincent (Regio Decreto 2448/1927 (Sanremo); Regio Decreto 201/1933 (Campione); Regio Decreto 1404/1936 (Venezia); leggi 1065/1971 e 690/1981 (Saint Vincent). Negli ultimi decenni la Corte Costituzionale ha più volte richiamato l'attenzione sulla necessità di armonizzare la legislazione del settore.

L'autorità competente per la registrazione delle case da gioco è la Direzione Generale dell'Amministrazione Civile – Divisione Enti Locali – Sezione 3 del Ministero dell'Interno. Questo ufficio non è competente per la vigilanza sulle quattro case da gioco circa l'osservanza delle norme in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo.

Numero di attività e professioni non finanziarie in Italia e organi di vigilanza competenti

	Presenza numerica	Autorizzazione / registrazione	Organo di vigilanza generale	Organo di vigilanza antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo
Grossisti di pietre e metalli preziosi	3.125	Registro delle imprese della Camera di Commercio	Nessuno	Da decidere
Commercianti di metalli preziosi	17.231	Registro delle imprese della Camera di Commercio	Nessuno	Da decidere
Operatori in metalli preziosi	2.730	Registro delle imprese della Camera di Commercio	Nessuno	Da decidere
Agenti immobiliari	65.452	Registro speciale presso la Camera di Commercio	Ordine regionale	Da decidere
Avvocati	95.000	Ordini nazionale e regionali	Ordine regionale	Da decidere
Notai	4.766	Ordini nazionale e regionali	Tribunale civile	Da decidere
Ragionieri	57.423	Ordini nazionale e regionali	Ordine regionale	Da decidere
Commercialisti	39.993	Ordini nazionale e regionali	Ordine regionale	Da decidere
Case da gioco	4	Ministero dell'Interno, Direzione Generale dell'Amministrazione Civile – Divisione Enti Locali – Sezione 3	Nessuno	Da decidere

Norme di diritto commerciale e meccanismi che governano le persone giuridiche e le imprese

Esistono tre tipi di persone giuridiche: le associazioni riconosciute, le fondazioni e le società di capitali. Queste ultime si distinguono a loro volta in:

- società per azioni - Spa, regolate ai sensi delle disposizioni degli articoli dal 2325 al 2451 del Codice civile. Norme speciali si applicano alle società quotate in Borsa o i cui strumenti finanziari siano offerti al pubblico (decreto legislativo n. 58/1998 e successivi emendamenti).
- società a responsabilità limitata - Srl, regolate ai sensi delle disposizioni degli articoli dal 2472 al 2483 del Codice civile;
- società in accomandita per azioni - Sapa, regolate ai sensi delle disposizioni degli articoli dal 2452 al 2471 del Codice civile.

Le associazioni e le fondazioni riconosciute rientrano nel settore no-profit, che conta circa 250.000 enti, la maggior parte dei quali (150.000) costituita da associazioni non riconosciute, che in quanto tali non possiedono personalità giuridica. La vigilanza di questi enti è affidata all'Agenzia delle ONLUS (Organizzazioni non-lucrative di utilità sociale), creata a questo scopo nel 2000.

Le società acquistano personalità giuridica al momento dell'iscrizione nel Registro delle imprese, che ha luogo quando il processo costitutivo della società è stato completato. Attualmente 1,8 milioni di imprese sono iscritte nei registri delle Camere di Commercio, oltre a 3,5 milioni di imprese individuali.

La ragione sociale delle imprese (Spa, Srl, Sapa) dipende dalla struttura di controllo societario che viene scelta. Solo le Spa possono essere quotate, mentre le piccole imprese sono in genere registrate come Srl.

Il capitale sociale complessivo di una Srl è diviso in quote. Non occorre emissione di alcun certificato in rappresentanza di tali quote, che restano liberamente trasferibili, se non altrimenti stabilito nell'atto costitutivo.

Le Spa e le Sapa possono emettere azioni nominative o al portatore, ai sensi delle norme del Codice civile. Tuttavia il DPR n. 600 del 29 settembre 1973 vieta alle società italiane l'emissione di azioni al portatore, con l'eccezione di azioni di risparmio che non conferiscono diritto di voto. Secondo le autorità, infatti, le azioni al portatore sono titoli smaterializzati. Inoltre, gli azionisti che detengono oltre il 2 per cento del capitale di una società quotata hanno l'obbligo di dichiararne la titolarità alla Consob e al mercato. Anche i patti di sindacato tra azionisti devono essere di dominio pubblico.

La normativa italiana non prevede accordi legali come i trust e gli accordi fiduciari. Tuttavia, l'Italia ha sottoscritto la convenzione dell'Aia del 1 luglio 1985, che contiene norme che si applicano ai trust e al loro riconoscimento. Ad esempio un trust di diritto estero può produrre effetti giuridici all'interno del sistema legale italiano e in pratica un trust straniero può essere gestito in Italia. Un trust di diritto estero potrebbe anche essere creato in Italia, ma in questo caso gli atti e le firme devono essere autenticate da notai italiani. Non esistono però obblighi di adeguata verifica della clientela nei casi di trust stranieri gestiti in Italia.

Visione di insieme della strategia per prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

a. Strategie e priorità in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo

Come descritto nella parte "Situazione generale" relativa a queste tematiche, l'Italia ha riconosciuto da decenni che i proventi illeciti sono da considerarsi dannosi per l'economia legale. Sono state adottate a riguardo misure che prevedono il sequestro o la confisca sia preventivi che punitivi allo scopo di indebolire il potere economico, politico e sociale della criminalità organizzata e diminuire il rischio che i proventi illeciti accumulati siano usati per avviare attività di copertura. Più o meno contemporaneamente è stata adottata una strategia finanziaria di sostegno, basandosi in parte sull'esperienza in materia di fuga di capitali che ha colpito l'Italia negli anni '80. Questa strategia si basava sullo scoraggiare il riciclaggio di denaro permettendo le operazioni in contanti solo attraverso enti soggetti a precise responsabilità, in modo da rendere visibili le operazioni anomale con strumenti conformi alle tutele previste dal GAFI, come la trasparenza, la verifica dell'identità del cliente, il recupero delle informazioni sulle operazioni e la segnalazione di operazioni sospette.

Le strategie politiche in materia di antiriciclaggio di denaro sono definite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), mentre le strategie operative e le azioni relative spettano all'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC), che agisce con il sostegno della Banca d'Italia e il

contributo di altri enti di controllo. Il risultato più importante raggiunto dalla strategia antiriciclaggio è rappresentato dalle segnalazioni di operazioni sospette effettuate da enti segnalanti, che ha creato le premesse per un'azione amministrativa da parte degli organi investigativi che si occupano di criminalità organizzata e di reati fiscali. Quando si accerta la sussistenza di elementi di reato si dà il via a un procedimento giudiziario previsto dalle leggi contro il riciclaggio di denaro e, dal 2001, dalle leggi contro il finanziamento del terrorismo.

L'approccio strategico complessivo dell'Italia in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo è fondato su un abbinamento di misure normative e finanziarie sia repressive che preventive. La strategia normativa in materia di riciclaggio si basa sulla classificazione dei relativi illeciti come reati penali e sull'applicazione di misure cautelative e repressive di sequestro e confisca. Le indagini in questo campo sono affidate principalmente alla Guardia di Finanza e alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA). Le azioni giudiziarie in materia di antiriciclaggio sono affidate agli uffici della Procura competente per territorio (Direzione Distrettuale Antimafia - DDA) e alla Direzione Nazionale Antimafia (DNA). Le azioni più recenti contro il finanziamento del terrorismo sono state condotte dalla Guardia di Finanza e dagli uffici delle varie Procure della Repubblica, al cui interno determinate disposizioni normative hanno individuato gruppi specifici per trattare questo tipo di reato. Inoltre, il legislatore ha conferito maggiori poteri investigativi alle forze dell'ordine e ai pubblici ministeri. Tali poteri hanno comportato, tra l'altro, l'utilizzo di avanzate tecniche investigative, la possibilità di condurre operazioni sotto copertura, il controllo delle consegne, l'uso di pentiti e di programmi di protezione dei testimoni. Questo straordinario sforzo ha prodotto risultati significativi, pur conservando comunque strumenti di tutela per evitare abusi di potere.

Coerentemente con questa strategia, le autorità affermano di aver sviluppato un programma di lavoro che mira a focalizzarsi principalmente sulle seguenti attività:

- Emanare le norme attuative della seconda direttiva antiriciclaggio dell'UE (2001/97/EC), specialmente in relazione all'effettiva estensione degli obblighi antiriciclaggio alle attività e professioni non finanziarie. Il progetto normativo in corso di elaborazione conterrà una valutazione del rischio e dei requisiti necessari a unificare e condividere, all'interno dello stesso gruppo, che include le filiali estere, le informazioni sui clienti in possesso di un intermediario.
- Attuare la terza direttiva UE in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo.
- Redigere ed emanare un "Testo unico antiriciclaggio" per raccogliere tutte le norme vigenti in materia e migliorare il sistema istituzionale, al fine di estendere le misure antiriciclaggio anche alle attività e professioni non finanziarie.
- Emendare le norme vigenti in materia di congelamento dei beni appartenenti a terroristi
- Rafforzare gli strumenti in possesso dei servizi di intelligence finanziaria e delle forze dell'ordine al fine di combattere il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.
- Aggiornamento da parte della Banca d'Italia, in collaborazione con l'UIC, delle Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette (il cosiddetto "Decalogo").

Le priorità operative delle autorità sono le seguenti:

- Sviluppare modelli di comportamento finanziario (schemi operativi) in modo da facilitare il compito degli enti preposti all'individuazione di operazioni anomale.
- Aggiornare il format usato per le segnalazioni di operazione sospette.

b. La struttura istituzionale nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)

Nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, il Ministero dell'Economia e delle Finanze svolge i seguenti compiti:

- 1) Redazione legislativa a livello nazionale e internazionale:
 - coopera con le autorità internazionali che definiscono i principi (i cosiddetti *standard setters*);
 - collabora con la Commissione Europea nella procedura legislativa;
 - attua gli standard internazionali e la legislazione UE attraverso leggi e regolamenti nazionali.
- 2) Direzione politica e sviluppo delle linee guida generali.
- 3) Rappresentanza dell'Italia in tutti i principali consessi internazionali (G-7, G-20, Unione europea, OCSE, GAFI, ecc..)
- 4) Coordinamento delle autorità italiane coinvolte nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo attraverso due comitati: il Comitato Antiriciclaggio (CA), presieduto dal Dirigente Generale capo della Direzione "Prevenzione dei Reati Finanziari" e il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), presieduto dal Direttore Generale del Tesoro.
- 5) Sanzioni

Il MEF è responsabile dell'erogazione di sanzioni amministrative per violazione di misure cautelari in materia di lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. È competente per:

- accuse contro i trasgressori, in collaborazione con Guardia di Finanza, UIC e altri organi di vigilanza;
- inchieste;
- emissione di provvedimenti sanzionatori;
- contenzioso legale.

L'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC)

Da un punto di vista organizzativo, l'Ufficio Italiano dei Cambi è un ente strumentale della Banca d'Italia. L'UIC gode di ampia indipendenza operativa ed è responsabile, tra i suoi vari compiti, di raccogliere, analizzare e diffondere le segnalazioni di operazioni sospette. In questa veste assume

quindi la qualifica di "Unità di Informazione Finanziaria" per l'Italia. All'interno dell'UIC, esiste un Servizio Antiriciclaggio composto di 109 persone, 16 delle quali incaricate di analizzare le operazioni sospette connesse con il riciclaggio di denaro. L'analisi delle segnalazioni di operazioni legate al finanziamento del terrorismo sono analizzate dalla Divisione internazionale del Servizio Antiriciclaggio.

Il Servizio Ispettorato vigila sull'osservanza delle norme antiriciclaggio da parte di intermediari abilitati, d'intesa con le altre autorità preposte alla vigilanza di settore ai sensi dell'art. 5, comma 10 della "legge antiriciclaggio" (Legge 5 luglio 1991, n. 197).

Il ruolo e le funzioni dell'UIC sono descritti più ampiamente nella relativa sezione del "Rapporto dettagliato di valutazione"

Il Comitato Antiriciclaggio (CA)

Il Comitato Antiriciclaggio (CA) è composto da rappresentanti della Banca d'Italia, UIC e Guardia di Finanza ed è presieduto dal Dirigente Generale, capo della Direzione "Prevenzione dei Reati Finanziari" del MEF. Il suo ruolo è quello di interpretare leggi e regolamenti antiriciclaggio. Finora il Comitato Antiriciclaggio ha prodotto circa cento documenti tra pareri e linee guida generali sull'applicazione della normativa in materia da parte di persone ed enti.

Il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)

Il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) è l'autorità guida nella lotta contro il finanziamento del terrorismo. Questo organo è stato istituito con la legge 431/2001. Il CSF è presieduto dal Direttore Generale del Tesoro ed è composto di rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Banca d'Italia, UIC, Consob, Guardia di Finanza, Carabinieri, Direzione Nazionale Antimafia e Direzione Investigativa Antimafia.

Il CSF svolge i seguenti compiti:

- impedire che il sistema finanziario italiano sia usato da terroristi internazionali per finanziare le loro attività illecite;
- coordinare le misure internazionali adottate da altre nazioni, in particolare quelle del G-7 e dell'UE.

Uno dei compiti principali del CSF riguarda il congelamento dei beni dei terroristi. Inoltre, promuove il dialogo e la collaborazione tra i vari organi governativi, allo scopo di massimizzare lo scambio di informazioni. Il CSF ha creato anche canali di comunicazione con l'autorità giudiziaria e i servizi di informazione e mantiene stretti contatti con le controparti estere.

ISVAP

L'ISVAP - Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo - è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico ed è stato istituito con legge 12 agosto 1982, n. 576, per l'esercizio di funzioni di vigilanza nei confronti delle imprese di assicurazione e

riassicurazione nonché di tutti gli altri soggetti sottoposti alla disciplina sulle assicurazioni private, compresi gli agenti e i mediatori assicurativi. L'ISVAP ha la responsabilità di assicurare la stabilità del mercato e delle imprese assicurative nonché la solvibilità e l'efficienza degli operatori, a garanzia degli interessi degli assicurati e dei consumatori.

Funzione primaria dell'Istituto è l'esercizio della vigilanza nei confronti delle imprese di assicurazione, che si esercita attraverso il controllo sulla loro gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale e contabile, verificandone la rispondenza alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti. L'art. 5, comma 10 della "legge antiriciclaggio" affida all'UIC, d'intesa con l'ISVAP, il compito di verificare l'osservanza da parte degli intermediari abilitati delle norme antiriciclaggio. L'ISVAP vigila anche in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, in quanto responsabile della vigilanza sugli intermediari finanziari e sulla base di un memorandum d'intesa con l'UIC.

Banca d'Italia (BI)

La Banca d'Italia esercita funzioni di vigilanza e di regolamentazione nei confronti degli istituti di credito e degli intermediari finanziari non bancari ed è l'autorità garante della concorrenza nel settore del credito. Le sue funzioni di vigilanza sull'attività bancaria perseguono gli obiettivi della sana e prudente gestione degli intermediari, della stabilità complessiva, dell'efficienza e della competitività del sistema, dell'osservanza delle disposizioni in materia creditizia. La vigilanza nel settore dell'intermediazione finanziaria si prefigge il rispetto dei criteri di trasparenza e correttezza dei comportamenti, sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, in modo che possano assicurare la stabilità, la competitività e il buon funzionamento del sistema finanziario.

La Banca d'Italia esercita le sue funzioni di vigilanza attraverso le seguenti attività:

- redazione ed emanazione di regole prudenziali per la sana e prudente gestione degli intermediari finanziari;
- autorizzazione alla creazione di intermediari finanziari;
- controllo della sana e prudente gestione degli intermediari finanziari attraverso analisi e ispezioni;
- gestione delle crisi

L'art. 5, comma 10 della "legge antiriciclaggio" affida all'UIC, d'intesa con la Banca d'Italia, il compito di verificare l'osservanza delle norme antiriciclaggio da parte degli intermediari abilitati. La Banca d'Italia vigila sul rispetto delle norme in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, in quanto responsabile della vigilanza prudenziale sugli intermediari finanziari e sulla base di un memorandum d'intesa con l'UIC.

Nel suo ruolo di organo di sorveglianza del sistema dei pagamenti, la Banca d'Italia ne assicura l'efficienza e l'affidabilità, impedendone l'uso per scopi illeciti. A tal proposito agisce d'intesa con le altre autorità per creare meccanismi che impediscano il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, sia a livello nazionale che internazionale.

Consob

La Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) regola la prestazione dei servizi di investimento, gli obblighi informativi delle società quotate e le offerte al pubblico di strumenti finanziari. Inoltre la Consob autorizza la pubblicazione dei prospetti informativi relativi ad offerte pubbliche di vendita e dei documenti d'offerta concernenti offerte pubbliche di acquisto.

Consob inoltre vigila sulle società di gestione dei mercati e sulla trasparenza e l'ordinato svolgimento delle negoziazioni, nonché sulla trasparenza e la correttezza dei comportamenti degli intermediari e dei promotori finanziari. Altro ruolo della Consob è quello di controllare le informazioni fornite al mercato dalle società quotate e da chi promuove offerte al pubblico di strumenti finanziari nonché le informazioni contenute nei documenti contabili delle società quotate. Accerta eventuali andamenti anomali delle contrattazioni su titoli quotati e compie ogni altro atto di verifica di violazioni delle norme in materia di abuso di informazioni privilegiate e di aggrottaggio su strumenti finanziari. Lo scopo della vigilanza della Consob sui mercati finanziari, sui prodotti oggetto degli investimenti e i relativi emittenti è quello di proteggere gli investitori e assicurare l'efficienza e la trasparenza del mercato nelle società quotate e l'ordinato funzionamento dei mercati regolamentati.

L'organizzazione e la gestione del mercato sono disciplinate da un regolamento deliberato dall'assemblea ordinaria di ciascuna società di gestione. In particolare, ai sensi dell'art. 62 del TUIF (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58) tale regolamento determina:

- a. le condizioni e le modalità di ammissione, di esclusione e di sospensione degli operatori e degli strumenti finanziari dalle negoziazioni;
- b. le condizioni e le modalità per lo svolgimento delle negoziazioni e gli eventuali obblighi degli operatori e degli emittenti;
- c. le modalità di accertamento, pubblicazione e diffusione dei prezzi;
- d. i tipi di contratti ammessi alle negoziazioni, nonché i criteri per la determinazione dei quantitativi minimi negoziabili.

Prima di entrare in vigore, questi regolamenti e le successive modifiche devono essere approvati dalla Consob.

Le società di gestione vigilano sull'andamento delle negoziazioni e possono irrogare sanzioni per comportamento scorretto (per violazione di accordi contrattuali e non come sanzioni amministrative). Ai sensi dell'art. 64, comma 1, lettera d del TUIF, esse comunicano alla Consob le violazioni riscontrate all'interno della loro sfera di competenza. A sua volta la Consob adotta i provvedimenti necessari.

Con riferimento ai mercati all'ingrosso dei titoli di Stato, l'art. 4 del Decreto del Ministro del Tesoro 13 maggio 1999, n. 219, prevede che la società di gestione comunichi a MEF, Banca d'Italia e Consob violazioni del regolamento del mercato, segnalando le iniziative assunte. La Banca d'Italia e la Consob devono informare tempestivamente il MEF dell'attività di vigilanza svolta e delle irregolarità riscontrate (cfr artt. 4-7 del decreto ministeriale 219/1999).

Forze di pubblica sicurezza e altri organi investigativi

Il Ministero dell'Interno

Il Ministero dell'Interno è responsabile per l'ordine pubblico e le politiche generali di sicurezza; a tale scopo coordina le cinque forze di polizia operanti a livello nazionale. Azioni preventive della Polizia di Stato contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono condotte sotto il controllo di due direzioni del Ministero dell'Interno: la Direzione Centrale Anticrimine (DAC) e la Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione (DCPP). Quest'ultima è responsabile della lotta contro il terrorismo e agisce insieme alle sue articolazioni periferiche, le Divisioni Investigazioni Generali ed Operazioni Speciali (DIGOS).

Sebbene inserita funzionalmente nella struttura del Ministero dell'Interno, la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) è un ufficio interforze istituito nel 1991, nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, per assicurare lo svolgimento delle attività in materia di investigazione preventiva e di indagini di polizia giudiziaria attinenti alla criminalità organizzata. La DIA è organo destinatario delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dall'UIC, quando esistano sospetti o prove di coinvolgimento della criminalità organizzata. Il Ministero dell'Interno è inoltre responsabile delle quattro case da gioco attive in Italia.

Consiglio Generale per la Lotta alla criminalità organizzata

Il Consiglio Generale per la Lotta alla criminalità organizzata è stato istituito presso il Ministero dell'Interno con il decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345. È presieduto dal Ministro dell'Interno e ne fanno parte il Capo della Polizia, i Comandanti generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, il direttore della DIA e i direttori dei servizi per le informazioni e la sicurezza civile (SISDE) e militare (SISMI).

In materia di criminalità organizzata, questo organismo provvede a:

- a) definire e adeguare gli indirizzi per le linee di prevenzione anticrimine e per le attività investigative, determinando la ripartizione dei compiti tra le forze di polizia per aree, settori di attività e tipologia dei fenomeni criminali;
- b) individuare le risorse, i mezzi e le attrezzature occorrenti al funzionamento dei servizi;
- c) verificare periodicamente i risultati conseguiti.

La Guardia di Finanza (GdF)

La Guardia di Finanza è uno speciale corpo di polizia che dipende direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tra i suoi compiti prioritari rientra la prevenzione, la ricerca e la denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie. Il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV) è il dipartimento della GdF specializzato nella lotta contro il riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. L'autorità giudiziaria può comunque assegnare le indagini in materia a qualsiasi altra struttura interna del corpo.

Il compito principale dell'NSPV è quello di prevenire e reprimere l'immissione di denaro sporco nei circuiti legali. L'NSPV svolge attività investigativa, di analisi e di elaborazione di progetti operativi a tutela dei mercati finanziari.

Inoltre il NSPV opera nei settori di servizio riguardanti il riciclaggio, i movimenti transfrontalieri di capitali, l'intermediazione finanziaria, l'usura, la disciplina dei mezzi di pagamento, il finanziamento del terrorismo e la tutela del risparmio.

Tra gli altri compiti il NSPV conduce ispezioni volte a verificare l'osservanza delle disposizioni in materia di antiriciclaggio e svolge indagini e analisi approfondite delle segnalazioni di operazioni sospette che riceve dall'UIC. Il lavoro di analisi e le relative ispezioni possono essere delegati ai Nuclei Regionali e Provinciali di Polizia Tributaria.

Le attività operative in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo comprendono anche le indagini di polizia giudiziaria condotte dal Gruppo investigativo antiriciclaggio dell'NSPV di Roma e delle sezioni di Milano e Palermo.

L'**Arma dei Carabinieri** è una delle principali forze di pubblica sicurezza in Italia: in questo ruolo si occupa di contrastare il terrorismo e la criminalità organizzata e di conseguenza indaga e compie azioni di prevenzione e repressione in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo.

L'Arma dei Carabinieri ha un organico di 112.000 persone e svolge una duplice funzione di difesa dello Stato e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica con competenza su tutto il territorio nazionale.

Il Raggruppamento Operativo Speciale (ROS) è il reparto dei Carabinieri con compiti d'intervento contro la criminalità organizzata e il terrorismo. Il ROS è stato istituito nel 1990 e svolge compiti specifici in merito a:

- antiterrorismo in relazione ad organizzazioni estremistiche interne e internazionali;
- indagini sul crimine organizzato, droga, traffico di armi e sequestri di persona a scopo di estorsione;
- ricerca e cattura di mafiosi e terroristi latitanti;
- analisi del fenomeno della criminalità organizzata e del terrorismo.

L'Agenzia dell'Entrate

L'Agenzia delle Entrate è un ente pubblico sottoposto all'alta vigilanza del MEF. Istituita nel 1999 dal decreto legislativo n. 300, è diventata operativa a partire dal 1° gennaio 2001. Esercita tutte le funzioni relative alla gestione, all'accertamento e alla riscossione dei tributi. La sua organizzazione interna è suddivisa in 4 Uffici di staff del Direttore dell'Agenzia, 7 Direzioni centrali, 19 Direzioni regionali e 2 provinciali. Gli uffici e le direzioni centrali svolgono principalmente funzioni di pianificazione, direzione, coordinamento e controllo, mentre gli uffici locali esercitano funzioni operative generali

Nell'esercizio del suo ruolo di accertamento, l'Agenzia ha anche poteri di vigilanza e ispezione su organizzazioni no profit, compresi enti non commerciali e ONLUS. Su queste ultime, l'Agenzia è competente per la registrazione, onere a cui bisogna adempiere per ottenere le agevolazioni fiscali.

L'Agenzia delle Dogane

Anche l'Agenzia delle Dogane è sottoposta all'alta vigilanza del MEF. L'Agenzia svolge tutte le funzioni ed i compiti attribuiti dall'Unione europea e dalla legislazione italiana in materia di dogane, circolazione di merci, fiscalità interna connessa agli scambi internazionali, accise sulla produzione e sui consumi e connessa tassazione ambientale ed energetica.

L'Agenzia delle Dogane controlla l'importazione e l'esportazione di valuta per importi superiori a 12.500 euro, sulla base delle dichiarazioni dei viaggiatori.

L'autorità giudiziaria

L'indipendenza dell'ordine giudiziario italiano è garantita dalla Costituzione, che attribuisce all'organo di autogoverno, il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), poteri esclusivi in materia di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati. Sia i pubblici ministeri che i giudici fanno parte della magistratura. La

giurisdizione sui reati è basata su un concetto territoriale. Ogni pubblico ministero gode di completa indipendenza professionale nelle materie di sua competenza, anche se le Procure sono organizzate secondo un principio gerarchico.

All'interno di Procure in zone ad alto tasso di criminalità, sono stati creati uffici speciali – le Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA) – per lottare contro la criminalità organizzata. Queste direzioni sono coadiuvate ma non controllate dalla Direzione Nazionale Antimafia (DNA), un organo nazionale a cui la legge attribuisce il potere di ottenere informazioni sia dalle forze dell'ordine che dai pubblici ministeri e di coordinare le indagini in corso. In caso di inerzia, la DNA può assegnare il caso ad un'altra DDA.

Servizi di sicurezza e di informazione

Il sistema di intelligence italiano è formato dal Segreterato Generale del Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e di Sicurezza (CESIS), dal SISMI (Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare) e dal SISDE (Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica). Alla Segreteria Generale del CESIS – che non è un terzo servizio di intelligence ma un organo di coordinamento – sono affidati compiti di canalizzazione verso il Presidente del Consiglio delle informazioni fornite dal SISMI e dal SISDE. Alla segreteria generale del CESIS è inoltre affidato il compito di coordinamento e di indirizzo in materia di personale; di interfaccia tra il comparto “intelligence” e le altre Pubbliche Amministrazioni. L'autorità politica garantisce l'unità di direzione dei Servizi attraverso l'Ufficio del Segretario Generale del CESIS, che in questa struttura rappresenta l'organo attraverso il quale il Presidente del Consiglio espleta le sue peculiari funzioni nel settore della sicurezza e delle informazioni. Il SISMI e il SISDE non sono coinvolti direttamente nei meccanismi di coordinamento delle attività AML/CFT del Comitato Antiriciclaggio e del Comitato di Sicurezza Finanziaria, ma in questo ambito i Servizi hanno comunque al proprio interno unità specifiche che raccolgono informazioni a riguardo e riferiscono quelle ritenute utili alla polizia o direttamente ai ministeri competenti.

c. Approccio relativo al rischio

Il sistema italiano prevede disposizioni rigorose e dettagliate in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo; in generale non è possibile valutare questi obblighi in proporzione al rischio. Detto questo, sono in fase di emanazione disposizioni in merito a un approccio basato sul rischio nell'applicazione degli obblighi contenuti nel decreto legislativo n. 56/2004 alle attività e professioni non finanziarie designate.

Disposizioni speciali vengono applicate a trasferimenti di denaro contante e di titoli al portatore, mentre solo gli intermediari autorizzati possono occuparsi di importi uguali o superiori a euro 12.500. Inoltre la legge antiriciclaggio prevede alcune eccezioni ad una completa identificazione e verifica del cliente. Tuttavia il quadro normativo non prevede disposizioni potenziate nei confronti di situazioni a più alto rischio, quali il “*private banking*”, o addirittura le situazioni finanziarie previste nelle Raccomandazioni nn. 6 e 7. Inoltre non sono previsti adattamenti degli obblighi sui controlli interni in base al rischio.

Le autorità di vigilanza puntano in generale su attività ispettive in base al rischio, anche se i risultati differiscono a causa delle differenze nelle priorità (ad esempio Banca d'Italia / Guardia di Finanza).

d. Progressi dall'ultima valutazione del Fondo Monetario / Banca Mondiale

Molte cose sono cambiate dall'ultimo rapporto di valutazione del Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI) dell'ottobre 1997; non solo nell'ambito dello sviluppo del sistema antiriciclaggio, ma anche nell'evoluzione delle politiche nazionali e internazionali (compresa la revisione delle raccomandazioni del GAFI e l'introduzione di standard relativi al finanziamento del terrorismo), che ha comportato cambiamenti nella struttura normativa e istituzionale. Questa sezione riporta solo i cambiamenti avvenuti a seguito dei suggerimenti di miglioramento segnalati nel rapporto GAFI del 1997.

- Il reato di riciclaggio di denaro

Il reato di autoriciclaggio non è ancora compreso nella definizione di riciclaggio di denaro di provenienza illecita, in quanto non in linea con i principi generali della legge penale. Un disegno di legge è stato presentato in Parlamento per rimediare a questo limite, ma non è stato approvato. Inoltre non sono state prese iniziative per alleggerire l'onere della prova in caso di dolo, in quanto la conoscenza dell'origine illecita dei beni non può essere presunta. Le persone giuridiche non sono penalmente responsabili, ma è in corso di esame un disegno di legge per estendere la responsabilità amministrativa degli enti in caso si commettano reati di riciclaggio (vedi infra).

- Confisca e misure cautelari

Nell'ambito del processo di ratifica della Convenzione di Palermo, è in corso di esame un disegno di legge che consolida, come suggerito dal rapporto, le disposizioni in materia di confisca previste dall'art. 240 del Codice penale. Questo disegno di legge è pendente in Parlamento dal giugno del 2003.

- L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) e i meccanismi di segnalazione

Da quando nel 1997 l'UIC è stata designata quale autorità cui vanno inviate le informazioni su operazioni sospette, i meccanismi di segnalazione hanno registrato molti progressi. L'UIC è stata formalmente designata quale UIF per l'Italia dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388. Nel gennaio 2001 la Banca d'Italia ha emanato le "Istruzioni Operative per identificare le operazioni sospette", il cosiddetto "Decalogo" che stabilisce le procedure di segnalazione. L'UIC è ora pienamente operativo come UIF: ha sottoposto a trattamento oltre 6.500 segnalazioni di operazioni sospette nel 2004 ed ha dettato numerose linee guida. È anche membro dell'Egmont Group e di FIUNET, la rete delle UIF dell'UE. Tuttavia non è stata attuata la proposta contenuta nel rapporto, che suggeriva di consentire all'UIF l'accesso alle informazioni in possesso degli organi investigativi. Allo stato attuale, quindi, l'UIC non ha accesso a tali informazioni, a meno che la richiesta non provenga da una UIF estera. L'UIC non giudica necessario l'accesso a tali informazioni, dal momento che quasi tutte le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dagli enti segnalanti sono trasmesse agli organi investigativi dopo essere state analizzate dall'UIC; i dovuti raffronti con le banche dati sono poi effettuati dagli stessi organi investigativi medesimi, destinatari delle segnalazioni dell'UIC.

- Meccanismi di *feedback*

La legge antiriciclaggio (197/1991) ha creato un meccanismo in base al quale gli organi investigativi devono informare l'UIF nel caso in cui le segnalazioni di operazione sospette non

abbiano avuto ulteriore corso (art. 3, comma 5 della legge antiriciclaggio). L'UIC è tenuto poi a darne notizia agli enti segnalanti. L'UIC utilizza le informazioni ricevute anche per fornire opportune linee guida ai suddetti organi. Tuttavia le istituzioni finanziarie continuano a lamentare scarsi riscontri alle loro segnalazioni di operazioni sospette.

- Coordinamento tra le autorità e commissione di indirizzo

Il Comitato Guida istituito dal decreto legge 3 maggio 1991 n. 143 non si è mai riunito. Al suo posto agisce come ente di indirizzo che si riunisce regolarmente, il Comitato Antiriciclaggio, composto di rappresentanti di MEF, Banca d'Italia, UIC e Guardia di Finanza. Inoltre, a partire dall'ottobre 2001 è stato istituito un Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) che si occupa di lotta al finanziamento del terrorismo. In previsione dell'effettiva estensione delle misure contro il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo alle attività e professioni non finanziarie, le autorità stanno ora considerando come migliorare il coordinamento in materia di antiriciclaggio, sulla base della positiva esperienza del CSF. L'UIC ha affermato il suo ruolo preminente di autorità che vigila sul rispetto degli obblighi antiriciclaggio da parte delle istituzioni e degli intermediari finanziari. In questo ambito il coordinamento con la Banca d'Italia non è in discussione, in quanto l'UIC è un ente strumentale della stessa Banca centrale.

- Attività e professioni finanziarie e non finanziarie

Il rapporto del 1997 richiamava a una maggiore vigilanza sugli intermediari finanziari - di cui era stata appena allora decisa l'iscrizione in appositi elenchi dell'UIC - e sulle attività non finanziarie, come le case da gioco, alle quali non era richiesto di identificare i propri clienti.

Gli intermediari finanziari iscritti nei registri dell'UIC, ai sensi dell'art. 106 del TUB, sono soggetti a ispezione da parte della Guardia di Finanza in materia di antiriciclaggio. Come indicato più avanti in questo rapporto, le attività ispettive e le risorse della Guardia di Finanza attendono ancora di essere incrementate.

Il decreto legislativo n. 374/99 allarga la lista delle attività soggette a obblighi antiriciclaggio fino ad includere le seguenti categorie: recupero di crediti; custodia e trasporto di denaro contante, titoli o valori; agenzie immobiliari; commercio di antiquariato; esercizio di case d'asta o gallerie d'arte; commercio di oro; fabbricazione, mediazione e commercio di oggetti preziosi; case da gioco; mediazione creditizia. Non appena tale decreto sarà pienamente attuato, a tutte le attività qui sopra menzionate verrà richiesto di adempiere agli obblighi antiriciclaggio. Inoltre il decreto legislativo 56/2004 estende gli stessi obblighi a notai, avvocati e contabili. Tuttavia, come nel caso del d. lgs 374/99, non sono stati ancora emanati regolamenti attuativi e quindi nessuno di questi due decreti è pienamente applicabile.

Resta ancora aperta la questione di chi dovrà vigilare su queste attività e professioni. Alcune di queste hanno qualche tipo di meccanismo di controllo (ad esempio gli ordini professionali, le Camere di commercio, ecc), altre non ne hanno, ma la vigilanza del rispetto degli obblighi antiriciclaggio dovrebbe essere suddivisa tra gli organi professionali, UIC e Guardia di Finanza.

- Consolidamento dei testi legislativi e delle linee guida

Risulta ovvia la necessità di unificare le linee guida, soprattutto quando tutti gli obblighi saranno resi effettivi. Data la complessità di alcuni di questi obblighi e la mancanza di consapevolezza in materia da parte di alcune attività e professioni, le autorità avranno un ruolo importante nel comunicare con questo settore e spiegare chiaramente gli obblighi e le procedure da seguire.

- Titoli al portatore

L'art. 6, comma 2 del decreto legislativo 56/2004 ha sancito una parziale estinzione dei libretti al portatore. A partire al 31 gennaio 2005¹, il saldo dei libretti al portatore non deve essere superiore a 12.500 euro. Inoltre, tutte le operazioni su questi libretti dovranno riportare l'identità della persona che le effettua. Tutti i libretti si basano sull'esistenza di un conto bancario o postale sui quali sono applicate le normali misure di adeguata identificazione e verifica del cliente con riferimento all'apertura e la chiusura dei conti. Si stanno attuando misure per assicurare che i conti con saldo notevolmente superiore a euro 12.500 siano allineati con gli obblighi di legge.

- Applicazione

Questo rapporto sottolinea la necessità di inchieste e procedimenti giudiziari rapidi ed efficaci e di un numero di condanne per riciclaggio adeguato alla portata del problema. Il gruppo di valutazione è stato testimone dell'impegno con cui le autorità competenti affrontano il problema del riciclaggio di denaro e soprattutto dell'efficienza con cui sono state condotte le indagini in materia di finanziamento del terrorismo. I successi nelle indagini sulla componente italiana degli attentati di Madrid dimostrano come i pubblici ministeri e le forze dell'ordine stiano facendo un uso efficiente degli strumenti normativi di prevenzione conferiti loro dalle leggi antimafia e antiterrorismo.

¹ L'applicazione delle sanzioni per violazione di queste disposizioni da parte di singole persone è stata rinviata alla fine di luglio 2005.

D. VALUTAZIONE DETTAGLIATA

Tavola 1: valutazione dettagliata

Sistema legale e misure istituzionali correlate

Il reato di riciclaggio (Raccomandazioni n. 1 e 2 - di seguito indicate come R.1, R.2, ecc.)

Descrizione e analisi

Ai sensi dell'articolo 648 *bis* del Codice penale (CP) commette il reato di riciclaggio chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da ogni tipo di delitto intenzionale, ovvero ostacola l'identificazione della loro provenienza illecita.

Altre due disposizioni intervengono su altri aspetti del reato:

- l'art. 648 (ricettazione) che punisce chi, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, acquista, riceve od occulta denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque s'intromette nel farli acquistare, ricevere od occultare;
- l'art. 648 *ter* che punisce chiunque impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità di origine illecita.

Sebbene queste disposizioni non seguano alla lettera il dettato delle convenzioni di Vienna e di Palermo, tale formulazione è ampia abbastanza da accorpere tutti i casi cui fanno riferimento questi trattati.

Il reato di riciclaggio si riferisce a qualsiasi tipo di bene di provenienza illecita, a prescindere dal suo valore (artt. 648 *bis* e *ter* del Codice Penale). La legge non precisa però se le disposizioni si riferiscono anche a beni che non siano direttamente frutto di attività illecite, come ad esempio i profitti derivanti da investimenti, ma la giurisprudenza interpreta in senso estensivo la nozione di proventi.

Il concetto di reato presupposto si riferisce ad ogni evento illecito commesso intenzionalmente (ad esclusione quindi dei reati colposi) e di conseguenza la sua portata è in linea con gli standard. Non vi è necessità di sentenze di condanna precedenti per reato presupposto. Per dimostrare che i profitti provengano da reati correlati i tribunali si baseranno su prove fornite dal pubblico ministero.

Si parla di reato di riciclaggio quando il reato presupposto è stato commesso all'estero ed è perseguibile penalmente ai sensi della legislazione italiana. In base al principio generale applicabile a tutti i reati ai sensi dell'art. 6 CP, il reato si considera commesso nel territorio dello Stato, quando l'azione o l'omissione, che lo costituisce, è ivi avvenuta in tutto o in parte, ovvero vi si è verificato l'evento che è la conseguenza dell'azione od omissione. Questo principio attribuisce un'ampia portata alla nozione di giurisdizione territoriale e fa sì che il riciclaggio costituisca reato in Italia, anche se il reato presupposto è stato commesso all'estero.

Il reato di riciclaggio non si applica alle persone che hanno commesso reati presupposti, in quanto gli articoli relativi al riciclaggio (648 *bis* e *ter* del CP) si basano sul principio generale del diritto italiano, che vieta di mettere sotto accusa due volte una persona per gli stessi fatti. I tribunali hanno quindi coerentemente confermato che l'autoriciclaggio è contrario ai principi fondamentali del diritto interno. In particolare, in base all'ordinamento giudiziario italiano, l'uso e l'occultamento dei proventi criminosi, da parte della persona che ha commesso il reato che ha generato tali proventi, non sono considerati come *post-factum* punibile. In pratica, tali attività – che sono la naturale e diretta conseguenza di crimini che producono profitti – sono considerati come parte del reato presupposto. Questa è una caratteristica consueta della tradizione giuridica romano-germanica. Il principio generale che l'autoriciclaggio non è punibile è stato ripetutamente ribadito dalle Corti di Giustizia italiane (vedi ad esempio le sentenze n. 3390/1994 e n. 873/1996 della Corte di Cassazione).

Per questa ragione il Parlamento ha bocciato un disegno di legge che istituiva il reato di autoriciclaggio.

Tuttavia vale la pena ricordare che le attività compiute dall'autore del reato presupposto sono considerate punibili in base a determinate circostanze, cioè quando esse non sono diretta conseguenza del reato presupposto. Per esempio la Corte Suprema di Cassazione ha recentemente affermato che una persona responsabile di associazione criminale (Art. 416bis del Codice Penale associazione di tipo mafioso) può essere rinviata a giudizio e condannata anche per riciclaggio dei proventi dei crimini commessi tramite l'organizzazione criminale alla quale apparteneva (vedi sentenza n. 10582/2003 della Corte di Cassazione).

Il concorso a commettere, tentare, aiutare, incoraggiare, favorire e consigliare la commissione di un reato è punito da una disposizione generale del CP (art. 110), che punisce le persone che concorrono nel medesimo reato, alla stessa pena stabilita per l'autore principale. Sebbene non venga definito il concetto di partecipazione, l'interpretazione giurisprudenziale è molto ampia e copre tutte le fattispecie suddette. Il delitto tentato è punito in base all'art. 56 CP con una pena diminuita da un terzo a due terzi del massimo previsto per il reato principale.

Il reato è applicabile alle persone che consapevolmente hanno compiuto operazioni di riciclaggio. Conformemente ai principi generali del sistema probatorio in vigore nei paesi di diritto civile, non esistono disposizioni che alleggeriscano l'onere della prova per il dolo che possa essere desunto da circostanze fattuali. Tuttavia vale la pena notare che l'art. 12 *quinquies* della legge 356/92 afferma che costituisce reato il fatto di essere titolari o avere la disponibilità a qualsiasi titolo di denaro, beni o altre utilità di valore sproporzionato al proprio reddito, in presenza di condanna per riciclaggio o reati presupposti. Questo specifico reato istituisce un'alleggerimento *de facto* dell'onere della prova.

Il diritto italiano stabilisce che le persone giuridiche non sono soggette a responsabilità penale. Il decreto legislativo 231/2001, con le modifiche apportate nell'agosto 2003, istituisce il principio di responsabilità amministrativa, che risulta applicabile solo per certe tipologie di reati penali - tra cui corruzione, concussione e finanziamento del terrorismo (cfr. art. 25 *quater*) - ma non il riciclaggio. Nell'ambito del processo di ratifica della Convenzione di Palermo, sono state presentate in Parlamento disposizioni che estendono ai casi di riciclaggio la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Le autorità prevedono che il disegno di legge sia approvato a breve.

Il riciclaggio di denaro è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.032 a euro 15.493. Se il massimo della pena della reclusione è commisurato con gli standard normali, le multe non sembrano invece essere né dissuasive, né proporzionate ai potenziali guadagni derivanti dai reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale, la pena può essere aumentata fino a un terzo e può essere diminuita se il reato presupposto è punito con meno di 5 anni di reclusione.

Efficacia dell'applicazione

Le statistiche – così come analizzate nella sezione “Forze dell'ordine, organi giudiziari e altre autorità competenti” – mostrano un'azione giudiziaria molto efficace contro i reati di riciclaggio, in confronto ai procedimenti condotti nei paesi vicini. Inoltre, il livello relativamente alto di condanne in rapporto al numero di procedimenti dimostra pochi problemi di attuazione o interpretazione del reato di riciclaggio (vedi infra “Efficacia dell'applicazione dei reati di riciclaggio”).

Raccomandazioni e commenti

- La legge dovrebbe prevedere la responsabilità penale delle persone giuridiche, o nel caso ciò non fosse possibile, il riciclaggio dovrebbe essere aggiunto alla lista dei reati in base ai quali gli enti sono soggetti a responsabilità amministrativa, così come contenuto nel disegno di legge di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale (Convenzione di Palermo). Tuttavia dovrebbero essere introdotte sanzioni maggiormente deterrenti.
- Le multe previste per il reato di riciclaggio (fino a un massimo di euro 15.493) sono decisamente troppo esigue. Per rafforzare l'effetto deterrente della reclusione e imporre sanzioni pecuniarie efficaci, si suggerisce di incrementare l'importo massimo delle multe.
- Si raccomanda l'introduzione della fattispecie di reato di autoriciclaggio, sebbene non sia un requisito contenuto nella R. 1 del GAFI per le nazioni che lo considerano in contrasto con i principi generali della legge penale. I paesi con apparati giuridici simili si stanno progressivamente attivando per includere l'autoriciclaggio tra i reati da punire. Le autorità giudiziarie e di polizia hanno sottolineato le difficoltà risultanti da questa situazione.
- Dovrebbe essere chiarito il linguaggio della legge e definito meglio il concetto di beni, in modo da includervi anche i proventi illeciti indiretti.

Conformità alle raccomandazioni del GAFI

R. 1	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
R. 2	Parzialmente conforme	Le persone giuridiche non hanno responsabilità penale, amministrativa e civile; le pene dovrebbero essere maggiormente dissuasive e proporzionate, soprattutto nei confronti delle persone giuridiche e per quanto riguarda le multe.

Reato di finanziamento del terrorismo (Raccomandazione speciale II - di seguito indicata come SR.II)

Descrizione e analisi

Definizione del reato

L'art. 270 *bis* CP tratta di "Associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico" e punisce con la reclusione da 7 a 15 anni "chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono di compiere atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico". Tuttavia la disposizione non contiene una definizione del reato di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico. Determinare se il reato sia stato commesso con finalità di terrorismo o eversione è lasciato alla discrezionalità dell'autorità giudiziaria, che deciderà caso per caso. L'art. 270 *bis* comma 2 punisce la partecipazione ad associazioni con finalità di terrorismo, ma non la partecipazione a commettere il reato di finanziamento del terrorismo. Comunque l'art. 110 CP prevede il concetto di concorso di reato, che è applicabile a tutti gli illeciti penali.

La definizione di tale reato non implica che i fondi siano stati effettivamente usati per commettere atti terroristici.

La definizione del reato ai sensi dell'art. 270 *bis* non è pienamente conforme alla definizione indicata dalla Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulla soppressione del finanziamento del terrorismo del 1999:

- il concetto di "associazioni finalizzate al finanziamento del terrorismo" non è definito e, a causa del linguaggio usato, è molto dubbio che nella fattispecie possano rientrare, ad esempio, la raccolta, il trasferimento o l'occultamento di fondi;
- non copre i casi di finanziamento di atti terroristici da parte di singoli terroristi. Le autorità riferiscono che l'art. 270 *ter* punisce chiunque presti assistenza alle persone che partecipano alle suddette associazioni, aiutandole o favorendole, offrendo rifugio o ospitalità, mezzi di trasporto o strumenti di comunicazione. Nonostante il concetto di favoreggiamento possa indirettamente facilitare l'incriminazione di coloro che finanziano i terroristi, queste disposizioni non sono conformi però agli standard che prevedono l'istituzione di un reato che punisca il finanziamento del terrorismo, gli atti terroristici e le organizzazioni terroristiche, ivi compresi i singoli terroristi. La nota interpretativa del GAFI sulla SR. II sottolinea che "perseguire il finanziamento del terrorismo unicamente sulla base di assistenza e favoreggiamento, tentativo o complotto non è conforme a questa raccomandazione".

Portata del reato

Il finanziamento del terrorismo è un reato presupposto al riciclaggio di denaro. Questa fattispecie si applica ai casi in cui la minaccia terroristica è rivolta contro un paese estero. Tuttavia la legge non esplicita se la fattispecie si applica a persone al di fuori dei confini nazionali che finanziano le organizzazioni terroristiche all'interno dei confini nazionali o che intendono commettere atti terroristici all'interno del paese.

Il reato di finanziamento del terrorismo implica un dolo che può essere desunto da circostanze fattuali.

Responsabilità delle persone giuridiche

Le persone giuridiche possono essere ritenute responsabili del reato di finanziamento del terrorismo ai sensi del d. lgs 231/2001, ma possono essere colpite solo da sanzioni amministrative, in quanto la legge italiana non prevede la responsabilità penale per tali entità. Le sanzioni amministrative indicate nell'art. 9 del decreto legislativo vanno dalle sanzioni pecuniarie all'interdizione dall'esercizio dell'attività e/o la sospensione o la revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni. Le sanzioni atte alla interdizione hanno una durata massima di due anni, mentre quelle pecuniarie vengono calcolate in base a un complesso sistema di quote. Un ente giuridico può essere condannato a pagare quote in un numero da 100 a 1.000 quote. Il giudice fissa l'importo di una quota sulla base delle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente, tra un minimo di euro 258 e un massimo di euro 1.549. L'importo complessivo delle sanzioni pecuniarie per il reato di finanziamento del terrorismo varia quindi da un minimo di euro 25.800 ad un massimo di euro 1.549.000. Questo sistema di responsabilità amministrativa non esclude la possibilità di citare in giudizio le persone giuridiche sulla base della loro responsabilità civile, ma non in concorrenza con le sanzioni applicate dagli organi di vigilanza. Nessun procedimento giudiziario è stato iniziato contro una persona giuridica da quando il finanziamento del terrorismo è stato ricompreso nella legislazione sulla responsabilità amministrativa degli enti giuridici. Le sanzioni includono la possibilità di interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività, nel caso in cui l'ente sia stato istituito al solo scopo di finanziare il terrorismo (art. 16, comma 3 del d. lgs. n. 231/01)

Efficacia dell'applicazione

Statistiche sui procedimenti giudiziari ai sensi dell'art. 270 *bis* (che include il reato di finanziamento del terrorismo, anche se ha una portata più ampia) mostrano un'applicazione limitata del reato. Tra il 2000 e il 2004 sono state

pronunciate 29 sentenze di condanna per aver commesso questo reato. Non esistono altri dati circa i procedimenti giudiziari conclusi con una condanna per il reato di finanziamento del terrorismo. Una legge adottata il 31 luglio 2005 ha introdotto nel codice penale due nuovi reati, ampliando la gamma di azioni terroristiche perseguibili: arruolamento (art. 270 *quater*) e addestramento ad attività (art. 270 *quinquies*) con finalità di terrorismo anche internazionale. Un altro articolo aggiunto al codice penale da questa legge (il 270 *sexies*) rende perseguibili le “condotte con finalità di terrorismo” e rafforza i poteri investigativi in materia di terrorismo, con l’obiettivo di migliorare il tasso di condanne e di procedimenti giudiziari in questo ambito.

Raccomandazioni e commenti

La definizione del reato dovrebbe essere coerente con quanto previsto dalla Convenzione del 1999. In alternativa, il concetto di “finanziamento” dovrebbe essere meglio definito, in modo da includere i vari tipi di fondi e beni che possano servire a finanziare il terrorismo e soprattutto per accorpate nel reato anche il finanziamento di “singoli” terroristi e non solo di gruppi terroristici.

Occorre prevedere sanzioni maggiormente deterrenti nell’ambito della normativa sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Conformità alle raccomandazioni del GAFI

SR.II	Per lo più conforme	Il reato di finanziamento del terrorismo dovrebbe essere esteso fino ad includere gli atti di singoli terroristi e dovrebbe essere espressamente previsto dal codice penale.
--------------	---------------------	--

Confisca, congelamento e sequestro dei proventi illeciti (Raccomandazione n. 3)

Descrizione e analisi

Confisca

La legislazione italiana prevede un sistema strutturato di confische di vasta portata, che può essere suddiviso concettualmente in tre categorie:

- 1) confisca dei beni frutto del reato per il quale si è stati condannati;
 - 2) misure di confisca basate sull’alleggerimento dell’onere della prova nei casi di condannati che non riescano a giustificare l’origine dei propri beni;
 - 3) misure cautelari di confisca dei beni di persone legate ad organizzazioni di tipo mafioso.
- 1) L’art. 240 del Codice penale stabilisce che, in caso di condanna, il giudice può ordinare la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose che ne sono il prodotto o il profitto. Dal primo comma di questo articolo si evince che la confisca è una misura discrezionale del giudice, ma il secondo comma la rende obbligatoria per i beni che costituiscono il prezzo del reato (nel senso di prezzo pagato da una terza persona per commettere il reato) e, anche se non è stata pronunciata condanna, per le cose la cui fabbricazione, uso, trasporto, detenzione o alienazione costituisce reato. Nonostante l’art. 240 preveda che siano soggetti a confisca solo i beni frutto diretto del reato, le autorità ritengono che sia possibile confiscare anche i proventi illeciti indiretti. Il successivo comma specifica che la confisca non è consentita se i beni appartengono a persone non coinvolte nel commettere il reato.
 - 2) L’art. 12 *sexies* della legge 7 agosto 1992, n. 356 (che ha convertito con modifiche il decreto legge 8 giugno 1992, n. 306) prevede un altro tipo di confisca che alleggerisce l’onere probatorio per certi reati (in materia di stupefacenti, criminalità organizzata e riciclaggio). Tale articolo stabilisce che quando una persona viene condannata per qualcuno dei suddetti reati, subisce la confisca obbligatoria di denaro, beni o altre utilità in suo possesso, se il colpevole non è in grado di giustificare la fonte di tali beni e se essi non sono proporzionati al suo reddito o alla sua attività economica. In questo caso non è necessario dimostrare che i beni siano il prodotto o il profitto, diretto o indiretto, di un reato. I proventi indiretti di un illecito o persino altri tipi di beni (a meno che appartengano a un terzo) possono essere confiscati se il condannato non riesce a dimostrarne la provenienza. I beni sequestrati e confiscati sono gestiti ai sensi della legge 109/96, che ha modificato la legge 31 maggio 1965, n. 575.
 - 3) Al di fuori di questi casi specifici, la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e la legge 31 maggio 1965, n. 575, dispongono il sequestro cautelare e la confisca dei beni in possesso di soggetti sospettati di appartenere ad associazioni mafiose. La confisca è disposta dal giudice, su richiesta del pubblico ministero, del questore, o del direttore della DIA. Prima dell’autorizzazione del giudice, questi ultimi possono disporre il sequestro cautelativo dei beni per la durata di cinque giorni. La base legale di questa misura non si basa su una condanna o su altre investigazioni, ma sul mero pericolo per l’ordine pubblico rappresentato dalla persona in questione o dai suoi beni, nei casi in cui tali utilità siano di valore sproporzionato al reddito dichiarato o alla attività economica svolta. La misura può essere revocata, dimostrando la provenienza lecita dei beni.

Vale la pena notare che il disegno di legge di ratifica della Convenzione di Palermo contiene disposizioni che

snelliscono il sistema relativo alla confisca: in particolare, la nuova formulazione dell'art. 240 del Codice penale prevede l'obbligo di confisca dei beni che siano il prodotto, il profitto o il "prezzo" di un reato e, se ciò non fosse possibile, la confisca di denaro, beni od altre utilità di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale prodotto, profitto o prezzo. L'art. 10 di questo disegno di legge dispone che il pubblico ministero possa compiere, fino alla data di deposito della sentenza di primo grado, ogni attività di indagine che si rende necessaria circa i beni soggetti a confisca.

Congelamento e sequestro dei beni; gestione dei beni sequestrati

Durante l'inchiesta giudiziaria e prima della confisca, il sequestro dei beni può essere disposto in due casi individuati dagli articoli 253, 254 e 255 del Codice di procedura penale (CPP): 1) quando è necessario per prevenire la commissione o la continuazione di un reato, o quando tali beni sono soggetti a confisca (sequestro cautelare); 2) quando tali beni sono necessari per l'accertamento dei fatti (sequestro probatorio). In questo ultimo caso il sequestro può essere disposto senza notifica alla controparte. Non esiste un ufficio centrale incaricato della gestione dei beni sequestrati. Secondo alcuni funzionari incontrati durante la visita dal team dei valutatori, un ufficio del genere è stato istituito nel 1999 per gestire i fondi sequestrati in base alla legislazione antimafia, ma nel 2002 ha cessato la sua attività per ragioni di bilancio. I valutatori non sono stati in grado di trovare ulteriori informazioni su questo Ufficio per la Gestione dei Beni sequestrati e confiscati. È in corso di esame un disegno di legge che attribuisce all'Agenzia del Demanio il compito di gestire solo i beni dei terroristi. Al momento il giudice che dispone il sequestro può nominare un amministratore che gestisca i beni. Una volta confiscati, i beni vengono trasferiti all'Agenzia del Demanio.

Congruità dei poteri conferiti in materia di identificazione e sequestro di beni

Il Codice di procedura penale attribuisce alla polizia e ai pubblici ministeri sufficienti poteri investigativi in materia di identificazione e ritrovamento di beni. In particolare la legge 172/1992 consente il controllo delle raccolte di fondi sospettate di celare operazioni di riciclaggio di denaro. Per quanto riguarda l'UIF, i poteri di identificazione sono esercitati nell'ambito del sistema di analisi delle segnalazioni di operazione sospette. Quando l'UIC riceve una segnalazione in merito può avere accesso alle banche dati degli istituti finanziari e ai registri delle tasse, ma non alle informazioni raccolte durante le indagini delle forze dell'ordine, a meno che la richiesta non provenga da una UIF estera.

In caso di delitti commessi con finalità di terrorismo, il decreto legge 18 ottobre 2001, n. 374, attribuisce vari poteri investigativi alle autorità di pubblica sicurezza in materia di identificazione e ritrovamento di beni, compresa la possibilità di condurre attività sotto copertura (art. 4) e intercettazioni preventive (art. 5).

Disposizioni per bloccare il trasferimento di beni soggetti a confisca

Norme per annullare gli atti di gestione, vendita o trasferimento di beni sono previste, nel contesto del finanziamento del terrorismo, nell'art. 2.1 del Decreto Legge n. 369/2001 (convertito con legge n. 431/2001). Le stesse disposizioni non si applicano al riciclaggio di denaro.

Efficacia dell'applicazione

Le statistiche sulla confisca di beni per riciclaggio mostrano un alto livello di provvedimenti emanati.

Beni confiscati per riciclaggio

<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004(*)</i>
32.955.728,48	235.611.435,55	88.451.268,63	56.408.977	112.030.844	134.594.923

* ultimo aggiornamento: ottobre 2004

Raccomandazioni e commenti		
<p>Si raccomanda di definire esaurientemente i beni soggetti a confisca, in modo da includere sia quelli frutto indiretto di illeciti che i beni coinvolti in procedimenti giudiziari. Dovrebbero essere adottate misure di confisca di beni di valore equivalente (come proposto nel disegno di legge di ratifica della Convenzione di Palermo). La legge dovrebbe consentire la confisca di beni, senza distinguere tra mera detenzione o proprietà da parte dell'imputato o di un terzo.</p> <p>Il potere di gestire i beni sequestrati previsto dal disegno di legge sulla lotta al finanziamento del terrorismo dovrebbe essere esteso anche a quelli sequestrati durante indagini antiriciclaggio. Un ufficio che gestisca e disponga dei beni sequestrati e confiscati per reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo rafforzerebbe l'efficienza dei provvedimenti adottati, come del resto avviene in vari altri paesi.</p> <p>Il potere di annullare operazioni di trasferimento di beni che appartengono a persone sospettate di finanziare il terrorismo dovrebbe valere anche per le persone coinvolte in indagini antiriciclaggio.</p>		
Conformità alle raccomandazioni del GAFI		
R.3	Per lo più conforme	L'annullamento delle operazioni di trasferimento di beni di persone sospettate di finanziare il terrorismo dovrebbe valere anche nei casi di riciclaggio; dovrebbe essere ampliata la definizione dei beni. Non esistono disposizioni che consentono la confisca di beni di valore equivalente. Non è possibile confiscare beni in possesso di terzi.
Congelamento dei fondi usati per finanziare il terrorismo (SR.III)		
Descrizione e analisi		
<p><i>Comitato di Sicurezza Finanziaria</i></p> <p>Dopo l'11 settembre 2001, il Decreto Legge n. 369/2001 (convertito nella legge 431/2001), ha istituito in Italia un Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF). Il CSF:</p> <ul style="list-style-type: none"> - coordina l'azione delle autorità coinvolte nella lotta contro il finanziamento del terrorismo; - decide sui nomi dei terroristi sospetti da proporre per la designazione all'UE e all'ONU e raccoglie tutte le informazioni necessarie ad aggiornare gli elenchi; - agisce su richiesta dei proprietari dei fondi congelati per consentire l'uso degli stessi per "necessità umane fondamentali" (spese ordinarie e straordinarie, pagamento di competenze, spese e tariffe di servizi); - stabilisce relazioni con le controparti estere al fine di coordinare il sistema di congelamento dei fondi con altri ordinamenti. <p>Il CSF è presieduto dal Direttore Generale del Tesoro e ne fanno parte rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Banca d'Italia, UIC, Consob, Guardia di Finanza, Carabinieri, Direzione Nazionale Antimafia e Direzione Investigativa Antimafia.</p> <p>Il CSF non ha il potere di scongelare i fondi o depennare le persone dagli elenchi. Questi sono compiti svolti da un apposito comitato dell'ONU. Tuttavia il CSF può, su richiesta delle persone interessate, decidere di scongelare fondi per ragioni umanitarie o di amministrazione quotidiana e per spese ordinarie. In casi specifici può proporre al Consiglio di Sicurezza dell'ONU di depennare dagli elenchi i nomi di alcuni sospetti.</p> <p><i>Attuazione delle risoluzioni dell'ONU</i></p> <p>Come membro dell'Unione Europea, l'Italia ha basato l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU (UNSCR) in materia di lotta al finanziamento del terrorismo sul regolamento CE 881/2002 del 27 maggio 2002, per quanto concerne le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle NU 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002) e 1455 (2003), e sulla posizione comune 931/2001 e il regolamento CE 2580/2001 per quanto riguarda la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1373.</p> <p>Il regolamento CE 881 stabilisce il congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche di proprietà o in possesso di persone fisiche e giuridiche, gruppi ed entità designate dal Comitato per le Sanzioni ed elencato in allegato al Regolamento. In base ai principi generali del diritto comunitario, i regolamenti UE sono immediatamente efficaci nei vari diritti nazionali dei paesi membri, senza la necessità di ratifica interna. Gli enti soggetti a controllo devono quindi applicare direttamente questo regolamento e, non appena nuovi nomi sono pubblicati sulle liste successive, le istituzioni finanziarie che, nell'identificare un cliente constatano che il suo nome è sulla lista, devono immediatamente congelare il</p>		

conto, senza darne preventiva comunicazione alla persona interessata. All'atto del congelamento esse devono informare l'UIC, attraverso una semplice comunicazione e non attraverso la procedura prevista per le segnalazioni di operazioni sospette (la legge non impone agli enti segnalanti obblighi in relazione al finanziamento del terrorismo: tuttavia circolari della Banca d'Italia hanno dato istruzioni alle banche di segnalare tali casi). Il 9 novembre 2001 l'UIC ha emanato un documento contenente le istruzioni per l'attuazione del decreto legge n. 369 che impone alle banche e alle istituzioni finanziarie l'obbligo di:

- 1) comunicare le misure di congelamento applicate;
- 2) segnalare le operazioni, i rapporti, nonché ogni altra informazione disponibile riconducibile ai soggetti contenuti nelle liste;
- 3) segnalare tempestivamente all'UIC tutte le operazioni e situazioni collegate al finanziamento del terrorismo, allo scopo di poter sospendere queste attività se ciò risulta necessario.

Non è prevista una procedura di comunicazione diretta alle banche e alle istituzioni finanziarie degli aggiornamenti degli elenchi, che sono comunque disponibili sul sito internet dell'UIC. Una circolare del CSF del 14 febbraio 2002 indica alle banche le linee guida da seguire in materia di congelamento e fornisce istruzioni precise sulle procedure in materia di esenzione dal congelamento di beni per ragioni umanitarie. Fornisce inoltre dettagli sulla procedura di segnalazione dei nomi dei terroristi sospetti e di comunicazione dell'elenco alle Nazioni Unite. Nel 2001 l'UIC ha anche fornito linee guida all'industria sulle procedure di identificazione dei soggetti destinatari di misure di congelamento e di segnalazione, ai sensi del decreto legge n. 369. Le decisioni sul congelamento dei beni basate su regolamenti CE possono essere impugnate davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee. I ricorsi contro le decisioni adottate dal CSF sono di competenza dei tribunali amministrativi. Non è prevista alcuna procedura per proteggere i diritti di terzi in buona fede, a parte il caso in cui i beni congelati appartengano a un omonimo della persona inclusa nell'elenco.

La Risoluzione delle NU 1373 è stata attuata dalla posizione comune UE 2001/931/PESC e dal regolamento 2580/2001/CE. Tuttavia le disposizioni del regolamento 2580 si rivolgono esclusivamente ai cittadini non appartenenti all'Unione europea. Il regolamento UE in materia di congelamento dei beni non si applica agli elenchi di persone ed entità che provengono da paesi UE (i cosiddetti "terroristi interni"). Tuttavia l'art. 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, ha esteso alle persone sospettate di terrorismo l'applicazione delle disposizioni della legge 31 maggio 1965, n. 575, in materia di sequestro preventivo e confisca dei beni mafiosi, consentendo quindi la confisca dei loro beni al di fuori dei procedimenti giudiziari. Il decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374 ha esteso queste disposizioni al terrorismo internazionale, consentendo il sequestro, su ordine del pubblico ministero o del questore, di tutti i beni in possesso di una persona sospettata di terrorismo, del prestanome o di membri della sua famiglia. I beni non sono restituiti finché non venga fornita prova dell'origine lecita degli stessi e sono confiscati definitivamente trascorso un anno (vedi box n. 3 in materia di "Confisca, congelamento e sequestro dei proventi illeciti").

Il sistema legale esistente e la collaborazione giudiziaria tra i paesi UE fornisce una struttura sufficiente a dare efficacia alle Risoluzioni 1373 e 1267 (e successive) del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. La normativa comunitaria in materia non prevede che i singoli paesi possano decidere autonomamente di depennare persone dagli elenchi dei terroristi sospetti e sull'insieme delle misure di scongelamento dei beni. La restituzione di fondi congelati può avvenire solo in casi specifici, come ad esempio per ragioni umanitarie e per il pagamento delle spese legali. Il CSF è l'autorità competente a prendere decisioni in materia.

In esecuzione delle summenzionate misure basate su regolamenti UE e risoluzioni ONU in materia di lotta al finanziamento del terrorismo, sono stati congelati 57 conti di 55 persone per un valore totale di euro 440.548,79 (dati aggiornati al 20 dicembre 2004). Tutti i ricorsi presentati davanti ai tribunali civili da proprietari di fondi congelati sono stati respinti per difetto di giurisdizione. Le autorità riferiscono di numerosi ricorsi pendenti davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Sono soggetti a sanzioni amministrative coloro che compiono operazioni in violazione delle disposizioni comunitarie e delle risoluzioni ONU, recanti il divieto di esportazione di beni e servizi, ovvero recanti il congelamento di capitali e di altre risorse finanziarie (art. 2 del decreto legge 369/2001). In assenza di un procedimento penale distinto, non esistono meccanismi per convertire i provvedimenti di congelamento in confische o per rigettare le misure di congelamento, in quanto le risoluzioni dell'ONU non contengono disposizioni a riguardo.

Portata delle decisioni di congelamento e misure per ostacolare l'impiego di fondi

Il sistema in materia di congelamento creato dal diritto comunitario si applica *de facto* solo ai beni finanziari, sebbene sia stato segnalato un caso di congelamento che ha riguardato un albergo. L'Italia sta prendendo in esame misure aggiuntive per consentire l'identificazione, il congelamento e la gestione di altri tipi di beni. Inoltre, sta valutando l'adozione di una nuova legge che attribuisce all'Agenzia del Demanio, l'ente pubblico cui è affidata l'amministrazione dei beni immobiliari dello Stato, il compito di gestire tutti beni congelati diversi da conti bancari o finanziari. Questo

disegno di legge ridefinisce anche i compiti del Comitato di Sicurezza Finanziaria e autorizza il congelamento di beni da parte di chiunque sia in possesso di beni di proprietà di persone iscritte negli elenchi dei sospetti, dandone immediata notizia all'UIC. L'Agenzia del Demanio avrebbe il compito di amministrare e conservare i beni fino al momento della restituzione, affidandone la gestione diretta a un amministratore.

L'art. 2 del decreto legge 369/2001 dichiara la nullità degli atti compiuti in violazione delle disposizioni recanti il divieto di esportazione di beni e servizi, ovvero recanti il congelamento di capitali e di altre risorse finanziarie, contenute in regolamenti adottati dal Consiglio dell'Unione europea.

Sistema di comunicazione preventiva

I paesi del G7, del G20 e l'Unione Europea hanno concordato l'istituzione di un sistema di comunicazione preventiva, in modo da garantire che gli stati adottino simultaneamente provvedimenti di congelamento dei beni dei terroristi. I nomi delle persone sospette sono fatti circolare fra gli stati in modo confidenziale e sono poi comunicati dall'UIC alle banche e alle altre istituzioni finanziarie. Se necessario, l'UIC ordina alla banca di bloccare temporaneamente le operazioni, mentre il giudice interviene per prolungare questo blocco. In base al regolamento CE 881, le banche devono congelare i conti dei clienti non appena i loro nomi sono inseriti nell'elenco consolidato dell'ONU.

L'Italia ha comunicato in sei occasioni al Comitato delle Sanzioni dell'ONU, istituito dalla UNSCR 1267, un totale di 67 nomi di sospetti terroristi e di 15 entità, che sono state poi inserite negli elenchi delle Nazioni Unite.

Raccomandazioni e commenti

Si consiglia la creazione di un meccanismo di comunicazione per segnalare alle banche gli aggiornamenti degli elenchi dei sospetti; bisognerebbe migliorare il monitoraggio per una uniforme attuazione delle misure di congelamento e irrogare efficaci sanzioni ai settori finanziari e non, in caso di violazione dei regolamenti CE e delle linee guida.

Dovrebbero essere previste procedure per salvaguardare i diritti dei terzi in buona fede.

Le autorità italiane vengono incoraggiate ad adottare le misure particolareggiate previste nel disegno di legge in materia di congelamento di beni diversi dai conti bancari. Questo disegno di legge contiene anche disposizioni che stabiliscono le procedure descritte sopra.

Conformità alle raccomandazioni del GAFI

SR.III	Per lo più conforme	Dovrebbero essere salvaguardati i diritti dei terzi in buona fede; dovrebbero essere migliorati i meccanismi legali per il congelamento di beni diversi dai conti bancari.
---------------	---------------------	--

L'Unità di Informazione Finanziaria e i suoi compiti (R. 26, 30 e 32)

Descrizione e analisi

Struttura e funzioni

L'art. 151, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha creato l'UIF per l'Italia presso l'Ufficio Italiano dei Cambi. L'UIC è un ente strumentale della Banca d'Italia, presieduto dal governatore della BI e diretto da un Consiglio di cinque membri, scelti dallo stesso governatore tra i dirigenti della BI. L'UIC ha competenza in materia lotta al riciclaggio almeno dal 1991, ma solo dal 1997 svolge funzioni connesse alla ricezione, all'approfondimento e alla divulgazione delle segnalazioni di operazioni sospette. Il decreto legge 369/2001, poi emendato dal decreto legge 12/2002, ha esteso i compiti dell'UIC ai reati concernenti il finanziamento del terrorismo. Tuttavia la legge non impone alle istituzioni finanziarie l'obbligo di segnalare operazioni sospette in relazione al finanziamento del terrorismo. L'art. 3, comma 1 della "legge antiriciclaggio" limita l'obbligo di segnalazione ai soli casi in cui "il danaro, i beni o le utilità oggetto delle operazioni medesime possano provenire dai delitti previsti dagli articoli 648 *bis* e 648 *ter* del codice penale (antiriciclaggio)".

L'UIC ha un organico scelto per concorso; le promozioni avvengono per titoli ed esami, ma anche per valutazione professionale. La legge gli attribuisce una sostanziale indipendenza, in quanto ente della BI che gode a sua volta di autonomia politica. L'UIC è soggetto solo alla guida di indirizzo politico generale da parte del MEF.

L'UIC ha un organico di circa 500 persone, di cui 109 fanno parte del Servizio Antiriciclaggio. Quest'ultimo è organizzato funzionalmente in sette divisioni: Operazioni Sospette, Collaborazione Internazionale, Normativa, Analisi Statistica Antiriciclaggio e Usura, Mediatori Creditizi e Operatori non Finanziari, Intermediari Finanziari, Contenzioso. È coadiuvato dal Servizio Applicazioni e Strumenti Informatici e dal Servizio di Consulenza Legale. Riceve, gestisce, analizza e divulga tutte le segnalazioni di operazioni sospette. La divisione Operazioni Sospette ha un organico di 26 persone, di cui 16 sono analisti. Le segnalazioni di operazioni sospette correlate al finanziamento del terrorismo sono analizzate e divulgate dalla divisione Collaborazione Internazionale, composta di sette persone, di cui cinque sono analisti. Quest'ultima si occupa di questioni relative alle liste di sanzioni dell'ONU, di contatti con le UIF estere e con i

pubblici ministeri che hanno bisogno di informazioni preliminari per le rogatorie internazionali. Il Servizio Ispettorato è composto di 35 persone: si occupa di vigilare sul rispetto della normativa antiriciclaggio da parte degli intermediari finanziari. Dal 2002 ha competenza anche in materia di lotta al finanziamento del terrorismo. La struttura organizzativa dell'UIC appare adeguata, anche se potrebbe essere ulteriormente rafforzata con un maggior numero di persone impegnate in attività di analisi, in modo da svolgere al meglio questa funzione. Il lavoro svolto produce risultati che appaiono - e sono stati unanimemente giudicati - di alta qualità professionale, come del resto appare di alto livello anche il personale.

Analisi e tendenze delle segnalazioni di operazioni sospette

L'UIC ha accesso alle banche dati pubbliche e commerciali come i Registri delle imprese delle Camere di Commercio e di Dun & Bradstreet.

L'UIC dedica molta attenzione e risorse all'elaborazione di statistiche e analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, come pure all'aggregazione dei dati forniti dagli enti segnalanti. Sono state fornite informazioni dettagliate sul numero complessivo delle segnalazioni di operazioni sospette; casi relativi al finanziamento del terrorismo; numero di segnalazioni trasmesse agli organi investigativi; ripartizione dei dati per regione, per ente segnalante e per tipo di operazione; numero di persone fisiche e giuridiche coinvolte; tipo di operazione segnalata. L'UIC ha anche fornito statistiche e analisi sulle attività illegali ipotetiche rilevate attraverso un campione di segnalazioni di operazioni sospette trasmesse agli organi investigativi: l'ipotesi più comune rilevata è stata l'evasione fiscale (14,4 %), seguita da usura, truffa e riciclaggio di denaro, tutte ipotesi che si aggirano intorno al 5-6 %.

L'UIC ritiene di non aver accesso a un numero adeguato di informazioni giudiziarie per determinare l'effettiva percentuale di segnalazioni di operazioni sospette che nascondono reali attività criminali o per calcolare le percentuali per tipo di reato. Le ipotesi statistiche dell'UIC sulle attività illecite sono basate solo su dati tratti da segnalazioni di operazioni sospette e sui riscontri iniziali forniti degli organi investigativi ai quali l'UIC comunica quasi tutte le segnalazioni ricevute. L'UIC trasmette le segnalazioni alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV) della Guardia di Finanza, che forniscono a loro volta all'UIC riscontri negativi quando una segnalazione di operazione sospetta non offre spunti ai fini investigativi. Spetta poi all'UIC comunicare il riscontro negativo all'ente segnalante. Anche le forze dell'ordine in questione forniscono dati generali sui tipi di reati individuati dopo aver indagato sulle segnalazioni ricevute dall'UIC.

La legge prevede che tutti gli intermediari finanziari mantengano un Archivio Unico Informatico (AUI), in grado di memorizzare e conservare tutti i dati che riguardano le operazioni superiori o uguali ad euro 12.500.

Ogni tipo di operazione è contraddistinto da un codice e sono acquisiti i dati di chi compie l'operazione, dei rappresentanti e dei mandatarî coinvolti, dei destinatari dei bonifici, degli istituti e delle filiali interessate e altri dettagli dell'operazione. Le istituzioni finanziarie abilitate, tra cui banche, compagnie di assicurazione, società di investimento e altri intermediari abilitati ad eseguire operazioni superiori a euro 12.500 in denaro o titoli al portatore, hanno l'obbligo di aggregare questi dati mensilmente e comunicarli in un formato uniforme all'UIC.

I dati aggregati - in media tre milioni su un totale di 27 milioni di operazioni mensili - sono analizzati su base quantitativa per identificare le tipologie di flusso del denaro. La legge del 1997 prevede che possano essere richiesti dati delle operazioni sottostanti a scopo di approfondimento in materia di riciclaggio, anche in assenza di una specifica segnalazione di operazione sospetta. Il decreto legge 56/2004 ha esteso questa possibilità ai casi di finanziamento del terrorismo.

Divulgazione delle segnalazioni di operazioni sospette

Dal 2001 il numero delle segnalazioni di operazioni sospette si aggira tra le 5.000 e le 6.500 ogni anno. Quasi tutte sono trasmesse alla DIA e all'NSPV per consentire approfondimenti investigativi. Ad esempio nel 2001, l'UIC ha ricevuto 5.936 segnalazioni, 545 delle quali in apparenza collegate al finanziamento del terrorismo; 5.784 - tra cui alcune segnalazioni arretrate - sono state inoltrate ai suddetti organi investigativi. Ai sensi dell'art. 3, comma 4, lettera f della "legge antiriciclaggio", come modificato dall'art. 151, comma 2, lettera a, della legge 388/2000, l'UIC può archiviare le segnalazioni giudicate irrilevanti, dandone però notizia all'ente segnalante e ai due organi investigativi. Dall'entrata in vigore della legge questa eventualità ha riguardato 270 casi. L'UIC stima che solo il 5 % circa delle segnalazioni di operazioni sospette comunicate agli organi competenti non abbiano un seguito investigativo. Se ciò è di fatto vero, in realtà sembra che gli organi investigativi sottopongano le segnalazioni ad un secondo controllo raffrontandole con le proprie banche dati, ma senza dare avvio ad indagini di tipo penale.

Statistiche 2004 sulle segnalazioni di operazioni sospette

Anno	Segnalazioni di operazioni sospette ricevute	Collegate al finanziamento del terrorismo	Collegate al riciclaggio di denaro	Trasmesse a DIA e GdF	Numero di indagini penali aperte	Numero di procedimenti giudiziari basati su segnalazioni di operazioni sospette
2004	6.816	288	6.528	7.133	328	103

Dovrebbe essere rivista la pratica corrente di trasmettere alla DIA e all'NSPV della Guardia di Finanza praticamente tutte le segnalazioni di operazioni sospette ricevute dall'UIC. A differenza di gran parte degli altri paesi, la legge italiana impone alla propria UIF l'obbligo di trasmettere agli organi investigativi tutte le segnalazioni ricevute dopo averle analizzate. L'UIF arricchisce le segnalazioni in base alle informazioni finanziarie in suo possesso prima di trasmetterle agli organi investigativi, ma non distingue tra quelle da sottoporre ad indagine in quanto contenenti elementi di reato dimostrabili e quelle che riflettono più che altro un'anomalia finanziaria e che quindi potrebbero essere archiviate dopo l'analisi, senza ulteriori azioni. In effetti, la legge 23 dicembre 2000, n. 388 conferisce all'UIC la facoltà di archiviare le segnalazioni non pertinenti, ma tale potere è esercitato raramente. Questo meccanismo di filtro consentirebbe di fornire risposte mirate agli enti segnalanti e potrebbe sia ridurre il numero di segnalazioni non pertinenti trasmesse che migliorarne la qualità. Inoltre, questa procedura consentirebbe agli organi investigativi di concentrare le indagini sui casi veramente significativi. Il Servizio Antiriciclaggio potrebbe mettere in campo la sua notevole capacità di analisi e i suoi strumenti tecnologici per attivare questa funzione di filtro, soprattutto ampliando le sue fonti di informazione e di intelligence. In mancanza di procedure siffatte, il ruolo dell'UIF rischia di mancare di efficacia.

Accesso alle informazioni degli organi investigativi

L'UIC non ha accesso alle informazioni degli organi investigativi, salvo i casi in cui sia un'UIF estera a richiedere la visione degli atti. In questo caso l'UIC ha il compito di assemblare e trasmettere tutte le informazioni necessarie alla controparte richiedente. L'UIC collabora su base continuativa con la DIA e l'NSPV della Guardia di Finanza, ma non effettua nessuno screening sostanziale delle segnalazioni prima dell'analisi condotta dagli organi investigativi. L'UIC non considera necessario aver accesso a queste informazioni, dal momento che quasi tutte le segnalazioni di operazioni sospette saranno alla fine analizzate dagli organi investigativi che faranno dei riscontri con le proprie banche dati e le archiveranno in caso di indagini infruttuose. Inoltre, è stato suggerito che un'analisi finanziaria potrebbe essere maggiormente obiettiva se non prendesse in considerazione le informazioni soggettive relative ai trascorsi giudiziari delle persone coinvolte nell'operazione. Tuttavia, l'esistenza di due livelli di analisi (e dei relativi costi) risulta evidente dalla pratica attuale, ed è conseguenza del sistema legale dal momento che impone agli organi investigativi, non appena ricevuta la segnalazione, di analizzarla una seconda volta, facendo dei riscontri con le proprie banche dati e fonti informative.

Linee guida e segnalazioni

Attualmente l'UIC non pubblica un rapporto delle sue attività su base regolare. Invia invece un rapporto annuale al MEF, che è spesso inserito nella relazione annuale del Ministro. La legge attribuisce all'UIC il potere di segnalare al MEF, alle Commissioni parlamentari competenti e al Procuratore Nazionale Antimafia le misure che ritiene opportuno adottare. Il contenuto e l'identità dell'autore dell'operazione oggetto di segnalazione sono coperti da riservatezza.

Gli enti segnalanti ricevono indicazioni di linee guida in modo sporadico (vedi sotto, "Segnalazione di operazioni sospette e altre comunicazioni").

Indipendenza operativa

Dai primi anni '90, l'Italia ha vissuto numerosi e molto pubblicizzati procedimenti giudiziari per corruzione politica che implicavano anche il riciclaggio di denaro, ma i funzionari dell'UIC hanno riferito che dal momento che sono stati investiti della responsabilità in materia di riciclaggio, l'ufficio non è mai stato oggetto di pressioni politiche. La posizione dell'UIC nell'ambito di un istituto storicamente indipendente come la Banca d'Italia e il suo stesso tipo di struttura direttiva sono serviti a tenerlo isolato da pressioni indesiderate. A dimostrazione di un ruolo svolto con efficacia, l'UIC sottolinea come l'autorità giudiziaria si rivolga sempre più al proprio personale interno per richiedere consulenze in merito ad inchieste finanziarie.

L'UIC non ha condotto analisi specifiche sugli aspetti del riciclaggio relativi a persone esposte politicamente sia in Italia che all'estero. Tuttavia è stato realizzato uno studio dei flussi finanziari aggregati verso le cosiddette società off-

shore. In caso fossero scoperte anomalie significative, l'art. 8, comma 6 del decreto legge 56/2004 attribuisce all'UIC il potere di richiedere all'AUI di un'istituzione finanziaria informazioni dettagliate dell'operazione a scopo di analisi. L'UIC ha esercitato questo potere varie volte.

Esame dell'efficacia

Le istituzioni finanziarie con cui il team di valutazione si è incontrato hanno riferito dell'esistenza di un'eccellente collaborazione con l'UIC. Le analisi statistiche realizzate dall'UIC appaiono molto elaborate e di grande utilità. Tuttavia, all'epoca della visita del FMI non esistevano statistiche sugli esiti delle indagini che hanno fatto seguito a segnalazioni di operazioni sospette. Al fine di migliorare la qualità del sistema di segnalazione, appare auspicabile un processo di valutazione (sarebbe ideale se fosse continuativo) per identificare l'utilità finale delle indagini sulle segnalazioni e il valore aggiunto dell'analisi finanziaria dell'UIC. Queste valutazioni sarebbero molto utili anche per le risposte agli enti segnalanti, sebbene l'UIC necessiterebbe di assistenza per assemblare queste informazioni.

Le statistiche riferite dalle autorità indicavano un aumento del 32 per cento delle segnalazioni di operazioni dal 2003 al 2004. Questi dati sono stati citati da esempio per descrivere il notevole impegno degli intermediari finanziari nella lotta contro il riciclaggio. È stato inoltre sottolineato che i feedback all'UIC hanno riguardato oltre il 10 % delle segnalazioni sotto inchiesta da parte degli organi investigativi e giudiziari.

Raccomandazioni e commenti

Dovrebbe essere migliorata la funzione di filtro del Servizio Antiriciclaggio dell'UIC, in modo da inviare agli organi investigativi solo le segnalazioni di operazioni sospette che contengono elementi di reato che possano essere dimostrati.

Per raggiungere questo obiettivo, si raccomanda che l'UIC possa aver accesso alle informazioni degli organi investigativi durante il processo di analisi, in modo da svolgere una funzione di screening più efficace. Inoltre si raccomanda l'impiego di più personale nel processo di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette.

Sarebbe più appropriato realizzare un ampio sistema di valutazione della qualità delle segnalazioni, sulla base di un'effettiva collaborazione tra UIC e organi investigativi e possibilmente prendendo in considerazione l'intervento dell'autorità giudiziaria e del Ministero della Giustizia. Analogamente sarebbe utile sottoporre a ulteriore valutazione il processo di analisi dell'UIC, al fine di verificarne l'efficacia.

Conformità alle Raccomandazioni del GAFI

R.26	Per lo più conforme	L'efficacia del sistema dell'UIF può essere diminuita da un insufficiente sistema di filtro delle segnalazioni; dovrebbe essere consentito l'accesso alle informazioni degli organi investigativi; le istituzioni finanziarie non ricevono indicazioni e riscontri positivi sul proprio operato come enti segnalanti; non sono disponibili rapporti pubblici che forniscano indicazioni sulle tendenze e le tipologie.
R.30	Per lo più conforme	Mentre nel suo complesso l'UIF ha un organico adeguato, dovrebbe essere aumentato quello che svolge la funzione di analisi.
R.32	Per lo più conforme	Riesame dell'efficacia dei meccanismi di segnalazione

Forze dell'ordine, organi giudiziari e altre autorità competenti – il sistema investigativo e di perseguimento dei reati e le misure di confisca e di congelamento dei beni (R.27, 28, 30 e 32)

Descrizione e analisi

Struttura degli organi investigativi

Mentre tutti i Comuni hanno una polizia locale che si occupa di traffico e di altre funzioni minori di ordine pubblico, la competenza ad investigare sui reati è assegnata principalmente alle tre forze dell'ordine nazionali: la Polizia di Stato, i Carabinieri e la Guardia di Finanza. Queste tre forze svolgono funzioni sia di pubblica sicurezza che investigative. La Polizia di Stato è presente per svolgere le sue attività di pubblica sicurezza principalmente nelle aree metropolitane. L'Arma dei Carabinieri è un organo di polizia a statuto militare con competenza su tutto il territorio nazionale; è al

tempo stesso organo di pubblica sicurezza e forza armata. La Guardia di Finanza è un organo di pubblica sicurezza con competenze generali nel campo specifico della prevenzione e repressione dei reati economici e finanziari; svolge anche funzioni di ordine pubblico e altri servizi di sicurezza. La Direzione Investigativa Antimafia (DIA) è un ufficio interforze istituito nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno; i suoi componenti provengono dai tre organi di pubblica sicurezza e la sua direzione è svolta a rotazione dalle tre forze. Le autorità di pubblica sicurezza sono organi con una lunga tradizione di indipendenza che operano sotto il controllo dell'autorità giudiziaria quando svolgono funzioni investigative su reati specifici come il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Tutte queste tre forze di polizia sono improntate a standard professionali in merito alla selezione, all'addestramento e alle capacità.

Le indagini giudiziarie su certi specifici reati si distinguono dalle indagini preventive volte alla scoperta di possibili attività criminali. Le indagini preventive sono condotte sotto l'autorità del Ministero dell'Interno (nel caso della Polizia di Stato), del Ministero della Difesa (Carabinieri) e del MEF (Guardia di Finanza). Nello svolgimento di questo tipo di funzioni investigative, le tre forze di polizia e la DIA possono entrare in contatto con informazioni correlate al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

Una volta venute a conoscenza di informazioni che contengano elementi di reato e non solo sospetti, la legge impone alle tre forze di polizia di darne notizia alla Procura competente per territorio. Dopo aver iscritto la notizia del reato in appositi registri, i procuratori possono dar avvio all'indagine giudiziaria. Le Procure hanno il potere di disporre dei tre organi di pubblica sicurezza per svolgere funzioni di polizia giudiziaria nella conduzione di indagini nell'ambito dei rispettivi settori di competenza.

In base alla legge 5 luglio 1991, n. 197, e successive modifiche, l'UIC trasmette le segnalazioni di operazioni sospette ai due organi di polizia, la DIA e l'NSPV della Guardia di Finanza. La DIA ha un organico di circa 1.500 persone, di cui 21 addette al controllo iniziale delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute. Quasi tutto il personale che svolge questa funzione è composto di funzionari esperti in reati economici e finanziari. L'NSPV ha un organico di circa 400 persone, 40 delle quali svolgono le analisi iniziali delle segnalazioni ricevute. In base a un accordo tra i due organi, la DIA si occupa principalmente di trattare le segnalazioni che coinvolgono persone già presenti nella propria banca dati del crimine organizzato, ma è tenuta ad informare l'NSPV della chiusura dell'indagine. L'NSPV si occupa delle restanti segnalazioni che non vedono coinvolte persone di cui la DIA abbia conoscenza e di ispezioni presso istituti speciali di credito e broker. Le funzioni dell'NSPV sono state estese al finanziamento del terrorismo dalla legge 14 dicembre 2001, n. 431 e dal decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito con modifiche nella legge 23 aprile 2002, n. 73.

Dopo aver ricevuto una segnalazione, questi due organi interrogano le proprie banche dati e quelle nazionali, come ad esempio casellari giudiziari, registri notarili, di residenza, passaporti, tasse e immatricolazioni, e decidono se occorrono ulteriori indagini. Nel caso decidessero di approfondire il caso e l'indagine producesse prove di reato, sono tenute a darne comunicazione alla Procura. Se la segnalazione non è considerata degna di ulteriori indagini, la legge prevede che l'UIC ne sia informato ed esso stesso ne dia comunicazione all'ente segnalante. Se un organo investigativo individua elementi di connessione con organizzazioni criminali, ne deve dare comunicazione alla Direzione Nazionale Antimafia (DNA).

La DNA coordina il lavoro del Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA), che sono uffici specifici attivi presso le varie Procure del paese. I procuratori sono magistrati a cui la Costituzione riconosce indipendenza e che formano un ramo del potere giudiziario, sebbene sia in atto una polemica in merito alla recente legge che prevede la separazione delle carriere tra pubblici ministeri e giudici. L'UIC ha impartito corsi ai pubblici ministeri su come acquisire dati dalle istituzioni finanziarie e come analizzarli ai fini delle indagini giudiziarie. Il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministero della Giustizia impartiscono corsi sia ai pubblici ministeri che ai giudici sull'acquisizione delle prove in materia di reati finanziari.

La DIA, l'NSPV e le Procure hanno ruoli e competenze ben definiti nei riguardi dei reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. La legge 15 dicembre 2001, n. 438, che ha convertito il decreto legge 18 ottobre 2001, n. 374, ha istituito il reato di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale ed ha autorizzato attività sotto copertura, consegne sottoposte a controllo e l'uso di documenti di identità falsi da parte di agenti di polizia giudiziaria ed eventuali loro ausiliari. Quando si opera nei modi suddetti, è necessario darne comunicazione all'autorità giudiziaria e agli organi direttivi del corpo di appartenenza. Questa legge ha anche introdotto l'uso delle intercettazioni per la repressione dei suddetti reati. Le intercettazioni utilizzate per acquisire prove necessitano di autorizzazione giudiziaria. Il pubblico ministero può autorizzare intercettazioni preventive, che non possono però essere utilizzate a fini probatori. In 1990 autorizzazioni concesse per attività sotto copertura e consegne sotto controllo, si consentiva anche di proseguire le indagini e posticipare l'adozione di azioni manifeste, al fine di raccogliere elementi probatori e identificare altri correi.

Poteri investigativi

(R. 28). Nei casi di criminalità organizzata, la DIA e l'NSPV hanno il potere di richiedere la presentazione di documenti delle operazioni e dell'adeguata identificazione del cliente. Tutte le forze dell'ordine hanno il potere, come polizia giudiziaria, di eseguire i mandati di perquisizione di persone e immobili e di sequestro di prove e proventi del reato. Il sistema italiano ammette generalmente le dichiarazioni di un testimone come prova nelle indagini preliminari e nei processi solo se rese o confermate davanti al giudice; ad ogni modo tali dichiarazioni rese alla polizia o al pubblico ministero possono essere usate a fini investigativi. L'Italia ha due servizi nazionali di sicurezza e informazione: uno è rivolto al contrasto di minacce esterne, mentre l'altro si occupa di minacce interne. Le informazioni raccolte e analizzate da questi due servizi di intelligence in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo sono comunicate alle forze dell'ordine, che esercitano funzioni di collegamento tra questi servizi, i ministeri competenti e il sistema giudiziario.

Anche prima dell'istituzione della DIA nel 1991, la strategia antimafia dell'Italia mirava a colpire i proventi della criminalità organizzata. Anche l'NSPV costituisce un'unità specializzata che si occupa principalmente di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, rivolta soprattutto a colpire i proventi illeciti attraverso indagini, sequestri, congelamenti e confische. Il compito delle DDA e della DNA è quello di reprimere le attività della criminalità organizzata, dedicando molte energie a identificare, sequestrare (anche preventivamente) e confiscare proventi illeciti. Non sono stati segnalati altri organi investigativi o giudiziari che si occupano specificamente di repressione di reati non legati alla criminalità organizzata o al terrorismo. Risultati positivi hanno dato le indagini condotte insieme ad altri paesi con l'uso di particolari tecniche investigative, comunque soggette ad opportune tutele, al controllo dell'autorità giudiziaria durante la fase investigativa segreta e alle garanzie del sistema accusatorio durante la fase processuale. La legge sui pentiti e i programmi di protezione dei testimoni completano il sistema investigativo a disposizione delle forze dell'ordine. Questi meccanismi antimafia hanno permesso alle forze dell'ordine italiane di diventare tra le più efficienti a livello internazionale e con i migliori risultati ottenuti nella lotta contro la criminalità organizzata.

Esame dell'efficacia e dati statistici

L'UIC invia al MEF rapporti periodici sulle sue attività, fornendo indicazioni sui risultati raggiunti, su come meglio adempiere ai suoi compiti nel processo di valutazione e formulando proposte per migliorare l'efficacia dei controlli antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo. Anche il Comitato di Sicurezza Finanziaria e il Comitato Antiriciclaggio contribuiscono a questo processo. Sono stati modificati leggi e regolamenti per rispondere sia al fenomeno del terrorismo che al susseguirsi dei regolamenti UE e all'evoluzione degli standard finanziari internazionali e delle risoluzioni ONU; ciò ha comportato continui aggiornamenti, almeno da settembre 2001, e la produzione di strumenti informativi rivolti alle autorità competenti.

La Guardia di Finanza conserva i dati del numero di segnalazioni di operazioni sospette ricevute, di quelle correlate con il terrorismo, del numero di persone segnalate all'autorità giudiziaria per reati di terrorismo e delle proposte di inserimento nelle liste ONU e UE dei beni da congelare, presentate al Comitato di Sicurezza Finanziaria. A dicembre del 2004 il valore complessivo dei beni congelati per essere stati inclusi nelle liste ONU e UE ammontava a euro 440.549. Nel corso di indagini per finanziamento del terrorismo, la Guardia di Finanza ha comunicato di avere sequestrato beni del valore di euro 1.954.665, dollari USA 6.883 e sterline inglesi 7.640. Risulta che il Ministero della Giustizia e gli organi investigativi riportano adeguatamente tutti i dati relativi ai procedimenti giudiziari e alle condanne, all'assistenza legale reciproca e alle estradizioni.

Dal 2000 al 2004 sono state sottoposte all'analisi della Guardia di Finanza 28.121 segnalazioni di operazioni sospette. Di queste segnalazioni il 12,5 % è stato immediatamente archiviato, mentre il restante 87,5 % è stato sottoposto ad ulteriori analisi. Nel 2004 su 7.118 segnalazioni ricevute, sono stati scoperti 880 casi di violazione di legge (12%); 648 violazioni amministrative (9%) e 145 violazioni penali (2%) ai sensi della legge antiriciclaggio; 37 casi (0,5%) erano connessi con il riciclaggio.

La DIA conserva i dati del numero di segnalazioni di operazioni sospette ricevute, di quelle sottoposte ad ulteriori indagini e di quelle comunicate all'autorità giudiziaria. Questi dati mostrano che la DIA sottopone ad indagine dal 3 al 5 % circa delle segnalazioni ricevute. In quattro anni, l'uno per cento delle segnalazioni sono state trasmesse alle autorità giudiziarie, ma non è disponibile il dato relativo a quante fra queste hanno dato avvio a un procedimento giudiziario. La DNA segnala che durante il 2004 la DDA ha iniziato procedimenti (intesi come indagini in questo contesto) in relazione a 103 segnalazioni, su un totale di 5.000-6.500 che l'UIC trasmette ogni anno.

La DIA ha sottoposto a controlli 1.225 segnalazioni su 24.857 ricevute in quattro anni. Dal 1997 al 2004 i controlli hanno riguardato 1.943 segnalazioni su 35.082.

Non è disponibile il dato relativo alla percentuale delle segnalazioni complessive esaminate o trasmesse all'autorità giudiziaria, anche se la percentuale di segnalazioni comunicate alle Procure può essere stimata in circa il 2%. Se solo il 2% delle segnalazioni esaminate sono state considerate degne di essere trasmesse all'autorità giudiziaria, presumibilmente il numero di imputazioni è stato ancora più basso. Questa conclusione è suggerita dal dato della DIA

relativo a 243 segnalazioni (su 1.225 esaminate) che hanno dato avvio a procedimenti giudiziari (in questo contesto sempre da intendersi come indagini, piuttosto che come richieste di rinvio a giudizio). In effetti, i pubblici ministeri di un'importante Procura segnalano che, in base alla loro esperienza in materia di criminalità organizzata e terrorismo, le segnalazioni di operazioni sospette non rappresentavano un elemento importante del processo investigativo e che molte erano relative a casi già sotto inchiesta. I dati forniti dal Ministero della Giustizia mostrano che 1.635 segnalazioni (circa il 5% delle 35.608 presumibilmente inviate nel periodo 1997-2004) si riferivano a casi oggetto di indagini in corso già prima della trasmissione delle stesse. È stato inoltre riferito che il 60-70 % dei procedimenti giudiziari per riciclaggio e reati presupposti ha avuto avvio da indagini della Guardia di Finanza sulle segnalazioni ricevute.

Efficacia dell'applicazione delle norme concernenti il riciclaggio

È da sottolineare che il reato di riciclaggio è perseguito con maggior efficacia rispetto ad altri paesi europei. Tra il 2000 e il 2004 sono state avviate 13.697 inchieste giudiziarie per riciclaggio. Sul totale delle indagini concluse, 3.445 sono state archiviate senza processo e 4.923 hanno visto il pubblico ministero richiedere il rinvio a giudizio, vale a dire il 59% dei casi. Durante lo stesso periodo, 2.903 casi hanno visto la condanna dell'imputato (in media 580 l'anno), oltre a 74 condanne per violazione dell'art. 648 *ter* del Codice penale (Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita). Queste cifre devono tener conto dell'ampia portata del reato, che consente di condannare per riciclaggio, ad esempio, il ladro che falsifica il numero di immatricolazione dell'auto rubata. Durante la visita del FMI non sono state segnalate difficoltà di interpretazione del reato da parte dei tribunali, se non le difficoltà probatorie tipiche di procedimenti per riciclaggio. Le autorità meritano un elogio per aver ottenuto risultati così positivi nella lotta contro il riciclaggio di denaro.

Efficacia dell'applicazione delle norme concernenti il terrorismo

I dati relativi ai casi di violazione dell'art. 270 *bis* del Codice penale, indicano che 620 procedimenti hanno avuto inizio tra il 2000 e il 2004, 243 casi sono stati archiviati, 33 rinviati a giudizio e 29 hanno visto la condanna dell'imputato. Questi dati si riferiscono al reato di associazione finalizzata al terrorismo, che comprende ma supera per ampiezza quello di finanziamento del terrorismo.

Raccomandazioni e commenti

Si dovrebbe riesaminare l'efficacia delle azioni e delle strategie delle forze dell'ordine e dei pubblici ministeri.

Conformità alle Raccomandazioni del GAFI

R.27	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata
R.28	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata
R.30	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata
R.32	Per lo più conforme	Le autorità giudiziarie e di pubblica sicurezza dovrebbero prendere in esame periodicamente l'efficacia delle disposizioni in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo

Trasferimenti di denaro al seguito (SR.IX)

Descrizione e analisi

Il decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 125, prevede l'obbligo da parte di residenti e non residenti di dichiarare all'UIC i trasferimenti al seguito da e verso l'estero di denaro, titoli e valori mobiliari di importo superiore o pari a euro 12.500 (o di pari controvalore). Devono essere dichiarati anche i trasferimenti mediante plico postale.

La dichiarazione deve indicare: a) le generalità complete e gli estremi del documento di riconoscimento del dichiarante, nonché, se si tratta di residente, il suo codice fiscale; b) le generalità complete del soggetto per conto del quale il trasferimento è eventualmente effettuato, nonché, se si tratta di residente, il suo codice fiscale; c) il denaro, i titoli o i valori mobiliari oggetto di trasferimento, con il relativo importo; d) se il trasferimento è da o verso l'estero; e) per i residenti, gli estremi della comunicazione inviata all'UIC per finalità conoscitive e statistiche; f) la data.

Inoltre, l'art. 1, comma 2 della legge 7/2000 ha introdotto l'obbligo di tale dichiarazione per chiunque dispone o effettua il trasferimento da o verso l'estero di oro il cui valore sia di importo pari o superiore a euro 12.500.

Sia l'Agenzia delle Dogane che la Guardia di Finanza sono presenti alle frontiere. Entrambe sono dotate di poteri in materia di ordine pubblico. Anche la Polizia di Stato è presente alle frontiere, svolgendo attività in materia di immigrazione. Tutte e tre hanno accesso in rete alle liste ONU, UE e Schengen.

Agenzia delle Dogane

L'Agenzia delle Dogane è responsabile, tra l'altro, del controllo dei trasferimenti di denaro o di altri valori all'interno dell'area doganale. Ha un organico di circa 9.600 persone, che hanno poteri di ordine pubblico, di polizia giudiziaria e tributaria. La sua autorità in materia di ordine pubblico comprende il potere di richiedere informazioni, trattenere elementi probatori di trasporti transfrontalieri illegali, nei casi in cui vengano scoperti elementi di sospetto relativi a reati di riciclaggio, finanziamento del terrorismo o false dichiarazioni. Possono condurre indagini di polizia giudiziaria su autorizzazione del magistrato.

I viaggiatori che trasportano valori superiori a euro 12.500 devono dichiararlo all'Agenzia delle Dogane al momento di entrare o uscire dall'Italia; i viaggiatori residenti in paesi UE possono effettuare la dichiarazione entro le 48 ore successive all'arrivo o precedenti all'uscita dall'Italia. Come nei casi di denaro, titoli e valori mobiliari che sono spediti o ricevuti dall'estero mediante plico postale, la dichiarazione deve essere resa presso l'ufficio postale al momento della consegna o entro le 48 ore dopo il ricevimento. L'Agenzia delle Dogane trasmette elettronicamente la dichiarazione all'UIC, che ha il compito di monitorare e analizzare queste operazioni. Queste segnalazioni restano in possesso dell'UIC.

L'Agenzia delle Dogane concentra i suoi sforzi investigativi e di controllo principalmente sul denaro non dichiarato e in misura inferiore sulle dichiarazioni per difetto (anche se provvede a controllare l'esattezza delle dichiarazioni degli importi trasportati).

Dati sul sequestro di valuta da parte di funzionari delle dogane

Anno	Numero di dichiarazioni omesse	Importi sequestrati (euro)
2001	509	13.762.249.319,16 *
2002	514	22.323.797,86
2003	497	25.409.504,55
2004	870	27.868.264,53

* comprende un singolo sequestro del valore di euro 13.670.738.017,14 in titoli, obbligazioni e contanti.

Gli Uffici antifrode dell'Agenzia delle Dogane conducono analisi del rischio su determinate azioni a livello locale e nazionale. Se gli agenti delle Dogane scoprono importi non dichiarati superiori a euro 12.500, provvedono al sequestro del 40 per cento dell'ammontare in eccesso rispetto all'importo consentito. Dopo aver trasmesso la segnalazione all'UIC, provvede a irrogare una sanzione amministrativa che può arrivare a un massimo del 40 per cento dell'importo non dichiarato che eccede euro 12.500.

Le Dogane usano le proprie fonti di informazione e condividono i dati acquisiti con gli altri organi di pubblica sicurezza.

Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza ha tra i suoi compiti quello di individuare movimenti transfrontalieri di denaro o di altri valori, principalmente allo scopo di impedire che le organizzazioni criminali e terroristiche utilizzino questo canale di trasmissione. La Guardia di Finanza si occupa principalmente di esportazione illegale di valuta. Ha gli stessi poteri di pubblica sicurezza di cui è dotata l'Agenzia delle Dogane (vedi sopra) e può esercitarli al di fuori dell'area doganale.

Dati sulle esportazioni illecite di valuta e sui sequestri della Guardia di Finanza

Anno	Persone coinvolte / violazioni	Importi sequestrati (euro)
2001	195/195	9.228.953.644
2002	223/217	2.188.145
2003	202/200	169.528.626
2004	282/277	3.443.413

La collaborazione internazionale dell'Agenzia delle Entrate, della Guardia di Finanza e dell'UIC (in quanto organo destinatario delle dichiarazioni) è basata su accordi internazionali e bilaterali (Regolamento CE n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione della normativa doganale; Convenzione europea del 26 luglio 1995 sui sistemi informatici delle dogane; Raccomandazione dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane - OMD/WCO – relativa alla mutua assistenza in campo doganale del 5 dicembre 1953.

Raccomandazioni e commenti

Conformità alle Raccomandazioni del GAFI		
SR.IX	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata

Misure di prevenzione – Istituzioni finanziarie

Il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo		
Descrizione e analisi		
<p>L'ambito di applicazione dei provvedimenti contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo è molto ampio. Fatta eccezione per talune imprese e operatori non finanziari non si riscontrano settori che possano essere esentati in base al profilo di rischio. In alcuni casi l'ambito di applicazione risulta esteso oltre i settori tipici (ad es. alle società di riscossione dei tributi). Regolamenti di prossima emanazione estenderanno l'ambito di applicazione ad attività quali la fabbricazione e il commercio (comprese l'esportazione e l'importazione) di oggetti preziosi, la custodia e il trasporto di denaro, titoli e altri beni mediante l'impiego di guardie giurate, il commercio di cose antiche e la gestione di case d'asta e gallerie d'arte. Una volta che la III Direttiva Europea in materia di antiriciclaggio verrà completamente recepita diventerà possibile anche un approccio basato sul rischio.</p>		
Identificazione e verifica del cliente (<i>customer due diligence</i>) / verifiche approfondite o semplificate (R.5 - 8)		
Descrizione e analisi		
<p><i>Intermediari tenuti ad effettuare la customer due diligence:</i></p> <p>Il quadro normativo fondamentale in tema di lotta contro il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo è delineato nel decreto-legge 143 del 3 maggio 1991 "Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio", noto più comunemente come legge contro il riciclaggio o legge 197/1991 (in riferimento alla relativa legge di conversione, la n. 197 del 5 luglio 1991).</p> <p>Gli obblighi di identificazione del cliente e di conservazione delle informazioni e segnalazione delle operazioni sospette, nonché le categorie di intermediari ai quali essi si applicano, sono elencati nella legge 197/1991 e le sue successive modificazioni (decreto ministeriale del 19 dicembre 1991, decreto legislativo n. 153 del 26 maggio 1997, decreto legislativo n. 374 del 1999¹ e, segnatamente, decreto legislativo n. 56 del 20 febbraio 2004²). L'articolo 2 della legge antiriciclaggio, così come modificato dall'art. 2 del d.lgs. 56/2004, assoggetta all'obbligo di identificazione del cliente e di conservazione delle informazioni una ampia gamma di intermediari, ma, non essendo ancora stata emanata la regolamentazione attuativa del d.lgs. 374/1999 e del d.lgs. 56/2004, per quel che riguarda le attività e professioni non finanziarie, tali obblighi non risultavano vincolanti alla data della valutazione.</p> <p>Alla data della valutazione gli obblighi di identificazione sussistevano in capo ai seguenti soggetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le banche; • Poste Italiane SpA; • gli istituti di moneta elettronica; • le società di intermediazione mobiliare (SIM); • le società di gestione del risparmio (SGR); • le società di investimento a capitale variabile (SICAV); • le imprese di assicurazione; • gli agenti di cambio; • le società fiduciarie; 		

¹ "Estensione delle disposizioni in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita ed attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio"

² "Attuazione della Direttiva 2001/97/EC in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio delle attività illecite"

- le società di riscossione dei tributi;
- gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107³ del TUB;
- gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106³ del TUB;
- i soggetti operanti nel settore finanziario iscritti nelle sezioni dell'elenco generale di cui agli articoli 113 e 155, commi 4 e 5, del TUB;
- le società di revisione iscritte nell'albo speciale di cui all'art. 161 del TUIF;
- le succursali italiane dei soggetti sopraindicati aventi sede legale in uno Stato estero nonché le succursali italiane delle società di gestione del risparmio armonizzate.

Con l'attuazione delle norme contenute nei due decreti legislativi di cui sopra, i provvedimenti contro il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo si applicheranno a un'ulteriore serie di soggetti e attività:

1) Il d.lgs. 374/1999 estende l'ambito di applicazione alle seguenti attività:

- il recupero di crediti per conto terzi;
- la custodia e il trasporto di denaro contante, titoli o valori a mezzo di guardie giurate;
- il trasporto di denaro contante, titoli o valori senza l'impiego di guardie giurate;
- l'intermediazione immobiliare;
- il commercio di cose antiche;
- l'esercizio di case d'asta o gallerie d'arte;
- il commercio, comprese l'esportazione e l'importazione, di oro per finalità industriali o di investimento;
- la fabbricazione, la mediazione e il commercio (comprese l'esportazione e l'importazione) di oggetti preziosi;
- la gestione di case da gioco;
- la fabbricazione di oggetti preziosi da parte di imprese artigiane;
- la mediazione creditizia;
- l'agenzia in attività finanziaria prevista dall'art. 106 del TUB.

2) Con il d.lgs. 56/2004 si intende estendere l'elenco ai ragionieri, periti commerciali, revisori contabili e consulenti del lavoro, come pure ai notai e agli avvocati quando, in nome o per conto di propri clienti, compiono qualsiasi operazione di natura finanziaria o immobiliare e quando assistono i propri clienti nella progettazione o nella realizzazione di operazioni riguardanti:

- la cessione a qualsiasi titolo di beni immobili o attività economiche;
- la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni;
- l'accensione o la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti in titoli;
- l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società;
- la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società, enti, *trust* e strutture analoghe.

Va ribadito che nessuno dei due decreti era operante alla data dell'indagine poiché le norme attuative in essi richiamate (cfr. art. 7, comma 4 del d.lgs. 374/1999 e art. 8, commi 4 e 5 del d.lgs. 56/2004) non erano state ancora emanate. Tale processo risultava però in corso, essendo stata completata la stesura di tre regolamenti che il Ministero dell'Economia e delle Finanze contava di introdurre entro la fine del 2005⁴.

Obblighi di identificazione e di registrazione

A norma dell'art. 2, comma 1 della legge antiriciclaggio e del decreto ministeriale del 19 dicembre 1991, chiunque a) accenda, movimenti o chiuda conti, depositi o altri "rapporti continuativi" ovvero b) compia un'unica operazione o più operazioni - in un arco di tempo fino a cinque giorni lavorativi secondo le indicazioni (non vincolanti) dell'ABI - che appaiano collegate tra loro, comportante la trasmissione, la movimentazione o la cessione di mezzi di pagamento o titoli al portatore di importo uguale o superiore a euro 12.500 "deve essere identificato e deve indicare per iscritto le complete generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegue l'operazione". Non essendovi specifici obblighi di identificazione per i bonifici occasionali eseguiti per via telematica, deve ritenersi che la soglia di euro

³ Gli articoli 106 e 107 del TUB si applicano alle seguenti attività finanziarie: acquisto e vendita di valuta estera, servizi di pagamento, *leasing* finanziario, acquisto di crediti (*factoring*), operazioni di credito al consumo, credito ipotecario, prestito su pegno, e il rilascio di fidejussioni, garanzie, aperture di credito documentarie, avalli e accettazioni, nonché impegni a concedere credito.

⁴ Tutti e tre i regolamenti attuano la Direttiva 2001/97/CE in materia di obblighi di identificazione e registrazione a fini antiriciclaggio e riguardano, rispettivamente, gli intermediari di cui all'art. 3.2, d.lgs. 56/2004, gli operatori finanziari elencati nello stesso articolo e gli avvocati, notai, commercialisti, revisori contabili, consulenti del lavoro, ragionieri e periti commerciali.

12.500 si applica anche a tali casi. Inoltre laddove vi sia un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo non sono previsti specifici obblighi di identificazione riguardo a clienti che risultino esenti dalla *customer due diligence* o per le operazioni occasionali di importo inferiore alla soglia di euro 12.500. Le autorità hanno sottolineato che un obbligo in tal senso si evince comunque dall'obbligo di segnalazione di operazione sospetta ogniqualvolta l'intermediario nutra un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Al di là dell'obbligo generico di identificazione della clientela, non vi è però alcun obbligo specifico di identificare il cliente laddove l'intermediario finanziario dubiti della veridicità o della correttezza dei dati identificativi precedentemente forniti.

L'identificazione del cliente deve aver luogo ogniqualvolta viene eseguita un'operazione, salvo i casi nei quali l'esecuzione avvenga tramite cassa automatica. Nel caso dell'accensione di conti l'identificazione presuppone la presenza fisica del cliente o del suo rappresentante se il cliente non intrattiene già un altro rapporto di conto con l'intermediario o con un'altra istituzione finanziaria che ne dia conferma. E' consentita l'accensione di conti dall'estero con identificazione anche non in presenza del cliente qualora i dati relativi siano rilevati secondo una delle seguenti modalità: (1) da parte di una banca la cui sede legale o succursale si trovi in un Paese membro del GAFI; (2) da parte della succursale di una banca italiana o appartenente ad un Paese membro del GAFI, la quale sia ubicata in un Paese che non è membro del GAFI, purché la banca casa madre attesti che essa ottempera agli *standard* del GAFI; (3) tramite le autorità consolari.

La legge antiriciclaggio non prevede espressamente che l'identificazione o la verifica dell'identità del cliente debba basarsi sull'esibizione di un documento attendibile, limitandosi invece a richiedere un "documento di riconoscimento". La legge antiriciclaggio richiede tuttavia agli intermediari finanziari di acquisire e archiviare nell'AUI il codice fiscale (numero identificativo di ogni singolo soggetto ai fini fiscali), mentre il decreto del Ministro del Tesoro del 7 luglio 1992 impone ai medesimi di registrare nell'AUI gli estremi del documento di identificazione di chi effettua l'operazione. Qualche indicazione aggiuntiva è stata fornita dal Comitato Antiriciclaggio che ha emesso un parere (n. 65 dell'11 novembre 1997) consultabile sul sito internet del Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo il quale l'identificazione delle persone fisiche dovrebbe basarsi su un documento rilasciato da un'Amministrazione dello Stato. Il documento di identificazione deve essere corredato di fotografia, come ad esempio la carta d'identità o la patente di guida. Analogo concetto viene espresso in un Comunicato dello stesso Ministero (giugno 1997); si tratta però di indicazioni, non di norme giuridiche. Sebbene un altro provvedimento legislativo, il DPR 445/2000, contenga disposizioni di carattere generale sulla documentazione a fini amministrativi, esse non sono direttamente applicabili ai soggetti cui si riferisce la legge contro il riciclaggio, né questa specifica che debbano far fede ai fini dell'identificazione della clientela i documenti elencati nel decreto. Secondo le autorità interpellate, gli intermediari finanziari fanno affidamento di fatto su documenti ufficiali.

Del pari, non risultano essere richiesti documenti specifici per le persone giuridiche.

Per le transazioni occasionali di importo uguale o superiore a euro 12.500 e per l'accensione di conti o altri rapporti continuativi, gli intermediari sono tenuti ad acquisire e registrare i seguenti dettagli identificativi del cliente (art. 3, D.M. 19.12.1991):

- nome, cognome, luogo e data di nascita, indirizzo ed estremi del documento di riconoscimento esibito da chi effettua l'operazione in proprio o per conto di terzi;
- nel caso di persona giuridica, la denominazione e la sede dell'eventuale soggetto per conto del quale l'operazione viene eseguita ovvero viene acceso un conto o instaurato un altro rapporto continuativo;
- il codice fiscale di chi effettua l'operazione, accende un conto o instaura un altro rapporto continuativo e il codice fiscale dell'eventuale soggetto per conto del quale l'operazione viene eseguita ovvero viene acceso un conto o instaurato un altro rapporto continuativo;
- nel caso di ordini di accreditamento o di pagamento, le generalità complete dell'ordinante, del beneficiario e degli intermediari che danno attuazione all'operazione.

Nel caso di accensione di conto o instaurazione di rapporto continuativo in capo a persona giuridica, gli intermediari sono tenuti ad acquisire e registrare le medesime informazioni relative ad almeno uno dei soggetti autorizzati ad operare sul conto o a gestire il rapporto. Ciò detto, non vi sono specifiche disposizioni di legge o di regolamento che impongano di accertare che il soggetto che dichiara di agire per conto del cliente quando questi è una persona giuridica sia autorizzato in tal senso. Inoltre, non risulta esservi alcun obbligo specifico di accertare lo stato giuridico del cliente che è una persona giuridica, come potrebbe essere l'acquisizione di copia dell'atto costitutivo. Mancano altresì disposizioni con il potere di obbligare il cliente.

Nel febbraio 1993 la Banca d'Italia ha diramato le "Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette" - il cosiddetto Decalogo, le cui disposizioni sono vincolanti per tutti i soggetti tenuti alle segnalazioni di cui all'art.3-bis, comma 4, della legge 197/1991. Aggiornato nel novembre 1994 e nuovamente nel gennaio 2001, il Decalogo dispone che gli intermediari finanziari acquisiscano una "approfondita conoscenza della clientela" ai fini di individuarne i profili

di rischio e le modalità di operatività dei conti. Il Decalogo richiede inoltre agli intermediari di tenere conto di eventuali "collegamenti significativi che i clienti intrattengano tra di loro o con altri soggetti", comprese le relazioni societarie di gruppo e i "legami contrattuali, finanziari, commerciali o di altra natura che consentono di cogliere la giustificazione delle transazioni. Sebbene non espressamente prevista dalla legge o dai regolamenti, il Decalogo richiede anche un'analisi reiterata del cliente, volta ad assicurare che le operazioni effettuate riflettano la conoscenza del cliente da parte degli intermediari. Fatta eccezione per le operazioni eseguite a distanza (ad es. mediante il canale telefonico o l'*internet banking*) e per la moneta elettronica, non vi sono nel Decalogo previsioni che assegnino un margine di discrezionalità ovvero che richiedano agli intermediari di calibrare la *due diligence* secondo il livello di rischio attribuito ad una particolare tipologia di cliente, rapporto od operazione. Infine, e pur senza un'espressa statuizione di legge o di regolamento in tal senso, il Decalogo richiede a tutte le istituzioni finanziarie di raccogliere informazioni circa la pretesa natura e le finalità ultime di ogni rapporto, compiere regolari indagini sulla clientela e mantenerne opportuni profili per tutta la durata del rapporto.

All'articolo 2, comma 1, la legge 197/1991 richiede che venga identificato l'eventuale soggetto per conto del quale un'operazione viene eseguita. La legge stabilisce inoltre che chiunque richiede l'esecuzione di un'operazione è tenuto a dichiarare se sta agendo per conto di terzi. Non vi sono però disposizioni specifiche, né di legge né di regolamento, che impongano di prendere ragionevoli iniziative per comprendere la struttura societaria e di controllo del cliente quando questi è una persona giuridica o volte a determinare quali siano le persone fisiche che ne detengono in ultima istanza la proprietà o il controllo. Le autorità interpellate hanno indicato che la questione sarà affrontata in un futuro regolamento attuativo riguardante gli operatori finanziari e gli intermediari elencati nel d.lgs. 56/2004. Il regolamento stabilirà che, qualora il cliente sia una società o un ente, o qualora il cliente agisca per conto di una società o di un ente, dovranno essere acquisite informazioni sufficienti ad accertare l'esistenza del potere di rappresentanza nonché ad individuare gli amministratori e gli effettivi titolari di tale società o ente.

Sebbene la legge italiana non disciplini espressamente l'istituto del *trust*, accade di fatto che *trust* stranieri siano gestiti da intermediari finanziari in Italia. Possono essere costituiti in Italia *trust* di diritto di un altro Paese, così come possono essere autenticati da notai italiani gli atti e le firme relative a *trust* stranieri. Analogamente possono essere depositati presso banche italiane fondi appartenenti a *trust* stranieri. Non sono previsti, tuttavia, specifici obblighi in merito all'identificazione di chi costituisce il *trust*, del curatore e dei beneficiari economici di un *trust* straniero. L'unico riferimento esplicito ai *trust* è contenuto in una circolare dell'ABI che richiede alle banche di acquisire l'atto costitutivo del *trust* (benché soltanto la parte riguardante la nomina e i poteri del curatore) e precisa che il conto dovrà essere intestato o al curatore del *trust* o al *trust* medesimo. Non si tratta comunque di un obbligo di identificazione giuridicamente vincolante, ma piuttosto di un semplice suggerimento agli istituti membri dell'ABI, suggerimento peraltro incompleto rispetto allo *standard*, segnatamente perché non affronta la questione dell'identificazione dei beneficiari economici; né risulterebbe sufficiente, rispetto allo *standard*, applicare per analogia le previsioni dell'art. 2, comma 1 della legge 197/1991, e ciò per le ragioni esposte al paragrafo precedente.

Rischio

Fatta eccezione per il *phone banking* e l'*internet banking*, non vi sono disposizioni specifiche che fissino procedure di verifica più approfondite per le categorie di clienti, attività o transazioni a più alto rischio, né al contrario previsioni per una *due diligence* semplificata.

La normativa, tuttavia, prevede alcune eccezioni agli obblighi di verifica. L'articolo 2 del D.M. 19.12.1991 stabilisce che tali obblighi non sussistono (1) per le operazioni e i rapporti posti in essere tra gli intermediari abilitati di cui all'art. 4 della legge 197/1991; (2) per i trasferimenti di fondi nell'ambito della tesoreria statale e i pagamenti disposti da amministrazioni pubbliche per il tramite della tesoreria dello Stato, ad eccezione delle operazioni di pagamento relative al debito pubblico; (3) per i conti, i depositi e gli altri rapporti continuativi intrattenuti con le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, con la Banca d'Italia e con l'UIC; (4) per le operazioni e i rapporti posti in essere tra banche o altri intermediari la cui sede legale o succursale si trova in Italia e banche o succursali ubicate all'estero. Per quest'ultima fattispecie, l'esenzione si applica a prescindere dal fatto che il Paese in cui sono ubicate le banche o le succursali attui o meno le Raccomandazioni del GAFI.

Requisiti temporali per l'identificazione e la verifica della clientela

L'articolo 2.1 della legge anticiclaggio richiede al personale delle istituzioni segnalanti di identificare il cliente, ma non fissa un termine specifico per ottemperare a tale obbligo. Secondo le autorità sentite dai valutatori la legge andrebbe interpretata nel senso che l'identificazione o la verifica d'identità deve essere effettuata prima di procedere all'esecuzione dell'operazione richiesta. D'altra parte le previsioni in merito all'obbligo di registrazione delle informazioni, di cui ancora all'art. 2.1 della legge 197/1991, indurrebbero a supporre che l'identificazione e la verifica d'identità debbano essere effettuate entro trenta giorni dall'accensione del conto o dall'esecuzione dell'operazione, dal momento che "le complete generalità ed il documento di identificazione di chi effettua l'operazione, nonché le complete

generalità dell'eventuale soggetto per conto del quale l'operazione stessa viene eseguita, devono essere facilmente reperibili e, comunque, inseriti entro trenta giorni in un unico archivio". I tre regolamenti attuativi precedentemente citati prevedono termini specifici per l'identificazione e la verifica d'identità del cliente.

Gli obblighi sopra delineati sono integrati da disposizioni più dettagliate nel caso dell'apertura di un conto titoli presso una società di investimenti. In particolare l'articolo 28 del Regolamento Consob 11522/1998 impone a tali società (e alle banche che offrono servizi di intermediazione mobiliare) di acquisire una conoscenza approfondita del cliente onde assicurare l'adeguatezza del servizio fornito.

Mancato adempimento degli obblighi di identificazione e di registrazione

Stante l'obbligo di conservare le informazioni acquisite nell'Archivio Unico Informatico, il che ovviamente presuppone l'obbligo di acquisire e registrare specifiche informazioni identificative, la mancata acquisizione di tali informazioni dovrebbe precludere l'esecuzione delle operazioni richieste (art. 3 D.M. 19.12.1991).

Salvo che il fatto costituisca reato, la mancata identificazione del cliente e registrazione dei dati di cui alla legge 197/1991 è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria (da euro 2.500 a euro 12.500). La legge prevede anche provvedimenti penali restrittivi (da sei a dodici mesi di reclusione) oltre a sanzioni pecuniarie (da euro 500 a euro 5.000) per il cliente che violi l'obbligo di indicare il soggetto per conto del quale viene effettuata l'operazione ovvero che fornisca informazioni false agli intermediari. (Art. 2.1 legge antiriciclaggio).

Infine, l'articolo 5, comma 4 del decreto-legge 143/1991 stabilisce che la violazione dell'obbligo di creare l'Archivio Unico Informatico è punita con pena detentiva (da sei a dodici mesi di reclusione) e con una sanzione pecuniaria (da euro 5.200 a euro 25.800).

Rapporti in essere

A norma dell'art. 2 della legge antiriciclaggio, i dati relativi a rapporti in essere al 1° gennaio 1992 dovevano essere compiutamente archiviati nell'AUI entro il 31 dicembre 1992. Da allora gli obblighi di *due diligence* non sono significativamente cambiati, anche se successivi decreti hanno esteso i termini per ottemperarvi per quanto riguardava la clientela esistente.

Conti anonimi o recanti nomi fittizi

Gli obblighi di identificazione e di registrazione fin qui descritti precludono la possibilità di accendere conti anonimi o recanti nomi fittizi. La normativa vigente consente tuttavia agli istituti di credito e agli uffici postali di rilasciare libretti di deposito al portatore, purché il saldo non superi euro 12.500. Tali conti non sono anonimi, poiché gli intermediari sono tenuti ad effettuare la *due diligence* del cliente al momento del rilascio e del portatore al momento della chiusura del libretto. L'ABI consiglia alle banche di identificare il portatore di un libretto ogni qualvolta l'importo dell'operazione superi la cifra di euro 3.100 onde meglio individuare eventuali operazioni frazionate. Le autorità interpellate hanno asserito tuttavia che, in base al principio di diritto civile di "*due diligence* professionale", le istituzioni finanziarie sono tenute a identificare il cliente a prescindere da tale soglia. Cionondimeno, risulta alla missione che le verifiche sui detentori di libretti al portatore non vengono sistematicamente effettuate secondo questo principio. Va rilevato poi che tra il momento del rilascio e quello dell'estinzione, tali libretti possono essere liberamente - e anonimamente - ceduti. Le autorità interpellate hanno tenuto inoltre a precisare che tutti i soggetti ai quali erano stati rilasciati libretti al portatore sono stati identificati, oppure il conto è stato chiuso. A norma dell'art. 1, comma 2-bis della legge antiriciclaggio così come modificato dall'art. 6, comma 2 del d.lgs. 56/2004, il saldo dei libretti al portatore non deve essere superiore a euro 12.500 e i libretti con saldo superiore a tale cifra dovevano essere riportati entro la soglia consentita entro il 31 gennaio 2005 (mentre l'imposizione di sanzioni per eventuali violazioni di tale obbligo veniva rinviata alla fine di luglio).

Al 30 aprile 2005 il numero di libretti al portatore in circolazione e i relativi saldi erano i seguenti:

	Numero di libretti in circolazione	Saldi inferiori a 12.500 euro	Saldi superiori a 12.500 euro	Totale in essere (euro)
Rilasciati da banche	6.000.000	7.939.000.000	112.000.000	8.051.000.000
Rilasciati dalle Poste	600.000	547.830.834	5.592.871	553.423.705
Totale	6.600.000	8.486.830.834	117.592.871	8.604.423.705

Le autorità interpellate hanno precisato altresì che la prassi normativa seguita per i libretti al portatore non è diversa da quella adottata per il denaro contante e non dovrebbe essere trattata diversamente. Per numero e ammontare, tuttavia, i libretti ancora in circolazione comportano rischi significativamente maggiori rispetto al contante sotto il profilo sia del riciclaggio sia del finanziamento del terrorismo. In quanto contenitori di valore pratici e agevolmente trasportabili, essi

si prestano in modo particolare, infatti, allo spostamento di proventi illeciti attraverso le frontiere e all'interno dei singoli Paesi. La missione non ha riscontrato indizi di commercio di libretti al portatore sul mercato secondario a scopi criminali e le autorità assicurano che tale commercio non è stato finora rilevato né nelle segnalazioni di operazioni sospette né dai controlli di frontiera. Rimane però il fatto che la trasferibilità in modalità anonima dei libretti al portatore costituisce un ostacolo rilevante all'effettuazione di una *due diligence* del "cliente" su base continuativa - cioè per tutta la durata del rapporto d'affari - da parte delle istituzioni finanziarie.

Persone esposte politicamente

Non vi sono disposizioni aggiuntive specifiche in tema di identificazione di persone esposte politicamente, né particolari procedure per l'accensione di conti ad esse intestati. Peraltro, gli intermediari finanziari intervistati non sembravano aver affrontato la questione dei soggetti politicamente esposti di propria iniziativa.

Rapporti bancari di corrispondenza transfrontalieri

Non vi sono disposizioni aggiuntive specifiche, in tema di obblighi di *due diligence* afferenti alle banche, per quel che riguarda i rapporti bancari di corrispondenza transfrontalieri. Risulta tuttavia che alcune banche effettuano controlli più rigorosi e completi di altre sulle proprie corrispondenti.

Rapporti a distanza e nuove tecnologie

Al punto 3.4 il Decalogo della Banca d'Italia fa riferimento al possibile utilizzo a fini di riciclaggio della moneta elettronica, richiedendo agli intermediari di adottare "specifiche cautele sia nella definizione delle caratteristiche dello strumento di pagamento, sia relativamente alle modalità del suo utilizzo".

Il Decalogo richiede analogamente agli intermediari finanziari di prendere speciali precauzioni nell'effettuare operazioni sui conti a movimentazione telefonica o telematica e di assumere "iniziative volte comunque ad assicurare una adeguata conoscenza del cliente e dei suoi affari" laddove il rapporto si svolge in condizioni diverse dal contatto faccia-a-faccia.

Carte di pagamento

Le carte non ricaricabili sono generalmente anonime e presentano un importo massimo; le carte ricaricabili presuppongono invece un rapporto di conto. Il portatore di una carta ricaricabile dovrebbe pertanto essere sottoposto ad una *due diligence* completa.

Fatti salvi i punti di forza e di debolezza del quadro normativo sopra delineato, le istituzioni creditizie e finanziarie sentite dai valutatori sembrano osservare le disposizioni fissate dalla legge italiana in generale e dal Decalogo in particolare. Sebbene queste ultime valgano per tutti gli intermediari finanziari, in pratica risulta difficile, visto il risalto che viene dato ai sistemi e ai controlli, imporne l'osservanza alle categorie "non abilitate". Inoltre, le deficienze riscontrate tanto nelle iniziative e nelle risorse di vigilanza quanto nel regime delle sanzioni (cfr. "Il sistema di supervisione e vigilanza") pregiudicano un'efficace implementazione delle disposizioni esistenti.

Osservazioni e raccomandazioni

Si raccomanda alle autorità di estendere gli obblighi di *due diligence* allineandoli con le Raccomandazioni del GAFI aggiornate nelle seguenti aree:

- di estendere, mediante disposizioni di legge o di regolamento, l'ambito di circostanze comportanti obbligo di *due diligence*, specie in merito all'identificazione del cliente nel caso di bonifici occasionali effettuati per via telematica per importi inferiori a euro 12.500; per maggiore chiarezza, rendere eventualmente esplicito l'obbligo di identificare e verificare l'identità del cliente laddove vi sia un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;
- di istituire, mediante disposizioni di legge o di regolamento, l'obbligo di accertare che il soggetto che dichiara di agire per conto del cliente sia autorizzato in tal senso. Le istituzioni finanziarie dovrebbero essere tenute a verificare lo stato giuridico del cliente quando questi è una persona giuridica;
- di introdurre specifiche disposizioni di legge o di regolamento che impongano alle istituzioni finanziarie di prendere ragionevoli iniziative volte a comprendere quale sia la struttura societaria e di controllo del cliente se questi è una persona giuridica e determinare chi siano le persone fisiche che ne detengono in ultima istanza la proprietà o il controllo;
- di formalizzare in una disposizione di legge o di regolamento la direttiva del Decalogo riguardante la *due diligence* continuativa;
- per le banche e succursali estere, di limitare l'esenzione dalla *due diligence* a quelle insediate in giurisdizioni che attuano effettivamente le Raccomandazioni del GAFI;
- di istituire obblighi specifici in merito all'identificazione di chi costituisce un trust, dei curatori (o chi altri esercita il controllo effettivo) e dei beneficiari economici di *trust*;

<ul style="list-style-type: none"> • di prevedere procedure di <i>due diligence</i> più approfondite in situazioni a più alto rischio (clienti non residenti, rapporti di <i>private banking</i>, persone giuridiche, <i>trust</i> ed enti simili, società con azionisti prestanome o azioni al portatore); • di chiarire i termini temporali per la verifica d'identità; • di prevedere l'identificazione completa di ogni soggetto cui venga ceduto un libretto di deposito al portatore, nonché la conservazione delle relative informazioni; • di introdurre ulteriori e specifici obblighi in merito all'identificazione delle persone esposte politicamente e prevedere l'autorizzazione a livello dirigenziale per l'instaurazione di rapporti d'affari con tali soggetti; • di introdurre ulteriori e specifici obblighi in merito alle procedure per l'instaurazione di rapporti bancari di corrispondenza transfrontalieri, specie per quel che riguarda la raccolta di informazioni sulla corrispondente, la valutazione dei controlli di questa in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, l'obbligo della previa autorizzazione a livello dirigenziale per l'instaurazione di nuovi rapporti di corrispondenza e la documentazione delle rispettive responsabilità; con riferimento ai conti di passaggio (<i>payable through accounts</i>), introdurre l'obbligo di accertare che la corrispondente abbia verificato l'identità del cliente, effettui attività di <i>due diligence</i> sugli intestatari di conti sussidiari in via continuativa e sia in grado di fornire dettagli identificativi del cliente su richiesta dell'istituzione italiana; • di fissare in una disposizione di legge o di regolamento la documentazione richiesta ai fini della verifica d'identità. 		
Conformità alle Raccomandazioni del GAFI		
R.5	Parzialmente conforme	<p>Non sussistono obblighi di legge o di regolamento in ordine all'identificazione del cliente nel caso di bonifici occasionali effettuati per via telematica per importi inferiori a euro 12.500.</p> <p>Non sussistono obblighi di legge o di regolamento che impongano di verificare se il soggetto che dichiara di agire per conto del cliente sia autorizzato in tal senso, o di verificare lo stato giuridico del cliente che è una persona giuridica.</p> <p>Non sussistono obblighi di legge o di regolamento che impongano di prendere ragionevoli iniziative volte a comprendere quale sia la struttura societaria e di controllo del cliente se questi è una persona giuridica e determinare chi siano le persone fisiche che ne detengono in ultima istanza la proprietà o il controllo; né risulta espressamente richiesta l'identificazione - o la verifica dell'identità - di chi costituisce un trust, dei curatori (o chi altri esercita il controllo effettivo) e dei beneficiari economici.</p> <p>L'esenzione dagli obblighi di <i>due diligence</i> nei riguardi di banche e succursali estere non risulta circoscritta alle istituzioni che operano in giurisdizioni dove vengono effettivamente attuate le Raccomandazioni del GAFI.</p> <p>Fatta eccezione per il <i>phone banking</i>, l'<i>internet banking</i> e la moneta elettronica, non sono previste procedure obbligatorie di <i>due diligence</i> più approfondita in situazioni a più alto rischio (clienti non residenti, rapporti di <i>private banking</i>, persone giuridiche, <i>trust</i> e strutture simili, società con azionisti prestanome o azioni al portatore).</p> <p>La possibilità di trasferire in via anonima i libretti di deposito al portatore con saldo inferiore a euro 12.500 rappresenta un ostacolo rilevante all'effettuazione di una <i>due diligence</i> del "cliente" su base continuativa - cioè per tutta la durata del rapporto d'affari - da parte delle istituzioni finanziarie.</p> <p>Le deficienze riscontrate tanto nelle iniziative e nelle risorse di vigilanza quanto nel regime delle sanzioni (cfr. "Il sistema di supervisione e vigilanza") pregiudicano un'efficace implementazione delle disposizioni esistenti in materia di <i>due diligence</i>.</p> <p>La legge dovrebbe prevedere espressamente che l'identificazione e la verifica dell'identità del cliente a fini antiriciclaggio debbano basarsi sull'esibizione di un documento attendibile.</p>
R.6	Non conforme	Mancano norme specifiche che prevedano l'identificazione delle persone

		politicamente esposte e la previa autorizzazione a livello dirigenziale per l'instaurazione di rapporti d'affari con tali soggetti.
R.7	Non conforme	Mancano norme specifiche che fissino le procedure da seguire per l'instaurazione di rapporti bancari di corrispondenza transfrontalieri, specie per quel che riguarda la raccolta di informazioni sulla corrispondente, la valutazione dei suoi controlli in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, l'obbligo di ottenere la previa autorizzazione a livello dirigenziale per l'instaurazione di nuovi rapporti di corrispondenza e la documentazione delle rispettive responsabilità nonché, con riferimento ai conti di passaggio, l'obbligo di accertare che la corrispondente abbia verificato l'identità del cliente, effettuati attività di <i>due diligence</i> continuativa sugli intestatari di conti sussidiari e sia in grado di fornire dettagli identificativi del cliente su richiesta dell'istituzione italiana.
R.8	Conforme	La Raccomandazione risulta pienamente osservata.

Affidamento ad organismi terzi (R.9)

Descrizione e analisi

Le istituzioni finanziarie possono affidare i compiti di *due diligence* ad organismi terzi, nel rispetto delle condizioni fissate nel decreto ministeriale del 19 dicembre 1991 (così come modificato dal D.M. del 29.10.1993). Nel caso dell'accensione di conti, l'identificazione può aver luogo anche non in presenza del cliente se questi è titolare di un conto presso un'altra istituzione finanziaria che ne dia idonea attestazione. E' consentita l'accensione di conti dall'estero con identificazione anche non in presenza del cliente qualora i dati relativi siano rilevati secondo una delle seguenti modalità: (1) da parte di una banca la cui sede legale o succursale si trovi in un Paese membro del GAFI; (2) da parte della succursale di una banca italiana o appartenente ad un Paese membro del GAFI, la quale sia ubicata in un Paese che non è membro del GAFI, purché la banca casa madre attesti che essa ottempera agli *standard* del GAFI; (3) tramite autorità consolari.

Un'istituzione finanziaria può, in altre parole, fare affidamento sulla *due diligence* effettuata da un organismo terzo nell'acquisizione dei dati richiesti. Poiché però l'Italia non ottempera completamente alla Raccomandazione n. 5 del GAFI, specie in ordine ai criteri 5.4 e 5.5, non sussiste in pratica l'obbligo di acquisire le informazioni ivi richiamate.

Non vi è alcuna norma specifica, inoltre, che imponga alle istituzioni finanziarie di accertarsi che i dati identificativi del cliente e altri eventuali documenti relativi agli obblighi di *due diligence* le saranno forniti sollecitamente, in copia, dall'organismo terzo se richiesti. Né viene espressamente richiesto alle istituzioni finanziarie di assicurarsi che l'organismo terzo sia regolamentato e sottoposto a vigilanza in conformità alle Raccomandazioni n. 23, 24 e 29 del GAFI e che abbia preso idonei provvedimenti per ottemperare ai criteri di *due diligence* di cui alle Raccomandazioni n. 5 e 10. Non è infatti sufficiente, ai fini dell'adeguamento alle Raccomandazioni suddette, limitarsi ad accertare che l'organismo terzo abbia la sede legale in un Paese membro del GAFI, ovvero che la direzione centrale dell'organismo terzo attesti che la propria succursale estera operi in conformità agli *standard* del GAFI. Se non vi è in effetti alcuna limitazione in ordine ai Paesi nei quali può essere ubicata la sede legale dell'organismo terzo, quest'ultimo dovrà nondimeno essere o una banca operante in un Paese GAFI o una succursale estera di siffatta banca. Ciò detto, la responsabilità ultima per l'identificazione e la verifica della clientela ricade sulle singole istituzioni finanziarie interessate.

Osservazioni e raccomandazioni

Si esortano le autorità competenti a introdurre nuove norme volte ad esigere che le istituzioni finanziarie:

- si accertino che i dati identificativi del cliente e copia di altri eventuali documenti relativi agli obblighi di *due diligence* verranno forniti sollecitamente dall'organismo terzo se richiesti;
- ottengano dall'organismo terzo ubicato all'estero, a prescindere dall'attestazione della direzione centrale, copia della documentazione relativa ai criteri di accettazione della clientela e alla normativa interna di identificazione e verifica, e si accertino inoltre che l'organismo terzo sia regolamentato e sottoposto a vigilanza in conformità alle Raccomandazioni n. 23, 24 e 29 del GAFI.

Conformità alle Raccomandazioni del GAFI

R.9	Parzialmente conforme	<p>Manca una norma specifica che imponga alle istituzioni finanziarie di accertarsi che i dati identificativi del cliente e copia di altri eventuali documenti relativi agli obblighi di identificazione e verifica debbano essere forniti sollecitamente dall'organismo terzo se richiesti.</p> <p>Risultano insufficienti le previsioni relative alla verifica obbligatoria, da parte dell'istituzione finanziaria, che l'organismo terzo ubicato all'estero operi in conformità ai criteri metodologici 5.4 e 5.5 e sia regolamentato e sottoposto a vigilanza in conformità alle Raccomandazioni n. 23, 24 e 29 del GAFI.</p>
------------	-----------------------	---

Segretezza o riservatezza delle transazioni finanziarie (R.4)

Descrizione e analisi

L'ordinamento italiano non tutela il segreto bancario. Secondo le autorità interpellate il segreto è ravvisabile come impegno contrattuale ma non può essere invocato in un procedimento penale, né nei confronti della Banca d'Italia, dell'UIC o della Consob laddove tali istituzioni agiscano in veste di autorità di vigilanza o nei confronti del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza laddove impegnato in attività investigative.

Analogamente, non è possibile invocare altre forme di segreto professionale in un procedimento penale tranne che da parte di soggetti appartenenti alle categorie previste in merito dal codice di procedura penale (avvocati, periti tecnici, notai e ragionieri commercialisti) e limitatamente agli atti relativi allo svolgimento della loro attività professionale. Inoltre, l'articolo 14 della legge n. 675 del 31 dicembre 1996 sulla *privacy* ("Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali") limita espressamente l'esercizio dei diritti ivi previsti laddove l'informazione sia stata acquisita ai sensi della legge antiriciclaggio e delle sue successive modificazioni.

Non vi sono restrizioni sulla condivisione delle informazioni tra istituzioni finanziarie qualora ciò sia necessario per ottemperare alle Raccomandazioni n. 7 e 9 e alla Raccomandazione Speciale VII.

Osservazioni e raccomandazioni

Conformità alle Raccomandazioni del GAFI

R.4	Conforme	La Raccomandazione risulta pienamente osservata.
------------	----------	--

Norme sulla conservazione delle informazioni e sui bonifici telematici (R.10 e R.S.VII)

Descrizione e analisi

Una caratteristica dell'ordinamento italiano contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo è che tutti i soggetti ai quali si applicano gli obblighi di identificazione e verifica sono tenuti a inserire tutte le informazioni relative all'accensione e alla chiusura di conti o altri rapporti continuativi. Inoltre sono tenuti ad inserire tutte le operazioni di importo superiore a euro 12.500 e quelle di importo inferiore ma sospettate di far parte di operazioni frazionate il cui importo complessivo superi tale soglia, in una banca dati centralizzata denominata AUI. Queste operazioni devono essere effettuate entro un periodo di trenta giorni e devono essere conservate per un periodo di dieci anni (art. 2 della legge antiriciclaggio). La banca dati deve essere costituita e gestita su supporti elettronici, deve essere strutturata in maniera tale da rendere agevoli le ricerche e deve essere regolarmente aggiornata. Le informazioni da registrare sono le seguenti:

- data e causale dell'operazione;
- importo dei singoli mezzi di pagamento o dei titoli al portatore;
- nome, cognome, luogo e data di nascita, indirizzo ed estremi del documento di riconoscimento esibito da chi effettua l'operazione in proprio o per conto di terzi;
- nel caso di persona giuridica, la denominazione e la sede dell'eventuale soggetto per conto del quale l'operazione viene eseguita ovvero viene acceso un conto o instaurato un altro rapporto continuativo;
- il codice fiscale di chi effettua l'operazione, accende un conto o instaura un altro rapporto continuativo e il codice fiscale dell'eventuale soggetto per conto del quale l'operazione viene eseguita ovvero viene acceso un conto o instaurato un altro rapporto continuativo;
- nel caso di ordini di accredito o di pagamento, le generalità complete dell'ordinante, del beneficiario e degli intermediari che danno attuazione all'operazione.

L'importo dei mezzi di pagamento deve essere indicato distinguendo, mediante apposito codice, la parte in contante del

loro complessivo ammontare; il codice fiscale quando attribuibile, sia del soggetto da cui parte l'ordine sia del soggetto per conto del quale l'operazione viene eseguita.

L'articolo 4 del D.M. 19.12.1991 stabilisce che i dati relativi alle operazioni e ai soggetti cui esse si riferiscono debbano essere "facilmente reperibili" nonché accessibili alle autorità competenti. Ogni intermediario finanziario è tenuto inoltre a trasmettere mensilmente all'Ufficio Italiano dei Cambi, su base aggregata, i dati riguardanti le operazioni eseguite per importi cumulativi superiori a euro 12.500 (Art. 1 Decreto Legislativo 125/1997).

Tutti gli intermediari finanziari interpellati dal team di valutazione hanno dichiarato di mantenere un AUI a norma di legge, facendo presente che le autorità di vigilanza controllano periodicamente la completezza delle informazioni ivi contenute.

La legge antiriciclaggio non richiede espressamente la conservazione delle informazioni relative ad operazioni eseguite su conti o altri rapporti continuativi con saldo inferiore a euro 12.500, salvo che più operazioni appaiano collegate fra loro e il loro importo cumulativo non risulti pari o superiore a tale soglia. L'articolo 2214 del codice civile, tuttavia, stabilisce l'obbligo per tutte le imprese di conservare le evidenze di tutte le operazioni eseguite, quale che sia il loro importo, in ordine cronologico per un periodo di dieci anni. Inoltre, a norma dell'articolo 119 del TUB, la documentazione inerente a qualsiasi operazione bancaria, quale che sia il suo importo, deve essere conservata per dieci anni onde consentire all'istituzione finanziaria di fornirne copia, entro un termine di novanta giorni, al cliente che ne faccia richiesta. Ulteriori e più dettagliati obblighi di registrazione sono previsti in capo agli intermediari autorizzati, agenti finanziari, società di gestione del risparmio e SICAV dal regolamento della Consob che integra le disposizioni della legge antiriciclaggio. Tali obblighi prescindono dalle soglie fissate dalla legge 197/1991 ma non comportano la registrazione delle informazioni richieste nell'AUI; e sebbene l'ABI raccomandi alle banche di registrare nell'archivio unico tutte le operazioni di importo uguale o superiore a euro 3.100 onde ottemperare all'obbligo di individuare le operazioni frazionate, i dati vanno conservati per una settimana soltanto. Di conseguenza, accade in pratica che le banche e gli altri intermediari che si avvalgono della procedura GIANOS (concepita per rilevare le operazioni anomale) come sussidio per l'individuazione delle transazioni sospette concentrano per lo più la loro attenzione sulle operazioni che superano la soglia di euro 3.100, a prescindere dal rischio che esse presentano sotto il profilo del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo.

Bonifici telematici

Per gli ordini di accredito o pagamento, le istituzioni finanziarie sono tenute ad acquisire e registrare le seguenti informazioni:

- banca rimettente: generalità del beneficiario (nome e cognome se persona fisica, denominazione se persona giuridica, indirizzo o sede se noti) e dell'eventuale intermediario;
- banca beneficiaria: generalità dell'ordinante (nome e cognome se persona fisica, denominazione se persona giuridica, indirizzo o sede se noti) e dell'eventuale intermediario.

La normativa non richiede tuttavia alle istituzioni finanziarie di fornire le generalità complete dell'ordinante per i bonifici in uscita, né di rilevare eventuali omissioni nelle informazioni fornite sui bonifici in entrata (nome, numero di conto, indirizzo dell'ordinante). Se di fatto alcuni intermediari finanziari identificano i propri clienti occasionali oltre la soglia di euro 3.100 allo scopo di rilevare eventuali transazioni frazionate, non vi è alcuna norma che li obblighi a identificare i clienti che dispongono bonifici occasionali per importi inferiori a euro 12.500. Se e quando verrà introdotta la proposta normativa comunitaria sui sistemi di pagamento, i bonifici effettuati dall'Italia verso Paesi extracomunitari dovranno essere corredati da informazioni precise e complete sull'ordinante, quale che sia l'importo della transazione.

Osservazioni e raccomandazioni

Si raccomanda alle autorità competenti:

- di esaminare l'opportunità di abolire la soglia di euro 12.500 riferita all'obbligo di registrare le operazioni su conto nell'AUI;
- di introdurre norme atte ad assicurare che i bonifici telematici in uscita siano corredati da informazioni esaurienti sul soggetto ordinante e che le istituzioni finanziarie beneficiarie adottino procedure efficaci e commisurate alla situazione di rischio per l'individuazione e la gestione dei bonifici in entrata che risultino sprovvisti del numero di conto o dell'indirizzo dell'ordinante. Si consiglia infine di abbassare la soglia per gli obblighi di *due diligence* e registrazione da euro 12.500 a euro 1.000 ovvero di abolirla del tutto, così come previsto dalla normativa comunitaria di prossima emanazione.

Conformità alle Raccomandazioni del GAFI

R.10	Conforme	La Raccomandazione risulta pienamente osservata.
-------------	----------	--

R.S.VII	Non conforme	Mancano disposizioni normative atte ad assicurare che i bonifici telematici in uscita siano corredati da informazioni complete sul soggetto ordinante e che le istituzioni finanziarie adottino procedure efficaci e commisurate alla situazione di rischio per l'individuazione e la gestione dei bonifici sprovvisti del numero di conto o dell'indirizzo dell'ordinante.
----------------	--------------	---

Monitoraggio di operazioni e rapporti (R.11 e 21)

Descrizione e analisi

Monitoraggio delle operazioni

Il Decalogo della Banca d'Italia fornisce esaurienti linee guida per ottemperare all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette. In particolare, il Decalogo richiede agli intermediari finanziari di approntare profili dettagliati della propria clientela, di controllare la movimentazione dei conti alla luce di tali profili e di prestare speciale attenzione alle operazioni anomale. Esso stabilisce altresì che i risultati delle indagini riguardanti operazioni anomale vengano registrati e conservati anche quando si è optato per non inoltrare una segnalazione di operazione sospetta all'UIC.

Il Decalogo individua varie tipologie di situazioni in ordine alle quali le relative categorie di intermediari debbono prestare particolare attenzione ai fini degli obblighi di segnalazione.

Ad esempio, al punto 1 si legge che "specifico rilievo è attribuito alla movimentazione del contante per importi non usuali" e che "particolare attenzione è richiesta nella valutazione dell'operatività anomala riconducibile a soggetti in relazione ai quali sono pervenute richieste di informazioni nel quadro di indagini penali o per l'applicazione di misure di prevenzione".

Al punto 2.1 viene richiesta particolare attenzione "qualora risulti che il cliente non svolge attività con rilievo economico" nonché cautele supplementari "nelle relazioni intrattenute mediante il canale telefonico o telematico per le operazioni che si configurano come non usuali o che comportano rilevanti movimentazioni", nel qual caso "andranno previsti specifici oneri informativi a carico della clientela".

Nella Parte Seconda (del 12 gennaio 2001), il Decalogo fornisce un apposito elenco di indicatori al fine di aiutare gli intermediari ad individuare le operazioni sospette.

Sebbene le disposizioni del Decalogo si applichino a tutti gli intermediari finanziari, in pratica risulta alquanto difficile, data l'enfasi posta sui sistemi e sui controlli, imporre l'osservanza alle categorie non soggette a vigilanza prudenziale.

Le banche fanno ampio ricorso a programmi informatici di rilevazione delle operazioni. Il sistema bancario italiano ha sviluppato uno specifico prodotto, GIANOS, per assistere i singoli intermediari finanziari nel compito di individuare e tenere sotto controllo le operazioni anomale. Le analisi eseguite da GIANOS si riferiscono a tutte le operazioni contenute nell'AUI della banca ma si concentrano su quelle di importo uguale o superiore alla soglia di euro 12.500 (di fatto euro 3.100 onde individuare eventuali operazioni frazionate). E' in corso l'adeguamento del *software* per un suo utilizzo anche da parte degli intermediari non bancari. Il Decalogo avverte comunque le istituzioni finanziarie che programmi quali GIANOS sono un sussidio, non una sostituzione dell'ottemperamento agli obblighi in tema di individuazione e segnalazione delle operazioni sospette.

Rapporti con Paesi non cooperativi

Il Decalogo richiede agli intermediari finanziari di prestare particolare attenzione alle operazioni che vedono coinvolti soggetti insediati in quelli che il GAFI definisce "Paesi e territori non cooperativi" ovvero in uno dei "paradisi fiscali" definiti come tali dall'OCSE. Sebbene vi sia un riferimento alla necessità di estendere tale attenzione anche ai Paesi interessati dal traffico di stupefacenti, mancano adeguate indicazioni circa le modalità con cui gli intermediari dovrebbero affrontare tale problema. Non vi sono infatti altre disposizioni normative che obblighino gli intermediari finanziari a prendere particolari precauzioni in relazione a rapporti e operazioni con soggetti insediati in Paesi diversi da quelli definiti "non cooperativi" o "paradisi fiscali" che non applicano o applicano in misura insufficiente le Raccomandazioni del GAFI.

Benché il Decalogo si riferisca a tutti gli intermediari finanziari, l'enfasi che esso pone su sistemi e controlli fa sì che, di fatto, la sua osservanza può essere assicurata soltanto dalle autorità incaricate di imporre il rispetto di principi basilari nell'ambito della vigilanza sulla sana e prudente gestione delle istituzioni ricadenti nella loro sfera di competenza. Non esiste, in altre parole, un adeguato meccanismo per fare osservare le disposizioni del Decalogo a quelle istituzioni finanziarie non soggette a vigilanza prudenziale.

Con circolari del 13 e del 20 luglio 2000, la Banca d'Italia ha diramato agli intermediari finanziari sottoposti a vigilanza l'elenco dei "Paesi e territori non cooperativi" pubblicato dal GAFI, avvertendo gli intermediari della necessità di porre

la "massima attenzione" alle operazioni in qualche modo collegate a tali Paesi e territori. Da allora le circolari sono state aggiornate periodicamente. L'ISVAP ha formulato una raccomandazione simile con la circolare 415/D/2000 che però sembrerebbe esser stata aggiornata una volta sola, nel 2002.

Sia il Ministero dell'Economia e delle Finanze che l'UIC hanno a loro volta pubblicato aggiornamenti dell'elenco GAFI seppure non sempre, a quanto pare, in maniera sistematica e tempestiva.

Sebbene la materia non risulti esplicitamente trattata nei manuali ispettivi messi a disposizione del team del FMI, le autorità interpellate hanno dichiarato che versioni aggiornate delle circolari sopracitate vengono inviate regolarmente ai collegi sindacali delle banche. Nel verificare l'osservanza della normativa contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo da parte delle banche (o di altri intermediari "abilitati"), i sindaci controllano se le operazioni che presentano collegamenti con Paesi e territori non cooperativi sono state debitamente rilevate. Il manuale di conformità di una banca di grandi dimensioni esaminato dal team di valutazione si limitava comunque ad elencare i Paesi e territori non cooperativi e i paradisi fiscali citati rispettivamente dal GAFI e dall'OCSE.

Osservazioni e raccomandazioni

Si raccomanda alle autorità competenti:

- di introdurre strumenti normativi atti a garantire l'osservanza del Decalogo anche da parte degli intermediari finanziari non soggetti a vigilanza prudenziale;
- di estendere l'obbligo di "speciale attenzione" ai rapporti con soggetti provenienti da Paesi che non applicano o applicano in misura insufficiente le Raccomandazioni del GAFI.

Conformità alle Raccomandazioni del GAFI

R.11	Per lo più conforme	Mancano gli strumenti normativi atti a garantire l'osservanza del Decalogo anche da parte degli intermediari finanziari non soggetti a vigilanza prudenziale.
R.21	Per lo più conforme	Mancano gli strumenti normativi atti a garantire l'osservanza del Decalogo anche da parte degli intermediari finanziari non soggetti a vigilanza prudenziale. Non sussiste l'obbligo di trattare con particolare cautela i rapporti con soggetti insediati in Stati che non figurano negli elenchi GAFI ed OCSE dei Paesi non cooperativi e dei paradisi fiscali, che non applicano affatto o applicano in misura insufficiente le Raccomandazioni del GAFI.

Segnalazione delle operazioni sospette e altri obblighi di segnalazione (R.13-14, 19, 25 e R.S.IV)

Descrizione e analisi

Gli obblighi fondamentali in tema di segnalazioni alle autorità di vigilanza sono elencati all'articolo 3 della legge anticiclaggio, le cui successive modificazioni ne hanno integrato le previsioni come segue:

- La legge 328/1993 ha esteso i reati presupposto del riciclaggio a tutti i delitti premeditati.
- Il d.lgs. 153/1997 ha introdotto misure volte ad assicurare una migliore gestione delle segnalazioni e misure a tutela della riservatezza della fonte.
- La legge 388/2000 ha costituito l'Unità di informazione finanziaria presso l'UIC.
- I decreti legislativi 374/1999 e 56/2004 estenderanno gli obblighi di segnalazione, una volta emanata la regolamentazione attuativa, ad una più vasta gamma di soggetti.

Ogni operazione che induca a ritenere che il denaro, i beni o le utilità oggetto della medesima possano provenire da un'attività dolosa andrà segnalata al responsabile aziendale dell'anticiclaggio, il quale provvederà a sua volta "senza ritardo, ove possibile prima di eseguire l'operazione" ad inoltrare la segnalazione all'UIC (art. 3 della legge anticiclaggio, così come modificato dalla legge 328/1993). Nel formare la sua opinione il responsabile aziendale dell'anticiclaggio terrà conto delle caratteristiche, entità, natura o qualsivoglia altra circostanza conosciuta dell'operazione, nonché della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui essa è riferita. Il Decalogo stabilisce l'obbligo di segnalazione all'UIC "anche con riferimento alle operazioni rifiutate o comunque non concluse".

Le segnalazioni vengono inoltrate su supporto informatico (*floppy disk*) criptato a mezzo posta (entro pochi giorni e fino a un mese dalla transazione), oppure per fax se l'intermediario intende sospendere un'operazione. Il Decalogo della Banca d'Italia precisa che "la mancanza di un termine specifico entro il quale effettuare la segnalazione non può interpretarsi come possibilità di informare l'UIC oltre ogni ragionevole lasso di tempo". Di fatto, le segnalazioni di operazioni sospette vengono inoltrate qualche giorno dopo e comunque non oltre un mese dalla data di esecuzione dell'operazione o delle operazioni. L'invio delle segnalazioni per posta, specie se effettuato con sensibile ritardo rispetto

alla data dell'operazione, va ovviamente a discapito dell'efficacia dell'UIC.

A norma della legge antiriciclaggio l'UIC può sospendere l'esecuzione di un'operazione per 48 ore. Tra il 1997 e il 2004 vi sono stati 47 casi di sospensione. L'art. 3, comma 7 della legge antiriciclaggio precisa che le segnalazioni non comportano responsabilità di alcun tipo.

La prassi di inviare le segnalazioni per posta non consente all'UIC di procedere tempestivamente alla sospensione di un'operazione, salvo che l'intermediario abbia provveduto di propria iniziativa alla trasmissione per fax. Dal momento che le attuali tecnologie permettono la trasmissione elettronica dei dati, le comunicazioni fra l'UIC e gli intermediari dovrebbero avvenire in tempo reale per quanto possibile.

Una volta ricevute dall'UIC, le segnalazioni vengono decryptate dal Servizio Antiriciclaggio, viste dalla direzione centrale e assegnate alla Divisione Operazioni Sospette (o alla Divisione per la Cooperazione Internazionale se vi sono sospetti di finanziamento del terrorismo) per le analisi del caso. Compete all'analista stabilire se l'UIC debba richiedere informazioni aggiuntive all'intermediario segnalante. Nel decidere se inoltrare o meno la segnalazione agli organi investigativi, l'UIC può consultare le banche dati esistenti, compresi i registri dei beni immobiliari e la Centrale Rischi della Banca d'Italia.

Dal 1997 infatti, e come auspicato anche nella Seconda Relazione di Valutazione del GAFI del 1998, le segnalazioni non transitano più direttamente dagli intermediari agli organi investigativi (pur sussistendo un obbligo generico in capo ai cittadini e agli organismi della Pubblica Amministrazione di denunciare ogni fatto di evidente natura illecita all'autorità giudiziaria) ma vengono indirizzate all'UIC che provvede a sua volta, se lo ritiene opportuno, a trasmetterle alla DIA, al NSPV nonché alla Procura competente se sussistono gli estremi di un reato.

Come accennato, le banche hanno automatizzato in ampia misura la rilevazione delle diverse operazioni e il sistema ha sviluppato un prodotto specifico - GIANOS - per assistere i singoli intermediari nel compito di individuare e monitorare le operazioni anomale. GIANOS mantiene un profilo dell'attività della clientela lungo l'arco dei dodici mesi precedenti e prende a riferimento tutte le operazioni inserite nell'AUI, ma l'attenzione delle banche è incentrata sulle movimentazioni di importo uguale o superiore a euro 12.500 (o euro 3.100 se si sospettano operazioni frazionate). Sebbene il Decalogo avverta gli intermediari che l'utilizzo di procedure quali GIANOS non può sostituire il monitoraggio attento e continuo delle operazioni poste in essere dalla clientela vi è il rischio, riconosciuto anche da taluni esponenti bancari, che vi si faccia un affidamento eccessivo. D'altronde come hanno ammesso sia banche sia alcuni produttori di software, la maggior parte delle segnalazioni all'UIC trae origine proprio dalla procedura GIANOS.

Le tabelle che seguono mostrano come, dal 1997, siano state prevalentemente le banche a segnalare operazioni sospette e come fra queste le categorie più segnalate siano stati i ritiri e i versamenti di contanti. Con la sola eccezione del 2003, ogni anno ha visto aumentare il numero complessivo di segnalazioni all'UIC. Tuttavia, se si dovessero omettere le banche e le agenzie di trasferimento fondi, l'andamento sarebbe molto più irregolare.

Il numero di segnalazioni pervenute da agenti di cambio, Poste Italiane (2,6 per cento del totale negli ultimi otto anni), intermediari finanziari, fondi di investimento e società fiduciarie (nettamente al di sotto dell'uno per cento) nonché dal settore assicurativo (circa il tre per cento) risulta eccezionalmente basso anche se rapportato ad altri Paesi aderenti al GAFI. Le autorità interpellate hanno riconosciuto che i livelli di segnalazione da parte di tali settori sono bassi tanto in assoluto quanto in relazione ai rispettivi volumi d'affari. Ciononostante le sanzioni imposte per mancata segnalazione risultano davvero scarse (una all'anno in media), richiedendosi ulteriori sforzi da parte delle autorità competenti per migliorare l'efficacia della normativa in questi settori.

SEGNALAZIONI RICEVUTE: NUMERO PER CATEGORIA DI SOGGETTO SEGNALANTE

Soggetto segnalante	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totale
Banche	814	2.708	3.205	3.343	5.043	6.166	4.464	5.939	31.682
Agenzie trasf. fondi	6	38	61	122	235	577	518	434	1.991
Settore assicurativo	4	15	69	33	219	413	137	211	1.101
Poste Italiane	10	116	45	33	187	251	105	174	921
Fondi di investimento	1	1	1	2	45	43	30	32	155
Società fiduciarie		1	4	1	10	13	6	14	49

Intermed. finanziari	5	3	1	3	18	8	2	4	44
Banche estere		2				10	1	8	21
Altri		1		7	8				16
Totale	840	2.885	3.386	3.544	5.765	7.481	5.263	6.816	35.980

SEGNALAZIONI RICEVUTE: PERCENTUALE PER CATEGORIA DI OPERAZIONE

Operazione	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Tot.
Deposito contanti	24,83	21,57	21,43	24,83	22,94	22,07	18,63	19,53	21,42
Ritiro contanti	18,74	20,80	20,13	21,17	18,20	18,08	18,52	20,72	19,41
Deposito di assegni (con o senza contanti)	14,34	13,55	13,63	11,45	10,51	10,92	12,06	13,89	12,20
Altre operazioni	1,05	2,68	5,99	5,64	8,78	11,73	13,71	9,44	9,04
Bonifici telematici nazionali (in entrata e in uscita)	3,92	4,83	5,63	5,29	6,15	5,56	7,60	8,41	6,41
Assegni circolari	8,53	7,09	6,93	8,04	5,85	5,43	5,97	6,13	6,31
Bonifici telematici internazionali (in entrata e in uscita)	5,03	3,69	4,64	4,36	5,22	5,70	6,23	6,70	5,50
Emissione di assegni	5,17	5,28	6,25	5,22	4,65	3,40	5,24	5,42	4,90
Operazioni in titoli	4,90	6,39	2,39	2,56	4,62	5,12	3,37	2,89	3,93
Operazioni in cambi	3,71	5,17	5,60	5,84	5,96	3,15	1,68	1,05	3,62
Deposito su libretto	2,80	4,50	2,28	2,62	2,74	2,62	1,59	1,52	2,39
Operazioni in pagherò	3,01	2,58	2,18	1,41	1,71	1,24	1,57	1,46	1,66
Ritiro da libretto	1,68	1,65	1,55	1,17	1,29	1,21	1,14	0,92	1,23
Operazioni collegate a prestiti	2,31	0,21	1,37	0,41	1,26	0,49	1,60	1,25	1,02
Conversione lira-euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	3,27	1,09	0,68	0,99
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100

R.S. IV

A norma della legge antiriciclaggio gli intermediari sono tenuti a segnalare all'UIC ogni operazione che induca a ritenere che i fondi cui ci si riferisce "possano provenire da taluno dei reati previsti negli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale"(art. 3.1 legge antiriciclaggio). L'obbligo non si estende dunque ai casi di sospetto finanziamento del terrorismo, che sono coperti invece dall'art. 270-bis del codice penale. A parere delle autorità interpellate, tuttavia, il fatto che il finanziamento del terrorismo sia uno dei reati presupposti del riciclaggio rende il primo assimilabile al secondo, seppure indirettamente, agli effetti della norma in discussione. Le autorità interpellate hanno sottolineato come l'articolo 1, comma 4-bis del decreto-legge 369/2001 (convertito nella legge 431/2001) stabilisca che le attribuzioni dell'UIC e del NSPV "previste dalle disposizioni vigenti per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, sono esercitate dagli stessi organismi anche per il contrasto del terrorismo internazionale sul piano finanziario". Le autorità ritengono che tale formulazione valga ad estendere in via generale tutte le misure preventive adottabili dall'UIC e dalla Guardia di Finanza in materia di antiriciclaggio (comprese naturalmente quelle previste dall'art. 3 della legge 197/1991) alla lotta contro il finanziamento del terrorismo. Le autorità considerano pertanto che i poteri attribuiti all'UIC in tema di ricezione, analisi e divulgazione delle segnalazioni di operazioni sospette sotto il profilo del riciclaggio siano stati estesi al contrasto del finanziamento del terrorismo, conseguendone che l'obbligo degli intermediari di segnalare all'Unità di informazione finanziaria le operazioni sospette sotto il profilo del riciclaggio comprende anche quello di segnalare alla medesima UIF le operazioni sospette sotto il profilo del finanziamento del terrorismo. Onde garantire che le norme sulla riservatezza dei contratti non possano essere invocate in deroga agli obblighi di segnalazione, sarebbe opportuno sancire esplicitamente per legge (e non già in una semplice circolare) l'obbligo di segnalare le operazioni che si sospetta possano essere in qualsiasi modo collegate o collegabili ad atti terroristici, organizzazioni terroristiche o a soggetti che intendano finanziare il terrorismo. Ciò potrebbe essere fatto inserendo un riferimento all'articolo 270-bis nel dettato della legge antiriciclaggio.

Il legislatore italiano ha esteso all'UIC le funzioni della lotta al finanziamento del terrorismo (art. 4 bis Decreto

contrasto finanziario al terrorismo" (Provvedimento del 9 novembre 2001), in base alle quali gli intermediari segnalanti sono tenuti a: comunicare all'UIC le misure di congelamento applicate; segnalare "le operazioni, i rapporti, nonché ogni altra informazione disponibile riconducibile ai soggetti contenuti nelle liste diffuse dall'UIC"; e "segnalare in ogni caso all'UIC tutte le operazioni e i rapporti che, in base alle informazioni disponibili, siano direttamente o indirettamente riconducibili ad attività di finanziamento di associazioni terroristiche, prevista e punita dall'articolo 270-bis del codice penale".

In virtù anche delle circolari della Banca d'Italia, e nonostante la complessiva debolezza del quadro normativo in questo ambito, dal 2001 gli intermediari hanno segnalato all'UIC circa duemila operazioni sospette sotto il profilo del finanziamento del terrorismo.

Deroga alle norme sulla responsabilità civile e penale

La legge antiriciclaggio prevede all'articolo 3.7 che le segnalazioni di operazioni sospette "non costituiscono violazione di obblighi di segretezza". Dal momento però che la legge non condiziona tale clausola alla buona fede del soggetto segnalante, la deroga potrebbe essere in realtà più ampia di quanto stabilito nella Raccomandazione n. 14. Inoltre, sebbene le false dichiarazioni - e dunque verosimilmente anche quelle rese non in buona fede - siano punite dal codice penale, non risulta che la norma si applichi alle segnalazioni dirette all'Unità di informazione finanziaria né che preveda le misure di tutela sancite dalla Raccomandazione n. 14. Le autorità interpellate hanno asserito che la deroga viene interpretata nel senso restrittivo di cui alla Raccomandazione n. 14.

Riservatezza delle segnalazioni

L'attuale normativa (art. 3.8 legge 197/1991) vieta ogni comunicazione a terzi, fatti salvi i casi previsti dalla legge, delle segnalazioni di operazioni sospette. Le procedure di gestione del processo segnaletico (*ibidem*) canalizzano le segnalazioni tramite il responsabile aziendale dell'antiriciclaggio, inteso come il titolare dell'attività, il rappresentante legale o un suo delegato. Il dipendente che redige la segnalazione deve limitarsi a informarne le persone specificate nelle procedure interne dell'intermediario (solitamente il direttore e il responsabile dei controlli di conformità). Se il dipendente ne dovesse informare altri dipendenti, non è chiaro se sarebbe passibile di sanzioni ai sensi dell'art. 5, comma 6 della legge 197/1991, così come modificato dall'art. 6, comma 6c) del d.lgs. 56/2004. La fattispecie non risulta comunque essersi verificata.

La legge stabilisce espressamente che le segnalazioni all'UIC non devono menzionare l'identità delle persone che le hanno effettuate, salvo che l'autorità giudiziaria lo ritenga indispensabile. In caso di sequestro di atti o documenti, andranno adottate le necessarie cautele per assicurare la riservatezza dell'identità dei soggetti che hanno effettuato le segnalazioni. In conformità a tali disposizioni, l'UIC ha sviluppato un formato unificato che consente agli intermediari finanziari di trasmettere le segnalazioni di operazioni sospette su *floppy disk* criptati. Benché si tratti già di un notevole grado di protezione il settore privato auspicherebbe un ulteriore passo avanti, e cioè il trattamento della persona che effettua la segnalazione alla stregua di un "collaboratore di giustizia", con tutte le forme di tutela che la legge offre a tale categoria.

Informazioni riservate

Al comma 8, l'articolo 3 della legge antiriciclaggio fa espresso divieto "ai soggetti tenuti alle segnalazioni... e a chiunque ne sia comunque a conoscenza, di darne comunicazione fuori dai casi previsti". Non sembra essere esplicitamente vietato comunicare il *fatto* che una segnalazione sia stata trasmessa all'UIC o il fatto che l'UIC abbia richiesto informazioni supplementari, anche se le autorità interpellate dal team dei valutatori hanno precisato che la legge può essere interpretata estensivamente in tal senso.

Archivio Unico Informatico

La legge richiede a tutti gli intermediari "abilitati" (i più importanti fra i quali sono le banche, le imprese assicurative e le società di investimento) di registrare nell'AUI tutte le informazioni di rilievo riguardanti le operazioni di importo superiore a euro 12.500, con espresso riferimento all'obbligo di registrare le cosiddette "operazioni frazionate o strutturate", vale a dire tutte quelle operazioni di importo compreso tra euro 12.500 e euro 3.100 che per natura o modalità inducano a ritenere che facciano parte di un'unica operazione eccedente l'importo di euro 12.500. Ai fini dell'analisi, le informazioni raccolte sono suddivise in quattro categorie:

- i dati relativi all'operazione (suddivisi a loro volta secondo 112 codici analitici);
- i dati relativi al soggetto che ha effettuato l'operazione in proprio o per conto del quale l'operazione è stata effettuata;
- i dati relativi all'eventuale soggetto che ha eseguito l'operazione per conto di terzi;
- per i bonifici telematici, i dati relativi alla controparte finanziaria.

Oltre alle informazioni analitiche, gli intermediari sono tenuti a fornire all'UIC dati aggregati mensili per tutte le operazioni eccedenti le due soglie di cui sopra (euro 12.500 e euro 3.100). All'articolo 5 la legge antiriciclaggio assegna all'UIC il compito di svolgere analisi quantitative sui dati aggregati e di gestire l'Archivio Aggregato. Va sottolineato in proposito che le informazioni suddette vengono trasmesse all'UIC a scopi puramente statistici, senza indicazione dei relativi nominativi. L'UIC mantiene comunque accesso, anche diretto, ai dati contenuti negli archivi informatici dei singoli intermediari.

Riscontri e direttive

Alle Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette (il Decalogo) emanate dalla Banca d'Italia d'intesa con l'ISVAP e la Consob nel gennaio 2001, l'UIC ha fatto seguito con proprie direttive - riguardanti soprattutto le imprese di trasferimento di fondi - nel dicembre 2003 (vedi oltre, sotto *Direttive antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo - R.25*). Mentre il Decalogo si applica a tutti gli intermediari finanziari, in pratica e data l'enfasi attribuita ai sistemi di controllo, le sue disposizioni possono essere imposte solo dagli organismi generali di vigilanza sulla base della loro ampia capacità di assicurare i requisiti di onorabilità e professionalità. Non c'è al momento alcun meccanismo che estenda le norme del Decalogo agli intermediari finanziari non sottoposti a vigilanza prudenziale.

L'UIC non fornisce però riscontri di carattere generale sulle informazioni inviategli, quali statistiche sul numero di segnalazioni pervenute o sulle tipologie di operazioni sospette, ovvero esempi "espurgati" di casi veri di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Quanto ai riscontri caso per caso, l'UIC non comunica l'avvenuta ricezione delle segnalazioni, limitandosi a indicare all'intermediario segnalante, se del caso, che una segnalazione *non* ha avuto ulteriore corso presso gli organi investigativi (art. 3, comma 5 della legge antiriciclaggio). Del pari non vengono forniti riscontri circa l'esito della trasmissione di segnalazioni di operazioni sospette alla Guardia di Finanza.

Osservazioni e raccomandazioni

Come accennato, si ritiene che il legislatore italiano debba istituire un obbligo esplicito di segnalare le operazioni che si sospetta possano essere in qualsiasi modo collegate o collegabili ad atti terroristici, organizzazioni terroristiche o soggetti che intendano finanziare il terrorismo. In quanto reato presupposto del riciclaggio secondo l'attuale legislazione, il finanziamento del terrorismo è compreso teoricamente fra le circostanze che, laddove sospettate, fanno scattare l'obbligo di segnalazione. Tuttavia la Raccomandazione Speciale IV auspica che vi sia un obbligo espresso e tassativo di segnalare ogni caso di sospetto finanziamento del terrorismo.

L'obbligo di segnalazione non risulta essere adeguatamente rispettato da agenti di cambio, Poste Italiane, intermediari mobiliari, società di investimento, società fiduciarie e imprese assicurative. Si ritiene che le autorità di vigilanza di settore debbano tenerne maggiormente conto nel quadro delle indagini ispettive presso gli intermediari, oltre a considerare l'opportunità di una più ampia assistenza e consulenza agli intermediari stessi.

Premesso che l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette non prevede una soglia minima di importo, l'utilizzo di GIANOS - e l'applicazione di soglie minime - da parte del sistema bancario e di altri settori merita un riesame al fine di assicurare che il prodotto sia usato come complemento e non come alternativa ad un'attenta e costante vigilanza. Si auspica altresì l'introduzione di strumenti normativi atti a garantire che le disposizioni del Decalogo vengano osservate anche dagli intermediari finanziari non sottoposti a vigilanza prudenziale.

Si invitano le autorità competenti a rivedere l'ambito della protezione che viene offerta dalla legge in merito alla responsabilità civile e penale derivante dalla segnalazione di operazioni sospette, dovendo il legislatore chiarire che essa viene concessa soltanto a chi agisce in buona fede.

Si ritiene inoltre che le autorità debbano introdurre l'espresso divieto di rivelare anche soltanto *il fatto* che sia stata trasmessa una segnalazione all'UIC ovvero il fatto che l'UIC abbia richiesto informazioni supplementari.

Sarebbe auspicabile, infine, che l'UIC fornisca riscontri sistematici ai soggetti segnalanti sotto forma di statistiche e tipologie, ad esempio mediante un bollettino periodico o una relazione annuale, nonché un riscontro sull'esito delle segnalazioni di operazioni sospette alla Guardia di Finanza.

Conformità alle Raccomandazioni del GAFI

R.13	Parzialmente conforme	La legge non richiede espressamente la segnalazione di operazioni sospette sotto il profilo del finanziamento del terrorismo. L'obbligo di segnalazione non è adeguatamente osservato da agenti di cambio, Poste Italiane, intermediari mobiliari, società di investimento, società fiduciarie e imprese assicurative.
R.14	Conforme	La Raccomandazione risulta pienamente osservata.
R.19	Conforme	La Raccomandazione risulta pienamente osservata.
R.25	Parzialmente conforme	Non vengono forniti riscontri sistematici sotto forma di statistiche e tipologie (ad es. mediante un bollettino periodico o una relazione annuale). Non vengono fornite direttive per le attività e professioni non finanziarie. Non vengono forniti riscontri "positivi" agli intermediari finanziari.
S.R. IV	Parzialmente conforme	La segnalazione di operazioni aventi ad oggetto fondi che si sospetta possano essere collegati o collegabili ad atti terroristici, organizzazioni terroristiche o soggetti che intendono finanziare il terrorismo non è espressamente richiesta dalla legge.

Controlli interni, conformità, revisori, succursali estere (R.15 e 22)

Descrizione e analisi

Aspetti generali

A norma della legge antiriciclaggio così come modificata dal d.lgs. 56/2004, tutti gli intermediari finanziari sono tenuti a stabilire adeguate procedure volte a prevenire e contrastare le operazioni di riciclaggio, "in particolare istituendo misure di controllo interno e assicurando un'adeguata formazione dei dipendenti e dei collaboratori" (art. 8, comma 1 del d.lgs. 56/2004). Direttive più dettagliate sono fornite dal Decalogo, che sottolinea l'importanza sia dei controlli di linea "diretti a garantire la corretta esecuzione delle operazioni e l'affidabilità dei flussi informativi" sia dei controlli periodici "affidati al collegio sindacale e, laddove presenti, ai revisori interni ed esterni".

Gli intermediari finanziari sono tenuti a mantenere attivi sistemi di controllo volti a prevenire o a far emergere tempestivamente eventuali episodi di infedeltà da parte di dipendenti o collaboratori quali i promotori finanziari, gli agenti assicurativi e altro personale non dipendente (Decalogo, punto 3.3).

Il Decalogo richiede agli intermediari di porre in essere "una attenta opera di addestramento e di formazione del personale sugli obblighi di segnalazione", precisando che le Istruzioni "devono essere divulgate e opportunamente illustrate a tutto il personale, a prescindere dal titolo giuridico in base al quale presta l'attività lavorativa o la collaborazione". Il personale inoltre "deve essere portato a conoscenza degli obblighi e delle responsabilità aziendali che possono derivare dal mancato adempimento dei medesimi".

Tanto la legge antiriciclaggio quanto il Decalogo stabiliscono che le segnalazioni di operazioni sospette vanno indirizzate al "responsabile aziendale dell'antiriciclaggio" inteso, come già indicato, come il titolare dell'attività, il rappresentante legale o un suo delegato. Normalmente, tale ruolo viene affidato a un dirigente. Il responsabile aziendale funge da referente finale per la segnalazione di operazioni sospette e da tramite con l'UIC. Egli è tenuto a dar seguito ad eventuali rilievi dei revisori interni o esterni relativi a operazioni anomale che non siano state segnalate; per contro, né la legge né il Decalogo attribuisce al responsabile aziendale dell'antiriciclaggio altre incombenze in materia di conformità, le quali spettano piuttosto ai controlli di linea.

Non risultano sussistere obblighi specifici in tema di procedure di screening per l'assunzione di dipendenti.

Mentre il Decalogo si applica a tutti gli intermediari finanziari, in pratica e data l'enfasi attribuita ai sistemi di controllo, le sue disposizioni possono essere facilmente imposte dai supervisor sulla base della loro ampia capacità di assicurare i requisiti di onorabilità e professionalità. Le disposizioni del Decalogo sono difficilmente applicabili agli intermediari finanziari non sottoposti a vigilanza prudenziale.

In via generale, la regolamentazione dei controlli interni è ben sviluppata per gli intermediari finanziari abilitati e da essi ben attuata, come più sotto delineato. Il quadro è molto più labile, invece, per quel che riguarda gli altri intermediari sia sotto il profilo della regolamentazione sia sotto quello dell'implementazione.

Gli intermediari finanziari sottoposti a vigilanza prudenziale

La Banca d'Italia e la Consob hanno emanato istruzioni di vigilanza volte a garantire l'esistenza presso le banche e gli altri intermediari finanziari "abilitati" di presidi organizzativi, sul piano del funzionamento e su quello del controllo dei rischi, considerati essenziali per la sana e prudente gestione. Il rischio di riciclaggio è uno dei rischi che gli intermediari

finanziari sono chiamati a gestire. La normativa sui controlli interni recepisce i principi generali e le *best practices* sanciti dal Comitato di Basilea tenendo conto delle caratteristiche specifiche del sistema finanziario italiano. Le istruzioni di vigilanza costituiscono una guida per l'implementazione delle procedure di controllo richieste.

Le istruzioni di vigilanza stabiliscono tre ordini di controlli:

- i controlli di linea, volti a garantire la corretta esecuzione delle operazioni;
- il risk management control, funzione che contribuisce a definire i criteri per la misurazione dei rischi, verificare l'osservanza dei limiti assegnati alle varie unità operative e monitorare l'aderenza delle operazioni in ciascun settore di attività agli obiettivi di rischio/rendimento prefissati. Tali controlli sono effettuati da unità non coinvolte in aspetti produttivi;
- la funzione di internal auditing, volta a cogliere eventuali sviluppi anomali e violazioni di norme o procedure, nonché a valutare la funzionalità dei controlli interni nel loro complesso. Oltre ad essere indipendente da quelle impegnate in mansioni operative, la struttura incaricata dell'*internal auditing* deve poter accedere liberamente a tutte le attività dell'intermediario mediante controlli in loco e altre forme di verifica.

In quanto organo deputato a fissare gli indirizzi, orientare l'attività e monitorare la strategia dell'intermediario, il consiglio di amministrazione dovrà:

- approvare strategie e politiche di gestione dei rischi, specificando i livelli di rischio ritenuti accettabili;
- approvare la struttura organizzativa dell'intermediario;
- verificare che la direzione adotti opportuni meccanismi di controllo e sistemi di misurazione dei rischi, ed assicurarsi che l'organizzazione nel suo complesso rimanga efficiente nel tempo.

Il collegio sindacale, organo incaricato di vigilare sul regolare funzionamento di ciascuna delle principali aree organizzative dell'intermediario, svolge le proprie verifiche sui controlli interni avvalendosi eventualmente della funzione dell'*internal auditing*.

La Banca d'Italia e la Consob valutano l'adeguatezza dei controlli interni attraverso il monitoraggio a distanza, mediante incontri periodici con gli esponenti dell'intermediario e con ispezioni in loco.

Sebbene meno dettagliate, disposizioni in materia di controlli interni sono state emesse a suo tempo anche dall'ISVAP nella circolare 366/D/99. Quest'ultima è destinata ad essere sostituita da una nuova circolare, attualmente in fase di elaborazione, che prevederà l'obbligo in capo alle imprese assicurative di effettuare su base annuale un'autovalutazione dei controlli interni e di trasmetterne i risultati all'ISVAP medesimo.

Applicabilità della normativa antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo alle succursali e alle controllate insediate all'estero

Nelle Istruzioni di vigilanza per le banche (circolare 229 del 21 aprile 1999), la Banca d'Italia richiede agli istituti di credito di dotarsi di controlli interni volti a prevenirne il coinvolgimento, inconsapevole o meno, nel riciclaggio di denaro e di attuare le direttive espresse nel Decalogo. Le Istruzioni precisano inoltre che le succursali estere di banche italiane devono dotarsi degli stessi controlli interni della banca casa madre. Prima di autorizzare un istituto di credito ad aprire una succursale all'estero, la Banca d'Italia valuta l'adeguatezza dei suoi controlli interni nei confronti della costituenda succursale. Tuttavia, non vi sono disposizioni specifiche circa l'applicabilità dei criteri antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo alle succursali estere degli intermediari finanziari non bancari (quali le imprese assicurative e le società di intermediazione mobiliare) o alle controllate estere di intermediari finanziari italiani. Né peraltro risulta sussistere alcun obbligo in capo alle unità operative estere di questi ultimi di notificare le autorità competenti quando tale applicazione non è possibile. Secondo le autorità interpellate, l'ultima verifica ispettiva condotta presso la succursale estera di una banca risale all'anno 2000 e rivelò manchevolezze nelle misure antiriciclaggio. Verso la fine del 2003, invece, sarebbero state effettuate due ispezioni presso le controllate estere (localizzate una in Irlanda e una negli Stati Uniti d'America) di due società italiane di gestione del risparmio.

Il Decalogo stabilisce che "elementi di giudizio sulla clientela devono essere acquisiti attraverso lo scambio di informazioni con altri intermediari appartenenti al medesimo gruppo o rientranti nell'ambito della vigilanza consolidata", nonché dagli eventuali soggetti "che gestiscono funzioni aziendali in *outsourcing*", comprese le loro unità estere, onde acquisire ed archiviare un quadro conoscitivo quanto più possibile completo delle operazioni poste in essere dalla clientela.

E' necessario introdurre una norma che richieda adeguati meccanismi di screening nell'assunzione dei dipendenti. Agli intermediari finanziari non soggetti a vigilanza prudenziale dovrebbero inoltre essere fornite direttive più dettagliate circa le misure da intraprendere per allinearsi alla normativa contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

Si consiglia di introdurre ulteriori disposizioni volte ad assicurare che i principi contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo siano implementati anche dalle succursali e controllate estere degli intermediari finanziari italiani. Si auspica, in particolare, che tali disposizioni si applichino anche alle succursali e controllate estere degli intermediari non bancari. Nei casi in cui ciò non risultasse praticabile, le dipendenze estere di intermediari finanziari italiani dovrebbero essere tenute a notificarne le autorità competenti.

Conformità alle Raccomandazioni del GAFI

R.15	Per lo più conforme	Non vi sono obblighi specifici in tema di procedure di selezione per l'assunzione di dipendenti. Mancano direttive dettagliate circa le misure che dovrebbero prendere gli intermediari non sottoposti a vigilanza prudenziale per allinearsi alla normativa contro il riciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo. Gli strumenti volti a garantire l'osservanza del Decalogo in tema di controlli interni e di addestramento del personale risultano essere meno efficaci quando riferiti agli intermediari finanziari non soggetti a vigilanza prudenziale.
R.22	Parzialmente conforme	Mancano disposizioni specifiche in ordine all'estensione dei principi contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo alle succursali e controllate estere degli intermediari finanziari non bancari. Mancano disposizioni che impongano alle unità operative estere di intermediari finanziari italiani di notificare le autorità competenti quando le leggi o i regolamenti locali impediscono loro di attuare i principi di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Banche di comodo (R.18)

Descrizione e analisi

La costituzione di banche di comodo in Italia è di fatto preclusa dagli articoli 14 e 15 del TUB. Fra gli altri requisiti per l'autorizzazione, una nuova banca deve avere la sede legale e la direzione generale in Italia e capitale versato di ammontare "non inferiore a quello determinato dalla Banca d'Italia"; deve presentare "un programma concernente l'attività iniziale", e garantire la sana e prudente gestione. L'autorizzazione a stabilire in Italia la prima succursale di una banca extracomunitaria è subordinata al rispetto delle ultime tre condizioni di cui sopra e al fatto che "i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione, vigilanza e controllo abbiano i requisiti di professionalità e di onorabilità" fissati dalla legge.

Nelle Istruzioni di vigilanza, la Banca d'Italia invita le banche a prestare particolare attenzione ai rapporti con clientela non residente e ad accertarsi sempre, ad esempio, che la controparte non residente sia abilitata, in base alle leggi e ai regolamenti vigenti, ad eseguire l'operazione richiesta. Non vi sono, tuttavia, disposizioni specifiche volte a proibire ad un intermediario finanziario di stabilire o di continuare ad intrattenere rapporti bancari di corrispondenza con banche di comodo, o di stabilire rapporti con corrispondenti estere che consentono che i propri conti vengano utilizzati da banche di comodo. In realtà, disposizioni in tal senso verranno introdotte nell'ordinamento italiano con il recepimento della Terza Direttiva Europea in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo.

Osservazioni e raccomandazioni

Si auspica che le autorità italiane introducano norme volte a proibire agli intermediari finanziari di stabilire o di continuare ad intrattenere rapporti bancari di corrispondenza con banche di comodo, o di stabilire rapporti con corrispondenti estere che consentono che i propri conti vengano utilizzati da banche di comodo.

Si raccomanda alle autorità di esaminare l'opportunità di rendere più esplicito il divieto di insediamento di banche di comodo in Italia.

Conformità alle Raccomandazioni del GAFI

R.18	Parzialmente conforme	<p>Agli intermediari finanziari non è espressamente vietato di stabilire o di continuare ad intrattenere rapporti bancari di corrispondenza con banche di comodo.</p> <p>Agli intermediari finanziari non è espressamente vietato di stabilire rapporti con corrispondenti estere che consentono che i propri conti vengano utilizzati da banche di comodo.</p>
-------------	-----------------------	---

Il sistema di vigilanza e di tutela – autorità competenti e organi indipendenti: ruolo, funzioni, obblighi e poteri (comprese le sanzioni)(R.17, 23, 29 e 30)

Descrizione e analisi

Le responsabilità in materia di vigilanza, autorizzazioni e registrazioni sono suddivise tra Banca d'Italia, Consob, ISVAP e Guardia di Finanza.

Suddivisione dei compiti in materia regolamentare e di vigilanza

	Autorizzazione / registrazione	Organi di vigilanza competenti per: vigilanza prudenziale e condotta di mercato	Organi di vigilanza competenti per: antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo
Banche	BI	BI 1/	UIC, BI 2/
Bancoposta	N/A	BI 1/	UIC, BI 2/
Società di intermediazione mobiliare (SIM)	Consob	BI, Consob 3/	UIC, Consob, BI
Società di gestione patrimoniale	BI	BI, Consob 3/	UIC, Consob, BI
Società finanziarie (art 106 del TUB) Di cui: Uffici di cambio (art. 155 TUB) Servizi di trasferimento di denaro Leasing, factoring e merchant banking	UIC	N/A	GdF
Intermediari finanziari(art 107 del TUB): Attivi in:. Concessione di finanziamenti Negoziatura di divise Cartolarizzazione Carte di credito e di pagamento Rilascio di garanzie	BI	BI	BI, GdF
Imprese assicuratrici Tra cui: Società assicuratrici ramo vita Mediatori e agenti indipendenti	ISVAP	ISVAP	UIC, ISVAP

1) Consob è l'organo di vigilanza con competenza esclusiva in materia di trasparenza e condotta sul mercato nel settore dei servizi di investimento. L'UIC è l'organo di vigilanza in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

2) UIC è l'organo di vigilanza con competenza generale in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. La Banca d'Italia (BI) interviene in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo limitatamente alla sua competenza in tema di vigilanza prudenziale.

3) BI è responsabile in materia di vigilanza prudenziale, mentre Consob è responsabile in materia di trasparenza e condotta sul mercato.

Ai sensi dell'art. 5, comma 10, della legge antiriciclaggio, l'UIC verifica l'osservanza da parte degli intermediari abilitati delle norme in tema di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo. La stessa legge prevede che tale compito sia svolto in collaborazione con altri organi di vigilanza (Banca d'Italia, Consob, ISVAP), che svolgono compiti più ampi nei rispettivi settori di competenza (vigilanza prudenziale, controllo della condotta sul mercato e vigilanza sulle assicurazioni). Il NSPV della Guardia di Finanza è l'organo competente per la vigilanza in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo nei confronti degli intermediari non sottoposti a vigilanza prudenziale. Il sistema di vigilanza punta molto sull'effettiva attività di collaborazione e coordinamento tra i vari organi di vigilanza, allo scopo di evitare sovrapposizioni e duplicazioni e assicurare l'effettiva e coerente supervisione degli intermediari finanziari. Le attività di coordinamento e collaborazione sono regolate da memorandum d'intesa tra l'UIC e ogni altro organo di vigilanza. Questi accordi si occupano del coordinamento dell'attività ispettiva e della comunicazione reciproca dei risultati ottenuti. È previsto anche che l'UIC e gli altri organi di vigilanza effettuino ispezioni congiunte.

Le ispezioni condotte da Banca d'Italia, ISVAP, Consob e UIC si basano su un approccio "dall'alto verso il basso", che mira sostanzialmente a valutare l'adeguatezza della struttura organizzativa, di tutti i livelli di controllo interni e delle procedure di rilevamento e segnalazione di operazioni sospette. Per quanto riguarda gli obblighi relativi agli articoli 1 e 2 della legge antiriciclaggio (controlli sui trasferimenti di denaro contante e titoli al portatore, non negoziabilità / trasferibilità di strumenti di pagamento, come gli assegni, per importi superiori a euro 12.500 e obblighi di identificazione e di registrazione), l'UIC adotta un approccio in senso ascendente, attraverso l'analisi di specifiche operazioni, come la verifica delle misure di congelamento dei beni appartenenti a terroristi adottate in base alla normativa comunitaria. Anche il NSVP della Guardia di Finanza adotta un approccio simile.

Il coordinamento e la collaborazione tra le varie autorità di vigilanza sono di vasta portata. Al fine di evitare attività ispettive non uniformi in materia di osservanza degli obblighi AML/CFT, sono previsti sia un sistematico scambio di informazioni e di risultati ottenuti attraverso le ispezioni condotte da ciascun organo sia incontri periodici tra UIC e le altre autorità di vigilanza.

Nonostante esistano obiettivi e approcci diversi a seconda del settore di competenza di ciascun organo di vigilanza (ad esempio, l'UIC per il controllo generale in materia di antiriciclaggio e lotta contro il finanziamento del terrorismo; la Banca d'Italia per la vigilanza prudenziale; la Consob per la condotta sul mercato; l'ISVAP per la vigilanza in campo assicurativo), l'attività di vigilanza sugli intermediari finanziari abilitati in materia di AML/CFT segue complessivamente regole uniformi. Non può dirsi invece lo stesso dell'attività di vigilanza della Guardia di Finanza nei confronti degli intermediari non abilitati.

Di seguito sono descritti i diversi organi di vigilanza e i loro compiti.

UIC

L'art. 5, comma 10 della legge antiriciclaggio del 1991, assegna all'UIC il compito di vigilare sul rispetto delle norme antiriciclaggio da parte delle più importanti istituzioni finanziarie elencate nell'art. 2, comma 1, lettere a-l, del decreto legislativo 56/2004 (banche; Poste Italiane S.p.A.; istituti di moneta elettronica; società di intermediazione mobiliare (SIM); società di gestione del risparmio (SGR); società di investimento a capitale variabile (SICAV); imprese di assicurazione; agenti di cambio; società fiduciarie; società che svolgono il servizio di riscossione dei tributi).

Il servizio dell'UIC addetto a compiti di vigilanza conta circa 35 persone, 30 delle quali sono ispettori. Questi ultimi dedicano l'80 per cento del loro tempo a verificare il rispetto degli obblighi antiriciclaggio e il restante 20 per cento ad attività legate al cambio di valuta, statistiche e condizioni generali di registrazione degli intermediari finanziari ai sensi dell'art. 106 del TUB. Non sono previsti corsi di formazione specifici per gli ispettori, come non c'è collaborazione con le altre autorità di vigilanza per quanto concerne la formazione. Gli ispettori ricevono un addestramento professionale di un anno nel corso dell'attività lavorativa, prima di condurre ispezioni da soli. Inoltre intervengono a seminari organizzati da enti accademici, da esperti e da altri organi di vigilanza (soprattutto dalla Banca d'Italia), in modo da scambiarsi le esperienze acquisite e le tecniche di vigilanza. L'UIC ha in dotazione un manuale per le attività ispettive.

Il programma annuale delle ispezioni è basato sui dati acquisiti dai servizi statistici e antiriciclaggio dell'UIC e su altre informazioni raccolte dall'ufficio di vigilanza. Il programma è coordinato insieme agli altri organi di vigilanza finanziaria, con i quali poi vengono scambiati i risultati delle ispezioni. Le istituzioni finanziarie sono sottoposte a ispezione da parte dell'UIC una volta ogni cinque-sei anni. Di rilievo è l'attività ispettiva complessiva condotta dall'UIC presso le varie istituzioni finanziarie, anche se molto sbilanciata verso le banche (oltre il 75 per cento del totale delle ispezioni). Per questa ragione dovrebbe essere assicurato un maggior bilanciamento delle ispezioni, soprattutto se considerate congiuntamente con l'attività ispettiva più limitata condotta dalla Consob e dall'ISVAP (vedi "Vigilanza e monitoraggio sistematico").

In base ai risultati acquisiti durante l'ispezione, l'UIC propone al MEF sanzioni per inosservanza dell'articolo 1 della legge antiriciclaggio (trasferimenti di denaro contante e di titoli al portatore di importo superiore a euro 12.500, assegni privi di clausola di non trasferibilità e omessa segnalazione di operazioni). L'UIC può anche informare l'autorità giudiziaria in caso di

violazioni di rilievo penale, ad esempio per omissione della segnalazione, informazione al cliente della comunicazione di sospetto (cosiddetto “tipping off”), o mancata creazione di un archivio. Solo pochi casi possono essere puniti con sanzioni penali, sia perché le persone giuridiche non sono penalmente responsabili, sia per la difficoltà di provare il dolo dell’impiegato.

Per le loro competenze in materia di vigilanza prudenziale e di condotta sul mercato, anche la Banca d’Italia, la Consob e l’ISVAP controllano l’osservanza degli obblighi antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo, attraverso un misto di ispezioni sul posto, monitoraggio dall’esterno e *follow-up*. In questo ambito conducono ispezioni, indagini e controlli. Ognuna delle suddette autorità ha stipulato con l’UIC un memorandum d’intesa che individua i criteri di collaborazione e coordinamento reciproci. Inoltre l’articolo 11 della legge antiriciclaggio stabilisce, in deroga all’obbligo del segreto d’ufficio, che le autorità di vigilanza possano scambiarsi informazioni e collaborare tra loro, prevedendo anche la possibilità di comunicare tra loro le irregolarità riscontrate durante le ispezioni presso le istituzioni finanziarie.

Banca d’Italia

La Banca d’Italia è un ente pubblico autonomo che esercita funzioni di vigilanza e di regolamentazione prudenziale nei confronti di istituti di credito, Bancoposta e intermediari finanziari non bancari (società di intermediazione mobiliare, società di gestione patrimoniale e intermediari finanziari iscritti nell’elenco speciale previsto dall’art. 107 del TUB, per l’esercizio di attività di concessione di finanziamenti, negoziazione di divise, cartolarizzazione, emissione di carte di credito e di pagamento, rilascio di garanzie). È inoltre l’autorità garante della concorrenza nel settore del credito. Le sue funzioni di vigilanza sull’attività bancaria perseguono gli obiettivi della sana e prudente gestione degli intermediari, della stabilità complessiva, dell’efficienza e della competitività del sistema, dell’osservanza delle disposizioni in materia creditizia. La vigilanza nel settore dell’intermediazione finanziaria si prefigge il rispetto dei criteri di trasparenza, correttezza dei comportamenti, sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, per assicurare la stabilità, la competitività e il buon funzionamento del sistema finanziario. Nel suo compito di garantire la stabilità del sistema finanziario, la Banca d’Italia cerca anche di salvaguardare l’integrità del settore, verificando che i membri dei consigli di amministrazione, i principali dirigenti e azionisti delle suddette istituzioni finanziarie siano idonei a svolgere adeguatamente le proprie mansioni. Verifica inoltre che le istituzioni finanziarie rispettino i limiti quantitativi delle operazioni compiute e che siano dotate di adeguate strutture direttive e di controllo interno.

L’attività di vigilanza non ispettiva è svolta da due servizi, uno per il controllo delle banche e l’altro per gli intermediari finanziari. L’Ispettorato Vigilanza ha il compito di valutare, durante le ispezioni, la qualità delle segnalazioni statistiche di vigilanza fornite dalle banche e dagli altri enti finanziari vigilati ai rispettivi servizi della Banca d’Italia. Valuta anche la qualità del personale direttivo, dell’organizzazione e dei controlli interni. L’Ispettorato Vigilanza è suddiviso in quattro sezioni: Ricerca e Coordinamento, Pianificazione e Studi, Ispezioni e Amministrazione. La sezione Ispezioni ha un organico di 138 ispettori, ma per le ispezioni può avvalersi anche del personale delle filiali regionali della Banca d’Italia. L’attività ispettiva condotta presso le varie istituzioni finanziarie dalla Banca d’Italia appare complessivamente adeguata (vedi “*Vigilanza e monitoraggio sistematico*”).

Gli ispettori hanno diritto d’accesso a tutti i documenti necessari ad adempiere il loro compito e le istituzioni che sono sottoposte a ispezione sono tenute a collaborare. La mancata collaborazione è punita con sanzione penale (art. 2638 del Codice civile). Gli ispettori sono tenuti a comunicare ogni infrazione significativa rilevata nel corso dell’ispezione.

Il personale in servizio presso i due Servizi Vigilanza sugli enti creditizi e sull’intermediazione finanziaria è assunto a tempo indeterminato con procedure concorsuali per titoli ed esami idonee a selezionare personale qualificato. La Banca d’Italia assume personale sia diplomato che spesso laureato e/o in possesso di qualifiche professionali soprattutto per i servizi di ragioneria e studi economici, giuridici e finanziari.

Il Regolamento del Personale e lo Statuto della Banca d’Italia stabiliscono regole di condotta dei dipendenti in materie come il segreto professionale, i conflitti di interesse e per evitare che il personale tragga vantaggio dalla conoscenza delle attività svolte dalla Banca centrale. Sono previste sanzioni disciplinari per violazione di disposizioni in essi contenute.

Per adottare misure correttive nei confronti delle singole istituzioni, la legge attribuisce alla Banca d’Italia molteplici strumenti, che vengono scelti dopo aver valutato la gravità della situazione. Qualora a giudizio della Banca d’Italia una banca violi norme di leggi, regolamenti o istruzioni di vigilanza o il suo management adotti pratiche imprudenti e scorrette, il TUB del 1993 attribuisce alla Banca d’Italia i mezzi per richiedere o costringere la banca stessa ad adottare le necessarie misure correttive. Sono previste una serie di sanzioni, fino alla revoca dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività, previa approvazione del MEF. Tutte le sanzioni amministrative sono inflitte dal MEF, che agisce su proposta della Banca d’Italia.

La Banca d’Italia ha il potere di emanare linee guida, istruzioni vincolanti e misure specifiche nei confronti delle istituzioni finanziarie.

Per quanto riguarda il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, ai sensi dell'art. 5, comma 10, della legge antiriciclaggio, la Banca d'Italia, d'intesa con l'UIC, verifica l'osservanza delle norme da parte degli intermediari abilitati. Ha il potere di sanzionare direttamente questi ultimi per inadeguatezza dell'organizzazione e dei controlli interni. Può raccomandare al MEF l'applicazione di sanzioni amministrative per mancata segnalazione di operazioni sospette e segnala all'autorità giudiziaria le violazioni della legge antiriciclaggio punibili penalmente.

Consob

In base al decreto legislativo 58/1998 ("Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria" - il cosiddetto TUIF), la Consob è un ente pubblico autonomo con competenze per quanto riguarda la trasparenza e la correttezza dei comportamenti degli intermediari (art. 5, comma 3), l'ordinato svolgimento dei mercati regolamentati (artt. 73-74), la tutela degli investitori, l'efficienza e la trasparenza del mercato del controllo societario e del mercato dei capitali (art. 91). Più specificamente, la Consob iscrive in un apposito albo le SIM e i promotori finanziari. È invece la Banca d'Italia, sentita la CONSOB, che autorizza l'esercizio del servizio di gestione patrimoniale. La Consob è responsabile della disciplina e della vigilanza su SIM, promotori finanziari e anche attività bancarie di gestione titoli, relativamente alla trasparenza e alla correttezza dei comportamenti. Ha inoltre poteri regolamentari e di controllo nei confronti di società di gestione del risparmio, società di revisione contabile, emittenti di strumenti finanziari, mercati secondari e sistemi di scambio organizzati (SSO). La Consob vigila sulle SIM e sulle società di gestione del risparmio d'intesa con la Banca d'Italia, che è competente principalmente per le questioni prudenziali.

La Consob espleta la sua attività di vigilanza attraverso ispezioni e monitoraggi. Questi ultimi consistono nell'analisi delle informazioni segnalate dagli intermediari e da altre fonti. Tiene inoltre incontri regolari con funzionari e dirigenti delle società di intermediazione. L'attività ispettiva della Consob (e anche della Banca d'Italia) è rivolta a verificare la situazione organizzativa e finanziaria dell'intermediario, analizzare approfonditamente le carenze più importanti e controllare il rispetto delle regole di comportamento relative all'attività in questione. Durante l'ispezione è fatto obbligo all'intermediario di fornire tutte le informazioni necessarie. In base al TUIF, la Consob può richiedere agli intermediari la comunicazione, anche periodica, di dati e notizie e la trasmissione di atti e documenti, fissando i relativi termini. Il rifiuto di fornire tali informazioni costituisce reato. I risultati delle ispezioni alimentano le successive attività di indagine e possono condurre all'adozione di misure. Le società esterne di revisione contabile sono tenute a informare la Consob e la Banca d'Italia delle irregolarità riscontrate nell'esercizio delle loro funzioni.

L'attività ispettiva è condotta da 24 ispettori dell'Ufficio Ispezioni, affiancati da personale degli Uffici di Vigilanza sugli intermediari abilitati e sulle società di gestione del risparmio. È stato segnalato che il personale della Consob è attualmente sotto organico, ma a questa carenza ha posto rimedio la legge 18 aprile 2005, n. 62, che ha stabilito l'assunzione di 150 nuovi addetti. È stato sottolineato che questo personale aggiuntivo verrà destinato ad attività che ne abbiano maggiormente bisogno, compresi gli Uffici di Vigilanza e Ispezioni. Tuttavia non è ben chiaro come ciò andrà ad incidere sull'attività ispettiva in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Nell'insieme l'attività ispettiva della Consob dovrebbe essere incrementata (vedi "*Vigilanza e monitoraggio sistematico*").

Nell'esercizio delle loro funzioni di vigilanza, la Consob e la Banca d'Italia possono, con riguardo ai soggetti abilitati: a) convocare gli amministratori, i sindaci e i dirigenti; b) ordinare la convocazione degli organi collegiali, fissandone l'ordine del giorno; c) procedere direttamente alla convocazione degli organi collegiali quando gli organi competenti non abbiano ottemperato a quanto previsto dalla lettera b (art. 7 del TUIF). Più in generale, possono effettuare ispezioni e richiedere l'esibizione dei documenti e il compimento degli atti ritenuti necessari presso i soggetti abilitati (art. 10 del TUIF). A parte queste disposizioni generali, gli organi di vigilanza possono imporre agli intermediari finanziari le seguenti misure / sanzioni specifiche:

- Provvedimenti ingiuntivi, compreso il divieto di intraprendere nuove operazioni
- Misure interdittive
- Sospensione degli organi amministrativi
- Sospensione dell'esercizio dell'attività
- Amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa
- Sanzioni amministrative

Salvo quanto previsto dall'articolo 196 ("Sanzioni applicabili ai promotori finanziari"), tutte le sanzioni amministrative sono imposte dal MEF, su proposta della Banca d'Italia o della Consob, secondo le rispettive competenze. Con l'entrata in vigore della nuova legge 62/2005 (a maggio 2005), le sanzioni amministrative relative al mercato dei titoli saranno irrogate direttamente dalla Consob.

La Consob punisce i promotori finanziari, in base alla gravità della violazione, con una delle seguenti sanzioni:

- Richiamo scritto
- Sanzione amministrativa pecuniaria
- Sospensione dall'albo
- Radiazione dall'albo

La Consob può emanare regolamenti e circolari vincolanti.

In tema di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, l'art. 5, comma 10, della legge antiriciclaggio stabilisce che la Consob, d'intesa con l'UIC, verifichi l'osservanza delle norme da parte degli intermediari abilitati. Ha il potere di sanzionare direttamente questi ultimi per inadeguatezza dell'organizzazione e dei controlli interni. Può imporre sanzioni amministrative per mancata segnalazione di operazioni sospette e sottopone alla Guardia di Finanza per ulteriori indagini i casi di carente tenuta degli archivi documentali e di non adeguata identificazione del cliente.

Sono istituiti ufficialmente corsi di formazione del personale (circa 40 e 67 ore a persona, rispettivamente nel 2003 e nel 2004), ma i valutatori non sono stati in grado di determinare quanto di questo tempo fosse dedicato a tematiche connesse al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Le autorità ritengono che l'addestramento professionale realizzato attraverso l'attività lavorativa sia da considerarsi decisamente il modo migliore di formare il personale.

Il personale della Consob è assunto per concorso, tenendo conto delle esperienze e delle qualifiche professionali attinenti ai suoi compiti istituzionali. Il suo regolamento interno fissa le regole di condotta dei dipendenti e prevede, tra l'altro, che le persone da assumere non abbiano compiuto azioni incompatibili con i compiti che andranno a svolgere. Oltre a fissare le regole di condotta del personale, tale regolamento si occupa di segreto professionale e di evitare conflitti di interesse e vantaggi personali che potrebbero derivare da un uso improprio di informazioni acquisite attraverso le varie attività svolte. È avviato formale procedimento disciplinare per violazione del regolamento.

ISVAP

L'ISVAP è un'autorità indipendente istituita dalla legge 576/1982 per svolgere funzioni di vigilanza nei confronti delle imprese di assicurazione e riassicurazione, nonché di tutti gli altri soggetti sottoposti alla disciplina sulle assicurazioni private, compresi gli agenti e i mediatori di assicurazione. L'Istituto opera per garantire la stabilità del mercato e delle imprese di assicurazione, nonché la solvibilità, l'efficienza e il buon funzionamento del sistema assicurativo, nell'interesse degli assicurati e degli utenti in generale. L'esercizio della vigilanza da parte dell'ISVAP ha inoltre per scopo sia il sano e prudente sviluppo del settore assicurativo che la trasparenza e la correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati.

Rilascia autorizzazioni alle imprese per l'esercizio dell'attività assicurativa e provvede all'iscrizione all'albo dei mediatori e degli agenti indipendenti. Ai promotori che sollecitano la sottoscrizione di polizze presso i clienti per conto di agenzie assicurative non è richiesta alcuna iscrizione formale, sebbene esistano progetti che prevedono una prossima introduzione di tale formalità.

L'ISVAP svolge la sua attività di vigilanza sulle imprese assicuratrici e sui mediatori attraverso il controllo della loro gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale e contabile e verificandone la rispondenza alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti. L'ISVAP conduce sia ispezioni e indagini specifiche basandosi sui bilanci annuali e i dati di mercato, sia ispezioni in loco. In caso di violazioni, l'ISVAP adotta sanzioni e misure repressive o ne propone l'adozione al Ministero delle Attività Produttive. Per l'esercizio delle proprie funzioni, l'ISVAP ha, tra l'altro, la facoltà di richiedere alle imprese vigilate la comunicazione di dati, elementi e notizie. Come la Banca d'Italia e la Consob, l'ISVAP ha a disposizione una serie di sanzioni fino alla revoca – con il consenso del MEF - dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività. Può anche proporre al Ministero delle Attività Produttive l'imposizione di sanzioni amministrative pecuniarie.

L'ISVAP ha la facoltà di emanare circolari vincolanti.

Per il rilascio delle autorizzazioni, l'ISVAP prende in considerazione i controlli interni adottati dalle imprese in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Nell'ambito delle sue funzioni di vigilanza nei confronti di imprese di assicurazione, mediatori e agenti e sulla base di un memorandum d'intesa con l'UIC (art. 5, comma 10 della legge 197/1991), l'ISVAP vigila anche sull'osservanza degli obblighi antiriciclaggio. In particolare, verifica se l'impresa è in possesso di un'organizzazione e di controlli interni adeguati e se rispetta gli obblighi antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo per quanto concerne l'adeguata identificazione del cliente, le segnalazioni di operazioni sospette e la tenuta di un archivio contenente i documenti delle operazioni. Se dai controlli risultano infrazioni, le segnala al MEF in caso di sanzioni amministrative e all'autorità giudiziaria per le sanzioni penali.

L'Ispettorato dell'ISVAP ha in organico 30 ispettori. I dipendenti dei Servizi di Vigilanza, come pure quelli di altri servizi,

ricevono una formazione in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo. Le risorse a disposizione dell'attività ispettiva non sembrano tuttavia sufficienti, vista in particolare la lunghezza delle ispezioni delle imprese di assicurazione e l'assenza di controlli nei confronti di promotori indipendenti, subagenti e mediatori (vedi "*Vigilanza e monitoraggio sistematico*"). La formazione si basa su una combinazione di corsi, addestramento professionale realizzato attraverso l'attività lavorativa e diffusione di leggi e regolamenti contro il riciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo.

Guardia di Finanza

Il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza provvede al controllo dell'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio nei confronti dei soggetti non sottoposti a vigilanza prudenziale. (art. 5, comma 10 della legge antiriciclaggio). In questa categoria rientrano soggetti abilitati ai sensi degli artt. 106, 113 e 155 del TUB (ad esempio, società di merchant banking, leasing, factoring, credito al consumo, servizi di pagamento, compresi i trasferimenti di denaro e i cambi). Una volta attuati i decreti legislativi 374/1999 e 56/2004, l'NSVP si occuperà della vigilanza anche su attività e professioni non finanziarie (ma non è ancora ben chiaro quali tra queste rientreranno nell'ambito delle competenze della Guardia di Finanza).

Questo compito di vigilanza rientra nell'ambito di competenze più estese del NSVP in materia di riciclaggio, che comprendono anche indagini sulle segnalazioni di operazioni sospette, reati finanziari, usura, lotta contro le attività illecite in campo bancario e finanziario, contraffazione di valuta e lotta all'evasione fiscale. Il NSVP ha un organico di circa 400 persone.

Nei suoi compiti ispettivi, la Guardia di Finanza usa poteri spettanti al NSVP in materia di esame delle segnalazioni di operazioni sospette e di ispezioni antiriciclaggio (poteri di polizia valutaria ai sensi del DPR 148/1988), ma fa anche uso delle sue competenze generali (poteri di polizia tributaria, finanziaria, economica e giudiziaria).

Complessivamente le ispezioni condotte dalla Guardia di Finanza sono relativamente poche in rapporto al numero di intermediari da controllare (vedi "*Vigilanza e monitoraggio sistematico*").

Qualora riscontri delle infrazioni, il NSVP dovrà valutare se costituiscono violazioni amministrative o penali. Nel primo caso le segnalerà al MEF per le opportune sanzioni, nel secondo caso le comunicherà al pubblico ministero per i dovuti approfondimenti investigativi.

Accesso al mercato

In generale gli obblighi a cui sono tenuti gli intermediari finanziari per aver accesso al mercato sono validi e attuati efficacemente (vedi "*Controllo delle proprietà e delle entrate delle istituzioni finanziarie/mercato*").

Sanzioni

La legge antiriciclaggio e altre normative prevedono sia sanzioni penali che amministrative per violazione delle misure preventive antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo. Sebbene l'art. 5, comma 8, della legge antiriciclaggio preveda che "all'irrogazione delle sanzioni provvede, con proprio decreto, il Ministro del tesoro"(ora MEF), in realtà quest'ultimo può infliggere solo sanzioni amministrative, mentre in ambito penale la competenza spetta ovviamente ai tribunali.

Sanzioni penali:

- Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il personale incaricato dell'operazione che contravviene alle disposizioni circa gli obblighi di identificazione e di registrazione è punito con una multa (art. 13, comma 7, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge antiriciclaggio). Come si evince dalla formulazione, la sanzione è applicabile solo all'incaricato dell'operazione, mentre l'istituzione finanziaria in sé non è punibile.
- Salvo che il fatto costituisca più grave reato (cioè in caso di coinvolgimento nel riciclaggio), l'esecutore dell'operazione che omette di indicare la generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegue l'operazione o le indica false è punito con la reclusione da sei mesi ad un anno e con una multa (art. 13, comma 8, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge antiriciclaggio).

La legislazione italiana pone anche una particolare enfasi sull'Archivio Unico Informatico e sul divieto imposto agli intermediari abilitati di informare il cliente dell'avvenuta comunicazione di sospetto (divieto del cosiddetto "tipping off"- informazioni riservate).

- L'omessa istituzione dell'archivio è infatti punita con l'arresto da sei mesi ad un anno e con un'ammenda (art.

5, comma 4, del decreto legge 143/1991).

- Il “tipping off” è punito con l’arresto da sei mesi ad un anno o con un’ammenda (da euro 5.165 a euro 51.650, art. 5, comma 6, della legge antiriciclaggio, come modificato dall’art. 6, comma 6, del decreto legislativo 56/2004).

Tra il 2000 e il 2004 l’UIC ha segnalato 63 violazioni all’autorità giudiziaria: 62 si riferivano alla mancata identificazione e raccolta delle informazioni necessarie, mentre una aveva a che vedere con la mancata istituzione dell’archivio. È stata irrogata solo una sanzione (una multa). Secondo i dati della Guardia di Finanza, tra il 2000 e il 2004 sono stati perseguiti (e rinviati a giudizio) 58 casi di violazione dell’obbligo di istituzione dell’archivio, che hanno visto il coinvolgimento di 142 persone.

Sanzioni amministrative:

- La violazione del divieto imposto dall’articolo 1, comma 1, della legge antiriciclaggio di trasferire importi superiori a euro 12.500 (se il trasferimento non viene effettuato tramite intermediari autorizzati) è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria dall’1 al 40 per cento dell’importo trasferito (art. 5, comma 1, della legge antiriciclaggio, come modificato dall’art. 6, comma 6, lettera a, del decreto legislativo 56/2004).
- La violazione degli obblighi imposti dall’articolo 1, comma 2, della legge antiriciclaggio di indicare il nome o la ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità sugli assegni di importo superiore a euro 12.500 è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria dall’1 al 40 per cento dell’importo trasferito (art. 5, comma 1, della legge antiriciclaggio, come modificato dall’art. 6, comma 6, lettera a, del decreto legislativo 56/2004).
- Salvo che il fatto costituisca reato, l’omissione delle segnalazioni di operazioni sospette è punita con una sanzione pecuniaria tra il 5 per cento e la metà del valore dell’operazione (art. 5, comma 5, della legge antiriciclaggio, come modificato dall’art. 6, comma 6, del decreto legislativo 56/2004).
- La violazione dell’obbligo di comunicazione da parte degli intermediari abilitati di infrazioni alle disposizioni di cui all’articolo 1 della legge antiriciclaggio (trasferimenti di importo superiore a euro 12.500) è punita con una sanzione pecuniaria amministrativa dal 3 al 30 per cento dell’importo dell’operazione (art. 7, comma 2, del decreto legislativo 56/2004).
- La violazione dell’obbligo di ridurre il saldo dei libretti al portatore a meno di euro 12.500 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria fino al 20 per cento del saldo, in caso di libretti di importo fino a euro 250.000. La violazione in caso di libretti il cui importo sia superiore a euro 250.000 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria dal 20 al 40 per cento del saldo (art. 5, comma 6 *bis*, della legge antiriciclaggio, come modificato dall’art. 6, comma 6, lettera d, del decreto legislativo 56/2004).
- La violazione degli obblighi informativi e di segnalazione di dati all’UIC è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500 a euro 25.000 (art. 7, comma 4, del decreto legislativo 56/2004).
- Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto del provvedimento di sospensione adottato dall’UIC ai sensi dell’articolo 3, comma 6, della legge antiriciclaggio è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 200.000 (art. 7, comma 5, del decreto legislativo 56/2004).

Il MEF sanziona queste violazioni, d’intesa con la Guardia di Finanza, l’UIC e gli altri organi di vigilanza (art. 5, comma 8, dalla legge antiriciclaggio), che lo informano di queste infrazioni. Con l’entrata in vigore di una nuova legge a maggio 2005, la Consob potrà imporre direttamente sanzioni amministrative agli enti sottoposti alla sua vigilanza.

Il numero di sanzioni emesse dal MEF è il seguente:

DECRETI SANZIONATORI EMESSI NEL 2003				
TIPO DI VIOLAZIONE				
ASSEGNI privi della clausola di “non trasferibilità” e/o del nome del beneficiario (art. 1, comma 2 legge197/1991)	PAGAMENTI IN CONTANTI art. 1, comma 1 legge197/1991	LIBRETTI AL PORTATORE art. 1, comma 1 legge197/1991	ART. 5 legge197/1991 violazione dell’obbligo di segnalazione al MEF	ART. 3 legge197/1991 violazione dell’obbligo di segnalazione di operazioni sospette
Decreti totali: 68	Decreti totali: 358	Decreti totali: 225	Decreti totali: 1	Decreti totali: 1

Media € 754	Media € 4.002,43	Media € 1.455,79	Media € 233.769	Media € 85.194
Importo totale € 51.272	Importo totale € 1.432.869	Importo totale € 327.552	Importo totale € 233.769	Importo totale € 85.194
Sanzione min. € 60	Sanzione min. € 125	Sanzione min. € 60	Sanzione min. €	Sanzione min. €
Sanzione max. € 12.000	Sanzione max. € 182.177	Sanzione max. € 108.468	Sanzione max. € 233.769	Sanzione max. € 85.194

DECRETI SANZIONATORI EMESSI NEL 2004

TIPO DI VIOLAZIONE

ASSEGNI privi della clausola di "non trasferibilità" e/o del nome del beneficiario (art. 1, comma 2 legge197/1991)	PAGAMENTI IN CONTANTI art. 1, comma 1 legge197/1991	LIBRETTI AL PORTATORE art. 1, comma 1 legge197/1991	ART. 5 legge197/1991 violazione dell'obbligo di segnalazione al MEF	ART. 3 legge197/1991 violazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette
Decreti totali: 10	Decreti totali: 104	Decreti totali: 102	Decreti totali: 1	Decreti totali: 0
Media € 272,50	Media € 18.542,12	Media € 360,65	Media € 500	Media
Importo totale € 2.725	Importo totale € 1.928.380	Importo totale € 36.786	Importo totale € 500	Importo totale -
Sanzione min. € 100	Sanzione min. € 165	Sanzione min. € 125	Sanzione min. €	Sanzione min. €
Sanzione max. € 375	Sanzione max. € 301.727	Sanzione max. € 1.651	Sanzione max. € 500	Sanzione max. €

DECRETI SANZIONATORI EMESSI NEL 2005

TIPO DI VIOLAZIONE

ASSEGNI privi della clausola di "non trasferibilità" e/o del nome del beneficiario (art. 1, comma 2 legge197/1991)	PAGAMENTI IN CONTANTI art. 1, comma 1 legge197/1991	LIBRETTI AL PORTATORE art. 1, comma 1 legge197/1991	ART. 7, comma 1 d. lgs 56/2004 (in precedenza art. 5 legge197/1991) violazione dell'obbligo di segnalazione al MEF	ART. 3 legge197/1991 violazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette
Decreti totali: 135	Decreti totali: 211	Decreti totali: 11	Decreti totali: 4	Decreti totali: 1
Media € 2.321,09	Media € 6.701,32	Media € 681,94	Media € 1.287,43	Media € 10.845
Importo totale € 313.346,53	Importo totale € 1.413.979,12	Importo totale € 7.501,33	Importo totale € 5.149,72	Importo totale € 10.845
Sanzione min. € 246,12	Sanzione min. € 209	Sanzione min. € 253,23	Sanzione min. € 249,06	Sanzione min. €
Sanzione max. € 228.969	Sanzione max. € 90.270	Sanzione max. € 1.619	Sanzione max. € 2.546,91	Sanzione max. € 10.845

Decreti sanzionatori emanati fino al 5 maggio 2005, ai sensi dell'art. 3 della legge 197/1991

Decreti totali: 76

Importo totale delle sanzioni: euro 28.731.222,92

Media: euro 373.132,77

Sanzione min. euro 51,65 – Sanzione max. euro 7.044.930,20

Non sono previste sanzioni particolari per mancanza di controlli interni e di formazione specifica in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, né tanto meno per la mancata attuazione di molti elementi del Decalogo nei confronti dell'adeguata identificazione del cliente.

Per disciplinare e far rispettare questi obblighi, gli organi di vigilanza prudenziale degli enti finanziari sottoposti a controlli (come la Banca d'Italia e l'ISVAP) fanno uso degli ampi poteri di cui dispongono per assicurare un sistema sano e sicuro. Tuttavia ciò non avviene nei casi che coinvolgono gli altri organi di vigilanza e di conseguenza l'effettiva imposizione di questi obblighi risulta difficile.

Sulla base sia della legislazione che delle statistiche fornite dalle autorità, il sistema sanzionatorio non appare dotato di quei principi di efficacia, proporzionalità e dissuasività, che invece lo dovrebbero caratterizzare:

- Le istituzioni finanziarie (ad esempio le persone giuridiche) non possono in alcun modo essere ritenute responsabili della mancata osservanza da parte dei loro dipendenti degli obblighi in materia di identificazione del cliente e conservazione dei documenti delle operazioni (casi in cui sono applicabili sanzioni penali) e, allo stesso modo, non possono essere separatamente ritenute responsabili per la mancata osservanza da parte dei loro impiegati dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette (caso che prevede l'applicazione di sanzioni amministrative).
- Le sanzioni imposte appaiono troppo sbilanciate verso violazioni che non sono specificamente previste dalle raccomandazioni del GAFI (ad esempio i controlli sui trasferimenti di denaro contante). Invece sono state molto poche le sanzioni irrogate per mancata segnalazione di operazioni sospette (una all'anno in media).
- La mancanza di controlli interni e di formazione specifica non è sanzionata al di là della vigilanza prudenziale nei confronti delle istituzioni finanziarie.
- L'importo medio delle multe inflitte dal MEF equivale a circa il 2 per cento del valore dell'operazione a cui si riferisce la sanzione. Tale cifra appare piuttosto bassa e non riflette l'importanza delle misure preventive.

Più in generale, il sistema sanzionatorio appare inutilmente complesso per le seguenti ragioni:

- Dal modo in cui sono redatte le disposizioni di legge non sempre risulta chiara la sanzione che debba applicarsi per ogni singola violazione (ad esempio, per inadeguata identificazione del cliente, controlli interni, formazione). La mancanza di un Testo unico in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo alimenta ulteriore confusione.
- Non risulta chiara la logica che ha portato alla suddivisione delle sanzioni in penali e amministrative e che ha fissato gli importi delle sanzioni pecuniarie (alcune sono espresse in percentuale, mentre altre in valori assoluti). Seppur di minor rilievo, questo aspetto contribuisce a rendere complesso il regime sanzionatorio.

Raccomandazioni e commenti

Le autorità di controllo delle istituzioni finanziarie sottoposte a vigilanza prudenziale sono strutturate in maniera idonea e possiedono adeguati poteri atti ad assicurare il rispetto dei requisiti di condotta prudenziale e delle regole di mercato. Le autorità dovrebbero tuttavia valutare l'efficacia del proprio controllo sui requisiti di prevenzione del riciclaggio di denaro sporco e di lotta al finanziamento del terrorismo nei confronti degli intermediari finanziari non sottoposti a vigilanza prudenziale, in modo tale da assicurare ispezioni più complete, sistematiche ed uniformi per tutti gli intermediari finanziari.

Si rende necessario aumentare le risorse e gli sforzi atti ad intensificare il controllo per la prevenzione del riciclaggio dei proventi illeciti e del finanziamento del terrorismo ed anche l'efficacia delle ispezioni sul posto per i settori assicurativi ed azionari, nonché per gli intermediari finanziari registrati ai sensi dell'Articolo 106 del TUB. Laddove possibile, le autorità dovrebbero intensificare la frequenza delle ispezioni sul posto nelle filiali estere e nelle affiliate degli intermediari finanziari italiani.

Per Bancoposta, data la considerevole importanza come fornitore di servizi finanziari, si rende necessaria una attenzione ancora maggiore, in particolare a seguito dell'introduzione da parte di Bancoposta di nuove procedure e controlli interni ed in seguito al fatto che la Banca d'Italia esercita ora la vigilanza su di esso.

A livello di vigilanza esistono alcune lacune, in particolar modo per quanto concerne i distributori indipendenti che lavorano per o per conto di imprese finanziarie (ad esempio agenti finanziari, sub-agenti e mediatori) e per colmare queste lacune si rende necessario, almeno su base di rischio, uno sforzo suppletivo in termini di vigilanza. Si richiede da parte delle autorità il proseguimento e la creazione di ulteriori programmi atti ad espandere i requisiti di registrazione ed assicurare che questi distributori indipendenti possiedano integrità ed idonei requisiti professionali.

Le autorità dovrebbero emendare la legge in modo da rendere più chiaro il quadro relativo alle sanzioni ed assicurare che queste risultino effettivamente proporzionate e sufficientemente dissuasive. Dovrebbero fare in modo che le istituzioni finanziarie (cioè le persone giuridiche) siano ritenute separatamente responsabili nei casi di violazione dei requisiti di prevenzione del riciclaggio di proventi illeciti e di finanziamento del terrorismo. Dovrebbero altresì estendere la gamma delle sanzioni in maniera da contemplare sanzioni specifiche nei casi di deficienze dei controlli interni e di addestramento, in modo particolare per gli intermediari finanziari che non sono sottoposti a vigilanza prudenziale.

Conformità alle raccomandazioni GAFI		
R.17	Parzialmente conforme	Il regime delle sanzioni non è pienamente efficace, proporzionato e dissuasivo. Le persone giuridiche non sono soggette separatamente a tutte le diverse sanzioni nei casi di inadempienza dei requisiti di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo. Il numero delle sanzioni applicate nel corso di un anno per inadempienza nei confronti di importanti raccomandazioni GAFI risulta particolarmente basso in rapporto al numero delle persone giuridiche soggette a detti requisiti.
R.23	Parzialmente conforme	Cicli di vigilanza/ispezione insufficienti e troppo lunghi per quanto concerne i vari settori assicurativi e finanziari nonché per gli intermediari finanziari registrati ai sensi dell'Articolo 106 della Legislazione Bancaria. Scarse ispezioni (per esempio soltanto una) per quanto concerne Bancoposta. Lacune nella vigilanza dei distributori a valle del settore assicurativo.
R.29	Per lo più conforme	Impossibilità da parte dei supervisori degli enti non sottoposti a vigilanza prudenziale di far applicare alcuni degli obblighi (per es. controlli interni ed addestramento). Nessun potere di sanzionare le istituzioni finanziarie (ad esempio le persone giuridiche) nei casi di violazione degli obblighi.
R.30	Per lo più conforme	Non risultano sufficienti le risorse per la vigilanza e per le ispezioni sul posto, per Consob, ISVAP e Guardia di Finanza .

Controllo delle proprietà e delle entrate delle istituzioni finanziarie/ (R.23)

Descrizione ed analisi

Banche

In base agli artt. 108 e 109 del TUB, il Decreto Ministeriale n. 516/1998 stabilisce i requisiti di integrità e di esperienza richiesti per le persone che espletano funzioni amministrative, manageriali o di controllo, mentre il Decreto Ministeriale n. 517/1998 elenca i requisiti di integrità richiesti per i principali azionisti. Per le operazioni di autorizzazione bancaria, gli azionisti devono soddisfare i requisiti di integrità stabiliti dalle disposizioni di regolamentazione statutaria (Risoluzione del Comitato per il Credito in data 19 aprile 1993, Articolo 25 della Legge Bancaria del 1993 e Decreto Ministeriale 144/1998), e inoltre devono essere soddisfatti i requisiti per l'autorizzazione a detenere quote azionarie emesse da banche. In particolare, il richiedente è tenuto a presentare quanto segue:

- L'elenco delle persone che direttamente o indirettamente partecipano al capitale della banca, con un'indicazione delle quote azionarie possedute; per le partecipazioni indirette è necessario specificare la persona per mezzo della quale la partecipazione è resa possibile;
- informazioni sulla provenienza dei fondi con i quali è stato sottoscritto il capitale della banca;
- documentazione comprovante il soddisfacimento dei requisiti di integrità da parte delle persone che direttamente o indirettamente detengono più del 5 per cento del capitale o del controllo della banca ed attestazione della veridicità di detta documentazione;

Le persone che espletano funzioni amministrative, manageriali o di controllo, devono soddisfare i requisiti di esperienza e di integrità (Articolo 26 della Legge Bancaria del 1993 e Decreto Ministeriale 161/1998). In particolare gli uffici societari non possono essere retti da persone che, ad esempio, sono state sottoposte a misure preventive da parte di autorità giudiziarie oppure condannate in maniera definitiva ad un periodo di detenzione di almeno un anno o di due anni per i crimini specificati nel Decreto Ministeriale 161/1998.

Le autorizzazioni all'attività bancaria dovranno essere negate qualora dall'esame della domanda emergano mancanze che rendano impossibile una gestione solida e prudente. Le cause più frequenti di rifiuto all'autorizzazione sono:

- capitale di base inadeguato;
- deficienze nel programma delle operazioni;
- esistenza di dati relativi a condanne penali o a indagini a carico dei principali azionisti;
- esistenza di risultati relativi alle ispezioni di compagnie finanziarie che hanno fatto richiesta per operare nel settore bancario.

L'idoneità dei principali azionisti viene valutata innanzitutto sulla base della documentazione allegata alla domanda di autorizzazione per l'inizio dell'attività bancaria. La Banca d'Italia utilizza inoltre altre informazioni in suo possesso e può avvalersi di informazioni riservate, ottenute dalla collaborazione con altre autorità pubbliche o con le competenti autorità di vigilanza nei paesi esteri interessati. Vengono presi in esame e non esclusi anche i collegamenti di qualsiasi tipo e natura, compresi i legami familiari ed associativi, tra gli azionisti ed altre persone la cui situazione è suscettibile

di mettere in pericolo la gestione solida e prudente della banca.

Può essere richiesto agli azionisti di assumere impegni specifici miranti alla salvaguardia di una solida e prudente gestione della banca. Data l'importanza della qualità degli azionisti, per valutare una domanda di autorizzazione è necessario valutare qualsiasi dato esistente riguardante condanne penali o indagini sugli azionisti, anche nel caso in cui le holding si trovano sotto la prima soglia (5%) stabilita dalle disposizioni sulla partecipazione alle strutture del settore bancario.

Prima che la transazione sia conclusa è necessario inviare alla Banca d'Italia una richiesta per l'autorizzazione all'acquisizione della holding. A seguito la Banca d'Italia verificherà che:

- l'azionista soddisfi i requisiti di integrità. Nel caso in cui l'azionista sia una società o un'istituzione, i requisiti di integrità devono essere soddisfatti da parte di tutti i membri del consiglio d'amministrazione e dal funzionario esecutivo capo;
- esistano condizioni idonee ad assicurare la solida e prudente gestione della banca o società finanziaria.
- l'acquisizione richieda rispetti il "principio della separazione" contemplato dalla legge, in base al quale le società con importante attività commerciale nei settori non finanziari non possono acquisire più del 15% del capitale di una holding od ottenere il controllo di una banca o di una società finanziaria di una banca.

Per ottenere il controllo di una società che detiene un interesse superiore al 5% del capitale di una banca (o di una società finanziaria di un gruppo bancario) o per partecipare al controllo della banca o della società finanziaria è necessaria una precedente autorizzazione. La previa autorizzazione è altresì necessaria per ottenere il controllo di una società che detiene un interesse superiore al 5% del capitale di una banca (o di una società finanziaria di un gruppo bancario) o per partecipare al controllo della banca o della società finanziaria.

La conformità ai requisiti di integrità e di esperienza viene verificata in primo luogo dal consiglio d'amministrazione della banca, il quale trasmette alla Banca d'Italia una copia del verbale della riunione durante la quale è avvenuta la verifica insieme a tutta la relativa documentazione. La qualità dei funzionari aziendali viene valutata, al pari di quelle degli azionisti, dalla Banca d'Italia e cioè non soltanto sulla base delle informazioni fornite dalle banche ma anche alla luce delle informazioni che questa ha raccolto nel corso della vigilanza oppure derivanti dai dati in suo possesso. La Banca d'Italia può richiedere cambiamenti concernenti il sistema di gestione, la struttura aziendale od il sistema di controllo interno o anche revisioni del piano di sviluppo commerciale qualora le condizioni di solida e prudente gestione non siano soddisfacentemente assicurate.

Prima di autorizzare una filiale od un'affiliate di una banca estera ad effettuare attività bancaria in Italia, la Banca d'Italia consulta l'autorità del paese d'origine della banca. Qualora si tratti di una filiale o di un'affiliate di una banca non europea, la Banca d'Italia valuta l'esistenza di adeguata regolamentazione a livello di controlli di vigilanza esclusivamente su base consolidata nel paese d'origine della banca e l'esistenza di accordi per lo scambio delle informazioni. La Banca d'Italia ottiene il previo consenso dell'autorità di vigilanza del paese d'origine della banca all'insediamento all'estero insieme alle dichiarazioni attestanti la solidità del capitale di base e l'adeguatezza delle procedure organizzative amministrative e contabili della società affiliata o gruppo bancario al quale appartiene la filiale o l'affiliate.

Qualora si tratti dell'apertura di filiali od affiliate di banche estere, la Banca d'Italia ottiene il previo consenso dell'autorità di vigilanza del paese d'origine e valuta l'esistenza delle condizioni di effettiva vigilanza

Società d'investimento

Le regole generali per le autorizzazioni degli intermediari di mercato vengono espone negli Articoli 18, 19 e negli Articoli compresi da 26 a 29 del Decreto Legislativo 58/1998 (d'ora in poi TUIF) e negli Articoli da 7 a 23 della Regolamentazione Consob 11522/98 e delle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia.

La fornitura al pubblico di uno o più servizi d'investimento (commercio di titoli) su base professionale è ristretta agli intermediari autorizzati (banche e società d'investimento). La Consob e la Banca d'Italia autorizzano la fornitura di servizi d'investimento in Italia rispettivamente da parte di società d'investimento e di banche le cui sedi legali e generali sono situate in Italia.

I criteri di valutazione e le condizioni di autorizzazione comprendono una valutazione complessiva del richiedente e di

tutte le persone che si trovano in una posizione tale da poter controllare od influenzare il richiedente per quanto concerne il “comportamento etico”, compresa la condotta passata, nonché il possesso di idonei requisiti di rendimento come per esempio conoscenza dell’industria, attitudine ed esperienza (le persone che espletano funzioni amministrative, manageriali o funzioni di controllo devono soddisfare inoltre i requisiti di esperienza integrità e di indipendenza; gli azionisti devono possedere requisiti di integrità).

Inoltre, le società d’investimento italiane (SIM) sono autorizzate nei casi in cui le persone, che espletano funzioni amministrative, manageriali o funzioni di controllo, soddisfino i requisiti di esperienza, integrità e indipendenza e gli azionisti soddisfino i requisiti di integrità.

I requisiti di esperienza, integrità ed indipendenza delle persone che espletano funzioni amministrative, manageriali o di controllo vengono stabiliti dal MEF in un regolamento adottato dopo consultazione con la Banca d’Italia e con la Consob (Decreto 468/1998 promulgato dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 7 del 11.1.1999), mentre i requisiti di integrità per i principali azionisti delle società di investimento italiane vengono stabiliti dal MEF in un altro regolamento adottato dopo consultazione con la Banca d’Italia e la Consob (Decreto 469/1998 promulgato dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, pubblicato anche nella *Gazzetta Ufficiale* n. 7 del 11.1.1999)”.

Gli intermediari sono tenuti ad avvisare la Consob e la Banca d’Italia al verificarsi di qualsiasi cambiamento materiale delle condizioni di licenza nonché al verificarsi di specifici eventi. Tra questi, i regolamenti vigenti fanno espressamente riferimento ai seguenti obblighi di notifica:

- Qualsiasi persona, che a qualsiasi titolo intenda, direttamente od indirettamente, acquisire o liquidare una quota di partecipazione azionaria qualificata (5% o più del capitale) in una società d’investimento italiana, laddove ne risultasse il superamento di una delle soglie stabilite (10%, 20%, 33% e 50%) oppure l’acquisizione, la perdita o il controllo della società.
- Qualsiasi accordo che regoli presso un intermediario l’esercizio del diritto di voto legato alle azioni che, considerate nel loro complesso, superino le soglie allo scopo fissate dalle vigenti disposizioni, deve essere notificato dai suoi partecipanti alla Banca d’Italia entro 5 giorni dalla data della sua conclusione.

La Banca d’Italia quindi verificherà che:

- L’azionista soddisfi i requisiti di integrità. Qualora l’azionista sia una società od una istituzione, i requisiti di integrità devono essere soddisfatti da tutti i membri del consiglio d’amministrazione e dal funzionario esecutivo capo.
- Vi siano condizioni tali da assicurare la gestione solida e prudente di una società finanziaria od intermediaria.

L’ISVAP

Le società di assicurazione devono possedere requisiti simili a quelli delle banche per quanto concerne la proprietà/controllo e la gestione. In particolare, le persone con mansioni amministrative, gestionali e funzioni di controllo interno devono soddisfare gli standard di integrità e di qualifica professionale. Analogamente, le persone fisiche o le persone giuridiche che direttamente od indirettamente abbiano interessi di controllo o possiedano partecipazioni importanti nell’impresa devono anch’essi soddisfare gli standard d’integrità. E come avviene per le banche e le società d’investimento i cambiamenti significativi nelle partecipazioni azionarie individuali dovranno altresì soddisfare gli standard d’integrità.

I mediatori assicurativi devono essere registrati in un registro d’associazione professionale. Questo registro è tenuto dall’ISVAP. Come condizione registrativa l’ISVAP esamina l’integrità e la capacità professionale dei mediatori. Rispetto agli agenti, i mediatori devono anche essere registrati all’ISVAP e sono soggetti a identiche revisioni per quanto riguarda l’integrità e le capacità professionali.

L’UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI

L’articolo 106 della Legge Bancaria del 1993 dispone che sia l’UIC a tenere il registro generale. Le persone giuridiche con obbligo di registrazione sono quelle che praticano su base pubblica attività riguardanti l’acquisizione di partecipazioni, la concessione di prestiti di qualsiasi forma e natura, la fornitura di servizi di trasmissione di denaro ed il commercio in valute estere.

L’UIC concede ad una persona giuridica l’ingresso nel registro dopo aver controllato: a) la forma giuridica (che può essere a *società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata o società cooperativa*);

b) lo scopo societario, p.e. l'intermediario può essere impegnato soltanto in attività finanziarie; c) il capitale sociale versato (attualmente euro 600.000) che non dovrebbe essere inferiore a cinque volte il capitale necessario per la formazione di una *società per azioni*; ed infine, d) l'esperienza e l'integrità dei membri e dei funzionari aziendali. In questo registro generale sono registrati circa 1.500 intermediari.

Oltre all'obbligo di registrazione contemplato dall'Articolo 106, alcuni intermediari che effettuano determinate attività devono essere registrati anche in uno speciale registro tenuto dalla Banca d'Italia in base all'articolo 107 della Legge Bancaria. Le attività che presentano maggiori rischi di sistema sono i prodotti finanziari a scopo speciale, attività inerenti i titoli, emissione di carte di credito, emissione di garanzie, valuta estera (qualora detengano una posizione nel mercato). La vigilanza su queste entità giuridiche è raffrontabile al controllo effettuato per il settore bancario e comprende argomenti inerenti la gestione aziendale ed il cauto investimento. Tra i 1.500 intermediari registrati ai sensi dell'articolo 106, 370 sono registrati anche in questo speciale registro.

Inoltre, in conformità all'articolo 155 della Legge Bancaria, le persone che intraprendono su base professionale le attività di cambiavalute devono essere iscritte in una speciale sezione del "registro dell'articolo 106". Dato il basso (cautelativo) rischio presentato da questo tipo di ufficio, il capitale versato necessario è lo stesso richiesto per l'apertura di una società, vale a dire euro 120.000. In conformità all'articolo 155.5 e all'articolo 106.6, l'UIC ha la facoltà di richiedere cifre, informazioni, e documenti oppure di effettuare sul posto le verifiche di questi intermediari. L'Ufficio Italiano dei Cambi avrà altresì la facoltà di controllare l'integrità dei membri di questi intermediari finanziari o delle persone che espletano funzioni amministrative, manageriali o di controllo su questi intermediari finanziari; tuttavia non è possibile cancellare un intermediario dal registro sulla base dei dati di integrità.

Ai sensi dell'articolo 108 della Legge Bancaria, spetta all'UIC controllare l'integrità dei membri di questi intermediari finanziari. Ai sensi dell'articolo 109 è sempre l'UIC a controllare l'esperienza e l'integrità delle persone che espletano funzioni amministrative, manageriali o di controllo su questi intermediari finanziari. Altresì il controllo dell'esperienza dell'integrità previsto dall'articolo 109 è effettuato sulla base del Decreto Ministeriale 516 del 30 dicembre 1998. Tra le altre cose l'UIC controlla e fa riferimento anche a specifiche documentazioni penali nonché l'eventuale attività presso una società che è stata sciolta.

Il MEF, su proposta dell'UIC, può ordinare la cancellazione di un intermediario dal registro generale per mancata conformità da parte di questi con le attività finanziarie dichiarate; oppure quando un intermediario non risulta in regola con le norme sulla forma giuridica, lo scopo societario od il capitale versato; od anche nell'eventualità di gravi violazioni delle leggi o dei regolamenti. L'UIC non ha la facoltà di cancellare un intermediario dal registro sulla base dei dati di integrità. La non-integrità dei membri degli intermediari finanziari influenzerà i diritti di voto ed i funzionari aziendali verranno sospesi. La Banca d'Italia può altresì rimuovere queste persone dalle loro posizioni (articoli 25, 26 Legge Bancaria).

In generale i requisiti per l'ingresso al mercato relativi agli intermediari finanziari sono chiari e sembra che siano effettivamente applicati

Raccomandazioni e commenti

Conformità alle Raccomandazioni GAFI

R.23	Conforme	La raccomandazione è pienamente rispettata.
-------------	----------	---

Istruzioni relative ai requisiti di prevenzione del riciclaggio di proventi illeciti e del finanziamento del terrorismo (R.25)

Descrizione ed analisi

L'UIC promulga le direttive in base all'Articolo 150.2 della Legge 388/2000 e la Banca d'Italia può dettare istruzioni sulla base della Legge antiriciclaggio (articolo 3bis paragrafo 4).

L'UIC ha promulgato le seguenti direttive: circolare del 1997 sulle STR (relazioni su transazioni sospette); direttiva del 9 novembre 2001 che estende i requisiti di segnalazione di operazioni sospette al finanziamento del terrorismo; direttiva dell'UIC del 10 dicembre 2003 per gli agenti che operano nel settore trasferimento di denaro; direttiva della Banca d'Italia del luglio 2003 concernente le relazioni e le transazioni con le organizzazioni senza scopo di lucro; lettera sui prestiti usurari e su come intrattenere relazioni con i paesi NCCT (Paesi e Territori non cooperativi); direttiva sul congelamento. Le direttive del 10 dicembre 2003 che fanno riferimento alle società che operano nel settore trasferimento di denaro, forniscono le regole procedurali ed organizzative per la segnalazione all'UIC e forniscono un elenco non esaustivo di indicatori nei casi di possibili transazioni sospette. Tuttavia, non viene fornita una guida esaustiva che aiuti ad identificare transazioni sospette possibilmente collegate al terrorismo.

L'UIC sta attualmente sviluppando indicatori specifici per le DNFBP (attività e professioni non finanziarie) che dovrebbero consentire a quest'ultimo di identificare più facilmente le transazioni sospette.

La Banca d'Italia, in accordo con l'ISVAP e la Consob, ed in consultazione con l'UIC, il 12 gennaio 2001 ha promulgato le Istruzioni Operative per l'identificazione di transazioni sospette (il Decalogo) rivolte a tutti gli intermediari finanziari. Il Decalogo fornisce una guida sulle politiche, le procedure, i sistemi ed i controlli che gli intermediari finanziari dovrebbero mettere in atto per assicurare un'adeguata segnalazione delle transazioni sospette. Fornisce inoltre, un elenco (non esaustivo) di indicatori atti ad aiutare le istituzioni finanziarie ad identificare transazioni sospette.

Il Decalogo, che è stato redatto anche con i dati dell'Associazione Bancaria e dell'industria bancaria, viene indicato dall'Associazione Bancaria come solido parametro di riferimento per le istituzioni che hanno l'obbligo di effettuare le segnalazioni. Anche altre istituzioni finanziarie utilizzano il Decalogo come loro (unico) strumento per l'identificazione di transazioni sospette ed è possibile quindi reperirvi alcuni indicatori specifici di settore.

Sulla scia degli avvenimenti dell'11 settembre 2001, la Banca d'Italia ha emesso numerose circolari applicabili agli intermediari finanziari per ricordare a questi ultimi la necessità di rivedere e riferire all'UIC eventuali transazioni finanziarie con persone collegate agli attacchi terroristici, elencate nei regolamenti UE ed elencate dal Comitato di Basilea. Sulla base delle istruzioni di prevenzione del riciclaggio, nelle circolari si rammentava agli intermediari finanziari di investigare sulle transazioni che presentavano "elementi sospetti". Tuttavia, il Decalogo non fornisce nessun specifico indicatore in grado di facilitare l'identificazione di transazioni sospette eventualmente legate al finanziamento del terrorismo. Oltre al Decalogo la Banca d'Italia ha promulgato nel luglio del 2000 istruzioni concernenti la trattazione dei rapporti con i paesi NCCT.

Anche l'ISVAP ha promulgato un certo numero di circolari. La Consob ha fornito le direttive utili per l'identificazione delle transazioni on-line.

L'UIC fornisce feedback alle istituzioni finanziarie soltanto quando le segnalazioni non risultano nelle indagini della polizia. Tuttavia, non viene fornito nessun feedback per quanto concerne le altre segnalazioni di transazioni sospette. L'UIC non predispose relazioni pubbliche periodiche sulle tendenze e sulle tipologie.

Raccomandazioni e commenti

Per fornire assistenza nell'identificazione di transazioni sospette presumibilmente legate al finanziamento del terrorismo si rende necessario lo sviluppo di un'ulteriore specifica guida.

Per assistere le attività e professioni non finanziarie ad identificare le transazioni sospette si renderebbe necessario lo sviluppo di una guida.

Per fornire assistenza alle istituzioni finanziarie nell'identificazione di transazioni sospette si dovrebbe fornire un feedback positivo.

Si renderebbe necessaria la pubblicazione di relazioni periodiche riguardanti le tendenze e le tipologie.

Conformità alle Raccomandazioni GAFI

R.25	Parzialmente conforme	Soltanto le aziende che operano nel settore trasferimento di moneta e le organizzazioni senza scopo di lucro dispongono di una guida specifica atta a fornire assistenza nell'identificazione di transazioni sospette presumibilmente legate al finanziamento del terrorismo. Non sono state promulgate direttive che interessino le attività e professioni non finanziarie. Alle istituzioni finanziarie non viene fornito feedback positivo. Non viene fornito feedback sistematico in forma di statistiche e tipologie, per esempio tramite una lettera periodica o una relazione annuale.
-------------	-----------------------	--

Vigilanza e monitoraggio sistematico (R.23, 29 & 32)

Descrizione e analisi

In generale, le autorità competenti forniscono le statistiche sulle ispezioni sul posto, sebbene ciò non avvenga in maniera sistematicamente utile alle richieste di assistenza.

L'UIC

Il reparto di vigilanza dell'UIC effettua circa 40 ispezioni l'anno (il 75 per cento delle quali sono dirette alle banche, il 25 per cento alle compagnie assicurative, mediatori di borsa, società fiduciaria, ecc.). Un team d'ispezione è composto da due persone e a seconda delle dimensioni dell'istituzione finanziaria, un'ispezione durerà da uno a due mesi. In linea generale gli ispettori passeranno al setaccio tutta l'attività finanziaria. L'UIC ha accesso ai locali ed ai documenti degli

intermediari in conformità all'Articolo 5.10 della Legge antiriciclaggio.

Per preparare l'ispezione il reparto di vigilanza dell'UIC usufruisce delle informazioni provenienti dal Servizio Statistico e dal Servizio Antiriciclaggio. Le ispezioni puntano l'attenzione su problematiche del tipo assenza di segnalazione nei casi di presunta transazione sospetta, transazioni in denaro contante superiori a euro 12.500 ed altre eventuali violazioni amministrative della Legge antiriciclaggio.

La tabella che segue riporta le ispezioni effettuate dal reparto di vigilanza dell'UIC nel corso degli ultimi anni:

Entità finanziaria	Numero delle ispezioni sul posto				
	2000	2001	2002	2003	2004
Banche o filiali di banche estere	25	35	32	34	31
Società fiduciarie (SIM)	2	3	2	3	3
Società fiduciarie	2	3	6	2	4
Compagnie assicurative	4	3	4	3	3
Società di gestione di fondi	1	0	1	1	1
Mediatori di borsa	1	1	1	1	1
Totale	35	45 1/	46	44	43

1/ Comprende un'ispezione sul posto effettuata presso BancoPosta (precedentemente Poste Italiane S.p.A.)

Sebbene su base globale, risulta tuttavia significativa l'attività di ispezione sul posto effettuata dall'UIC; hanno puntato quasi prevalentemente in direzione delle banche (oltre il 75 per cento) e quando si raffrontano questi dati con la ben più limitata attività di ispezione sul posto da parte della Consob e dell'ISVAP, un certo riequilibrio risulta praticamente garantito.

In media, vi sono circa 15 istituzioni all'anno che vengono verbalizzate alle autorità giudiziarie per omesse registrazioni del loro database finanziario. Inoltre, nel periodo 2000-2004, l'UIC ha inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanze 23 relazioni per procedura disciplinare contro portatori di assegni per un ammontare oltre la soglia limite di euro 12.500 senza la clausola "non trasferibile" (17 casi); un portatore di libretti di risparmio con una somma oltre la soglia legale limite (1 caso); certificati al portatore per oltre euro 12.500 trasferiti tra privati (2 casi); infine omessa segnalazione di transazione sospetta (3 casi). Vi sono anche stati casi in cui l'UIC ha posto gli intermediari sotto continuo controllo al fine di verificare l'esecuzione delle azioni correttive. Inoltre, sono state segnalati alle autorità giudiziarie 63 casi di violazioni penali (62 per mancata identificazione o registrazione della banca dati finanziaria, ed 1 caso per mancato avviamento della stessa).

Banca d'Italia

La Banca d'Italia possiede un sofisticato sistema per il monitoraggio della stabilità del sistema finanziario italiano. Ha instaurato un sistema di resoconto relazionale estremamente esauriente, che richiede alle banche di presentare un insieme di dati molto dettagliati concernenti l'attività effettuata internamente e presso le filiali estere, sia su base individuale che consolidata. Questi dati consentono alla Banca d'Italia di monitorare l'evoluzione di un'ampia gamma di indicatori finanziari. A livello micro-cautelativo il sistema di monitoraggio focalizza l'attenzione sulle aree bancarie a rischio e sulla struttura delle banche. La metodologia di valutazione si accentra su cinque componenti: capitale adeguato, qualità del bene, organizzazione, redditività, e liquidità. Per ciascuna banca viene fatta una valutazione globale basata sui cinque componenti e su ulteriori informazioni qualitative disponibili.

Le ispezioni sul posto vengono pianificate annualmente. La selezione viene determinata in base al tempo trascorso dall'ultima ispezione ed in base agli intermediari e dopo aver effettuato un'analisi in sede che suggerisca che esistono le motivazioni per un'azione supplementare generale o specifica sul posto. Le ispezioni possono essere di natura generale o settoriale/tematica. Ottiene informazioni anche dal Consiglio dei revisori legali delle imprese, che hanno l'obbligo, tra l'altro, di comunicare alla Banca d'Italia qualsiasi anomalia di mancata conformità ai requisiti di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo. I dieci gruppi più importanti vengono ispezionati ogni tre anni, mentre gli altri, ogni tre-cinque anni. La durata media di un'ispezione va da cinque/sei settimane a quattro/sei mesi. Per quanto concerne le aziende registrate in base all'Articolo 107, queste non sono state tutte ispezionate. Nel 2003, la Banca d'Italia ha condotto 184 ispezioni di banche (la maggior parte di tipo generale), 10 ispezioni di società finanziarie, 4 di aziende di gestione patrimoniale e 19 di intermediari di altri settori finanziari. Sembra che negli ultimi cinque anni vi siano state poche ispezioni di filiali estere e sussidiarie di banche italiane.

Violazioni dei requisiti di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo individuate dalla Banca d'Italia

	2002	2003	2004
Limitazione dell'uso di contante e titoli al portatore (art. 1 Legge antiriciclaggio)	3	2	1
Identificazione del cliente e registrazione della documentazione (art. 2 Legge antiriciclaggio)	13	12	7
Attività di segnalazione di transazioni sospette (art. 3 Legge antiriciclaggio)	11	5	9
TOTALE	27	19	17

In linea generale, l'attività di ispezione sul posto effettuata dalla Banca d'Italia risulta appropriata.

Nel 2004 alla Banca d'Italia è stata affidata la vigilanza di Bancoposta e ciò ha dato l'avvio alla promulgazione di istruzioni per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo riguardanti i requisiti organizzativi e strutturali di Bancoposta nonché l'applicabilità di certe disposizioni della Legge Bancaria. Bancoposta sta attualmente introducendo nuove procedure e controlli interni e verosimilmente una volta completati avrà luogo un'ispezione. Prima del 2004, l'ufficio postale è stato ispezionato da parte dell'UIC nell'anno 2001 per il controllo e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e, a seguito di ciò, le autorità hanno effettivamente ritenuto opportuno contare su un sistema di auto vigilanza dell'ufficio postale. Nello specifico caso, risulta ingiustificabile la scarsa attenzione data agli uffici postali, considerato l'importante ruolo da essi svolto all'interno nel settore finanziario italiano.

La Consob

Le ispezioni generali effettuate sul posto concernenti le società d'investimento, le banche (che forniscono servizi d'investimento), le aziende di gestione patrimoniale ed i venditori finanziari, vengono effettuate sulla base di un piano d'ispezione annuale. La pianificazione tiene in considerazione la frequenza media delle ispezioni sul posto e la Consob ottiene informazioni anche dal Consiglio dei revisori legali degli intermediari, che hanno l'obbligo, tra l'altro, di comunicare alla Consob qualsiasi anomalia associata alla mancata adesione ai requisiti di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo, nonché comunicare le lamentele da parte del pubblico. La pianificazione si basa sul principio che presso ciascuna banca viene effettuata un'ispezione sul posto almeno ogni 5 anni, e anche più frequentemente per le banche ritenute a rischio. Gli intermediari situati in determinate aree geografiche dove esiste un più alto rischio di criminalità e di riciclaggio vengono considerati prioritari. Inoltre, i metodi di selezione sono di solito esplicitamente collegati ad alcuni criteri differenti o fattori come l'appartenenza a gruppi multifunzionali oppure fattori legati alle dimensioni dell'intermediario; in questo modo è possibile scegliere le entità più significativamente esposte ai rischi di riciclaggio di proventi illeciti.

Da parecchi anni si sono rivelate prioritarie le ispezioni dirette alle banche, alle società d'investimento ed alle società di gestione patrimoniale. Nei confronti dei venditori finanziari sono state invece effettuate poche ispezioni.

Ispezioni presso gli Intermediari

Ispezioni	Iniziata nell'anno	Conclusa nell'anno
2001		
Banche	2	1 1/
Società d'investimento	2	4 2/
Aziende di gestione patrimoniale	2	2
Venditori finanziari	--	--
Totale	6	7
2002		
Banche	2	3
Società d'investimento	5	4
Aziende di gestione patrimoniale	3	4
Venditori finanziari	--	--
Totale	10	11
2003		
Banche	9	8
Società d'investimento	1	5
Aziende di gestione patrimoniale	--	1
Venditori finanziari	--	--
Totale	10	14

- 1/ Sospesa.
2/ Una delle quali sospesa.

Dato che la Consob controlla oltre un migliaio tra banche, società d'investimento e società di gestione patrimoniale e considerando che la vigilanza per prevenire il riciclaggio ed il finanziamento al terrorismo viene condivisa con la Banca d'Italia, il ciclo medio delle ispezioni risulta tuttavia estremamente lungo. Le ispezioni sul posto degli oltre 65.000 venditori finanziari (dei quali 40.000 forniscono effettivamente il servizio) vengono effettuate quando vengono ispezionati gli intermediari ai quali questi venditori finanziari sono associati.

Il numero delle violazioni in materia di prevenzione del riciclaggio per quanto riguarda la fornitura di servizi finanziari, così come individuato dalla Consob e riferito all'UIC, era nel 2004 pari a 31 casi. Tuttavia, per quanto concerne i venditori finanziari le violazioni individuate dalla Consob e sanzionate direttamente a partire dal 1 gennaio 2004, sono state 89 per quanto riguarda le violazioni della gestione di contante e/o beni dei clienti e di 1 caso per quanto riguarda la mancata ed inadeguata identificazione dei clienti.

L'ISVAP

L'ISVAP pianifica le ispezioni sul posto su base annuale. La selezione viene determinata in base al tempo trascorso dall'ultima ispezione ed in base alle imprese e dopo aver effettuato un'analisi in sede che suggerisca che esistono le motivazioni per un'azione supplementare generale o specifica sul posto. Ottiene informazioni anche dal Consiglio dei revisori legali delle imprese, che hanno l'obbligo, tra l'altro, di comunicare all'ISVAP qualsiasi anomalia associata alla mancata adesione ai requisiti di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nonché di comunicare le relazioni da parte di altre autorità di vigilanza e lamenti da parte del pubblico. Le ispezioni possono essere di natura generale o settoriale/tematica, comprese quelle specifiche legate alla prevenzione del riciclaggio proventi illeciti e finanziamento al terrorismo. Tra il 1993 ed il 2004, l'ISVAP ha condotto il seguente numero di ispezioni:

Tipo di impresa	Numero di ispezioni
Vita	38
Non-vita	60
Vita e non-vita	33
Filiali UE	3
Società liquidate	4
Totale	138

Su un totale di 138 imprese ispezionate nel corso di questo periodo, 73 ispezioni sono state focalizzate sulla osservanza delle norme in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, mentre le altre 65 ispezioni, pur essendo di natura generale, comprendevano una componente relativa alla prevenzione del riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Con una media di controllo annuale di dieci imprese, il ciclo medio d'ispezione è di circa 14 anni, il che risulta essere un intervallo un po' lungo. Ed anche se si aggiunge la media annuale dell'UIC che controlla tre compagnie assicurative all'anno, il ciclo medio d'ispezione risulta essere sempre relativamente lungo. Agenti finanziari e sub-agenti non sono sottoposti alla vigilanza. Il team dei valutatori ritiene che fino ad oggi hanno avuto luogo pochi controlli nei confronti dei mediatori.

Nel corso degli ultimi tre anni l'ISVAP ha notificato alle autorità competenti dieci casi di violazione delle norme contro il riciclaggio proventi illeciti.

Guardia di Finanza

In conformità all'articolo 106 della Legge Bancaria l'UIC è responsabile della registrazione degli intermediari, mentre la GdF controlla l'osservanza da parte degli intermediari degli obblighi inerenti la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo.

Il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, in qualità di autorità di polizia e non di autorità di ispezione, concentra la propria attività soprattutto sulle entità "non registrate" e sulle attività finanziarie illecite. Analogamente all'UIC, le ispezioni dell'unità non si focalizzano sull'adeguatezza dei controlli interni dell'istituzione, ma sull'osservanza dei diversi obblighi posti dalla legge antiriciclaggio.

La Guardia di Finanza nel 2003 ha effettuato 29 ispezioni mentre nel 2004 le ispezioni sono state 25. La selezione delle entità da ispezionare viene effettuata sulla base delle informazioni della polizia, degli archivi penali, del giro di affari, dei trasferimenti irregolari, od altre anomalie. Per controllare l'eventuale mancata adesione agli obblighi della legge

antiriciclaggio, la Guardia di Finanza utilizza anche le segnalazioni di transazioni sospette che riceve dall'UIC. Tuttavia, dato il numero di intermediari registrati ai sensi dell'Art. 106 della Legge Bancaria (compresi 575 uffici di cambio e 25 aziende che operano nel settore trasferimento di capitali con oltre 6000 sub-agenti), le forze e le risorse destinate alle ispezioni sono sproporzionatamente basse.

A seconda della specifica situazione, all'ispezione lavora di solito un team di 2 o 3 ispettori per un periodo che può andare da 2 settimane ad un mese. Nel 2003, la Guardia di Finanza ha riscontrato 10 violazioni amministrative e 22 violazioni penali. Nel 2004, le violazioni amministrative ammontavano a 246 e 34 erano quelle penali; 56 sono stati i casi riferiti alle autorità giudiziarie.

A parte le ispezioni effettuate sulla specifica normativa in materia di prevenzione del riciclaggio proventi illeciti, la Guardia di Finanza effettua indagini di carattere più generale nei confronti degli operatori economici e finanziari (dal punto di vista fiscale) e controlla anche l'osservanza degli obblighi antiriciclaggio. In base ai dati forniti dalle autorità, nel 2005 la Guardia di Finanza ha pianificato 121 indagini nello specifico settore del trasferimento di capitale.

Raccomandazioni e commenti

Le autorità dovrebbero valutare l'efficacia del proprio controllo di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nei confronti degli intermediari finanziari non soggetti a vigilanza prudenziale, in modo tale da assicurare ispezioni più complete, sistematiche ed uniformi per tutti gli intermediari finanziari.

Sarebbe necessario aumentare le risorse e gli sforzi atti ad intensificare il controllo per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nonché l'efficacia delle ispezioni sul posto per i settori assicurativi ed azionari, nonché per gli intermediari finanziari registrati ai sensi dell'Articolo 106 della Legge Bancaria. Laddove possibile, le autorità dovrebbero intensificare la frequenza delle ispezioni sul posto nelle filiali estere e nelle affiliate degli intermediari finanziari italiani.

Per Bancoposta, data la considerevole importanza come fornitore di servizi finanziari, si rende necessaria una ancor maggiore attenzione, in particolare a seguito dell'introduzione di nuove procedure e controlli interni e in conseguenza del fatto che la Banca d'Italia è responsabile della sua vigilanza.

A livello di vigilanza esistono alcune lacune, in particolar modo per quanto concerne i distributori indipendenti che lavorano per o per conto di imprese finanziarie (ad esempio agenti finanziari, sub-agenti e mediatori) e per colmare queste lacune si renderebbe necessario, almeno su base di rischio, uno sforzo suppletivo in termini di vigilanza. Si richiede da parte delle autorità il proseguimento e la creazione di ulteriori programmi atti ad espandere gli obblighi di registrazione ed assicurare che questi distributori indipendenti possiedano integrità ed idonei requisiti professionali.

In generale, le autorità competenti dovrebbero fornire statistiche più sistematiche per quanto riguarda l'assistenza fornita o ricevuta dal personale di vigilanza sia nel caso in cui la richiesta sia stata concessa oppure in caso sia stata rifiutata.

Conformità alle Raccomandazioni GAFI

R.23	Parzialmente conforme	Cicli di vigilanza/ispezione insufficienti e troppo lunghi per quanto concerne i vari settori assicurativi e finanziari nonché per gli intermediari finanziari registrati ai sensi dell'Articolo 106 della Legge Bancaria. Scarse ispezioni (per esempio soltanto una) per quanto concerne Bancoposta. Lacune nella vigilanza dei distributori a valle del settore assicurativo.
R.29	Per lo più conforme	Impossibilità da parte dei supervisori incaricati di controllare gli intermediari non soggetti a vigilanza prudenziale di far osservare alcuni degli obblighi (per es. controlli interni ed addestramento). Nessun potere di sanzione nei confronti delle istituzioni finanziarie (ad esempio le persone giuridiche) nei casi di violazione degli obblighi.
R.32	Per lo più conforme	Non esistono registrazioni sistematiche inerenti le richieste di assistenza e di come esse devono essere trattate.

Servizi di trasferimento di denaro o di valori (RS.VI)

Descrizione ed analisi

Gli intermediari che effettuano operazioni di pagamento o trasferimento di denaro vengono registrati dall'UIC nel registro generale in base all'articolo 106 della Legge Bancaria. Per essere registrati è necessario che questi operatori risultino essere: una *società per azioni*, una *società in accomandita per azioni*, una *società a responsabilità limitata* o

società cooperative; possono essere impegnati soltanto in attività finanziarie e devono aver versato un capitale sociale di euro 600.000. Inoltre, viene controllata l'esperienza e l'integrità dei membri e dei funzionari aziendali. Attualmente sono presenti 25 operatori principali che operano nel settore trasferimento di denaro e che comprendono i grandi fornitori internazionali e fornitori che servono soltanto uno od alcuni paesi.

I sub-agenti di questi operatori vengono registrati sempre dall'UIC in un elenco a parte. L'Articolo 3 Decreto Legislativo 374/1999 stabilisce i requisiti di registrazione per queste agenzie finanziarie, mentre il Decreto Ministeriale 485/2001 ed il *Provvedimento* promulgato dall'UIC in data 11 luglio 2002 attuano questa disposizione e chiariscono i requisiti necessari per la registrazione nell'elenco separato dell'UIC. Le persone hanno accesso a questo registro dell'UIC quando vengono soddisfatte le seguenti condizioni:

a) per le persone fisiche:

- essere cittadino italiano o di uno stato dell'Unione Europea o di un diverso stato in base alle disposizioni dell'Articolo 2 del Decreto Legislativo 286 del 25 luglio 1998;
- essere domiciliato in Italia;
- possedere diploma di scuola media superiore od equivalente a tutti gli effetti legali;
- essere in possesso dei requisiti di integrità stabiliti nel regolamento promulgato in base all'Articolo 109 della Legge Bancaria del 1993;

b) per le persone diverse dalle persone fisiche:

- scopo societario che specifichi la natura della prestazione o dell'attività dell'agenzia finanziaria;
- azionisti e personale con mansioni amministrative, manageriali o con funzioni di controllo che soddisfino i requisiti di integrità stabiliti nei regolamenti promulgati rispettivamente in base agli Articoli 108 e 109 della Legge Bancaria del 1993;
- sede legale e direzione generale situate in Italia;
- soddisfacimento dei requisiti per quanto concerne il capitale e la forma legale stabiliti dal MEF con un regolamento adottato a seguito di una proposta dell'UIC.

Dato che questi sub-agenti non si trovano in posizione di faccia a faccia con il cliente, non esistono requisiti specifici inerenti il capitale da versare. I 25 operatori registrati che operano nel settore del trasferimento di moneta dispongono di oltre 6000 sub-agenti.

La Legge antiriciclaggio impone agli agenti che operano nel settore trasferimento di denaro la stessa identificazione, conservazione della documentazione contabile e obblighi di registrazione richiesti alle altre istituzioni finanziarie. Ciò significa che devono essere identificati soltanto i clienti che eseguono transazioni per un valore superiore a euro 12.500. Alcuni operatori avranno una soglia d'identificazione interna uguale a zero che inoltre consente loro di inviare le informazioni che danno origine alla transazione. Altri operatori devono effettuare l'identificazione per transazioni superiori a euro 3.100, il che corrisponde alla soglia di monitoraggio per le transazioni separate; tuttavia, dato che queste transazioni vengono conservate nell'*Archivio Unico Informatico* soltanto per una settimana, non esiste una prova certa che gli agenti che operano nel settore del trasferimento di denaro conserveranno le registrazioni di questi dati di identificazione.

L'Articolo 2.1q del Decreto Legislativo 56/2004 e l'articolo 1.1n del Decreto Legislativo 374/1999 impongono l'identificazione, la conservazione della documentazione contabile e gli obblighi di registrazione inerenti le agenzie finanziarie (i sub-agenti), e questi sub-agenti forniscono le relazioni all'UIC attraverso il principale operatore del settore trasferimento di capitali. Tuttavia, dato che il Decreto Legislativo 374/1999 non è stato ancora attuato, non è chiaro se gli obblighi di prevenzione del riciclaggio verranno applicati a questi sub-agenti direttamente mediante l'articolo 2.1q del Decreto Legislativo 56/2004 oppure indirettamente, data l'esistenza della loro relazione contrattuale con l'operatore principale.

Gli agenti del settore trasferimento di denaro forniscono ai rispettivi sub-agenti l'addestramento formativo inerente sia le attività operative che l'esecuzione degli obblighi di prevenzione del riciclaggio.

L'UIC, in data 10 dicembre 2003, ha promulgato una direttiva per la segnalazione delle eventuali transazioni sospette. La direttiva mira a far luce sui trasferimenti di fondi che passano al di fuori del normale settore bancario. La direttiva fornisce le regole organizzative e procedurali per la segnalazione di operazioni sospette da inviare all'UIC ed in essa è contenuto un elenco di indicatori.

L'UIC controlla l'osservanza degli obblighi di registrazione, tranne nei casi in cui l'operatore del settore trasferimento di capitali risulti anch'esso un'entità autorizzata che può gestire transazioni in contante per cifre superiori a euro 12.500. In quei casi l'UIC sarà altresì responsabile del controllo di conformità ai requisiti di prevenzione del riciclaggio. Gli operatori del settore trasferimento di denaro che non effettuano transazioni di contante per somme superiori a euro

<p>12.500 ed i sub-agenti rientrano invece nella sfera di controllo della Guardia di Finanza, che è responsabile del rispetto degli obblighi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Sembra tuttavia che solo la Guardia di Finanza abbia contatti quantomeno con gli operatori del settore trasferimento di denaro che il team del FMI ha incontrato nel corso delle indagini di reato.</p> <p>Una delle mansioni della Guardia di Finanza è l'applicazione della legge nei casi in cui gli operatori del settore trasferimento di capitali non siano registrati. Nel periodo 1999-2004, sono stati denunciati alle autorità giudiziarie 45 individui per esecuzione di sistemi di rimessa illegali. La Guardia di Finanza ha indagato su cinque operatori illegali e confiscato beni per circa 2 milioni di euro.</p> <p>Le sanzioni per attività finanziarie non autorizzate, come riportato nell'articolo 106 della Legge Bancaria, sono la detenzione da sei mesi a quattro anni ed una multa da quattro milioni a venti milioni di lire / 2.066-10.329 di euro.</p> <p>Dato che l'UIC ispeziona soltanto coloro che effettuano rimesse di denaro e gestiscono transazioni di contante per somme superiori a euro 12.500 e che la Guardia di Finanza si interessa invece a coloro che illegalmente effettuano rimesse di denaro, sembra che un'ampia fascia di agenti del settore trasferimento di denaro e sub-agenti non siano effettivamente controllati per l'eventuale conformità agli obblighi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.</p>		
<p>Raccomandazioni e commenti</p> <p>Le autorità dovrebbero rivedere le rispettive politiche d'ispezione nei confronti degli agenti e sub-agenti del settore trasferimento di capitali ed assicurare che l'intero settore venga adeguatamente monitorato e rispetti gli obblighi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.</p>		
<p>Conformità alle Raccomandazioni GAFI</p>		
<p>RS.VI</p>	<p>Per lo più conforme</p>	<p>Non è in atto un monitoraggio continuo da parte della pertinente autorità di vigilanza che controlli il soddisfacimento dei requisiti di prevenzione del riciclaggio, comprese le procedure interne e l'addestramento. La soglia di identificazione di euro 12.500 non permette agli agenti del settore trasferimento di denaro di aderire alla normativa RS. VI.</p>

Misure preventive – Attività e professioni non-finanziarie designate

<p>Adeguata identificazione e verifica del cliente e mantenimento dei registri (R.12)</p>	
<p>Descrizione e analisi</p> <p>Gli obblighi di identificazione, mantenimento dei registri e la segnalazione di transazioni sospette, enunciati nella legge Antiriciclaggio saranno estesi alle attività e alle professioni non finanziarie in virtù dei Decreti legislativi 374/1999 e 56/2004 una volta che i necessari regolamenti di attuazione saranno entrati in vigore. Al tempo della visita in Italia, i regolamenti di attuazione erano stati predisposti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma non erano ancora stati adottati. La motivazione fornita per questo è che dopo l'emissione del Decreto Legislativo 374/1999, la UE e il GAFI hanno intrapreso una revisione dei loro standard e le autorità italiane hanno deciso di posticipare il perfezionamento del Decreto legislativo fino a quando non fossero chiari i contenuti della Direttiva UE e le Raccomandazioni del GAFI. I Decreti non sono stati quindi recepiti dai vari settori interessati. Comunque, i regolamenti di attuazione hanno ricevuto il 12 maggio 2005 il parere legale favorevole dall'Autorità Garante per la protezione dei dati personali e le autorità ritengono che essi saranno approvati entro la fine del 2005.</p> <p>Il Decreto legislativo 374/1999, una volta attuato, estenderebbe la lista originale degli intermediari finanziari ad una nuova gamma di professioni e attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> • raccolta di credito per conto terzi; • custodia e trasporto di contante, titoli o altre disponibilità finanziarie per mezzo di guardie giurate; • trasporto di contante, titoli o altre disponibilità finanziarie senza l'uso di guardie di giurate; • intermediazione immobiliare; • commercio di antichità; • gestione di case d'asta o gallerie d'arte; • commercio in oro, incluso export ed import, per fini industriali o d'investimento; • fabbricazione, intermediazione e commercio di oggetti preziosi, inclusi export ed import; 	

- gestione di casinò;
- fabbricazione di oggetti preziosi da parte di imprese artigiane;
- mediazione di prestiti;
- agenzie finanziarie cui si fa riferimento nell'articolo 106 della Legge Bancaria (TUB).

Le agenzie finanziarie cui è fatto riferimento nell'articolo 106 della Legge Bancaria operano nel campo delle attività di acquisizione di holding (società finanziaria), concessione di prestiti in qualsiasi forma, fornitura di servizi di trasferimento di denaro e commercio in valuta estera, attività che sono state autorizzate e registrate dall'Ufficio Italiano dei Cambi.

Sebbene i commercianti in oro siano inclusi, i commercianti in altri metalli preziosi ed i commercianti in pietre preziose non sono inclusi in modo specifico. Mentre in teoria questi commercianti potrebbero essere inclusi nelle professioni di "creazione, mediazione e commercio di oggetti preziosi, inclusi export ed import", e in quelle di "creazione di oggetti da parte di imprese artigiane", le autorità non hanno potuto specificare quali figure, che commerciano in oggetti preziosi, erano destinate ad essere comprese negli obblighi imposti dalla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Comunque, il Decreto Legislativo 374/1999 non è ancora stato perfezionato. L'Articolo 7.4 di questo Decreto Legislativo dichiara che le misure di attuazione del decreto dovranno essere emesse entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto, ma a tutt'oggi non sono state ancora emanate.

Il Decreto Legislativo 56/2004 (articolo 2 sezione 1 lit. s e t), una volta perfezionato, estenderà i requisiti di identificazione e registrazione a contabili, revisori di conti e consulenti del lavoro per tutte le loro attività, così come a notai ed avvocati quando, per conto e a favore di loro clienti, eseguono qualsiasi transazione finanziaria o immobiliare e quando prestano assistenza per conto dei loro clienti nella progettazione o nell'esecuzione di transazioni che implicano:

- trasferimento, a qualsiasi titolo, di proprietà immobiliari o di entità imprenditoriali;
- gestione di denaro, titoli o altre disponibilità finanziarie;
- apertura e gestione di conti bancari, di risparmio o titoli;
- organizzazione di contributi necessari per la creazione, l'operatività o la gestione di società;
- creazione, operatività o gestione di "trust", società o enti simili.

In conformità con l'articolo 3.2 del Decreto Legislativo 56/2004 il Ministero dell'Economia e delle Finanze dovrà emettere la regolamentazione volta a stabilire i dettagli dei requisiti di identificazione e registrazione, prendendo in considerazione le caratteristiche di tutte le persone fisiche e giuridiche che devono rispettare gli obblighi della Legge Antiriciclaggio. Gli Articoli 8.4 e 8.5 del Decreto Legislativo 56/2004 stabiliscono che gli obblighi del decreto non dovranno essere applicati a contabili, revisori di conti e consulenti del lavoro, notai ed avvocati finché non saranno stati emessi dei regolamenti separati. Poiché questi regolamenti non sono a tutt'oggi stati emessi, tali professioni non hanno ancora ottemperato all'osservanza dei requisiti della legge Antiriciclaggio.

Il Decreto Legislativo si riferisce solo agli avvocati e non ad altre professioni legali indipendenti come richiesto sulla base delle Raccomandazioni GAFI. Poiché non c'è alcuna limitazione in Italia in merito a chi può fornire assistenza legale, le disposizioni antiriciclaggio includeranno solo un numero limitato di persone che possono fornire i servizi compresi nel Decreto Legislativo 56/2004, articolo 2.1(t).

Sebbene i revisori di conti individuali non debbano ancora attenersi alla legge, le aziende di revisione esterne sono incluse nella legge (articolo 2.1(p) del Decreto Legislativo 56/2004). A giudicare dalle informazioni fornite dalle autorità e dai settori privati, le aziende di revisione non hanno iniziato ad osservare i requisiti della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La legge Antiriciclaggio del 1991 si applica ai "trust company" che sono società fiduciarie che agiscono a nome proprio ma per conto di clienti. Oltre a queste società, non ci sono in Italia fornitori di servizi relativi a società e trust, e comunque le autorità non hanno fornito alcuna informazione in proposito al team dei valutatori.

L'Articolo 6.11(b) del Decreto Legislativo 56/2004 rende applicabili i requisiti complessivi di identificazione, registrazione e comunicazione della legge Antiriciclaggio. Non c'è limite di identificazione previsto per i commercianti in metalli preziosi e per i commercianti in pietre preziose. Per i casinò i requisiti di identificazione e registrazione dovranno essere applicati "anche per comprare e cambiare gettoni o altri strumenti di gioco il cui ammontare è pari o superiore a euro 1.500" (articolo 6.9 del Decreto Legislativo 56/2004 che emenda l'articolo

4.4 del Decreto Legislativo 374/1999).

Raccomandazioni e commenti

Poiché la UE e il GAFI hanno cambiato qualche tempo fa i requisiti per le attività e professioni non-finanziarie designate, le autorità sono sollecitate a perfezionare questi requisiti senza ritardo e a garantire che tutte le attività e professioni non-finanziarie siano informate dei loro obblighi di identificare i propri clienti e di tenere i registri.

Le autorità dovrebbero chiarire quali commercianti e fabbricanti di “oggetti preziosi” devono essere inclusi nella legge Antiriciclaggio e garantire che i settori interessati siano informati degli imminenti obblighi di loro competenza.

Le autorità dovrebbero garantire che i requisiti di identificazione per le attività e professioni non-finanziarie designate siano in linea con le Raccomandazioni GAFI. Le regolamentazioni che specificano i requisiti di identificazione e registrazione dovrebbero anche includere elementi quali misure specifiche per l’identificazione delle “Persone Esposte Politicamente (PEP)”, e costante adeguata identificazione e verifica del cliente in conformità con le Raccomandazioni GAFI.

Le autorità dovrebbero garantire che anche altri professionisti legali indipendenti siano inclusi nella Legge Antiriciclaggio.

Conformità alle Raccomandazioni GAFI

R.12	Non conforme	Sebbene le base legislativa sia in piedi, le regolamentazioni di attuazione non sono in vigore. Questo giustifica più grandi deficienze, specialmente poiché non c’è osservanza dei requisiti di identificazione da parte dei settori (interessati). I requisiti di identificazione dovrebbero essere basati sulla Raccomandazione GAFI ed includere misure specifiche per le PEPs e la costante adeguata identificazione e verifica.
-------------	--------------	---

Controllo di transazioni e relazioni (R.12 & 16)

Descrizione e analisi

La legge Antiriciclaggio in generale non richiede che le entità obbligate controllino le transazioni o pongano attenzione particolare alle relazioni con i clienti di paesi che non applicano o applicano in misura insufficiente le Raccomandazioni GAFI, né alle relazioni di affari con una PEP. Non esiste neanche una qualche altra regolamentazione o linea guida applicabile alle attività e professioni non-finanziarie designate che si occupi di queste questioni.

Inoltre, poiché la legge Antiriciclaggio ancora non si applica alle attività e professioni non-finanziarie designate, queste attività e professioni non si preoccupano di monitorare le loro transazioni e relazioni in caso di eventuale riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo.

Raccomandazioni e commenti

Le autorità dovrebbero garantire che per legge, regolamento oppure attraverso altri mezzi coercitivi, alle attività e professioni non finanziarie designate sia richiesto di porre attenzione particolare a tutte le grandi transazioni complesse e insolite, e a tutti i casi insoliti di transazioni, che non hanno evidente scopo economico o scopo palesemente legale. L’ambito e lo scopo di tali transazioni dovrebbero, per quanto possibile essere esaminati, e i risultati essere confermati per iscritto, ed essere resi disponibili per aiutare le autorità competenti ed i revisori di conti.

Le autorità dovrebbero garantire che per legge, regolamento oppure attraverso altri mezzi coercitivi, alle attività e professioni non finanziarie designate sia richiesto di porre attenzione particolare alle relazioni e alle transazioni commerciali con persone, comprese società e istituzioni finanziarie, di paesi che non applicano le Raccomandazioni GAFI o lo fanno in modo insufficiente. Ogni qualvolta queste transazioni non hanno evidente scopo economico o scopo palesemente legale, il loro ambito e il loro scopo dovrebbero per quanto possibile essere esaminati, e i risultati essere confermati per iscritto, ed essere resi disponibili per aiutare le autorità competenti.

Le autorità dovrebbero richiedere alle attività e professioni non finanziarie designate di effettuare un controllo costante e approfondito sulle relazioni di affari con una PEP.

Conformità alle Raccomandazioni GAFI		
R.12	Non conforme	Sebbene la legge sia in piedi, non c'è ancora un regolamento di attuazione, e non c'è conformità ai criteri essenziali.
R.16	Non conforme	Sebbene la legge sia in piedi, non c'è ancora un regolamento di attuazione e non c'è conformità ai criteri essenziali.
Comunicazione di transazioni sospette (R.16)		
Descrizione e analisi		
<p>L'obbligo di comunicazione presente nella legge Antiriciclaggio si applicherà pienamente agli Intermediari non finanziari elencati nell'articolo 1 del Decreto Legislativo 374/1999. Le autorità non hanno stabilito una soglia limite di contanti per i commercianti in pietre o metalli preziosi.</p> <p>Poiché il Decreto Legislativo non è stato ancora attuato, l'UIC non ha ricevuto alcuna comunicazione di transazione sospetta da queste figure giuridiche. In conformità con il Decreto Legislativo 56/2004, anche contabili, revisori di conti, consulenti del lavoro, notai ed avvocati saranno tenuti a segnalare le transazioni sospette. Questi professionisti non sono tenuti a comunicare le informazioni che ricevono da uno dei loro clienti e tanto meno sono tenuti a comunicare le informazioni che ottengono sul conto dei loro clienti nel corso dell'accertamento della posizione legale o nel difendere o rappresentare questi in giudizio. Questo include anche la consulenza per promuovere o evitare un procedimento giudiziario, sia che queste informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo tali procedimenti.</p> <p>Come nel caso di tutte le altre figure giuridiche tenute alla comunicazione, una volta che il Decreto Legislativo sarà stato attuato, alle attività e professioni non-finanziarie designate sarà proibito rivelare ad altri se non all'Ufficio Italiano dei Cambi le comunicazioni relative a transazioni sospette (articolo 3.8 della Legge Antiriciclaggio). Questa proibizione di diffondere informazioni riservate ("tipping off") si riferisce solo alle comunicazioni fatte e sembra non essere riferita agli ulteriori dati ed informazioni che l'UIC potrebbe acquisire dalle figure tenute alla comunicazione in conformità con l'articolo 3.4(c). La violazione del "tipping off" è sanzionata dall'articolo 5.6 della Legge Antiriciclaggio con la detenzione per un periodo tra i sei mesi ed un anno e una ammenda tra i 10 milioni ed i cento milioni di lire / Euro 5.165 – Euro 51.645.</p> <p>Le attività e professioni non-finanziarie designate non sono protette per legge dalla responsabilità civile e penale per l'infrazione di qualsiasi restrizione relativa alla diffusione di notizie. Si intende provvedere ad una protezione esplicita per contabili, revisori di conti, consulenti del lavoro, così come per notai ed avvocati nell'ambito del progetto di regolamento che è stato emesso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze allo scopo di dare attuazione al Decreto Legislativo 56/2004. Comunque questo non fornirà protezione legale sufficiente così come raccomandato in conformità ai criteri Essenziali 14.1.</p> <p>Gli articoli 3bis 1 e 2 della legge Antiriciclaggio garantiscono che l'identità dell'impiegato non può essere resa nota se non dietro ordine dell'autorità giudiziaria. I professionisti sono dell'opinione che questa protezione sia sufficiente.</p>		
Raccomandazioni e commenti		
<p>Le autorità sono esortate a dare attuazione con sollecitudine al Decreto Legislativo che prevede la comunicazione di transazioni sospette da parte delle attività e professioni non-finanziarie designate. Esse dovrebbero anche emettere la necessaria disposizione legale allo scopo di riconoscere protezione legale dalla responsabilità civile e penale alle attività e professioni non-finanziarie designate che comunicano in buona fede i loro sospetti all'UIC.</p>		
Conformità alle Raccomandazioni GAFI		
R.16	Non conforme	Sebbene la legge sia in piedi, non c'è ancora una regolamento di attuazione, e non c'è quindi conformità con i criteri essenziali.
Controlli interni, adempimento & verifica (R.16)		
Descrizione e analisi		
<p>Il progetto di regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze per dare attuazione al Decreto Legislativo 374/1999 per le attività commerciali non finanziarie indica (in qualche misura) le procedure di controllo interno. Tuttavia, il progetto di regolamento per il Decreto Legislativo 56/2004 per i professionisti non si indirizza verso questi argomenti.</p>		

Poiché i requisiti dell'antiriciclaggio ancora non si applicano alle attività e professioni non finanziarie designate, le rispettive attività finanziarie e professioni non hanno stabilito alcuna procedura, linea di condotta e controlli interni per conformarsi alla legge Antiriciclaggio.

Per quanto riguarda le professioni che hanno ordini nazionali e regionali che al momento già forniscono addestramento e seminari, i requisiti della legge Antiriciclaggio diventeranno molto verosimilmente parte di questo addestramento e di questi seminari.

Raccomandazioni e commenti

Le autorità dovrebbero far sì che tutte le attività e professioni non-finanziarie designate siano tenute a stabilire procedure, linee di condotta e controlli interni per prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Le attività e professioni non-finanziarie designate dovrebbero essere tenute anche a predisporre un programma per l'addestramento degli impiegati oppure ad avere qualche altro accesso all'addestramento (obbligatorio) fornito da ordini ed associazioni oppure dalle autorità.

Conformità alle Raccomandazioni GAFI

R.16	Non conforme	Sebbene la legge sia già in piedi, non c'è ancora un regolamento di attuazione, e non c'è alcuna conformità ai criteri essenziali
-------------	--------------	---

Regolamentazione, sorveglianza e controllo (R.17, 24-25)

Descrizione e analisi

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze non ha ancora alcuna indicazione su come e a quale agenzia verrà delegata la vigilanza di tutte le attività e professioni non finanziarie designate.

Sebbene il Ministero dell'Economia e delle Finanze non abbia ancora deciso chi saranno gli incaricati di vigilare sulle attività e professioni non finanziarie designate, in conformità con l'articolo 5.10 della Legge Antiriciclaggio, la Guardia di Finanza sarà l'autorità competente al fine di verificare la conformità agli obblighi antiriciclaggio. La Guardia di Finanza prevede che con l'attuazione dei Decreti Legislativi 374/1999 e 56/2004 l'ambito del suo incarico di vigilanza sarà esteso a molte figure giuridiche, il numero totale delle quali non è ancora noto. Attualmente si sta preparando per questa sfida. Poiché la maggior parte di queste figure è già sotto il suo controllo in conformità ad altre leggi, la Guardia di Finanza sta considerando di affidare alle circa 20.000 persone già impegnate nelle ispezioni fiscali anche le ispezioni anti-riciclaggio.

La Guardia di Finanza prevede di concentrare le sue ispezioni tenendo conto del numero di comunicazioni di transazioni sospette (STR) che riceverà attraverso l'UIC, da queste nuove figure giuridiche.

Attualmente la Guardia di Finanza ha bisogno dell'autorizzazione del pubblico ministero per accedere ai locali di avvocati, contabili e notai. Comunque, una volta perfezionati i Decreti Legislativi 374/1999 e 56/2004, la Guardia di Finanza non avrà bisogno di tale autorizzazione per accedere ai locali di questi professionisti.

Contabili, notai e avvocati

Contabili, notai e avvocati hanno tutti ordini professionali nazionali, regionali o locali. Gli ordini regionali sono soggetti agli ordini nazionali. Il Ministero di Grazia e Giustizia ha un ruolo di vigilanza in relazione al funzionamento degli ordini nazionali.

Questi ordini professionali hanno un ruolo di vigilanza in relazione a tutte le attività dei professionisti. Gli ordini regionali delle professioni controllano tutte le attività dei loro membri, che secondo alcuni di tali ordini includerebbero in futuro l'antiriciclaggio e la lotta al finanziamento del terrorismo. In genere, gli ordini regionali sottopongono un professionista ad ispezione solo quando ricevono un reclamo da parte del pubblico o da parte di colleghi. Poiché questi ordini sono enti pubblici, essi dovranno comunicare ogni violazione dei requisiti legali alle autorità giudiziarie. Gli ordini hanno la responsabilità delle azioni disciplinari nei confronti dei loro membri.

Per i contabili, ci sono tre tipi di sanzioni che possono essere adottate dall'ordine regionale: una nota scritta, la sospensione, la cancellazione dall'ordine.

Nel corso della redazione del Decreto Legislativo 56/2004, gli ordini locali e gli ordini nazionali degli avvocati hanno rifiutato di espletare qualsiasi funzione di vigilanza a questo proposito. Comunque, l'ordine nazionale degli avvocati presume che l'antiriciclaggio sarà incluso nel loro codice di condotta, fondato su norme consuetudinarie (vincolanti). In quel caso, l'ordine può assumere decisioni autonome sulle sanzioni per violazioni professionali in relazione alla violazione della legge Antiriciclaggio. Le sanzioni, che possono consistere nella sospensione o nella cancellazione dall'ordine, sono adottate dagli ordini locali. Gli avvocati possono fare appello all'ordine nazionale, e contro il giudizio dell'ordine nazionale è possibile fare appello alla Corte Costituzionale.

L'ordine dei notai, dopo aver ascoltato il notaio, se necessario comunicherà il caso al pubblico ministero. Il tribunale civile emetterà quindi una sentenza. Ci sono alcuni dubbi in merito all'efficacia di questo procedimento.

Casinò

La legge italiana in linea generale vieta il gioco d'azzardo e l'apertura di case di gioco, e prevede che le violazioni siano punibili secondo gli articoli 718-722 del codice penale. Tuttavia, l'apertura di quattro casinò è stata permessa in passato per mezzo del Regio Decreto n. 2448/1927 (Sanremo); R.D.L. n. 201/1933 (Campione); R.D.L. 1404/1936 (Venezia); Leggi 1065/1971 e 690/1981 (Saint Vincent). L'ente pubblico competente per l'autorizzazione dei casinò è il Ministero degli Interni, Direzione Generale dell'Amministrazione Civile – Divisione Enti Locali – Sezione 3. Questo ufficio, comunque, non effettua alcuna ispezione in merito al controllo di conformità con i requisiti antiriciclaggio.

I casinò sono soggetti agli obblighi antiriciclaggio in conformità al Decreto Legislativo 374/1999, articolo 1.1(i). Comunque, poiché questo Decreto Legislativo non è stato ancora attuato, i quattro casinò non devono identificare i loro clienti, né tenere registri, o comunicare i loro sospetti all'UIC.

Linee guida

L'UIC sta attualmente mettendo a punto una serie di indicatori per le attività e professioni non finanziarie designate che dovrebbero permettere loro di identificare più facilmente le transazioni sospette.

Sanzioni

Oltre alle sanzioni che gli ordini professionali possono applicare, a tutte le attività e professioni non finanziarie designate saranno applicate le sanzioni generali della legge Antiriciclaggio (così come descritto sopra, con il sistema di vigilanza e sorveglianza delle istituzioni finanziarie).

Raccomandazioni e commenti

Le autorità sono esortate a designare i supervisori per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo per tutte le attività e professioni non finanziarie designate ed a garantire che questi supervisori abbiano poteri adeguati per verificare l'adempimento ai requisiti di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, comprese le procedure interne..

Compliance with FATF Recommendations

R.17	Non conforme	Il sistema di sanzioni per le attività e professioni non finanziarie designate non è stato ancora attuato.
R.24	Non conforme	I Casinò ed altre attività e professioni non-finanziarie designate non sono controllati per l'antiriciclaggio
R.25	Non conforme	Non sono state emesse le linee guida nei confronti delle attività e professioni non-finanziarie designate

Altre attività commerciali e professioni non-finanziarie – Moderne tecniche di transazione sicura (R20)

Descrizione e analisi

Il Decreto Legislativo 374/1999 estende gli obblighi antiriciclaggio ad altre professioni ed attività oltre quelle indicate dalle Raccomandazioni GAFI, in particolare al trasporto di contante, al commercio di antichità, alla gestione di case d'asta e gallerie d'arte, a fabbricazione, mediazione e commercio di oggetti preziosi (inclusi export ed import), alla fabbricazione di oggetti preziosi da parte di imprese artigiane e ai consulenti del lavoro. Non ci sono ulteriori informazioni in merito a quali commercianti in oggetti preziosi questo Decreto Legislativo dovrebbe essere applicato.

Nonostante il fatto che il Decreto Legislativo non sia stato ancora attuato, sembra che le autorità, abbiano posto attenzione ad applicare le Raccomandazioni GAFI ben al di là del gruppo delle attività e professioni non finanziarie designate indicato. Comunque non è chiaro se questo è stato fatto sulla base di qualche analisi di rischio per antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo in questi settori. Per esempio nel caso dei consulenti del lavoro, che di solito prestano la loro consulenza su questioni personali, non sembra che ci siano specifici rischi per riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

L'articolo 1 della legge Antiriciclaggio limita l'uso di contante e di titoli al portatore ad un massimo di euro 12.500. Le transazioni che superano questo ammontare possono essere eseguite solo da

operatori autorizzati, come uffici postali, istituzioni di credito, società finanziarie ed altri enti cui è fatto riferimento nell'articolo 4 di questa Legge.		
Raccomandazioni e commenti		
Conformità alle Raccomandazioni GAFI		
R.20	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.

Persone giuridiche e Accordi & Organizzazioni No-Profit

<i>Persone Giuridiche – Diritto di accesso al titolare effettivo della proprietà e alle informazioni di controllo (R.33)</i>		
Descrizione e analisi		
<p>Ci sono tre tipi di persone giuridiche private nella legislazione italiana: associazioni riconosciute (cioè quelle che sono riconosciute come titolari di personalità legale), fondazioni e società di capitali. Le associazioni e le fondazioni sono attive nel settore no-profit mentre le società di capitali si occupano in genere di attività commerciali.</p> <p>Settore no-profit</p> <p>Le associazioni sono parte della categoria più ampia delle organizzazioni no-profit. Esse possono acquisire personalità giuridica se costituite come ente giuridico (divenendo così associazioni riconosciute). Alcune associazioni sono soggette ad uno specifico sistema di registrazione e controllo in relazione alle attività che esercitano (vedi oltre, organizzazioni no-profit, SR VIII.).</p> <p>Le fondazioni sono organizzazioni che stanziavano fondi per scopi sociali. Per istituire le fondazioni deve essere emesso un atto pubblico e, a differenza delle associazioni, il Codice Civile italiano, prevede che siano costituite come ente giuridico.</p> <p>Al fine di essere riconosciute come persone giuridiche, sia le associazioni che le fondazioni devono essere iscritte nel registro delle persone giuridiche tenuto dagli uffici locali del Ministero degli Interni. Il registro contiene tutte le informazioni rilevanti su associazioni e fondazioni, inclusi gli articoli di costituzione in ente giuridico ed i dati di identificazione di fondatori, amministratori e liquidatori.</p> <p>Settore profit</p> <p>Ci sono tre tipi di società di capitali secondo la legge italiana:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Società per azioni – Spa, regolata dagli articoli del Codice Civile dal 2325 al 2451; - Società a responsabilità limitata – Srl, regolata dagli articoli del Codice Civile dal 2472 al 2483; - Società in accomandita per azioni, regolata dagli articoli del Codice Civile dal 2452 al 2471. <p>Il primo tipo è destinato ad essere il più adatto per società che hanno – o progettano di avere – accesso ai mercati di capitali azionari mentre la Srl tende a corrispondere ai bisogni di società la cui proprietà è ristretta. Sebbene la scelta tra queste tre diverse forme associative sia lasciata ai fondatori delle società (non sono stati introdotti parametri quantitativi, quali un numero massimo di azionisti, per definire la distinzione tra Srl e Spa), ci sono alcune disposizioni obbligatorie per le Srl, principalmente, ma non esclusivamente, per scoraggiare l'adozione della forma legale della Srl da parte di aziende con una struttura della proprietà largamente distribuita o senza alcuna relazione fiduciaria tra gli azionisti. Queste disposizioni consentono alle Srl di godere una sostanziale libertà nella scelta della loro organizzazione interna e delle procedure decisionali interne. Le relazioni fiduciarie tra gli azionisti sono divenute di cruciale importanza nelle Srl: la legge può specificare in quali circostanze un azionista può essere escluso dalla società o, al contrario, ha il diritto di ritirarsi.</p> <p>Il capitale sociale complessivo di una Srl è diviso in quote. Non vengono emessi certificati per rappresentare queste quote, e le quote sono trasferibili liberamente, se non altrimenti stabilito nello statuto. Per costituire una Srl è richiesto un atto costitutivo che contenga lo statuto, redatto da un notaio. Lo statuto definisce il capitale sociale complessivo della società e il consiglio di amministrazione. L'atto costitutivo non consente la nomina di un ente pubblico nel consiglio di amministrazione di una società a responsabilità limitata. Il capitale sociale della società deve essere di almeno euro 10.000. La società deve essere registrata presso la locale Camera di Commercio. Generalmente occorre almeno una settimana per costituire una società a responsabilità limitata, ottenerne la registrazione presso la Camera di Commercio e versare il capitale sociale richiesto.</p> <p>La Spa è caratterizzata da una struttura più rigida in confronto a quella della Srl. All'interno di questa forma</p>		

legale aumenta l'importanza delle norme vincolanti rispetto all'accesso ai mercati di capitali azionari. Per le società che hanno accesso ai mercati di capitali azionari (chiamate "Spa aperte" in contrapposizione a quelle "chiuse") specifiche norme vincolanti sono destinate a regolare le strutture di proprietà diffusa, allo scopo sia di garantire un effettivo sistema di *governance* interna così come di proteggere gli azionisti di minoranza (e.g. soglie più basse per l'esercizio dei diritti di minoranza, rivelazione obbligatoria degli accordi tra azionisti, regole più rigide per il voto per procura, restrizioni a certe limitazioni del diritto di voto quali il "voto per capitali", etc).

Le società di azionisti, quale che sia la loro forma, sono costituite per atto pubblico redatto da un notaio pubblico, e devono essere registrate nel registro delle imprese. Non c'è un ulteriore controllo da parte delle autorità riguardo all'integrità delle persone che costituiscono la società o all'esattezza delle informazioni fornite. Il Registro, secondo una riforma della costituzione di società del 1993 (legge 580/93), è tenuto dalla locale Camera di Commercio, con il controllo da parte di un giudice. Questo registro è disponibile on-line a livello nazionale attraverso il network InfoCamere, ed include importanti informazioni sulle società e le imprese: stato giuridico, data di costituzione, capitale sociale, codice fiscale, settore di attività, organi collegiali e poteri di rappresentanza, numero degli impiegati, etc. Comprende anche dati circa le variazioni di stato giuridico della società (variazioni nella formazione del consiglio di amministrazione, fallimento, indirizzo, etc.). Sono riportati i dati completi degli amministratori della società, che comprendono il nome, data e luogo di nascita, indirizzo di residenza, data e durata della nomina, come anche quelli di altre persone titolari di funzioni specifiche nella struttura societaria.

Qualsiasi variazione che riguardi gli azionisti dovrà essere dichiarata nell'assemblea degli azionisti e annotata nel registro della società. La società dovrà dichiarare l'elenco degli azionisti alla Camera di Commercio ogni anno a maggio.

La Camera di Commercio conta 1.800.000 società registrate, e 3.500.000 ditte individuali. Le società devono presentare i loro bilanci una volta all'anno e se il bilancio non viene presentato per tre anni la Camera può cancellare la società dal registro.

L'articolo 2355 del Codice Civile contempla la possibilità di azioni al portatore per le società per azioni, come per le società a responsabilità limitata (articolo 2464). Tuttavia, in conformità con il Decreto legge n. 1148/1941, convertito nella legge 96/1942, e con il Decreto del Presidente della Repubblica 600/1973, alle società italiane è proibito emettere azioni al portatore, ad eccezione delle "azioni di risparmio", che non comportano diritti di voto e che possono essere emesse solo da società quotate in borsa, fino ad un massimo del 50% del capitale sociale. Tutte le entità che esercitano attività economiche devono essere registrate nel Registro delle Società istituito in conformità all'articolo 2188 del Codice Civile. Nel caso delle società per azioni l'articolo 2493 del Codice Civile prescrive la pubblicazione dell'elenco degli azionisti così come la pubblicazione dell'elenco delle persone che hanno diritti sui titoli. Questi dati sono resi disponibili al pubblico su richiesta, anche on-line.

Inoltre, nel caso di società quotate in borsa, l'articolo 120 del Testo Unico sull'intermediazione finanziaria impone alle persone che direttamente o indirettamente, anche attraverso un accordo tra azionisti, posseggono più del 2 per cento di una società quotata in borsa, di dichiararlo alla società e alla Consob.

E' quindi disponibile ogni informazione rilevante sul controllo. Sono anche disponibili tutte le informazioni sul titolare effettivo della proprietà, con la possibile eccezione delle azioni di risparmio emesse nella forma al portatore, che rappresentano meno del 2 per cento del capitale della società. Secondo le autorità, tutte le quote di risparmio sono dematerializzate nel Monte Titoli e possono essere trasferite solo mediante una entrata rilevante nei libri tenuti dagli intermediari autorizzati (società finanziarie e banche) che, a loro volta, sono tenuti ad identificare il proprietario delle quote.

Le autorità, quali l'UIC, hanno accesso al database on-line oppure, per grandi richieste, attraverso la Camera di Commercio nazionale. La Camera riceve ogni anno una media di 20 milioni di richieste di informazioni da parte delle autorità.

Raccomandazioni e commenti

Le autorità potrebbero prendere in considerazione misure per garantire che i criminali non possano costituire entità giuridiche, ad esempio eseguendo un controllo di integrità sulle persone che costituiscono una società.

Conformità alle Raccomandazioni GAFI

R.33	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
-------------	----------	--

Accordi legali – Accesso alla proprietà beneficiaria e informazione di controllo (R.34)

Descrizione e analisi

La legislazione italiana non contempla in modo specifico la costituzione di accordi legali come i "trust".

Comunque, riguardo ai “trust”, l’Italia ha ratificato (con la legge 364 del 16 ottobre 1989) la Convenzione dell’Aia del 1 luglio 1985 sulla legge applicabile ai “trust” ed il loro riconoscimento. Essa quindi riconosce che un “trust” che è soggetto alla legge di un governo estero ha effetto legale all’interno del sistema legale italiano. In pratica, i “trust” possono essere creati, in Italia, secondo una legge estera, gli atti del “trust” e le loro firme possono essere autenticati da notai italiani e i fondi dei “trust” possono essere tenuti e/o amministrati da intermediari finanziari italiani. In pratica, gli intermediari finanziari italiani gestiscono effettivamente i “trust” costituiti all’estero.

Comunque, la legislazione italiana non impone alcun obbligo in merito alle informazioni che gli intermediari finanziari che hanno rapporti economici con “trust” esteri devono raccogliere, né propone mezzi alternativi per garantire il tempestivo accesso ad informazioni adeguate, precise ed attuali sul titolare effettivo della proprietà ed il controllo dei “trust” esteri gestiti in Italia. In particolare, l’articolo 2.1 della legge, che impone l’identificazione delle persone per conto delle quali una transazione viene eseguita, può contemplare l’identificazione del “trust” o dell’amministratore, ma non garantisce l’identificazione del costituente o delle persone che esercitano il controllo effettivo sul “trust”, e dei beneficiari finali. In assenza di tale requisito, le autorità non hanno accesso ad informazioni adeguate, precise e tempestive sul beneficiario finale e sul controllo dei “trust” gestiti in Italia.

L’unico riferimento fatto ai “trust” si trova in una circolare del 1996 emessa dalla Associazione Bancaria Italiana. La circolare fornisce alcune indicazioni sulla procedura mediante la quale un membro dovrebbe aprire un conto corrente per un “trust”. Viene raccomandato che la banca debba richiedere l’atto di costituzione del “trust”, ma solo in merito alla parte relativa alla nomina degli amministratori e ai loro poteri e viene richiesto che il titolare del conto debba essere o quello degli amministratori o quello del “trust”. La circolare stabilisce inoltre che non è obbligatorio dichiarare che il conto riguarda un “trust”. Questa circolare non può in nessun modo essere considerata come il fondamento di alcun requisito legale ma offre semplicemente una linea di condotta (che inoltre è insufficiente, come definito dalla Raccomandazione 5).

Raccomandazioni e commenti

Le autorità dovrebbero adottare misure idonee a prevenire l’uso scorretto dei “trust” esteri gestiti in Italia garantendo che ci sia un’informazione adeguata, precisa e tempestiva sul titolare effettivo della proprietà e sul controllo dei “trust” (dichiarati) e che questa informazione possa essere ottenuta in modo tempestivo dalle autorità competenti. In particolare, per consentire la trasparenza e l’accesso tempestivo alle informazioni relative a “trust” esteri gestiti da intermediari finanziari italiani, a questi ultimi dovrebbe essere richiesto, quando trattano fondi dei “trust”, di identificare il costituente, gli amministratori o le persone che esercitano il controllo effettivo sul “trust”, e i beneficiari finali.

Conformità alle Raccomandazioni GAFI

R. 34	Parzialmente conforme	Dovrebbero essere adottate misure per garantire sia la trasparenza dei “trust” esteri gestiti in Italia sia l’accesso a informazioni adeguate, precise e tempestive sul titolare effettivo della proprietà e sul controllo di questi “trust”.
--------------	-----------------------	---

Organizzazioni no-profit (SR.VIII)

Descrizione e analisi

L’articolo 18 della Costituzione riconosce il diritto di libera associazione. Le associazioni non sono tenute ad essere registrate. Comunque, se vogliono acquisire stato giuridico, ricevere donazioni o altri benefici, hanno bisogno di essere registrate.

Le possibili strutture legali per le entità no-profit sono le associazioni, le fondazioni e i comitati.

Tra le entità no-profit, stimate nel numero di 230.000, 156.000 sono associazioni non costituite in ente giuridico, 62.000 sono registrate come associazioni costituite, 5.700 sono nella forma di cooperative sociali, e 3.000 sono fondazioni. Gli altri tipi di associazioni comprendono i comitati.

	Forma	Stato giuridico	Nr. di entità
Settore no-profit Totale 235.232	Associazioni non costituite	No	156.133
	Associazioni costituite	Si	62.231
	Fondazioni	Si	3.077
	Cooperative sociali	Si*	5.674
	Altre forme, compresi i comitati	Se costituite	8.117

Fonte: ISTAT, 2001

* Le cooperative sociali sono in forma di associazioni o fondazioni. Non si tratta di uno stato giuridico a sé.

Le associazioni sono tenute a mantenere registri di contabilità. Alcune delle entità con stato giuridico sono soggette a specifiche misure di controllo, in relazione al tipo di attività che esercitano o allo stato amministrativo o fiscale che desiderano acquisire. La vigilanza generale del settore no-profit è garantita dall'Agenzia per le ONLUS (vedi oltre). Inoltre, misure specifiche sono state adottate per prevenire il possibile uso scorretto del settore no-profit allo scopo di finanziare il terrorismo. La Banca d'Italia ha emesso nel luglio 2003 le linee guida operative relative alle organizzazioni no-profit, che impongono a tutti gli intermediari finanziari di porre particolare attenzione alla qualità degli associati, ai beneficiari e ai paesi di destinazione delle donazioni, così come a possibili incongruenze tra le transazioni e il profilo soggettivo del cliente. La Banca d'Italia ricorda anche l'obbligo di dichiarare immediatamente tutte le transazioni sospette all'UIC. Oltre a ciò, le Organizzazioni no-profit sono soggette all'obbligo generale di trasferire fondi attraverso intermediari finanziari autorizzati per tutti i trasferimenti che superino euro 12.500 e all'obbligo di dichiarare i trasferimenti oltre confine.

I diversi tipi di organizzazioni no-profit sono:

a. Organizzazioni volontarie

Le organizzazioni volontarie sono regolate dalla legge n. 266/1991. Ogni organizzazione che si avvale essenzialmente ed espressamente dei servizi personali, volontari e gratuiti, dei propri membri è considerata una organizzazione volontaria. Le organizzazioni volontarie devono esercitare le loro attività su una base no-profit (inclusi i profitti indiretti) ed esclusivamente a fini di solidarietà. Le organizzazioni volontarie possono adottare la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, compatibilmente con i loro propositi di solidarietà. Le attività di volontariato non possono essere remunerate, e solo le spese concordate in precedenza possono essere rimborsate.

Le Regioni e le Province possono regolare queste istituzioni e tenere registri delle organizzazioni volontarie. La registrazione è un prerequisito per accedere alle donazioni pubbliche e per stipulare convenzioni e per ottenere il riconoscimento di benefici fiscali.

La legge n. 266/1991 ha istituito anche l'Osservatorio nazionale per il settore volontario. L'Osservatorio nazionale, presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e composto dai rappresentanti delle organizzazioni di volontariato, effettua la ricerca e controlla il settore del volontariato.

b. Cooperative sociali

La legge n. 381/1991 ha dato luogo alla creazione di cooperative sociali, avendo come fine quello di perseguire gli interessi della comunità, includendo la promozione degli individui e la loro integrazione sociale, per mezzo di:

- gestione di servizi sociali, medici ed educativi e
- l'esercizio di diverse attività – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate a facilitare l'ingresso di individui svantaggiati nel mercato del lavoro.

Soggette alle regolamentazioni generali sulle cooperative, le cooperative sociali devono essere iscritte al Registro prefettizio delle cooperative, e sono soggette a successiva verifica da parte della Commissione Provinciale di Controllo delle Cooperative (Ufficio territoriale del Governo).

c. Organizzazioni non-governative

Le Organizzazioni non-governative (ONG) che lavorano con i paesi in via di sviluppo sono riconosciute dal Ministero degli Affari Esteri (legge n. 49/1987), che consente loro di ottenere sussidi per le loro attività di cooperazione. Le loro attività comprendono progetti a breve e medio termine nei paesi in via di sviluppo; la selezione, l'addestramento e l'impiego di volontari impegnati in servizi sociali; e l'addestramento dei cittadini dei paesi in via di sviluppo nel loro ambiente locale. Le ONG possono assumere lo stato giuridico di associazioni costituite o non-costituite, di fondazioni o di comitati. Le ONG sono soggette a controlli periodici da parte del Ministero degli Affari Esteri e sono obbligate a fornire al Ministero dettagliati resoconti degli ultimi tre anni allo scopo di dimostrare la corretta gestione dei fondi.

d. Organizzazioni non-lucrative di utilità sociale (ONLUS)

Al fine di godere dei benefici fiscali, le organizzazioni no-profit devono adempiere ai requisiti delle cosiddette

organizzazioni non-lucratrici di utilità sociale (ONLUS), una categoria fiscale introdotta dal Decreto Legislativo 460/1997. Le ONLUS non rappresentano un nuovo tipo di entità legale ma, invece, sono un tipo di entità fiscale alla quale gli operatori no-profit possono appartenere a condizione che soddisfino determinati requisiti legali. Le ONLUS godono di un regime di tassazione più bassa sul reddito e sull'IVA. Esse devono perseguire esclusivamente scopi sociali e le loro attività devono essere esercitate in settori quali assistenza sociale e socio-medica, assistenza sanitaria, beneficenza, istruzione, etc. Le ONLUS registrate sono attualmente 19.000. Finora i registri delle ONLUS sono stati istituiti a livello regionale secondo l'articolo 11 del Decreto Legislativo n. 460/1997. L'Agenzia delle Entrate è responsabile della registrazione delle ONLUS che è effettuata a livello regionale, e dei controlli fiscali. In conseguenza della loro struttura e dei loro fini, le organizzazioni volontarie, le cooperative sociali, e le organizzazioni non-governative sono tutte ONLUS per definizione, e non hanno bisogno di presentare alcuna domanda formale, in conformità all'articolo 10.8 del Decreto Legislativo n. 460/1997.

Le autorità italiane, al fine di dare attuazione alla Raccomandazione Speciale VIII, hanno eseguito nell'ottobre 2004 una revisione dell'adeguatezza e delle leggi e delle regolamentazioni delle organizzazioni no-profit. Questa revisione ha provato che, nonostante le diverse forme, stato giuridico e meccanismi di vigilanza per le organizzazioni no-profit, c'era un adeguato insieme di misure relative alla capacità delle ONP di ricevere e gestire fondi. Inoltre è stato provato che ci sono appropriati meccanismi di controllo per garantire che tali entità non possano essere manipolate allo scopo di finanziare il terrorismo. In particolare le autorità avvertono che, sulla base delle analisi dell'UIC e delle indagini della Guardia di Finanza, c'è un basso rischio di finanziamento del terrorismo nel settore no-profit italiano.

Banca d'Italia

Come parte degli impegni assunti per adempiere alla Raccomandazione Speciale VIII, il Governatore della Banca d'Italia ha emesso nel luglio 2003 delle linee guida operative relative alle organizzazioni no-profit.

Le istituzioni finanziarie e gli intermediari sono esortati in modo particolare ad esaminare attentamente e tempestivamente ogni relazione e operazione contrattuale che possa essere connessa, direttamente o indirettamente, con organizzazioni che dichiarano di esercitare attività no-profit, di beneficenza o socialmente utili, senza essere in grado di provare questa caratteristica. In caso di rilievo di transazioni sospette, queste dovranno essere immediatamente comunicate all'Ufficio Italiano dei Cambi.

Agenzia delle ONLUS

La "Agenzia delle ONLUS", istituita nel 2000, è l'agenzia responsabile di esercitare il controllo su tutte le ONP, a prescindere dal loro stato di ONLUS o meno. Essa ha il potere di emettere linee guida e di redigere la legislazione per il settore no-profit, di conservare dati e statistiche, informare le altre autorità in caso di violazioni degli obblighi esistenti, e confermare la cancellazione dal registro delle ONLUS. L'Agenzia delle ONLUS coopera con il Fisco nella revisione delle condizioni necessarie allo stato di ONLUS. L'Agenzia delle ONLUS ha recentemente avviato un progetto del costo di euro 200.000 per la creazione di un database centralizzato, che raccolga informazioni obbligatorie relative a tutte le organizzazioni no-profit costituite in Italia. L'Agenzia delle ONLUS ha finora controllato 1.500 agenzie in merito ai requisiti di idoneità per ottenere lo stato di ONLUS e ha raccomandato lo scioglimento di diverse ONP che non si conformavano alla legge italiana.

Ufficio Italiano dei Cambi

Gli intermediari finanziari devono tempestivamente comunicare ogni transazione eseguita da ONP che sospettino impieghi denaro, beni o oggetti illegali. Le comunicazioni di transazioni sospette relative alle ONP sono trattate come quelle per gli individui e mandate alla Guardia di Finanza per le indagini. L'UIC può avere accesso, su richiesta, al database delle autorità fiscali dove vengono raccolti le dichiarazioni d'imposta sul reddito ed i bilanci delle ONP registrate.

L'UIC ha recentemente avviato una collaborazione con l'Agenzia delle ONLUS, e coopera con la Guardia di Finanza per quanto riguarda gli obblighi degli intermediari finanziari. Tra aprile 2004 e aprile 2005, delle 350 transazioni per le quali l'UIC ha riconosciuto la possibilità che potessero essere connesse al finanziamento del terrorismo, 26 riguardavano associazioni e 4 riguardavano ONLUS.

Agenzia delle Entrate

L'Agenzia delle Entrate esplica tutte le funzioni relative all'amministrazione, l'accertamento e la raccolta delle tasse. Essa esegue le verifiche di tutte le organizzazioni no-profit, inclusi gli enti non commerciali e le ONLUS, così come le verifiche che riguardano le caratteristiche necessarie per ottenere la qualificazione di ONLUS.

L'Agenzia è responsabile della registrazione delle ONLUS; al 31 dicembre 2004 erano state registrate 19.000 ONLUS. Nel caso di non conformità, le conseguenze possono comprendere il recupero di tasse, interessi e sanzioni, come anche la cancellazione dell'organizzazione dal registro delle ONLUS, dopo consultazione con l'Agenzia delle ONLUS. Nel caso di un reato penale, l'Agenzia è tenuta a riferire all'autorità giudiziaria. Nel 2004, circa 1.700 ONP sono state soggette ad un effettivo controllo fiscale da parte dell'Agenzia e della Guardia di Finanza, mentre approssimativamente 10.000 ONLUS sono state sottoposte a controlli formali.

Guardia di Finanza

Poiché hanno competenza in questioni economiche e finanziarie e sono coinvolte in modo specifico nella lotta contro l'economia illegale, le attività di indagine della Guardia di Finanza hanno rivelato che le organizzazioni no-profit sono frequentemente usate per esercitare attività imprenditoriali sebbene siano loro concessi i benefici fiscali relativi alle ONLUS. In casi eccezionali, esse nascondono attività criminali di natura molto più seria.

Nel 2003 sono stati eseguiti 266 controlli su varie entità che operano nel settore no-profit e 64 nel 2004. Questi controlli hanno evidenziato casi di frode, appropriazione indebita, gioco d'azzardo, usura, e falsificazione di documenti.

Raccomandazioni e commenti

Conformità alle Raccomandazioni GAFI

RS.VIII	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
----------------	----------	--

Cooperazione nazionale e internazionale

Cooperazione nazionale e coordinamento (R.31)

Descrizione e analisi

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è secondo la legge responsabile di coordinare le politiche del Governo contro il riciclaggio di valuta e contro il finanziamento del terrorismo.

Coordinamento in generale delle autorità di polizia

Il Ministero degli Interni (Dipartimento di Pubblica Sicurezza) è responsabile del coordinamento degli sforzi volti a far rispettare la legge delle cinque forze di polizia nazionali: Polizia di Stato (Ministero degli Interni), Carabinieri (Ministero della Difesa, e Ministero dell'Interno per le funzioni relative all'imposizione della legge), Guardia di Finanza (Ministero dell'Economia e delle Finanze), Polizia Penitenziaria (Ministero di Grazia e Giustizia), e Corpo Forestale (Ministero dell'Agricoltura). Questo coordinamento è garantito dall'Ufficio per la pianificazione e il coordinamento delle Forze di Polizia. Le diverse forze di polizia continuano a riferirsi al Ministero dell'Interno per l'adempimento degli incarichi relativi all'inosservanza della legge, e al pubblico ministero competente nei casi di indagini criminali. Questo coordinamento sembra funzionare bene.

Crimine organizzato

Il Consiglio Generale per la Lotta alla criminalità organizzata è stato istituito dal Decreto Legge n. 345 (Articolo 1) il 29 ottobre 1991. Questo ente, istituito presso il Ministero dell'Interno, è presieduto dal Ministro. I suoi membri sono il Capo della Polizia, il Comandante Generale della Guardia di Finanza e il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, il Capo della Direzione Investigativa Antimafia, ed inoltre i Direttori dei servizi segreti civili e militari – SISDE e SISMI.

Il Consiglio Generale ha la responsabilità di sviluppare strategie anticrimine e attività investigative, distribuendo gli incarichi tra le diverse forze di polizia, in base ad area, campi di attività e tipi di fenomeni criminali; di identificare le risorse ed i mezzi necessari per la lotta contro il crimine organizzato come di verificare i risultati con regolarità.

Finanziamento del terrorismo

Il Comitato di Sicurezza Finanziaria, presieduto dal Direttore Generale del Tesoro (Ministero dell'Economia e delle Finanze), e comprendente rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia, della Banca d'Italia, dell'Ufficio Italiano dei Cambi, della Consob, della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, della Direzione Investigativa Antimafia, e

della Direzione Nazionale Antimafia, coordina le attività operative relative alla Lotta contro il Finanziamento del Terrorismo, comprese le designazioni proposte alle liste ONU e EU. Questo ente ha la capacità giuridica di ricevere dalle autorità giudiziarie informazioni utili per proteggere il sistema finanziario dagli abusi connessi al finanziamento del terrorismo. I Servizi Segreti non partecipano direttamente a questo Comitato, ma utilizzano le autorità di polizia come loro canale di comunicazione, oppure trattano direttamente con i Ministeri interessati.

Riciclaggio di valuta

Un comitato equivalente è stato istituito dalla legge per coordinare le azioni per l'antiriciclaggio, ma non è mai stato formalmente costituito. Invece un comitato istituito per Decreto Ministeriale (il Comitato Antiriciclaggio) si riunisce a livello operativo, presieduto dal Direttore Generale per la Prevenzione dei Reati Finanziari e comprendente rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Ufficio Italiano dei Cambi, della Guardia di Finanza e della Banca d'Italia. Ha emesso approssimativamente 100 pareri legali e linee guida sull'applicazione della legislazione antiriciclaggio.

Comunque, non c'è alcun meccanismo di coordinamento con altri enti preposti a far rispettare la legge ed altre autorità di vigilanza, e con il settore privato, né a livello politico né a livello operativo. Tenendo conto che la creazione di comitati o commissioni è una questione che richiede cautela, perché possono trasformarsi in attività meramente burocratiche o formali, l'esperienza in altri paesi ha mostrato che la creazione di enti nazionali comprendenti tutte le agenzie coinvolte nell'antiriciclaggio e nella lotta al finanziamento del terrorismo come anche i rappresentanti del settore finanziario e delle attività e professioni non-finanziarie designate ha aiutato a costruire consenso e apprezzamento circa lo sviluppo di una strategia nazionale e l'istituzione di misure di controllo, e fornisce un forum per discutere le difficoltà di adempimento e condividere le esperienze tra i professionisti e le agenzie coinvolte. Il successo del Comitato di Sicurezza Finanziaria nelle questioni relative al finanziamento del terrorismo è un esempio da seguire per le questioni che riguardano l'antiriciclaggio. I valutatori del FMI sono stati informati che sarebbe stata dedicata considerazione particolare al miglioramento del coordinamento delle attività relative all'antiriciclaggio, tenendo conto del successo del Comitato di Sicurezza Finanziaria. Questo sarebbe uno sviluppo molto positivo. Si dovrebbe tenere presente che il settore privato dovrebbe essere associato in una forma o in un'altra, forse attraverso la creazione di un gruppo di lavoro sul settore privato.

Raccomandazioni e commenti

Sebbene esistano meccanismi informali di coordinamento nelle attività relative all'antiriciclaggio e alla lotta al finanziamento del terrorismo, e sembrano funzionare relativamente bene, si raccomanda di migliorare il coordinamento nelle attività relative all'antiriciclaggio, sulla base dell'esperienza favorevole del Comitato di Sicurezza Finanziaria, e di includere, come parte del processo consultivo del Comitato e del coordinamento antiriciclaggio, rappresentanti delle attività e delle professioni interessate per garantire il loro coinvolgimento a vari livelli nella progettazione e nell'attuazione di misure preventive e coercitive.

Conformità alle Raccomandazioni GAFI

R. 31	Per lo più conforme	Dovrebbe essere istituito un meccanismo di coordinamento nazionale tra corpi politicamente decisionali, agenzie di vigilanza e autorità di polizia per le attività relative all'antiriciclaggio e dovrebbe coinvolgere anche il settore privato.
--------------	---------------------	--

Le Convenzioni e le Risoluzioni Speciali dell'ONU (R. 35 & RS. I)

Descrizione e analisi

Una legge per la ratifica della Convenzione di Palermo è dal 2003 in attesa di essere approvata dal Parlamento. L'Italia è parte contraente di tutti gli altri strumenti internazionali relativi all'antiriciclaggio e all'antiterrorismo. Come indicato a proposito della criminalizzazione del finanziamento del terrorismo (SR.II), i reati in materia di terrorismo secondo la legge italiana non corrispondono esattamente al reato definito nella Convenzione sul Finanziamento del Terrorismo e nella RS. II perché richiedono l'associazione con una organizzazione terrorista. In alcuni casi questo potrebbe avere come risultato una mancata sanzione di un atto di criminalità doppia, con la conseguente incapacità di estradare o fornire assistenza legale reciproca.

La lista del Consiglio di Sicurezza contenuta nella Risoluzione 1267 e le sue successive risoluzioni sono automaticamente incorporate nella legge nazionale e sono vincolanti per le entità regolate, secondo le autorità italiane, dalla Posizione Comune UE 2002/4502 e dalla Regolamentazione 881/2002. La Risoluzione ONU 1373 è resa efficace dalla Posizione Comune 2001/931 CFSP e dalla Regolamentazione CE 2580/2001. La legislazione è stata progettata per fare in modo che l'autorità legale per le istituzioni regolate possa adeguarsi a tali liste in modo più chiaro. L'Italia ha presentato sei proposte per l'inclusione di 67 individui nella lista della Risoluzione 1267 e ha proposto le designazioni alla lista UE secondo la Risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza nel 2002 e nel 2004.

Raccomandazioni e commenti		
L'azione legislativa, come sostenuto a proposito della Criminalizzazione del finanziamento del terrorismo, può essere necessaria per perfezionare pienamente la convenzione sul finanziamento, e l'adozione della Convenzione di Palermo è attesa da tempo.		
Conformità alle Raccomandazioni GAFI		
R. 35	Parzialmente conforme	Convenzione di Palermo non ancora ratificata.
SR. I	Per lo più conforme	Convenzione Internazionale per la Repressione del Finanziamento del Terrorismo (1999) non completamente perfezionata nella definizione del reato
Assistenza legale reciproca (R.32, 36-38, RS. V)		
Descrizione e analisi		
<p>La legge italiana consente l'assistenza internazionale sulla base del rispetto reciproco in assenza di accordi o di disposizioni espliciti. Esiste un certo numero di accordi di cooperazione internazionale, come riferito dall'Italia nei suoi rapporti al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, sebbene essi non siano necessariamente specifici rispetto all'antiriciclaggio o alla lotta al finanziamento del terrorismo, così come la partecipazione dell'Italia a molti accordi del Consiglio d'Europa, compresi quelli sui Proventi della Criminalità e sulla Repressione del Terrorismo. L'Italia è membro del Patto di Schengen, ma durante la valutazione essa ha adottato una legge che recepisce la procedura del "Mandato di Cattura Europeo". Dati statistici forniti dal Ministero della Giustizia indicano che l'Italia è assai attiva e cooperativa nel campo della assistenza legale reciproca. Il tempo necessario ad esaminare una nuova richiesta di assistenza reciproca è normalmente una questione di mesi dal ricevimento alla trasmissione delle informazioni richieste, e di circa un anno per le richieste di estradizione. Sulla base di quanto riferito dalle autorità competenti, tra gennaio 2000 e novembre 2005, l'Italia ha ricevuto 251 richieste di assistenza legale reciproca nel campo dell'antiriciclaggio e 117 nel campo del finanziamento del terrorismo. Nello stesso periodo l'Italia ha richiesto assistenza da giurisdizioni estere in 197 e in 84 casi rispettivamente.</p> <p>L'Italia pone poche condizioni per la concessione di assistenza reciproca, come indica il fatto che nessuna richiesta è stata respinta negli anni dal 2001 al 2003. La doppia criminalità non è richiesta se non è prevista da un accordo specifico. Le leggi nazionali consentono una risposta efficace e tempestiva alle richieste estere di identificazione, congelamento, sequestro e confisca di beni di proprietà, proventi e mezzi derivanti da riciclaggio di valuta, finanziamento del terrorismo ed altri reati presupposti. La divisione del patrimonio è prevista in alcuni accordi internazionali, ma un fondo fiduciario, secondo quanto suggerito nella Convenzione di Palermo, non è ancora stato istituito.</p> <p>L'Italia ha una vasta rete di accordi internazionali per la reciproca assistenza e lo scambio di informazioni, che comprendono anche quelli con altre Unità di Intelligence Finanziaria (FIU) come descritto precedentemente (21 di tali accordi e appartenenza al Gruppo di Egmont e FIUNET). Il suo adempimento delle richieste di assistenza reciproca dimostra che non impone restrizioni eccessive, ed è capace di offrire un ampio campo di assistenza, compresa la coercizione giudiziaria, per l'indagine, i risultati probatori, e il sequestro e la confisca dei beni. Il segreto fiscale non è una base legale per il rifiuto di una richiesta, ed il segreto professionale si applica solo in circostanze limitate, quando la rivelazione è necessaria per fornire una difesa legale ad un cliente.</p>		
Raccomandazioni e commenti		
Nessuno		
Conformità alle Raccomandazioni GAFI		
R. 32	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
R. 36	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
R. 37	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
R. 38	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
RS. V	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
Estradizione (R. 32,37 & 39, & RS. V)		
Descrizione e analisi		
<p>Il riciclaggio di valuta ed il finanziamento del terrorismo sono entrambi reati per i quali è prevista l'extradizione. Nel 2002 15 richieste di estradizione in uscita erano collegate ai proventi della criminalità, ma negli anni dal 2001 al 2004 sono state ricevute relativamente poche richieste di estradizione per riciclaggio di valuta, e nessuna richiesta per finanziamento del terrorismo è stata riferita né tra quelle ricevute né tra quelle richieste. Di sette richieste in entrata per antiriciclaggio, tre sono state rifiutate. L'Italia non sembra avere motivi ampi o irragionevoli per il rifiuto dell'extradizione. Tra gennaio 2000 e novembre 2005 l'Italia ha ricevuto 8 richieste di estradizione in materia di riciclaggio e 2 in materia di terrorismo. Nello stesso periodo l'Italia ha richiesto</p>		

assistenza da giurisdizioni estere in 22 e in 5 casi rispettivamente, come riferito dalle autorità.

Nei tribunali italiani possono essere perseguiti sia i cittadini italiani che i cittadini stranieri. Il principio di nazionalità permette il procedimento giudiziario dei cittadini per reati commessi in un altro paese. Secondo il principio "aut dedere aut judicare", anche un cittadino straniero può essere perseguito se l'azione giudiziaria è richiesta dal Ministero della Giustizia, se la persona si trova nel territorio italiano, e se l'estradizione non è stata concessa.

Il rapporto dell'Italia del 20 dicembre 2002 al Comitato Antiterrorismo dell'ONU chiarisce che mentre la Costituzione Italiana proibisce l'estradizione per i reati politici, la giurisprudenza stabilisce che i gravi atti di terrorismo non costituiscono reati politici. Questo stesso risultato è espressamente raggiunto nella Convenzione sul bombardamento terrorista del 1997, nella Convenzione sul Finanziamento del Terrorismo del 1999 e in altri accordi internazionali ai quali l'Italia partecipa.

Raccomandazioni e commenti

Sebbene durante la valutazione l'Italia abbia adottato soltanto il Mandato di Cattura Europeo, sotto molti altri aspetti è stata capofila nel conseguire una cooperazione internazionale flessibile.

Conformità alle Raccomandazioni GAFI

R. 32	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
R. 37	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
R. 39	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
RS. V	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.

Altre forme di Cooperazione Internazionale (R.32 & 40, & SR.V)

Descrizione e analisi

Cooperazione internazionale da parte della Financial Intelligence Unit

In conformità con l'articolo 3.10 della Legge 197/1991, l'Ufficio Italiano dei Cambi può scambiare informazioni riguardanti transazioni sospette con analoghe autorità di Stati esteri che perseguono gli stessi obiettivi, a condizione di reciprocità anche in merito alla riservatezza delle informazioni. Questo concetto è rinforzato dall'articolo 5.2 del Decreto Legislativo 56/2004 che stabilisce che l'Ufficio Italiano dei Cambi può scambiare informazioni e cooperare con le autorità competenti di stati esteri che perseguono gli stessi fini, anche oltre gli accordi specifici (*memoranda of understanding*).

Sebbene la FIU non abbia bisogno di un accordo specifico per la cooperazione internazionale, la FIU italiana ha 21 accordi specifici con controparti estere allo scopo di facilitare lo scambio di informazioni. Quando l'Ufficio Italiano dei Cambi si occupa di una richiesta da parte di una FIU estera, può richiedere informazioni alla Guardia di Finanza e alla DIA per completare la richiesta. L'UIC scambia continuamente informazioni con altre FIU e in generale ha un livello molto alto nel fornire risposte rispetto alle informazioni fornite al GAFI da altri paesi membri.

L'UIC è membro del Gruppo Egmont, e dal 1999 prende parte al progetto FIU.NET (FIU.NET è un network in cui lo scambio di informazioni avviene su una base multilaterale all'interno della struttura dell'Unione Europea).

Numero di richieste inviate e ricevute e soggetti coinvolti

Anno	Inviata nr. di richieste/nr. di soggetti	Ricevute nr. di richieste/nr. di soggetti
2001	8/12	102/431
2002	4/28	198/727
2003	44/91	265/813
2004	23/89	176/700
Totale	79/220	884/3323

Cooperazione internazionale delle autorità di controllo

In conformità all'articolo 7 della Legge Bancaria e all'articolo 4 del Testo Unico sulla Intermediazione Finanziaria (Decreto Legislativo 58/1998), la Banca d'Italia e la Consob devono cooperare con le autorità competenti degli stati membri UE scambiando informazioni e in altro modo allo scopo di facilitare l'esecuzione delle loro rispettive funzioni. Le informazioni ricevute dalla Banca d'Italia o dalla Consob non possono essere

trasmesse ad altre autorità italiane senza il consenso dell'autorità che ha fornito le informazioni stesse.

La Banca d'Italia e la Consob possono anche scambiare informazioni con stati che non sono membri della UE. La Banca d'Italia e la Consob possono partecipare ad accordi di cooperazione. La Consob ha partecipato a 31 accordi bilaterali e ha 2 accordi multilaterali. La Banca d'Italia ha accordi formali con 14 paesi della UE e con 4 paesi che non fanno parte della EU. L'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) coopera principalmente a livello UE e ha un accordo.

La Consob ha dichiarato di non avere come compito primario la vigilanza relativa a questioni di antiriciclaggio di denaro e, quindi, negli ultimi anni non ha fatto o ricevuto richieste dirette di informazioni riguardanti questa materia specifica. Comunque, le richieste ordinarie di informazioni potrebbero includere questioni come i requisiti professionali e di integrità di direttori e amministratori, l'integrità di azionisti di maggioranza di (società) di intermediazione finanziaria e la proprietà di società quotate in borsa. In questi campi nel 2004 sono state fatte dalla Consob 8 richieste e 44 ne sono state ricevute; nel 2003 ce ne sono state rispettivamente 24 e 71.

La legge non specifica se le autorità di controllo possono fornire informazioni spontaneamente. Comunque, l'assistenza non richiesta è chiaramente menzionata nella maggior parte degli accordi multilaterali e bilaterali e di cooperazione sottoscritti dalle autorità di controllo, compresi lo IOSCO e il CESR. Inoltre, la Consob ha fornito (e ricevuto) assistenza non richiesta ad altre autorità di vigilanza in diversi casi di *insider dealing* e di fornitura di servizi non autorizzata.

Non ci sono dati statistici disponibili riguardo al numero di richieste inviate o ricevute relative all'antiriciclaggio o alla lotta al finanziamento del terrorismo. Il fatto che le richieste di cooperazione implicino questioni fiscali non è considerato come motivo di rifiuto.

Presso il Ministero degli Affari Esteri non esiste alcun comitato o meccanismo di coordinamento per rilevare quali accordi possano esistere, o per riesaminare il contenuto di accordi conclusi dai diversi Ministeri con controparti estere. Comunque, le autorità di coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del CSF dovrebbero garantire un approccio convergente sulle questioni relative all'antiriciclaggio e alla lotta al finanziamento del terrorismo. L'Italia è coinvolta in diversi campi nella cooperazione internazionale. Inoltre, il Rapporto dell'Italia al Comitato Anti-Terrorismo dell'ONU del 2 gennaio 2002 elenca oltre 20 accordi in vigore con governi esteri sullo scambio di informazioni su terrorismo, crimine organizzato e traffico di droga.

Raccomandazioni e commenti

Conformità alle Raccomandazioni GAFI

R. 32	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
R. 40	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
RS. V	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.

Altre questioni

Dopo quasi 15 anni di sviluppi legislativi e regolamentari nel campo dell'anti-riciclaggio e della lotta al finanziamento del terrorismo la legislazione applicabile alla materia è divenuta estesa e consiste di una varietà di testi, codici, e regolamenti di attuazione, oltre alle linee guida esistenti. Il team del FMI stima che il numero di leggi e regolamenti rivolti ai vari aspetti del regime esistente in materia di antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo sia di circa 60 o 70 testi legislativi, oltre ai progetti di legge e ai regolamenti attualmente in corso di adozione e alle varie linee guida e istruzioni. Questo è il segno della volontà delle autorità di adattare costantemente la struttura legale ai nuovi sviluppi nel campo dell'antiriciclaggio e della lotta al finanziamento del terrorismo, del crimine organizzato e delle questioni di terrorismo, e di acquisire, non appena diventano necessari, nuovi strumenti per rafforzare il meccanismo di antiriciclaggio e di lotta al

finanziamento del terrorismo. Allo scopo di dare alle entità e alle persone chiamate ad uniformarsi agli obblighi dell'antiriciclaggio e della lotta al finanziamento del terrorismo, un ambiente legale più chiaro, e allo scopo di fornire ai professionisti coinvolti nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo uno strumento legale preciso e concentrato, si consiglia vivamente di dare forma dinamica a questa struttura attraverso una revisione approfondita degli strumenti legali e la redazione di un testo unico sull'antiriciclaggio e sulla lotta al finanziamento del terrorismo. Il team di valutazione è consapevole che questo è l'obiettivo delle autorità e che un progetto di "Testo Unico" è attualmente in fase di redazione. Questo sviluppo viene accolto con favore e con la speranza che questo testo unico sia presentato presto per l'adozione da parte del Parlamento.

Tabella 2. Valutazioni di conformità con le Raccomandazioni del GAFI

Le valutazioni di conformità rispetto alle Raccomandazioni GAFI sono fatte secondo i quattro livelli di conformità fissati nella Metodologia 2004 Conforme (C), Per lo più conforme (LC), Parzialmente conforme (PC), Non conforme (NC), o potrebbe, in casi eccezionali, essere contrassegnata come non applicabile (n.a.). Alcune delle Raccomandazioni sono state valutate diversamente nel Rapporto secondo i diversi aspetti del regime di antiriciclaggio valutato. Per esempio, la Racc. 23 è valutata diversamente nella sezione relativa al controllo e nella sezione relativa all'accesso al mercato". La sezione seguente fornisce una valutazione che tiene conto delle diverse valutazioni applicate nelle sezioni rilevanti del rapporto.

Quaranta Raccomandazioni	Valutazione	Sommario dei fattori alla base della valutazione
Sistemi legali		
1. Reato di riciclaggio	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
2. Reato di riciclaggio – elemento mentale e responsabilità societaria	Parzialmente conforme	Nessuna responsabilità penale, amministrativa o civile delle persone giuridiche; le sanzioni (in particolare per le ammende e per le persone giuridiche) dovrebbero essere più adeguate e dissuasive.
3. Confisca e misure provvisorie	Per lo più conforme	L'invalidità delle transazioni dovrebbe essere estesa ai casi di antiriciclaggio; la definizione di beni patrimoniali dovrebbe essere ampliata. Nessun sistema di confisca di beni di valore corrispondente. La confisca di beni in possesso di parti terze non è possibile.
Misure preventive		
4. Leggi di segretezza compatibili con le Raccomandazioni	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
5. Adeguata identificazione e verifica del cliente	Parzialmente conforme	<p>Nessun obbligo né nella legge né nella regolamentazione per: l'identificazione dei clienti riguardo alle transazioni occasionali che consistono in trasferimenti elettronici inferiori al limite di euro 12.500.</p> <p>Nessun obbligo né nella legge né nella regolamentazione di verificare che la persona che dichiara di agire per conto del cliente sia autorizzata a farlo. Nessun obbligo di verificare lo stato giuridico di un cliente che è una persona giuridica.</p> <p>Nessun obbligo nella legge o nella regolamentazione per le istituzioni finanziarie perché adottino misure adeguate per riconoscere la proprietà e la struttura di controllo di una persona giuridica e per determinare chi sono le persone fisiche che effettivamente detengono la proprietà o controllano il cliente; nessun obbligo di identificare e verificare l'identità del costituente, dell'amministratore o della persona che esercita il controllo effettivo sui "trust" e i beneficiari.</p> <p>L'esonero dalla Adeguata Identificazione e Verifica del Cliente riguardo alle banche e alle filiali all'estero non è condizionato all'eventualità che si trovino in giurisdizioni che effettivamente si conformano alle raccomandazioni GAFI.</p> <p>Eccettuati i servizi bancari via telefono ed internet, ed il denaro elettronico, nessun obbligo per una maggiore identificazione e verifica adeguata in situazioni ad alto rischio, e.g. per i clienti non residenti, attività bancaria privata, persone giuridiche e accordi (coalizioni) quali i "trust" o per società che hanno azionisti nominali o azioni nella forma al portatore.</p>

		<p>La possibilità di trasferire in modo anonimo libretti di banca con un saldo fino a 12.500 euro pone una sfida importante per le istituzioni finanziarie di esercitare una costante identificazione e verifica del cliente durante tutta la vita della relazione di affari con il “cliente”.</p> <p>L’effettiva attuazione degli obblighi per l’Adeguata Identificazione e Verifica del Cliente è minata dalla mancanza di azioni di vigilanza e di risorse e di un regime di sanzioni (vedi “Il sistema di vigilanza e sorveglianza”).</p> <p>Dovrebbe essere reso chiaro nella legge che l’identificazione ai fini dell’antiriciclaggio dovrebbe essere basata su un documento affidabile.</p>
6. Persone esposte politicamente	Non conforme	Assenza di obblighi specifici per l’identificazione delle Persone Politicamente Esposte e assenza dell’ approvazione del senior management dell’istituzione finanziaria per intraprendere una relazione commerciale con una PEP.
7. Attività bancaria corrispondente	Non conforme	Assenza di obblighi specifici relativi alle procedure per l’apertura e l’operatività di rapporti bancari corrispondenti oltre confine, soprattutto per quanto riguarda l’acquisizione di informazioni sul rispondente, l’accertamento dei suoi controlli AML/CFT, il conseguimento dell’approvazione da parte del senior management prima di stabilire nuove relazioni di corrispondenza, la documentazione delle rispettive responsabilità, e riguardo ai conti di passaggio, l’assicurazione che il rispondente abbia verificato l’identità e ed eserciti costante identificazione e verifica del cliente sui titolari di conti collegati e sia in grado di fornire l’identificazione del cliente su richiesta del corrispondente.
8. Nuove tecnologie & transazioni non effettuate faccia a faccia	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata
9. Parti terze e mediatori	Parzialmente conforme	<p>Assenza di un obbligo specifico cui le istituzioni finanziarie dovrebbero adeguarsi in modo che le copie dei dati di identificazione e altre importanti informazioni relative ai requisiti di Adeguata Identificazione e Verifica del Cliente siano resi disponibili da terze parti su richiesta e senza ritardo.</p> <p>Requisito insufficiente riguardo alla garanzia che una parte terza che si trova all’estero adempia ai criteri 5.4 e 5.5 della metodologia e sia regolata e controllata in conformità con le Raccomandazioni 23, 24 e 29 del GAFI.</p>
10. Mantenimento dei registri	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
11. Transazioni fuori dal comune	Per lo più conforme	Assenza di obblighi effettivi rispetto agli intermediari finanziari che non sono sottoposti a vigilanza prudenziale.
12. Attività e Professioni non-finanziarie designate – R.5,6,8-11	Non conforme	<p>Sebbene le base legislativa sia in piedi, i regolamenti di attuazione non sono in vigore. Questo provoca più grandi deficienze, specialmente poiché non c’è conformità agli obblighi di identificazione da parte dei settori interessati. I requisiti di identificazione dovrebbero essere basati sulla Raccomandazione del GAFI ed includere misure specifiche per le PEP e la costante adeguata identificazione e verifica.</p> <p>Sebbene la legge sia in piedi, non c’è ancora un regolamento di attuazione, e non c’è alcuna conformità con i criteri essenziali.</p>
13. Comunicazione di transazioni sospette	Parzialmente conforme	<p>La comunicazione di transazioni sospette collegate al finanziamento del terrorismo non è esplicitamente richiesta nella legge.</p> <p>L’obbligo della comunicazione attualmente non è effettivamente osservato da uffici di cambio, banca postale,</p>

		agenti di cambio, società di investimento, “trust company” e compagnie di assicurazione.
14. Protezione e divieto di diffusione di informazioni (tipping-off)	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
15. Controlli interni, conformità & verifica	Per lo più conforme	Nessun requisito esplicito per procedure di protezione nell’assunzione di impiegati. Assenza di una norma su come le istituzioni finanziarie, diverse da quelle che sono sottoposte a vigilanza prudenziale, dovrebbero organizzarsi per conformarsi agli obblighi AML/CFT. Mezzi meno efficaci di imporre le disposizioni relative al controllo interno e all’addestramento previste nel Decalogo, nei confronti delle istituzioni finanziarie diverse da quelle che sono soggette a vigilanza prudenziale.
16. Attività e Professioni non-finanziarie designate – R.13-15 & 21	Non conforme	Sebbene la legge sia in piedi, non c’è ancora un regolamento di attuazione, non c’è alcuna conformità ai criteri essenziali.
17. Sanzioni	Parzialmente conforme	Il sistema di sanzioni non è pienamente efficace, adeguato e dissuasivo. Le entità legali non sono separatamente soggette a tutte le sanzioni per la mancanza di conformità ai requisiti AML/CFT. Il numero delle sanzioni applicate ogni anno per infrazione alle raccomandazioni fondamentali del GAFI è davvero basso in proporzione al numero di entità soggette a questi obblighi. Il sistema di sanzioni per le attività e professioni non-finanziarie designate non è stato attuato.
18. Banche di comodo	Parzialmente conforme	Alle istituzioni finanziarie non è proibito stabilire o mantenere relazioni bancarie di corrispondenza con banche di comodo. Alle istituzioni finanziarie non è proibito stabilire relazioni con corrispondenti istituzioni finanziarie estere che consentono che i loro conti siano usati da banche di comodo.
19. Altre forme di comunicazione	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
20. Altre Attività e Professioni non-finanziarie designate & tecniche di transazione sicure	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
21. Attenzione particolare per i paesi a più alto rischio	Per lo più conforme	Assenza di obblighi effettivi per gli intermediari finanziari che non sono soggetti ai principi fondamentali. Assenza di obblighi di porre attenzione particolare a relazioni e transazioni di affari con persone di paesi inclusi nella lista dei NCCT che non applicano o applicano in modo insufficiente le raccomandazioni GAFI.
22. Filiali estere e società consociate	Parzialmente conforme	Non ci sono disposizioni specifiche che richiedano l’applicazione dei principi AML/CFT alle filiali estere di istituzioni finanziarie a parte quelle di banche o di società consociate estere di cui istituzioni finanziarie italiane detengono la quota di maggioranza. Assenza di obblighi per le sedi estere di istituzioni finanziarie italiane di notificare alle competenti autorità che esse non sono in grado di adempiere ai principi di AML/CFT, quando questo è proibito dalle leggi o dai regolamenti del paese ospite.
23. Regolamentazione, vigilanza e controllo	Parzialmente conforme	Controllo insufficiente / cicli di ispezione sul posto troppo lunghi riguardo ai settori delle agenzie di sicurezza e delle assicurazioni, come anche per gli intermediari finanziari abilitati secondo l’articolo 106 della LB. Poche ispezioni (i.e., solo una) nei confronti di Bancoposta. Lacune nella vigilanza riguardo ai distributori a valle nel settore delle assicurazioni. Riguardo all’ingresso nel mercato e al controllo della proprietà, la raccomandazione è pienamente osservata.
24. Attività e Professioni non-	Non conforme	I Casinò ed altre attività e professioni non-finanziarie designate

finanziarie designate - regolamentazione, vigilanza e controllo		non sono controllati per l'antiriciclaggio.
25. Linee guida e risultati	Parzialmente conforme	Un'informazione di ritorno sistematica non è prevista sotto forma di statistiche o tipologie, ad esempio per mezzo di una comunicazione periodica o di un rapporto annuale. Nessuna norma specifica per guidare l'identificazione di transazioni sospette eventualmente collegate al finanziamento del terrorismo, se non per le attività di trasferimento di denaro e per le ONP. Non sono state emesse linee guida per le Attività e Professioni non-finanziarie designate. Non è fornito un ritorno di informazione preciso alle istituzioni finanziarie.
Misure istituzionali e altre misure		
26. Financial Intelligence Unit	Largamente conforme	L'efficacia del sistema della FIU può essere ostacolata dall'insufficiente selezione delle comunicazioni di transazioni sospette; dovrebbe essere reso possibile l'accesso alle informazioni delle autorità di polizia; alle istituzioni finanziarie non sono forniti una linea di condotta e un preciso ritorno di informazione; le comunicazioni ufficiali non sono rese disponibili per fornire una linea di condotta sugli orientamenti e sulle tipologie.
27. Autorità di polizia	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
28. Poteri delle autorità competenti	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
29. Supervisor	Per lo più conforme	I supervisor non prudenziali sono privi del potere di imporre alcuni obblighi (p.e., controlli interni e addestramento). Nessun potere di sanzionare istituzioni finanziarie (cioè, persone giuridiche) per violazione dei requisiti.
30. Risorse, integrità e addestramento	Per lo più conforme	Mentre la FIU ha un organico adeguato, una parte più ampia delle sue risorse umane dovrebbe essere dedicata alla funzione di analisi. Riguardo all'imposizione della legge, la raccomandazione è pienamente osservata. Le risorse di controllo e di ispezione sul posto, soprattutto in relazione a Consob, ISVAP e alla Guardia di Finanza, non sono sufficienti.
31. Cooperazione nazionale	Per lo più conforme	Dovrebbe essere istituito un meccanismo di coordinamento nazionale tra corpi politicamente decisionali e autorità di polizia, per le attività relative all'Antiriciclaggio e dovrebbe coinvolgere il settore privato.
32. Statistiche	Per lo più conforme	Riguardo alla FIU, riesaminare l'efficacia del meccanismo di comunicazione. Riguardo alle autorità di vigilanza, non esiste una documentazione sistematica delle richieste di assistenza e di come le richieste sono state gestite. Le autorità di polizia e giudiziarie dovrebbero rivedere periodicamente l'efficacia dei sistemi di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.
33. Persone giuridiche – titolari effettivi della proprietà	Conforme	
34. Accordi (coalizioni) legali – titolari effettivi della proprietà	Parzialmente conforme	Dovrebbero essere adottate misure per garantire sia la trasparenza dei "trust" esteri gestiti in Italia sia l'accesso a informazioni adeguate, precise e tempestive sul titolare effettivo della proprietà e sul controllo di questi "trust".
Cooperazione Internazionale		
35. Convenzioni	Parzialmente conforme	Convenzione di Palermo non ancora ratificata.
36. Assistenza legale reciproca	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.

(MLA)		
37. Duplice criminalità	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
38. MLA su confisca e congelamento	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
39. Estradizione	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
40. Altre forme di cooperazione	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
Nove Raccomandazioni Speciali	Valutazione	Sommario dei fattori alla base della valutazione
RS. I Attuare gli strumenti ONU	Per lo più conforme	Convenzione Internazionale per la Repressione del Finanziamento del Terrorismo (1999) non completamente attuata nella definizione del reato
RS.II Criminalizzare il finanziamento del terrorismo	Per lo più conforme	Il reato di finanziamento del terrorismo dovrebbe essere esteso agli atti individuali; il finanziamento dovrebbe essere definito nel codice penale.
RS. III Congelare e confiscare i beni patrimoniali dei terroristi	Per lo più conforme	I diritti delle parti <i>in buona fede</i> dovrebbero essere protetti; dovrebbero essere perfezionati i meccanismi di congelamento dei beni patrimoniali diversi dai conti bancari.
RS.IV Comunicazione di transazioni sospette	Parzialmente conforme	La comunicazione di transazioni sospette su fondi che si presume essere collegati o riferiti o usati per il terrorismo, per atti di terrorismo o da organizzazioni terroriste o da coloro che finanziano il terrorismo non è esplicitamente richiesta nella legge.
RS.V Cooperazione internazionale	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
RS.VI Requisiti AML per i trasferimenti di denaro e valori	Per lo più conforme	Non c'è alcun controllo costante di conformità ai requisiti AML, comprese le procedure interne e l'addestramento, da parte del principale organo di vigilanza. Il limite di euro 12.500 per l'identificazione non consente agli operatori di trasferimenti di denaro di conformarsi alla RS. VII.
RS.VII Norme sul trasferimento elettronico	Non conforme	Assenza di requisiti per garantire che i dati completi del mittente siano inclusi nei messaggi di trasferimento elettronico in partenza e che le istituzioni finanziarie adottino efficaci procedure sulla base del rischio per identificare e gestire trasferimenti elettronici in entrata che non sono completati da numero di conto e informazioni sulla residenza.
RS.VIII Organizzazioni no-profit	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.
RS.IX Corrieri di valuta	Conforme	La raccomandazione è pienamente osservata.

Tabella 3: Piano di azione raccomandato per migliorare la conformità alle Raccomandazioni GAFI

40+9 Raccomandazioni GAFI	Azioni raccomandate (elencate in ordine di priorità)
2. Sistema giuridico e relative misure istituzionali	
Criminalizzazione del riciclaggio di denaro (R.1 & 2)	<p>La responsabilità penale delle persone giuridiche dovrebbe essere sancita dalla legge, o se non è possibile, il riciclaggio di denaro dovrebbe essere aggiunto alla lista dei reati per i quali può essere richiesta la responsabilità amministrativa, come proposto nel disegno di legge di ratifica della Convenzione ONU sul Crimine Organizzato Transnazionale. Comunque, dovrebbero essere stabilite sanzioni più dissuasive.</p> <p>Le ammende stabilite per il riciclaggio di denaro (massimo di 15.493 euro) sono di gran lunga troppo esigue. Per rafforzare l'effetto deterrente delle pene detentive, e per una effettiva sanzione finanziaria, è consigliabile aumentare l'importo massimo delle ammende.</p> <p>Si raccomanda di criminalizzare l'autoriciclaggio, sebbene non sia un requisito secondo la racc. 1 del GAFI nei confronti dei paesi che considerano sia contrario ai principi generali del diritto penale. I paesi con sistemi giuridici simili stanno progressivamente giungendo ad includere l'auto-riciclaggio tra i reati perseguibili. Le autorità giudiziarie e di polizia hanno evidenziato le difficoltà che derivano da questa situazione.</p> <p>Le autorità possono voler prendere in considerazione una semplificazione della lingua nella legge, per offrire una definizione di beni patrimoniali che includa i proventi indiretti del crimine.</p>
Criminalizzazione del finanziamento del terrorismo (RS.II)	<p>La definizione del reato dovrebbe essere resa coerente con quella proposta dalla convenzione del 1999. In alternativa, ci dovrebbe essere una definizione del concetto di "finanziamento", anche riguardo al tipo di fondi e beni patrimoniali che possono essere usati allo scopo di finanziare il terrorismo.</p> <p>La definizione dovrebbe includere il finanziamento di terroristi "individuali" e non essere limitata al finanziamento di associazioni terroriste.</p> <p>Dovrebbero essere previste sanzioni più dissuasive nella struttura della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.</p>
Confisca, congelamento e sequestro dei proventi del crimine (R.3)	<p>Si raccomanda di dare un'ampia definizione dei beni patrimoniali soggetti alla confisca che includa i proventi derivati indirettamente dal reato, o dei beni confusi con i proventi del crimine. Dovrebbe essere considerato un sistema di confisca di beni di valore equivalente (come proposto attualmente proposto nel disegno di legge di ratifica della Convenzione di Palermo). La legge dovrebbe consentire la confisca dei beni, a prescindere che siano posseduti o di proprietà di un imputato o di una parte terza.</p> <p>Le autorità potrebbero prendere in considerazione di estendere il potere di gestire i beni sequestrati, proposta</p>

	<p>dal disegno di legge sul finanziamento del terrorismo, ai casi di beni sequestrati nel corso di una indagine per antiriciclaggio. Un'agenzia per gestire e disporre dei beni sequestrati e confiscati, per antiriciclaggio come per la lotta al finanziamento del terrorismo, rafforzerebbe l'efficienza delle misure di confisca e di sequestro, come avviene in molti altri paesi.</p> <p>Il potere di invalidare transazioni o relazioni di affari su beni che appartengono a persone inserite nelle liste di finanziamento del terrorismo dovrebbe essere esteso alle persone nei confronti delle quali si conduce una indagine per antiriciclaggio.</p>
Congelamento di fondi usati per il finanziamento del terrorismo (RS. III)	<p>Le autorità dovrebbero istituire un sistema di notifica per informare le banche degli aggiornamenti delle liste, rafforzare il meccanismo di controllo per verificare il regolare adempimento delle misure di congelamento e applicare effettivamente le sanzioni ai settori finanziari e non finanziari nel caso di violazione delle regolamentazioni e delle linee guida della CE.</p> <p>Dovrebbero essere istituite procedure per proteggere i diritti delle terze parti <i>in buona fede</i>.</p> <p>Le autorità sono esortate ad adottare le misure definite nel disegno di legge affrontando la questione del congelamento dei beni oltre che dei conti bancari. Questo disegno di legge potrebbe includere anche alcune disposizioni per attuare le procedure già citate.</p>
L'Unità di Informazione Finanziaria e le sue funzioni (R.26, 30 &32)	<p>Il Servizio antiriciclaggio dell'UIC dovrebbe migliorare la sua funzione di filtro ed inviare alle autorità di polizia solo quelle comunicazioni di transazioni sospette (STR) nelle quali il sospetto può essere provato.</p> <p>Per raggiungere questo obiettivo, si raccomanda che all'UIC sia assicurato l'accesso alle informazioni relative alle autorità di polizia durante il processo di analisi, così che possa esercitare una funzione di selezione più efficace. Inoltre si raccomanda che maggiori risorse umane siano dedicate alla funzione di analisi delle STR.</p> <p>Sembrirebbe essere opportuna una valutazione sistematica della qualità delle STR, che richiederebbe la collaborazione dell'UIC, dei servizi di polizia riceventi, e possibilmente della magistratura e del Ministero della Giustizia. Analogamente, sarebbe utile intraprendere un'ulteriore valutazione dell'efficacia del lavoro di analisi fatto dall'UIC.</p>
Autorità di polizia, autorità giudiziarie e altre autorità competenti (R.27, 28, 30 & 32)	Le autorità dovrebbero rivedere l'efficacia delle strategie e delle azioni delle autorità di polizia e giudiziarie.
Corrieri di valuta (RS. IX)	
3. Misure preventive – Istituzioni Finanziarie	
Rischio di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo	
Adeguate identificazione e verifica del cliente (CDD), comprese misure aumentate o ridotte (R. da 5 a 8)	<p>Le autorità dovrebbero estendere i requisiti di adeguata identificazione e verifica del cliente in linea con le Raccomandazioni GAFI nelle aree seguenti.</p> <p>Necessità di estendere nella legge o nei regolamenti le circostanze nelle quali deve essere esercitata la CDD, in particolare per: l'identificazione di transazioni occasionali</p>

	<p>che consistono in trasferimenti elettronici al di sotto del limite di euro 12.500. Per maggior chiarezza, bisognerebbe considerare di rendere obbligatoria l'identificazione e la verifica di ogni cliente quando c'è un sospetto di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.</p> <p>Necessità di stabilire nella legge o nei regolamenti l'obbligo di verificare che la persona che dichiara di agire per conto del cliente abbia l'autorizzazione a farlo. Alle istituzioni finanziarie dovrebbe inoltre essere richiesto di verificare lo stato giuridico di un cliente che è una persona giuridica.</p> <p>Obblighi specifici dovrebbero essere introdotti nella legge o nei regolamenti affinché le istituzioni finanziarie adottino misure adeguate per riconoscere la proprietà e la struttura di controllo che è una persona giuridica e per determinare chi sono le persone fisiche che effettivamente detengono la proprietà o controllano il cliente.</p> <p>L'obbligo nel Decalogo di esercitare una costante identificazione e verifica dovrebbe essere stabilito nella legge o nei regolamenti.</p> <p>L'esenzione dalla CDD nel caso di clienti che siano banche o filiali all'estero dovrebbe essere limitata a quelle che sono situate in giurisdizioni che effettivamente adottano le Raccomandazioni GAFI.</p> <p>Requisiti specifici dovrebbero inoltre essere estesi all'identificazione e alla verifica dell'identità del costituente, dell'amministratore o della persona che esercita il controllo effettivo sul "trust", e dei beneficiari.</p> <p>La necessità di una maggiore identificazione e verifica nelle situazioni a più alto rischio, e.g. per clienti non residenti, attività bancaria privata, persone giuridiche e accordi (coalizioni) quali i "trust" o per società che hanno azionisti nominali o azioni nella forma al portatore.</p> <p>Dovrebbe essere definito il momento opportuno per la verifica dell'identità.</p> <p>Completa identificazione e registrazione delle persone alle quali viene trasferito un libretto al portatore.</p> <p>Ulteriori obblighi specifici dovrebbero essere introdotti per l'identificazione delle Persone Esposte Politicamente, così come l'approvazione della dirigenza di una istituzione finanziaria per intraprendere una relazione commerciale con una PEP.</p> <p>Ulteriori obblighi specifici dovrebbero essere introdotti riguardo alle procedure per l'apertura e l'operatività di rapporti bancari corrispondenti oltre confine, soprattutto per quanto riguarda l'acquisizione di informazioni sul rispondente, l'accertamento dei suoi controlli AML/CFT, l'approvazione da parte della dirigenza, prima di stabilire nuove relazioni di corrispondenza, la documentazione delle rispettive responsabilità, e riguardo ai conti di passaggio (cioè ai conti di corrispondenza usati</p>
--	--

	<p>direttamente da parti terze per effettuare transazioni per proprio conto) l'assicurazione che il rispondente abbia verificato l'identità ed eserciti costante identificazione e verifica del cliente sui titolari di conti collegati e sia in grado di fornire l'identificazione del cliente su richiesta del corrispondente.</p> <p>Necessità di custodire nella legge o nei regolamenti l'evidenza documentale richiesta per la verifica dell'identità.</p>
Affari instaurati su presentazione di parti terze (R. 9)	<p>Le autorità dovrebbero introdurre gli ulteriori seguenti obblighi.</p> <p>Le istituzioni finanziarie dovrebbero adeguarsi in modo che le copie dei dati di identificazione e altre importanti informazioni relative ai requisiti di Adeguata Identificazione e Verifica del Cliente siano resi disponibili dalla parte terza su richiesta senza ritardo.</p> <p>Oltre ad ottenere la certificazione della sede principale, alle istituzioni finanziarie dovrebbe essere richiesto di ottenere dalla parte terza situata all'estero una copia della sua accettazione del cliente e delle procedure di costante CDD e di adeguarsi in modo che la parte terza sia regolata e controllata in conformità alle Raccomandazioni GAFI 23, 24 e 29.</p>
Segretezza o riservatezza dell'Istituzione Finanziaria (R. 4)	
Norme di mantenimento dei registri e di trasferimento elettronico (R.10 & SR.VII)	<p>E' raccomandato che le autorità:</p> <p>Prendano in considerazione la rimozione del limite di euro 12.500 per la registrazione nell'Archivio Unico Informatico delle transazioni effettuate su un conto.</p> <p>Introducano l'obbligo di garantire che i dati completi del mittente siano inclusi nei messaggi di trasferimento elettronico in partenza e che le istituzioni finanziarie beneficiarie adottino efficaci procedure sulla base del rischio per identificare e gestire trasferimenti telegrafici che non sono completati da numero di conto e informazioni di residenza. Inoltre, il limite di euro 12.500 per il quale o oltre il quale sono richiesti l'identificazione del cliente e il mantenimento dei registri dovrebbe essere ridotto a euro 1.000 o eliminato del tutto come si prospetta nella prossima Regolamentazione della UE.</p>
Controllo di transazioni e relazioni (R.11 & 21)	<p>Si raccomanda inoltre che le autorità:</p> <p>Garantiscono che ci siano mezzi effettivi per applicare le disposizioni del Decalogo riguardo agli intermediari finanziari che non sono soggetti a vigilanza prudenziale.</p> <p>Estendano gli obblighi di porre attenzione particolare alle relazioni e alle transazioni di affari con persone di paesi che non applicano o applicano in modo insufficiente le raccomandazioni GAFI.</p>
Comunicazioni di transazioni sospette e altre comunicazioni (R.13-14, 19, 25 & RS.IV)	<p>Le autorità dovrebbero introdurre l'obbligo specifico di comunicare le transazioni sospette, collegate al terrorismo o usate ai fini di atti di terrorismo, da organizzazioni terroriste o da coloro che finanziano il terrorismo.</p>

	<p>Secondo la legislazione italiana, il finanziamento del terrorismo è un reato presupposto del riciclaggio di denaro ed è quindi incluso tecnicamente tra gli obblighi di comunicazione stabiliti dalla legge. Tuttavia la Raccomandazione Speciale IV richiede un diretto obbligo vincolante di comunicare i sospetti sul finanziamento del terrorismo.</p> <p>L'obbligo della comunicazione attualmente non è effettivamente osservato da uffici di cambio, banca postale, agenti di cambio, società di investimento, "trust company" e compagnie di assicurazione. Le rispettive autorità di vigilanza dovrebbero riesaminare questo aspetto più attentamente e tenerlo presente nelle loro ispezioni in loco. L'opzione di una normativa supplementare dovrebbe essere considerata attentamente.</p> <p>Mentre il requisito della comunicazione di transazioni sospette è richiesto per tutte le transazioni, a prescindere dal limite, l'uso di GIANOS nell'attività bancaria e in altri settori (compresa l'applicazione dei limiti per le transazioni) dovrebbe essere riesaminato per garantire che sia usato come un complemento piuttosto che come un sostituto per la vigilanza costante. Inoltre, ci si dovrebbe assicurare che ci siano mezzi effettivi per applicare le disposizioni del Decalogo nei confronti degli intermediari finanziari non sottoposti a vigilanza prudenziale.</p> <p>Le autorità dovrebbero riesaminare l'ambito della protezione legale per la responsabilità civile e penale associata alla comunicazione di transazioni sospette e chiarire nella legge che essa è limitata solo a quelle persone che riferiscono in buona fede.</p> <p>Le autorità dovrebbero introdurre un divieto esplicito di svelare il fatto che è stata fatta una comunicazione all'UIC, o il fatto che l'UIC ha richiesto informazioni supplementari.</p> <p>L'UIC dovrebbe fornire alle entità referenti un'informazione di ritorno sistematica sotto forma di statistiche e tipologie, ad esempio per mezzo di una comunicazione periodica o di un rapporto annuale.</p>
<p>Controlli interni, conformità, verifica & filiali estere (R.15 &22)</p>	<p>C'è necessità di introdurre obblighi per adeguate procedure di protezione nell'assunzione di impiegati. Inoltre, dovrebbe essere sviluppata una più dettagliata normativa su come le istituzioni finanziarie, diverse da quelle sottoposte a vigilanza prudenziale, dovrebbero organizzarsi per conformarsi agli obblighi AML/CFT.</p> <p>Dovrebbero essere anche introdotti requisiti aggiuntivi per garantire ulteriormente che i principi AML/CFT siano applicati da filiali e consociate, detenute a maggioranza, situate all'estero. In particolare, i requisiti dovrebbero estendersi alle filiali estere di altre istituzioni finanziarie (come compagnie di assicurazione e agenzie di sicurezza) e alle consociate, detenute a maggioranza, di istituzioni finanziarie situate all'estero. Inoltre, alle sedi estere di istituzioni finanziarie italiane dovrebbe essere richiesto di notificare alle competenti autorità i casi in cui esse non sono in grado di farlo (osservare i principi di AML/CFT).</p>

Banche di comodo (R.18)	<p>Le autorità dovrebbero proibire alle istituzioni finanziarie di stabilire o mantenere relazioni bancarie di corrispondenza con banche di comodo e di stabilire relazioni con corrispondenti istituzioni finanziarie estere che consentono che i loro conti siano usati da banche di comodo.</p> <p>Dovrebbe essere considerata una più chiara proibizione sulla costituzione di banche di comodo.</p>
Il sistema di vigilanza e sorveglianza delle istituzioni finanziarie – autorità competenti e SRO (R.17, 23, 29 & 30)	<p>Le autorità di vigilanza delle istituzioni finanziarie sottoposte a vigilanza prudenziale sono adeguatamente strutturate e hanno strumenti sufficienti per garantire la conformità ai requisiti prudenziali e di condotta di mercato. Comunque, le autorità dovrebbero accertare l'efficacia della vigilanza per AML/CFT degli intermediari finanziari non sottoposti a vigilanza prudenziale con l'intento di garantire ispezioni più complete, sistematiche e uniformi per tutti gli intermediari finanziari.</p> <p>Le risorse e le azioni dirette alla vigilanza e alle ispezioni sul posto per AML/CFT riguardo ai settori delle agenzie di sicurezza e delle assicurazioni, come pure degli intermediari finanziari abilitati secondo l'articolo 106 della Legge Bancaria dovrebbero essere aumentate. Dove è possibile, le autorità dovrebbero aumentare la frequenza delle ispezioni sul posto delle filiali estere e delle consociate degli intermediari finanziari italiani.</p> <p>Data la sua considerevole importanza come fornitore di servizi finanziari, maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata a BancoPosta, seguendo in modo particolare la introduzione di nuove procedure e controlli interni soprattutto ora che è stata assegnata alla Banca d'Italia l'autorità di vigilanza su BancoPosta.</p> <p>Ci sono anche alcune lacune nella vigilanza, soprattutto riguardo ai distributori indipendenti che lavorano con o per conto di imprese di assicurazione (i.e. consulenti finanziari, sub-agenti e brokers), e le azioni di controllo dovrebbero essere aumentate, sebbene su una base di rischio. Le autorità dovrebbero proseguire i loro progetti per estendere i requisiti di registrazione e garantire che essi abbiano le qualifiche professionali richieste e l'integrità.</p> <p>Le autorità dovrebbero correggere la legge al fine di chiarire la struttura delle sanzioni e garantire che sia efficace, adeguata e dissuasiva. Dovrebbero rendere le istituzioni finanziarie (cioè le persone giuridiche) separatamente responsabili per tutte le violazioni dei requisiti AML/CFT. Dovrebbero anche estendere la gamma delle sanzioni al fine di includere sanzioni per le mancanze nei controlli interni e nell'addestramento, in modo particolare per gli intermediari finanziari che non sono sottoposti a vigilanza prudenziale.</p>
Istituzioni finanziarie – Accesso al mercato e proprietà / controllo (R.23)	

Linee guida AML/CFT (R.25)	<p>Dovrebbe essere sviluppata una specifica normativa supplementare per l'identificazione di transazioni sospette eventualmente collegate al finanziamento del terrorismo.</p> <p>Dovrebbe essere sviluppata una normativa per le Attività e Professioni non-finanziarie designate, per guidarle nell'identificazione di transazioni sospette.</p> <p>Dovrebbe essere fornito un ritorno di informazione preciso alle istituzioni finanziarie sulle loro comunicazioni di transazioni sospette.</p> <p>Dovrebbero essere pubblicate comunicazioni periodiche sugli orientamenti e sulle tipologie.</p>
Costante vigilanza e controllo (R.23, 29 & 32)	<p>Le autorità dovrebbero accertare l'efficacia della vigilanza per AML/CFT sugli intermediari finanziari non sottoposti a vigilanza prudenziale con l'intento di garantire ispezioni più complete, sistematiche e uniformi per tutti gli intermediari finanziari.</p> <p>Le risorse e le azioni dirette alla vigilanza e alle ispezioni sul posto per AML/CFT riguardo ai settori delle agenzie di sicurezza e delle assicurazioni, come anche per gli intermediari finanziari abilitati secondo l'articolo 106 della LB dovrebbero essere aumentate. Dove è possibile, le autorità dovrebbero aumentare la frequenza delle ispezioni sul posto delle filiali estere e delle consociate degli intermediari finanziari italiani.</p> <p>Data la sua considerevole importanza come fornitore di servizi finanziari, considerevole maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata a BancoPosta, seguendo in modo particolare la sua introduzione di nuove procedure e controlli interni, ora che la Banca d'Italia è la sua autorità di vigilanza.</p> <p>Ci sono anche alcune lacune nella vigilanza, soprattutto riguardo ai distributori indipendenti che lavorano con o per conto di imprese di assicurazione (i.e. consulenti finanziari, sub-agenti e brokers), e le azioni di vigilanza dovrebbero essere aumentate, sebbene su una base di rischio. Le autorità dovrebbero proseguire i loro progetti per estendere i requisiti di registrazione e garantire che essi abbiano i requisiti professionali richiesti e l'integrità.</p> <p>Le autorità dovrebbero curare più sistematicamente statistiche relative alle richieste di assistenza inviate o ricevute dai supervisori riportando se la richiesta è stata accolta o rifiutata.</p>
Servizi di trasferimento di valori in denaro (RS.VI)	Le autorità dovrebbero riesaminare le loro politiche di ispezione riguardo agli agenti e ai sub-agenti di trasferimento di denaro, e garantire che l'intero settore è adeguatamente controllato e si conforma ai requisiti AML/CFT.
4. Misure preventive – Attività e Professioni non finanziarie (DNFBPs)	
Adeguate identificazione e verifica del cliente e mantenimento dei registri (R.12)	Poiché la UE e il GAFI hanno cambiato qualche tempo fa i loro requisiti per le Attività e Professioni non-finanziarie designate (DNFBPs), le autorità sono sollecitate a

	<p>perfezionare questi requisiti senza ritardo e a garantire che tutte le DNFBPs siano informate dei loro obblighi di identificare i loro clienti e di tenere registri.</p> <p>Le autorità dovrebbero chiarire quali commercianti e fabbricanti di “oggetti preziosi” devono essere inclusi dalla Legge Anti-riciclaggio e garantire che i settori interessati siano informati degli obblighi di loro competenza.</p> <p>Le autorità dovrebbero garantire che i requisiti di identificazione per le attività e professioni non-finanziarie designate siano in linea con le Raccomandazioni GAFI. Le regolamentazioni che specificano i requisiti di identificazione e registrazione dovrebbero anche includere elementi quali misure specifiche per l'identificazione delle Persone Esposte Politicamente (PEP), costante adeguata identificazione e verifica in conformità con le Raccomandazioni GAFI.</p> <p>Le autorità dovrebbero garantire che anche altri professionisti legali indipendenti siano inclusi nella Legge anti-riciclaggio.</p>
Controllo di transazioni e relazioni (R.12 & 16)	<p>Le autorità dovrebbero garantire che per legge, regolamentazione oppure attraverso altri mezzi coercitivi, alle attività e professioni non-finanziarie designate sia richiesto di porre attenzione particolare a tutte le grandi transazioni complesse e insolite, e a tutti gli esempi insoliti di transazioni, che non hanno evidente scopo economico o scopo palesemente legale. L'ambito e lo scopo di tali transazioni dovrebbero, per quanto possibile essere esaminati, e i risultati essere confermati per iscritto, ed essere disponibili per aiutare le autorità competenti ed i revisori di conti.</p> <p>Le autorità dovrebbero garantire che per legge, regolamentazione oppure attraverso altri mezzi coercitivi, alle attività e professioni non-finanziarie designate sia richiesto di porre attenzione particolare alle relazioni e alle transazioni commerciali con persone, comprese società e istituzioni finanziarie, di paesi che non applicano le Raccomandazioni GAFI o lo fanno in modo insufficiente. Ogni qualvolta queste transazioni non hanno evidente scopo economico o scopo palesemente legale, il loro ambito e il loro scopo dovrebbero per quanto possibile essere esaminati, e i risultati essere confermati per iscritto, ed essere disponibili per aiutare le autorità competenti.</p> <p>Le autorità dovrebbero richiedere alle DNFBP di effettuare un controllo costante e approfondito sulle Relazioni commerciali con una PEP.</p>
Comunicazione di transazioni sospette (R.16)	<p>Le autorità sono esortate ad attuare perfezionare con sollecitudine il Decreto Legislativo che prevede la comunicazione di transazioni sospette da parte delle attività e professioni non-finanziarie designate.</p> <p>Esse dovrebbero anche emettere le necessarie disposizioni legali allo scopo di riconoscere protezione legale dalla</p>

	responsabilità civile e penale alle attività e professioni non-finanziarie designate che comunicano in buona fede i loro sospetti all'UIC.
Controlli interni, conformità & verifica (R. 16)	Le autorità dovrebbero assicurarsi che tutte le attività e professioni non-finanziarie designate siano tenute a stabilire procedure, linee di condotta e controlli interni per prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Le attività e professioni non-finanziarie designate dovrebbero essere tenute anche a predisporre un programma per l'addestramento degli impiegati oppure ad avere qualche altro accesso all'addestramento (obbligatorio) fornito da ordini ed associazioni oppure dalle autorità.
Regolamentazione, vigilanza e controllo (R.17, 24-25)	Le autorità sono esortate a designare i supervisori per antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo per tutte le attività e professioni non-finanziarie designate ed a garantire che questi supervisori abbiano poteri adeguati per verificare l'adempimento ai requisiti AML/CFT, comprese le procedure interne.
Altre attività commerciali e professioni non-finanziarie designate (R.20)	
5. Persone giuridiche e Accordi & Organizzazioni No-Profit	
Persone Giuridiche – Accesso al titolare effettivo della proprietà e informazioni di controllo (R.33)	Le autorità potrebbero prendere in considerazione misure per garantire che i criminali non possano costituire entità legali, ad esempio eseguendo un controllo di integrità sulle persone che costituiscono una società.
Accordi (coalizioni) legali – Accesso al titolare effettivo della proprietà e informazioni di controllo (R.34)	Le autorità dovrebbero adottare misure idonee a prevenire l'uso scorretto dei "trust" esteri gestiti in Italia garantendo che ci sia un'informazione adeguata, precisa e tempestiva sulla proprietà beneficiaria e sul controllo dei "trust" (dichiarati) e che questa informazione possa essere ottenuta in modo tempestivo dalle autorità competenti. In particolare, per consentire la trasparenza e l'accesso tempestivo alle informazioni relative a "trust" esteri gestiti da intermediari finanziari italiani, a questi ultimi dovrebbe essere richiesto, quando trattano fondi dei "trust", di identificare il costituente, gli amministratori o le persone che esercitano il controllo effettivo sul "trust", e i beneficiari finali.
Organizzazioni no-profit (RS.VIII)	Le autorità potrebbero prendere in considerazione misure per garantire che i criminali non possano costituire entità legali o usare le entità legali definite per le ONP, ad esempio eseguendo un controllo di integrità sulle persone che costituiscono una società.
6. Cooperazione Nazionale e Internazionale	
Cooperazione nazionale e coordinamento (R.31)	Sebbene esistano meccanismi informali di coordinamento nelle attività relative all'anti-riciclaggio e alla lotta al finanziamento del terrorismo, e sembrino funzionare relativamente bene, è raccomandato di migliorare il coordinamento nelle attività relative all'anti-riciclaggio, sulla base dell'esperienza favorevole del Comitato di Sicurezza Finanziaria, e di includere, come parte del processo consultivo nel coordinamento anti-riciclaggio, rappresentanti delle attività finanziarie e delle professioni

	interessate per garantire il loro coinvolgimento a vari livelli nella progettazione e nell'adempimento di misure preventive e coercitive.
Le Convenzioni e le Risoluzioni Speciali dell'ONU (R.35 & RS. I)	L'azione legislativa, come dibattuto in occasione della criminalizzazione del finanziamento del terrorismo, può essere necessaria per implementare pienamente le relative convenzioni. L'adozione della Convenzione di Palermo è attesa da tempo.
Assistenza legale reciproca (R.32, 36-38, RS.V)	
Estradizione (R.32,37 & 39, & RS.V)	
Altre forme di Cooperazione (R.32 & 40, & RS.V)	
7. Altre istanze	
Altre misure e istanze attinenti a AML/CFT	Le leggi attinenti dovrebbero essere unificate e rese dinamiche mediante un unico strumento legislativo, ad esempio un testo unico.

Elenco nel dettaglio di tutte le Autorità incontrate dal Team dei valutatori del FMI durante la visita in Italia

I. MINISTERI

1. Ministero dell'Economia e delle Finanze

- Dipartimento del Tesoro – Prevenzione dei reati Finanziari

2. Ministero degli Affari Esteri

- Direzione Generale per gli Affari Politici Multilaterali e i Diritti Umani (Cooperazione Internazionale contro il Terrorismo, le Droghe e il Crimine Organizzato)
- Direzione Generale per l'Integrazione Europea
- Direzione Generale per la Cooperazione Economica Multilaterale

3. Ministero della Giustizia

- Direzione Generale per la Giustizia Penale
- Ufficio per l'Assistenza Legale Reciproca e le Estradizioni
- Ufficio Notariato e Libere Professioni

4. Ministero dell'Interno

- Dipartimento di Pubblica Sicurezza – Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia – Servizio 2[^] per le Relazioni Internazionali – Divisione 3[^] per gli Affari Multilaterali
- Direzione Centrale Polizia di Prevenzione
- Direzione Centrale Polizia Criminale
- Comando Generale Arma dei Carabinieri

II. Agenzie Operative e di Applicazione della Legge

1. Guardia di Finanza

- Secondo Reparto
- Nucleo Speciale di Polizia Valutaria

- Unità di analisi
- Ufficio Anti-frode e Cooperazione Internazionale
- Gruppo Investigativo sul Crimine Organizzato
- Ufficio Attività di Ricerca

2. Ufficio Italiano dei Cambi (UIC), UIF Italiana

- Consulenza Legale
- Servizio Antiriciclaggio
- Ispettorato

3. Direzione Investigativa Antimafia (DIA)

- Terzo Reparto
- Secondo Reparto
- Primo Reparto
- Ufficio Superiore della DIA a Roma

4. Polizia di Stato – Polizia di Prevenzione

5. Arma dei Carabinieri

III. Autorità Giudiziarie

1. Ufficio del Pubblico Ministero
2. Direzione Nazionale Antimafia (Roma e Milano)
3. Direzione Distrettuale Antimafia

IV. Servizi Segreti

1. CESIS, Comitato Esecutivo per i Servizi Segreti e di Sicurezza
2. SISMI, Servizio di Informazioni e Sicurezza Militare
3. SISDE, Servizio di Informazioni e Sicurezza Democratica

V. Istituzioni Finanziarie

1. Autorità di Vigilanza
 - Banca d'Italia (Settore Bancario)
 - Dipartimento Competitività, Regolamenti e Affari Generali

- Dipartimento Vigilanza sulle Banche
 - Dipartimento Supervisione degli Intermediari Finanziari
 - Ispettorato
 - Ufficio Sorveglianza sul Sistema dei Pagamenti
 - CONSOB (Mercato dei titoli)
 - Dipartimento Relazioni Internazionali
 - Divisione Intermediari
 - ISVAP (Settore delle Assicurazioni)
 - Dipartimento Ispezioni
 - Dipartimento Ricerche
2. Associazioni Professionali
- Associazione Bancaria Italiana
 - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA)
 - Assogestioni

VI. Rappresentanti del Settore Istituzioni Finanziarie

1. Banche
2. Compagnie di Assicurazione e Intermediari
3. Servizi di trasferimento denaro/valuta
4. Partecipanti al settore titoli
5. BancoPosta
6. Società di gestione patrimoniale

VII. Attività e Professioni non finanziarie

1. Organizzazioni Professionali
 - Consiglio Nazionale Forense
 - Consiglio Nazionale Notariato
 - Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commercialisti
 - Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti

VIII. Rappresentanti delle Attività e Professioni non finanziarie

1. Ragionieri e Revisori dei Conti
2. Avvocati
3. Notai

IX. Altro

1. Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Accertamento
2. Agenzia delle Dogane
3. Unioncamere
4. Agenzia per le ONLUS

Elenco delle leggi più importanti in materia di AML/CFT, Regolamenti e altro materiale

Codice Penale (estratti)

1. Art. 240 (confisca in generale)
2. Art. 270-*bis* e *ter*
3. Art. 648; 648*bis*; 648*ter* (riciclaggio: uso del denaro, beni e altri proventi di origine illecita)

Codice di Procedura Penale (Estratti)

4. Artt. 253-258 (Sequestri)
5. Artt. 316-317 (Sequestro preventivo e conservativo)
6. Artt. 696-726*ter* (Relazioni giurisdizionali con autorità straniere)

Codice civile (Estratti)

7. Artt. 1387-1390 (Della Rappresentanza)
8. Artt. 2080-2221
9. Art. 2638 (Ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza)

Leggi, Decreti Legislativi, Decreti Ministeriali, Circolari e Linee Guida

2005

10. Accordo tra la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano Cambi del 15 febbraio 2005.
11. Legge 18 aprile 2005, n. 62. Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge Comunitaria 2004.
12. Legge 31 luglio 2005, n. 155. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale.

2004

13. Decreto Legislativo 20 febbraio 2004, n. 56. Attuazione della Direttiva 2001/97/CE sulle prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio.

14. Circolare della Banca d'Italia del 9 aprile 2004. Istruzioni di vigilanza per le banche: introduzione di un capitolo sull'attività di Bancoposta.

2003

15. Bozza di disegno di legge n. 2351 del 26 giugno 2003 per la ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea Generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001.
16. Linee Guida dell'Ufficio Italiano dei Cambi del 10 dicembre 2003 per comunicare la transazioni sospette dei servizi di trasferimento di denaro.

2002

17. Regolazioni interne del Comitato di Sicurezza Finanziario del 14 febbraio 2002. Disposizioni per la creazione di una lista di soggetti da sottomettere alle misure di congelamento adottate dall'Unione Europea per combattere il terrorismo e per il rilascio di autorizzazioni di deroga dalle misure di congelamento.
18. Art. 3^{ter} della Legge 23 aprile 2002, n. 73.
19. Nota dell'Ufficio Italiano dei Cambi dell'11 luglio 2002 – Provvedimento- Disciplina dell'elenco degli agenti in attività finanziaria previsto dall'art. 3 del Decreto Legislativo 25 settembre 1999, n. 374.
20. Decreto Ministeriale del 17 ottobre 2002 – Elevazione della soglia di esenzione in materia di adempimenti antiriciclaggio, di rilevazione ai fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli ed in materia di commercio di oro.

2001

21. Istruzioni Operative della Banca d'Italia per identificare le operazioni sospette: "Decalogo", gennaio 2001.
22. ISVAP Circolare n. 436/D/2001 del 20 febbraio 2001.
23. D.P.R. 14 marzo 2001, n. 144 – Regolamento recante norme sui servizi di Bancoposta.
24. Regolamento recante norme per l'Agenzia per le ONLUS del 21 marzo 2001, n. 329.
25. Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231 – Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.
26. Circolare della Banca d'Italia n. 215331 del 24 settembre 2001.
27. Circolare della Banca d'Italia n. 220507 del 2 ottobre 2001.
28. Circolare della Banca d'Italia n. 220508 del 2 ottobre 2001
29. Legge 5 ottobre 2001, n. 367 – Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra l'Italia e la Svizzera che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione, fatto a Roma il 10 settembre 1998, nonché conseguenti modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale.

30. Accordo tra l'Italia e la Svizzera menzionato sopra (pubblicato dal Ministero degli Affari Esteri l'11 ottobre 2001).
31. Decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369 – Disposizioni urgenti per combattere il finanziamento del terrorismo internazionale, convertito con Legge 14 dicembre 2001, n. 431.
32. Decreto legge 18 ottobre 2001, n. 374 – Disposizioni urgenti per combattere il finanziamento del terrorismo internazionale, convertito con Legge 15 dicembre 2001, n. 438.
33. Disposizioni dell'Ufficio Italiano dei Cambi del 9 novembre 2001 – Istruzioni in materia di lotta al finanziamento del terrorismo.
34. Legge 27 novembre 2001, n. 415 – Sanzioni disciplinari per violazione delle misure adottate contro la fazione afgana dei Talibani.
35. Decreto del 13 dicembre 2001, n. 485 – Regolamento emanato ai sensi dell'articolo 3 del Decreto Legislativo 25 settembre 1999, n. 374, in materia di agenzia in attività finanziaria.
36. Legge 14 dicembre 2001, n. 431 – Misure urgenti per contrastare e sopprimere il finanziamento del terrorismo internazionale. (Testo del Decreto legge n. 369 del 2001 coordinato con la legge di conversione).
37. Legge 15 dicembre 2001, n. 438, contenente disposizioni urgenti per combattere il terrorismo internazionale.

2000

38. Legge 17 gennaio 2000, n. 7 – Nuove norme che regolano il mercato dell'oro.
39. ISVAP Circolare n. 393/D/2000 del 17 gennaio 2000.
40. ISVAP Circolare n. 394/D/2000 del 18 gennaio 2000.
41. Circolari della Banca d'Italia del 13 e del 20 luglio 2000.
42. ISVAP Circolare n. 415/D/2000 dell'8 agosto 2000.
43. Artt. 150 e 151 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.
44. Art. 4 del Decreto del Ministero del Tesoro n. 269/2000.

1999

- 44.bis ISVAP Circolare n. 361 del 27 gennaio 1999.
45. Istruzioni della Banca d'Italia sulle banche di credito cooperativo di aprile 1999.
46. Decreto del Ministro del Tesoro n. 219 del 13 maggio 1999 – Norme che regolano il mercato all'ingrosso di titoli governativi.

47. Decreto Legislativo n. 374 del 25 settembre 1999 – Estensione delle norme sul riciclaggio alle attività finanziarie particolarmente suscettibili di essere usate a scopo di riciclaggio.

1998

48. Decreto legislativo n. 58 del 24 febbraio 1998 – Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 - TUIF.
49. Decreto Legislativo n. 213 del 24 giugno 1998 – Disposizioni per l'introduzione dell'Euro nell'ordinamento nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 17 dicembre 1997, n. 433.
50. Decreto Legislativo n. 319 del 26 agosto 1998 – Riorganizzazione dell'Ufficio Italiano dei Cambi ai sensi dell'art. 1, par. 1, della legge 17 novembre 1997, n. 433.
51. Decreto del Ministero del Tesoro n. 516 del 30 dicembre 1998 – Regolamento recante norme per la determinazione dei requisiti di professionalità e di onorabilità dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso gli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 109 del Decreto Legislativo n. 385 del 1 settembre 1993.

1997

52. Decreto Legislativo n. 125 del 30 aprile 1997 – Disposizioni concernenti i movimenti transfrontalieri di capitale in attuazione della Direttiva 91/308.
53. Decreto Legislativo n. 153 del 26 maggio 1997 – Integrazione dell'attuazione della direttiva 91/308/CEE in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita.
54. Comunicato stampa del Ministero delle Finanze di giugno 1997 sulla "Identificazione".
55. Circolare del 22 agosto 1997 – Istruzioni per l'emissione delle relazioni sulle transazioni finanziarie da parte degli enti creditizi e finanziari, ai sensi dell'art. 33 e segg. del Decreto Legge 143 del 3 maggio 1991.
56. Parere del Comitato Antiriciclaggio n. 65 dell'11 novembre 1997- Normative antiriciclaggio, documenti idonei ai fini della identificazione ex art. 2 della legge 5 luglio 1991, n. 197.
57. Decreto Legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997 sulle Organizzazioni Nonprofit – Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

1996

58. Accordo firmato tra la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano dei Cambi del 16 maggio 1996.
59. Art. 3 della Legge 23 dicembre 1996, n. 662 – Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.
60. Legge n. 675 del 31 dicembre 1996. Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali.

1995

61. ISVAP Circolare n. 257/1995 del 5 ottobre 1995.

1994

62. Decreto del Ministero del Tesoro del 6 luglio 1994.

63. Decreto del Ministero del Tesoro del 28 luglio 1994 – Precisazione, in base all'articolo 113.1 del Decreto Legislativo n. 385 del 1 settembre 1993, dei criteri per determinare se l'impegno, su base non pubblica, nelle attività finanziarie riportate all'art. 106.1, è da considerarsi primario.

1993

64. ISVAP Circolare n. 198/1993 del 4 marzo 1993.

65. Accordo tra la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano dei Cambi del 3 marzo 1993.

66. Decreto Legislativo n. 385 del 1 settembre 1993 – Legge Bancaria (TUB).

67. Decreto del Ministro del Tesoro del 29 ottobre 1993 – Integrazione al decreto ministeriale 19 dicembre 1991 relativo alle modalità di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 2 del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, recante: "Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio".

68. Legge 12 agosto 1993, n. 310 – Norme per la trasparenza nella cessione di partecipazione e nella composizione della base sociale della società di capitali, nonché nella cessione di esercizi commerciali e nei trasferimenti di proprietà dei suoli.

1992

69. Decreto Legislativo n. 306 del 6 giugno 1992 (Artt. 12^{quater} – 12^{sexies}, 21^{sexies}, 25^{bis} e ^{ter}) Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa.

70. ISVAP Circolare 182/1992 del 31 luglio 1992.

1991

71. Decreto Legge n. 143 del 3 maggio 1991, ratificato con emendamenti con legge n. 197 del 5 luglio 1991, di solito riportata come legge 197/1991 – Disposizioni urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio.

72. Decreto Legislativo n. 212 del 12 luglio 1991 – Disciplina delle modalità di accesso delle amministrazioni pubbliche al sistema informativo dell'anagrafe tributaria.

73. Decreto legislativo n. 345 del 29 ottobre 1991 – Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata.

74. Decreto Ministeriale del 19 dicembre 1991 – Modi per attuare le disposizioni dell'articolo 2 del Decreto Legge 143/1991.

75. Art. 10 del Decreto Legislativo n. 419 del 31 dicembre 1991 – Istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive.

75bis. Legge n. 266 dell'11 agosto 1991 – Legge quadro sul volontariato.

1984

76. Legge n. 792 del 28 novembre 1984 – Istituzione e funzionamento dell'albo dei mediatori di assicurazione.

1981

77. Legge n. 689 del 24 novembre 1981 – Modifiche al sistema penale.

1979

78. Legge n. 48 del 7 febbraio 1979 – Istituzione e funzionamento dell'albo degli agenti di assicurazione.

79. Decreto Legge n. 625 del 15 dicembre 1979 (Estratti) – Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica.

1965

80. Legge n. 575 del 31 maggio 1965 – Disposizioni contro la Mafia.

1956

81. Legge n. 1423 del 27 dicembre 1956 – Disposizioni contro la Mafia, art. *2bis* e *2ter*.

Senza data

82. Linee guida dell'Ufficio Italiano dei Cambi per identificare i soggetti ai quali applicare le misure di congelamento e di segnalazione.

83. Linee guida operative della Banca d'Italia riguardanti le organizzazioni non profit.

84. Nota dell'Ufficio Italiano dei Cambi sulla Identificazione a distanza.

85. Manuale Ispettivo della Guardia di Finanza.