



Ministero dell'Economia e delle Finanze

***Relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze
al Parlamento per l'anno 2003***

***ai sensi dell'art .2, comma 3 della legge 5 luglio 1991, n. 197,
"Legge antiriciclaggio"***

INDICE

Premessa

1. L'attività di vigilanza.
 - 1.1. Gli interventi ispettivi
 - 1.2. Considerazioni sull'attività di vigilanza.
2. Segnalazioni di operazioni sospette
3. L'attività sanzionatoria
4. Ulteriori attività del Ministero dell'economia e delle finanze.
 - 4.1. L'attività normativa
 - 4.2. Interventi nel comparto degli intermediari finanziari
 - 4.3. L'attività internazionale.

PREMESSA

Nell'anno 2003 l'attività di monitoraggio del sistema finanziario, diretta a prevenire fenomeni di riciclaggio, è stata esplicitata dallo Stato attraverso il coinvolgimento diretto degli intermediari operanti nello stesso sistema, ai quali la legge 5 luglio 1991, n.197, "Legge antiriciclaggio", impone i seguenti obblighi:

- istituzione dell'archivio unico informatico;
- identificazione dei soggetti che presso di essi compiono operazioni d'importo superiore a € 12.500,00, anche se frazionate, ovvero accendono conti, depositi ed ogni altro rapporto continuativo indipendentemente dall'importo;
- registrazione dei dati relativi nell'archivio informatico, conservandoli per almeno 10 anni;
- segnalazione delle operazioni ritenute sospette di riciclaggio;
- solo per gli intermediari abilitati, comunicazione all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) dei dati aggregati della propria operatività per consentire allo stesso Ufficio di effettuare analisi statistiche "allo scopo di far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone".

Tra i suddetti obblighi, rivestono rilevanza specifica ai fini della presente relazione quelli di identificazione e di registrazione previsti dall'art. 2, comma 1, della legge antiriciclaggio.

Ciò in quanto il medesimo articolo, al comma 3, stabilisce che questo Ministero trasmetta ogni anno alle competenti Commissioni parlamentari una relazione sull'applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni nell'archivio unico informatico.

1. L'ATTIVITA' DI VIGILANZA

1.1 Gli interventi ispettivi

La verifica dell'osservanza da parte degli intermediari dell'obbligo di registrazione costituisce uno degli aspetti più significativi del potere di vigilanza che, secondo l'art. 5, comma 10, della legge antiriciclaggio, come modificato dall'art. 4 del D.Lgs. n. 153/97, è affidato:

- all'Ufficio italiano dei cambi, d'intesa con le autorità preposte alla vigilanza di settore, nei confronti degli intermediari abilitati, ovvero di quelli autorizzati a movimentare denaro contante o titoli al portatore per un importo complessivamente superiore a € 12.500,00;
- al Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV) della Guardia di finanza nei confronti degli intermediari non abilitati.

Inoltre, nell'ambito dei settori di specifica competenza, l'attività ispettiva nei confronti degli intermediari abilitati viene effettuata dall'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP), dalla Banca d'Italia, dal Ministero delle attività produttive e dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).

L'Ufficio italiano dei cambi ha competenza di carattere generale estesa all'intero comparto degli intermediari abilitati e può intervenire in via surrogatoria nei settori di cui sopra.

I rapporti redatti dalle varie autorità di vigilanza sulle proprie attività sono allegati alla presente relazione, della quale fanno parte integrante.

I controlli effettuati risultano così ripartiti:

- l'Ufficio italiano dei cambi ha effettuato interventi ispettivi nei confronti di 33 intermediari bancari e di 11 intermediari non bancari (3 società fiduciarie, 2 società di intermediazione mobiliare (SIM), un agente di cambio, una società di gestione del risparmio (SGR) e 4 compagnie assicurative;

- la Banca d'Italia ha condotto 212 verifiche ispettive, che hanno riguardato 181 intermediari bancari, 12 società di intermediazione mobiliare, 15 società finanziarie ex art. 107 del D.Lgs 385/1993 e 4 società di gestione del risparmio;
- l'ISVAP ha svolto accertamenti ispettivi presso le direzioni generali di 15 società assicuratrici operanti nei rami vita e danni;
- la CONSOB non ha trasmesso all'U.I.C. segnalazioni in materia di antiriciclaggio.

Nell'ambito della sua azione di controllo sugli intermediari non abilitati, il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza ha condotto 43 ispezioni dalle quali è stato possibile individuare, tra l'altro, casi di omessa istituzione dell'Archivio Unico Informatico, di omessa identificazione della clientela nonché di omessa registrazione delle operazioni.

1.2 Considerazioni sull'attività di vigilanza.

Le verifiche sono volte a riscontrare l'osservanza degli obblighi in materia di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni nell'Archivio Unico informatico attraverso opportune campionature dell'operatività tipica degli intermediari. Costituiscono oggetto di esame, inoltre, l'adeguatezza e l'efficacia degli adottati sistemi organizzativi, delle procedure automatizzate di rilevazione e del controllo interno.

Vengono, altresì, verificate, in particolare dall'Ufficio italiano dei cambi, le procedure adottate per l'individuazione e la valutazione delle operazioni che presentano profili di anomalia – suscettibili di approfondimento ai sensi dell'art. 3 della legge antiriciclaggio – nonché dei presidi predisposti per adempiere alle misure emanate per contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale.

Per quanto concerne gli intermediari abilitati, nel corso degli interventi ispettivi svolti dall'Ufficio italiano dei cambi e dalle Autorità di vigilanza di settore, particolare attenzione è stata rivolta:

- all'esame dei presidi predisposti dagli intermediari operanti in aree geografiche maggiormente esposte al rischio di coinvolgimento in fenomeni di riciclaggio;

- al controllo di intermediari operanti nel medesimo gruppo, nonché di istituti che utilizzano tecniche di comunicazioni “a distanza” per entrare in contatto con la clientela;
- all’esame del funzionamento delle procedure gestite a livello accentrato nonché dell’operatività sia delle sedi periferiche che delle reti di distribuzione operanti “fuori sede” (promotori, mediatori, ecc.).

L’analisi delle risultanze dell’attività svolta dalle autorità di vigilanza sugli intermediari abilitati nel periodo novembre 2002 – ottobre 2003 continua ad evidenziare un sostanziale rispetto delle disposizioni previste dall’art. 2, 1° comma, della legge antiriciclaggio. Sono stati tuttavia rilevati:

- casi di inadempienza, riguardanti soprattutto errate od incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela;
- l’improprio censimento degli esecutori delle operazioni, in particolare di quelle frazionate;
- alcune zone d’ombra riconducibili essenzialmente a carenze nelle procedure organizzative e di controllo interno degli intermediari soggetti a vigilanza, nonché a disfunzioni nell’applicazione delle procedure informatiche, soprattutto in relazione agli obblighi di registrazione nell’Archivio Unico Informatico di operazioni e di rapporti continuativi;
- elementi di criticità riguardanti la formazione e la sensibilizzazione del personale in relazione agli obblighi ed alle modalità di registrazione delle operazioni. Al riguardo gli operatori hanno indicato nella difficoltà di interpretazione delle disposizioni normative, soprattutto di quelle secondarie, la causa di tali disfunzioni.

Le problematiche interpretative, che si riflettono anche sul piano operativo, non sempre consentono di attribuire affidabilità ai dati aggregati che gli intermediari abilitati debbono comunicare all’Ufficio italiano dei cambi per consentire allo stesso di effettuare analisi utili all’individuazione di eventuali fenomeni patologici.

Per quanto concerne gli intermediari bancari, nel corso dell’anno 2003, è stato riscontrato un allentamento di attenzione alla materia dovuto all’inadeguatezza delle procedure e dei presidi organizzativi adottati, ascrivibili talvolta alle operazioni di

fusione e di incorporazione che continuano ad interessare il sistema bancario.

A seguito degli interventi ispettivi, gli organi di vigilanza hanno provveduto a segnalare all'Autorità giudiziaria i casi di omessa identificazione e/o registrazione, mentre a fronte delle riscontrate carenze organizzative e procedurali hanno richiamato l'attenzione degli operatori ad una più attenta osservanza della normativa di settore.

L'analisi delle risultanze dell'attività ispettiva svolta dal Nucleo speciale polizia valutaria nei confronti degli intermediari non abilitati ha messo in evidenza alcuni aspetti problematici connessi all'individuazione delle responsabilità ai fini penali.

- Una prima questione rilevante riguarda la fattispecie in cui si configuri un ritardo da parte del personale incaricato nell'adempimento degli obblighi previsti dall'art. 2 della legge antiriciclaggio. Sebbene il semplice ritardo venga ordinariamente distinto dall'omissione vera e propria, gli orientamenti della giurisprudenza sembrano propendere verso una sostanziale equiparazione delle due condotte ai fini penali. La carenza di una specifica previsione normativa ed il non univoco indirizzo formulato nei casi di ritardo potrebbero determinare diversità di applicazione delle norme relative all'inosservanza degli obblighi di registrazione.
- Inoltre, la sanzione della multa prevista per il mancato inserimento dei dati nell'Archivio Unico Informatico entro i termini stabiliti sembrerebbe costituire un ostacolo all'efficacia preventiva dell'intera normativa di settore. In questo caso, a parere del Nucleo, la tenuta del sistema di prevenzione sarebbe maggiormente garantita attraverso una previsione sanzionatoria di natura non penale ma amministrativa, la quale, pur nella sua apparente minore severità, sarebbe tuttavia applicabile anche alle ipotesi di negligenza ed alle altre forme di colpa.
- Da ultimo, si evidenzia la circostanza che, in assenza dei provvedimenti attuativi del Decreto Legislativo n. 374/1999, l'azione ispettiva nei confronti di figure di intermediari finanziari, recentemente sottoposti a disciplina antiriciclaggio (agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi), è allo stato limitata all'individuazione di eventuali forme di abusivismo, non potendo essere estesa alla verifica del rispetto degli obblighi di cui all'art. 2 Legge 197/91.

2.

SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

Ai fini del monitoraggio del sistema finanziario attraverso gli intermediari, lo strumento sul quale nel corso degli anni si è fatto maggior affidamento per il contrasto del riciclaggio è senza dubbio quello costituito dalle segnalazioni di operazioni sospette.

L'Ufficio italiano dei cambi, dal 1997 (anno in cui ha iniziato a ricevere e approfondire sotto l'aspetto finanziario le segnalazioni di operazioni sospette) a tutto il 2003, ha ricevuto circa 31.000 segnalazioni ed ha provveduto ad inoltrarne la maggior parte alla Direzione investigativa antimafia (DIA) e al NSPV della guardia di finanza.

L'incremento quantitativo di tali segnalazioni, che per gli anni 2001 e 2002 era stato caratterizzato da una crescita costante, in parte riconducibile all'emanazione da parte della Banca d'Italia delle nuove "Indicazioni operative per le segnalazioni di operazioni sospette" in data 12 gennaio 2001, nel corso del 2003 è risultato in flessione.

Tale circostanza è conseguenziale alla diminuzione dei casi segnalati di sospetto finanziamento al terrorismo. Se si escludono questi ultimi, che, peraltro, avevano influenzato in misura consistente il flusso di segnalazioni del 2001 e del 2002, i dati del 2003 relativi alle altre segnalazioni appaiono tuttavia sostanzialmente coerenti con la tendenziale crescita registrata negli anni precedenti.

Al di là dagli aspetti meramente quantitativi, risulta consolidata una sempre maggiore collaborazione attiva da parte degli intermediari finanziari, dovuta anche al miglioramento dell'assetto normativo riguardante la riservatezza delle segnalazioni stesse.

Va rilevata, altresì, da parte degli stessi intermediari, una crescente attenzione verso comportamenti finanziari anomali più complessi. Ciò ha determinato un innalzamento del livello qualitativo delle attività finalizzate all'analisi dei vari fenomeni, per cui, anche se il parametro principale delle anomalie segnalate riguarda pur sempre l'utilizzo di denaro contante, si è evidenziato un significativo incremento di segnalazioni relative a operazioni più articolate, quali quelle aventi ad oggetto il ricorso a sofisticati prodotti finanziari riconducibili a fenomeni illeciti.

- Ente segnalante. Si conferma la costante e netta prevalenza delle segnalazioni provenienti dagli istituti di credito (pari a circa il 90 per cento del totale). A sua volta, la quota di segnalazioni riconducibile agli altri intermediari ex art. 106 e 107 TUB, alle Poste italiane S.p.A. ed alle compagnie di assicurazione, che negli anni passati poteva

risultare poco corrispondente rispetto ai relativi volumi di operatività, ha evidenziato significativi incrementi percentuali. Inoltre, nel corso del 2003 si è consolidata la tendenza all'aumento delle segnalazioni effettuate dagli intermediari finanziari operanti nel settore del *money transfer*, specie in relazione alla segnalazione di possibili casi di finanziamento del terrorismo.

- Distribuzione territoriale. La allocazione delle dipendenze degli intermediari presso cui sono state effettuate le operazioni, continua ad evidenziare, quanto alle aree geografiche interessate, una netta prevalenza del Nord-Ovest con circa il 44 per cento del totale delle segnalazioni. Seguono – nell'ordine – il Centro, il Mezzogiorno ed il Nord-Est con percentuali, rispettivamente, del 20 per cento, del 15 per cento e del 17 per cento. Il residuo 5 per cento ca. proviene dalle Isole. Va rilevato che il flusso di segnalazioni proveniente dall'Italia nord-orientale ha confermato la progressiva diminuzione già registrata a partire dal 2001.

A livello regionale, si evidenzia che la quota maggiore delle segnalazioni proviene dalla Lombardia, con oltre il 32 per cento. Seguono il Lazio con l'11 per cento e la Campania con circa il 9 per cento. Per quanto riguarda il rapporto tra il numero di segnalazioni e quello degli sportelli bancari, emerge che alcune regioni meridionali, quali Campania, Calabria, Sicilia e Puglia, evidenziano valori che si collocano al di sopra della media nazionale.

La stessa situazione risulta confermata in ordine alla valutazione del rapporto tra segnalazioni e depositi bancari.

- Tipi di operazioni. Le suddette segnalazioni riguardano più frequentemente le seguenti operazioni:
 - movimentazione di contante, costituite da versamenti e prelevamenti, pari a circa il 42 per cento del totale;
 - emissione e versamento di assegni bancari e circolari, pari a circa il 22 per cento del totale;
 - disposizione e ricezione di bonifici sull'Italia e sull'estero, pari a circa l'11 per cento del totale;
 - negoziazione di valute estere, pari a circa il 4 per cento del totale.

Come già rilevato, continuano ad essere più frequentemente oggetto di segnalazione le operazioni che implicano l'utilizzo di denaro contante. E' innegabile che l'ingente

impiego di quest'ultimo in luogo di strumenti di pagamento bancari rappresenta un rilevante elemento di sospetto, in quanto il riciclaggio di denaro di origine illecita si caratterizza soprattutto per un intenso ricorso all'utilizzo di contante. Tuttavia, proprio le caratteristiche dei citati strumenti di pagamento rendono spesso più difficile l'accertamento della provenienza dei fondi ovvero dell'impiego finale degli stessi.

- Elementi di sospetto. Nell'effettuare le segnalazioni, gli intermediari assumono quali riferimenti significativi soprattutto:
 - le operazioni per le quali il soggetto non appare in possesso di un profilo economico adeguato rispetto all'entità ed al numero delle operazioni eseguite;
 - l'assenza o l'insufficienza delle motivazioni alla base delle operazioni, alla luce di quanto noto agli intermediari;
 - il ricorso all'utilizzo del contante nello svolgimento delle attività di imprese e società, a volte ricollegabile a fenomeni di evasione fiscale o di distrazione di fondi da conti intestati a persone giuridiche verso conti personali;
 - il frazionamento delle operazioni e l'evidente ricorso a "prestanome";
 - i giri di fondi tra più banche al fine di mascherare l'origine dei fondi stessi;
 - l'operatività di soggetti a carico dei quali risulta nota agli stessi segnalanti l'esistenza di procedimenti giudiziari.
- Reato presupposto. Le ipotesi di movimentazioni anomale individuate dall'Ufficio italiano dei cambi, sulla base degli elementi oggettivi emersi dagli approfondimenti finanziari effettuati, sono ricollegabili, per la maggior parte, a reati quali l'evasione fiscale, il riciclaggio, la truffa, l'usura e l'abusivismo finanziario, nonché alle indagini condotte dall'autorità giudiziaria.
- L'approfondimento delle operazioni segnalate ha consentito di individuare specifiche tipologie di operatività anomale potenzialmente riconducibili ad attività di riciclaggio. Le più rilevanti nel 2003 sono state riscontrate nei seguenti settori:

Lo scudo fiscale.

Circa sessanta segnalazioni hanno riguardato l'attività di rimpatrio di attività detenute all'estero, ai sensi del D.L. n. 350/2001, convertito con modificazioni dalla Legge n. 409/2001 (cosiddetto "Scudo Fiscale"), le cui disposizioni in materia di rimpatrio e regolarizzazione di attività finanziarie detenute fuori dal territorio dello Stato sono state prorogate fino al 30 settembre 2003. Sulla base del dato normativo va precisato che

l'effettuazione di un'operazione di rimpatrio non costituisce “di per sé elemento sufficiente ai fini della valutazione dei profili di sospetto per la segnalazione di cui all'art. 3 del D.L. n. 143/1991”, ma che, per procedere alla segnalazione stessa, devono intervenire ulteriori fattori di anomalia. I motivi di sospetto che, prevalentemente, hanno indotto gli intermediari alla segnalazione sono stati l'incoerenza tra il profilo economico noto del soggetto che ha effettuato l'operazione di rimpatrio e l'ammontare della stessa, unitamente alla circostanza – presente in un certo numero di casi – del successivo prelievo in contanti dei fondi rimpatriati.

Operatività imprenditoriale di soggetti cinesi.

Numerose segnalazioni hanno riguardato la particolare operatività riconducibile a soggetti originari della Repubblica Popolare Cinese ed esplicita soprattutto nell'ambito di attività imprenditoriali di livello medio-piccolo, riguardanti l'importazione, la produzione e la distribuzione di prodotti di facile commercializzazione (vestiti, articoli di pelletteria, ecc.), nonché la ristorazione. Le imprese coinvolte, a prescindere dalla loro formale intestazione, hanno spesso operato per conto di cittadini cinesi, i quali verosilmente svolgono in Italia attività economiche “in nero”.

Le anomalie riguardanti i rapporti bancari connessi sono risultate caratterizzate da una rilevante movimentazione di contanti.

Rimesse all'estero da parte di immigrati cingalesi.

A seguito di attività di intelligence finanziaria e di analisi dei flussi dei canali di *money-transfer*, si è rilevato che da componenti di gruppi di immigrati provenienti da taluni Paesi asiatici (Sri Lanka, Bangladesh, ecc.) sono stati effettuati cospicui trasferimenti di fondi dall'Italia attraverso l'utilizzo di conti bancari intestati ad un ristretto numero di soggetti con funzioni di “collettori”. Le destinazioni finali di tali trasferimenti sono risultate diverse dai Paesi di origine degli immigrati ed i beneficiari delle rimesse, a volte identificati con nominativi islamici, hanno proceduto ad articolate movimentazioni dei fondi direttamente nei mercati finanziari della piazza di ricezione.

- Prevenzione e contrasto del terrorismo sul piano finanziario.

I compiti di collaborazione attiva degli intermediari sono stati estesi per consentire la rilevazione di casi di finanziamento di organizzazioni terroristiche.

Gli intermediari segnalano, tra l'altro, le operazioni, i rapporti e ogni altra informazione disponibile connessa ai soggetti indicati nelle liste compilate dalle competenti istituzioni e diffuse, in Italia, dall'Ufficio italiano cambi.

In tale contesto, anche se le banche rappresentano la tipologia di intermediari dalla quale proviene il maggior numero di segnalazioni, va rilevato l'andamento crescente della percentuale delle segnalazioni trasmesse da altre categorie di intermediari, con particolare evidenza di quelli che svolgono l'attività di *money transfer*.

I settori e le tipologie operative particolarmente significativi per l'individuazione di casi di finanziamento di attività di terrorismo sono caratterizzate da evidenze riguardanti:

- l'impiego di canali di *money remittance*, ovvero di circuiti alternativi di trasferimento, specie se di natura abusiva;
- l'effettuazione di frequenti bonifici disposti con provvista in contanti da soggetti islamici verso Paesi diversi da quello d'origine dell'ordine;
- operazioni o rapporti commerciali privi di apparente giustificazione tra imprese gestite o possedute da soggetti islamici;
- operazioni e rapporti con enti senza scopo di lucro;
- comportamenti posti in essere con il probabile intento di eludere l'applicazione delle misure comunitarie di congelamento.

Per quanto riguarda, specificamente, le misure di "congelamento" applicate ai sensi del D.L. n. 220/1990, convertito dalla legge 5 ottobre 1990 n. 278, recante "Misure urgenti relative ai beni della Repubblica dell'Iraq", dalle segnalazioni trasmesse in proposito dalle banche e dagli altri intermediari finanziari nel periodo in esame, risulta che le stesse sono state applicate a risorse finanziarie di pertinenza dell'ex regime iracheno per un valore complessivo di circa 17 milioni di euro e di oltre 78 milioni di dollari.

3. **L'ATTIVITA' SANZIONATORIA.**

Nell'ambito del quadro normativo finalizzato a prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, riveste particolare importanza il sistema sanzionatorio strutturato per garantire l'osservanza degli obblighi ivi stabiliti.

L'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni specificate nella legge antiriciclaggio è affidata al Ministero dell'economia e delle finanze. I relativi procedimenti amministrativi sanzionatori nell'anno 2003 hanno riguardato le infrazioni di natura amministrativa segnalate dalle banche, dalla Guardia di finanza, dagli uffici della Pubblica amministrazione e dai vari organi di vigilanza e di controllo.

In tale anno sono state contestate circa 4.500 infrazioni, che hanno riguardato in particolare:

- a) l'inosservanza del divieto di effettuare tra soggetti diversi, senza il tramite degli intermediari abilitati, trasferimenti a qualsiasi titolo di denaro contante, di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore quando il valore da trasferire è complessivamente superiore ad € 12.500,00 (art. 1, comma 1, della legge antiriciclaggio);
- b) l'inosservanza dell'obbligo di indicare il nome o la ragione sociale del beneficiario e/o di apporre la clausola di non trasferibilità sui vaglia postali e cambiari, sugli assegni postali, bancari o circolari emessi per importi superiori ad €12.500,00 (art. 1, comma 2, della legge antiriciclaggio).
- c) l'omessa comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze di fatti che possono costituire infrazioni dell'art. 1, commi 1, 2 e 2 bis, della legge antiriciclaggio (art. 5, comma 2, della citata legge).

Considerato che l'obbligo di segnalare le operazioni sospette di riciclaggio (art. 3 L. 197/91) costituisce senza dubbio la misura più efficace nel sistema di prevenzione delineato dal legislatore, particolare attenzione è stata posta all'esame delle tipologie di illecito inerenti la violazione di tale obbligo da parte degli intermediari.

Dall'entrata in vigore della legge antiriciclaggio fino al dicembre 2003, sono stati definiti circa 22.000 procedimenti amministrativi e sono state irrogate sanzioni pecuniarie per complessivi €66.680.000,00.

4. ULTERIORI ATTIVITA' DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE CONTRO IL RICICLAGGIO DI DENARO.

Oltre all'attività sanzionatoria sopraillustrata, il MEF esplica altre rilevanti funzioni che si pongono in rapporto di stretta connessione con il complesso delle attività di prevenzione nell'ambito del contrasto al riciclaggio di denaro di provenienza illecita.

Pertanto, si ritiene opportuno evidenziare gli aspetti più significativi di tali ulteriori funzioni.

4.1 L'attività normativa

Nell'anno 2003 il MEF ha coordinato i lavori di predisposizione del decreto legislativo con il quale è stata recepita la II Direttiva CE antiriciclaggio.

Con tale schema il provvedimento normativo è stato completato l'iter per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla disciplina comunitaria, prevedendo in particolare le conseguenziali modifiche alla legge n. 197/91.

Si evidenziano le più rilevanti novità del citato provvedimento.

Estensione dell'ambito soggettivo di applicazione

- Per quanto concerne gli intermediari finanziari sono stati aggiornati i destinatari della disciplina antiriciclaggio alla luce delle disposizioni normative intervenute dopo la Legge n. 197/91.

Vengono menzionati, tra gli altri, gli istituti di moneta elettronica, le S.I.C.A.V., le S.G.R., le succursali italiane delle società di risparmio armonizzate, ecc.

Tutti gli intermediari finanziari indicati dall'art. 2, comma 1, del provvedimento di recepimento sono tenuti agli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e dei rapporti con la stessa intrattenuti, nonché di segnalazione delle operazioni sospette.

- Per quanto attiene le imprese non finanziarie, oltre ai soggetti già indicati dal decreto legislativo n. 374 del 1999, vengono individuate altre persone fisiche o istituzioni – che svolgono attività particolarmente suscettibili di utilizzazione ai fini di riciclaggio – alle quali sono estesi gli obblighi già previsti per gli enti creditizi e finanziari.

Tra questi soggetti vanno annoverati:

a) i professionisti iscritti nell'albo dei ragionieri e dei periti commercialisti, nel registro dei revisori contabili, nell'albo dei dottori commercialisti e nell'albo dei consulenti del lavoro;

b) i notai e gli avvocati per i quali, tuttavia, gli obblighi si applicano solo in relazione alle attività da loro svolte di assistenza societaria, finanziaria ed immobiliare.

Peraltro, in applicazione di quanto stabilito nella seconda Direttiva comunitaria, per tutti i citati liberi professionisti è prevista l'esclusione dall'obbligo di segnalare le operazioni sospette in relazione ad attività di consulenza e patrocinio connesse a procedimenti giudiziari.

L'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina antiriciclaggio ai suddetti liberi professionisti costituisce senz'altro la novità più importante della nuova normativa. Considerato che da tempo gli studi professionali svolgono funzioni di cura degli interessi economici – finanziari e tributari dei loro clienti, si è ravvisata la necessità di estendere ai medesimi le suddette misure a fronte della crescente complessità delle attività di riciclaggio.

In considerazione della diversa natura dei soggetti coinvolti, l'effettiva attuazione dei nuovi obblighi, vigenti in capo agli intermediari non finanziari nel loro complesso, è di fatto rinviata all'adozione dei previsti regolamenti che saranno emanati dal MEF “avendo riguardo alle peculiarità operative dei soggetti obbligati ed all'esigenza di contenere gli oneri gravanti sui medesimi”.

Ne consegue che il sistema italiano delle misure antiriciclaggio, anche se validamente articolato, soltanto in seguito all'adozione dei suddetti regolamenti sarà completamente integrato con la disciplina di fonte internazionale finora emanata.

Tra i problemi risolti con la nuova normativa, riveste particolare rilevanza quello dell'esatta individuazione degli “Uffici della pubblica amministrazione” quali intermediari abilitati tenuti agli obblighi antiriciclaggio. L'indeterminatezza e l'astrattezza delle legge antiriciclaggio, che non rinvia ad alcuna esplicita elencazione, ha

finora reso arduo verificare di volta in volta, di fronte a casi concreti, se si fosse in presenza di un intermediario assoggettabile agli obblighi di cui sopra.

Nel predisporre il decreto legislativo, sulla base dell'esperienza maturata, si è ritenuto opportuno prevedere che nell'ambito degli uffici della P.A. gli obblighi di identificazione e registrazione siano utilmente applicabili solo alle società che svolgono il servizio di riscossione tributi, in quanto queste ultime esplicano attività che comportano la continua movimentazione di mezzi di pagamento. A carico di tutti gli "Uffici della Pubblica Amministrazione" è stato mantenuto soltanto l'obbligo della segnalazione delle operazioni sospette.

Nuova disciplina sanzionatoria e procedurale

Nel citato decreto sono previste, inoltre, rilevanti modifiche alla disciplina sanzionatoria.

- Sono state introdotte sanzioni - a carico di tutti i soggetti individuati come destinatari - per le violazioni degli obblighi di fornire all'Ufficio Italiano dei cambi le informazioni richieste per lo svolgimento degli approfondimenti, di segnalare i dati relativi alla propria operatività, di non eseguire le operazioni sospette sospese.
- E' stato rimodulato il sistema per la determinazione delle sanzioni pecuniarie, ivi compresa la previsione di una percentuale minima rispetto all'importo oggetto della violazione.
- In ordine ai libretti di deposito al portatore, è stato ribadito il principio secondo il quale il saldo non può essere superiore ad €12.500,00 ed è stata, altresì, sanzionata l'inosservanza dell'obbligo di adeguare il medesimo saldo entro i limiti di legge. In tal modo è stata colmata una grave lacuna della preesistente normativa antiriciclaggio la quale, pur disponendo già l'obbligo del saldo entro €12.500,00, non prevedeva alcuna sanzione a carico dei trasgressori.

Vengono, infine, evidenziate le due misure introdotte per rendere più efficace la procedura sanzionatoria riguardante gli illeciti di natura amministrativa.

- La prima concerne la configurazione di un nuovo iter procedimentale più rispondente ai principi di snellimento e di economicità che, in piena rispondenza alla legge 689/81, prevede che gli organi istituzionalmente accertatori delle violazioni (Guardia di finanza, Ufficio italiano dei cambi, nonché le autorità di vigilanza di settore e le amministrazioni interessate) esaurite le attività di verifica e di controllo, contestino direttamente l'infrazione rilevata.
- La seconda riguarda l'introduzione dell'oblazione per alcune tipologie di illecito, in funzione della rilevante incidenza di infrazioni puramente formali o di entità modesta, generate da errori materiali o da *ignorantia legis*. Rimangono, naturalmente, escluse dalla possibilità di usufruire dell'oblazione le violazioni di particolare gravità che, se non adeguatamente sanzionate, potrebbero favorire il diffondersi di operazioni di riciclaggio.

4.2 INTERVENTI NEL COMPARTO DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI

- Il MEF ha emesso nel corso del 2003 n. 13 provvedimenti di cancellazione dall'elenco ex art. 106 D.Lgs. 385/93 degli intermediari che hanno perduto uno dei requisiti richiesti per l'iscrizione o si sono resi responsabili di gravi violazioni di legge.
- Sono stati, altresì, emessi n. 16 provvedimenti di cancellazione o di sospensione, dall'albo istituito con D.P.R. 28/07/2000, n. 287, dei mediatori creditizi che hanno perduto uno dei requisiti richiesti per l'iscrizione o si sono resi responsabili di gravi violazioni di legge.

4.3 L'ATTIVITA' INTERNAZIONALE

A. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha partecipato, in qualità di capo della delegazione italiana, ai lavori del GAFI (Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio) il cui mandato è stato esteso già dal 2001 al contrasto del finanziamento del terrorismo, basato sulle misure antiriciclaggio integrate da altre misure di carattere specifico.

In particolare:

- è stata approvata la revisione delle 40 raccomandazioni contro il riciclaggio di denaro e sono state adottate note interpretative per le 8 raccomandazioni speciali contro il finanziamento del terrorismo;
- è stata approvata, in accordo con il Fondo monetario internazionale e con la Banca Mondiale la metodologia comune per valutare i Paesi in merito all'attuazione degli standard internazionali contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo;

B. Il MEF ha curato la preparazione della sessione dell'incontro ministeriale G7 di Dubai, dedicata alla discussione sul finanziamento del terrorismo. Inoltre, nell'ambito del semestre di presidenza italiana dell'UE, è stato organizzato e presieduto il secondo seminario sul finanziamento del terrorismo al quale hanno partecipato, oltre ai paesi membri ed ai paesi in via di adesione, anche i paesi del Golfo.

C. Il Ministero ha partecipato, insieme all'Ufficio italiano dei cambi e alla Guardia di finanza, al programma dell'UE di gemellaggio (PHARE- Twinning) con la Romania per l'adeguamento del sistema antiriciclaggio di questo paese agli standard europei e si è, inoltre, aggiudicato un programma analogo di gemellaggio con la Turchia che avrà durata biennale e sarà svolto sempre in collaborazione con l'Ufficio italiano dei cambi e la Guardia di finanza.

