



Ministero dell'economia e delle finanze

ANTIRICICLAGGIO

RELAZIONE AL PARLAMENTO
PER L'ANNO 2004



Ministero dell'economia e delle finanze

***Relazione del Ministro dell'economia e delle finanze
al Parlamento per l'anno 2004
ai sensi dell'art. 2, comma 3 della legge 5 luglio 1991, n. 197***

INDICE

1. Premessa normativa	
1.1 La disciplina antiriciclaggio	pag. 4
1.2 L'estensione degli obblighi antiriciclaggio ad altre categorie di soggetti	pag. 4
1.3 Il regime transitorio	pag. 5
1.4 Gli Uffici della pubblica amministrazione	pag. 6
2. L'attività di vigilanza	
2.1 Gli obblighi di identificazione e registrazione	pag. 6
2.2 Gli interventi ispettivi	pag. 7
2.3 Considerazioni sull'attività di vigilanza	pag. 9
3. Le segnalazioni di operazioni sospette	
3.1 I flussi delle segnalazioni, gli intermediari segnalanti, la distribuzione territoriale e la natura delle operazioni segnalate	pag. 12
3.2 L'azione di sensibilizzazione della Banca d'Italia nei confronti di alcuni settori di intermediari	pag. 17
3.3 La prevenzione e il contrasto del terrorismo sul piano finanziario	pag. 18
4. L'attività sanzionatoria	
4.1 La nuova disciplina sanzionatoria e procedurale	pag. 19
4.2 L'irrogazione delle sanzioni amministrative Pecuniarie	pag. 20
5. La preparazione della futura attività normativa	pag. 21

1. PREMESSA NORMATIVA

1.1. La disciplina antiriciclaggio

Il denaro proveniente da attività illecite, rimesso in circolazione con le nuove tecniche di riciclaggio, assicura profitti enormi ai vari gruppi criminali e provoca effetti distorsivi sul tessuto economico, condizionando il corretto funzionamento dei mercati basato sul sistema della libera concorrenza.

In considerazione di ciò, con la legge 5 luglio 1991, n. 197 “legge antiriciclaggio” lo Stato ha affiancato ad una disciplina penalistica-repressiva alcune specifiche misure di prevenzione del fenomeno del riciclaggio.

Tali misure consistono principalmente:

- nella limitazione dell’uso del denaro contante e di titoli al portatore, nelle transazioni superiori alla soglia di €12.500;
- nel monitoraggio del sistema finanziario attraverso gli intermediari, i quali hanno l’obbligo di identificazione della clientela, di registrazione dei relativi dati e di segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio.

Le misure di prevenzione sono state in seguito rinforzate con il D.Lgs. 26 maggio 1997, n. 153, che ha perfezionato la procedura di segnalazione di operazioni sospette affidando all’Ufficio italiano dei cambi il compito di ricevere direttamente dagli intermediari le suddette segnalazioni e di approfondirle sotto il profilo finanziario prima di trasmetterle agli organi investigativi (Guardia di finanza e Direzione investigativa antimafia). È stata, inoltre, estesa la tutela di chi effettua la segnalazione.

1.2 Estensione degli obblighi antiriciclaggio ad altre categorie di soggetti

Con il successivo D.Lgs. 25 settembre 1999 n. 324 gli obblighi antiriciclaggio sono stati estesi a soggetti che svolgono determinate attività non finanziarie, considerate a rischio di riciclaggio in ragione della circolazione di ingenti somme di denaro liquido. Tra queste attività rientrano: il recupero di crediti, l’esercizio di case d’asta, la gestione di case da gioco, il trasporto di valori.

Più di recente il D.Lgs. 20 febbraio 2004 n. 56 – attuativo della II Direttiva UE – ha notevolmente ampliato l’ambito soggettivo di applicazione della disciplina antiriciclaggio:

- Per quanto concerne gli intermediari finanziari sono stati aggiornati i destinatari della disciplina (art. 2 – comma 1 - del citato D.Lgs.) alla luce delle disposizioni normative intervenute dopo la Legge n. 197/91, includendo, 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;
- Al di fuori del campo finanziario, oltre ai soggetti già indicati dal decreto legislativo n. 374 del 1999, gli obblighi già previsti per gli enti creditizi e finanziari sono stati estesi ad alcune professioni che svolgono attività particolarmente suscettibili di utilizzazione ai fini di riciclaggio.

Tra queste sono annoverate:

- 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.

1.3 Il regime transitorio

Il passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina, dettata dal D.lgs. n. 56/2004, pone alcune questioni attinenti al regime transitorio, in quanto le norme

che estendono gli obblighi antiriciclaggio divengono efficaci con la definizione del contenuto e delle modalità applicative attraverso la normativa di attuazione.

Allo stato, non essendo ancora stati emanati i previsti regolamenti, la disciplina transitoria per l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio è articolata come segue:

- per le banche e gli altri intermediari, già destinatari delle disposizioni emanate ai sensi della Legge 197/1991, il contenuto e le modalità degli obblighi di identificazione e registrazione sono specificati nelle disposizioni attuative della citata legge. Queste continuano ad applicarsi sino all'emanazione delle nuove disposizioni attuative, secondo il regime transitorio previsto dall'art. 8, comma 9, del D.Lgs. 56/2004;
- per i "professionisti legali" è stabilito espressamente che gli obblighi in considerazione "non si applicano (...) fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti di attuazione" (Articolo 8, comma 5);
- per gli operatori non finanziari indicati nell'art. 2, comma 1, lett. p) e q), del D.lgs. 56/2004, in assenza di qualsiasi espressa previsione di legge, gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione delle operazioni sospette diverranno concretamente applicabili con l'emanazione del regolamento previsto dall'art. 3, comma 2, del predetto D.Lgs. 56/2004.

Per l'effettiva attuazione dei nuovi obblighi antiriciclaggio – in ragione della diversa natura dei soggetti coinvolti - sono stati predisposti dal MEF tre regolamenti, ciascuno con riferimento ad una specifica categoria: intermediari, soggetti che esercitano le attività elencate nel D.Lgs. 374/1999, professionisti. Attualmente i regolamenti, dopo l'esame del Garante per la riservatezza dei dati personali, sono all'esame del Consiglio di Stato per il parere ex art. 17 – comma 3 – della legge n. 400/1988.

1.4 Gli Uffici della pubblica amministrazione

Tra i problemi risolti con la nuova normativa, riveste particolare rilevanza quello degli "Uffici della pubblica amministrazione" quali intermediari tenuti agli obblighi antiriciclaggio.

In seguito all'emanazione del D.Lgs. n. 56/2004 gli Uffici della pubblica amministrazione – ad eccezione delle società che svolgono il servizio di riscossione tributi – non sono più destinatari degli obblighi di identificazione e registrazione né figurano più fra i soggetti abilitati al compimento di operazioni di denaro contante o titoli al portatore di importo superiore a €12.500.

Gli Uffici della pubblica amministrazione continuano ad avere l'obbligo della segnalazione delle operazioni sospette.

2 L'ATTIVITA' DI VIGILANZA

2.1 Gli obblighi di identificazione e registrazione

Nel 2004 l'attività di monitoraggio del sistema finanziario, diretta a prevenire fenomeni di riciclaggio – in attesa dei regolamenti da applicarsi anche alle imprese non finanziarie ed ai liberi professionisti - è stata esplicitata attraverso il coinvolgimento diretto degli intermediari finanziari operanti nello stesso sistema, ai quali la "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 e ogni altro rapporto continuativo, indipendentemente dall'importo;
- registrazione dei dati relativi nell'archivio informatico, e loro conservazione 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.

2.2 Gli interventi ispettivi

La verifica dell'osservanza da parte degli intermediari dell'obbligo di identificazione e 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 è 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 31 intermediari bancari e di 12 intermediari non bancari (4 società fiduciarie, 3 società di intermediazione mobiliare (SIM), un cambiavalute, una società di gestione del risparmio (SGR) e 3 compagnie assicurative);
- la Banca d'Italia ha condotto 202 verifiche ispettive che hanno riguardato 172 intermediari bancari, 12 società di intermediazione mobiliare, 14 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'art. 107 T.U.B. e 4 società di gestione del risparmio;
- l'ISVAP ha svolto accertamenti ispettivi presso le direzioni generali di 3 società assicuratrici operanti nei rami vita e danni;

- il Ministero delle attività produttive ha effettuato verifiche nei confronti di 8 società fiduciarie;
- 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 33 ispezioni dalle quali è stato possibile individuare, tra l'altro, casi di omessa identificazione della clientela nonché di omessa registrazione delle operazioni.

2.3 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.

Sono, altresì, oggetto di verifica, in particolare da parte dell'Ufficio italiano dei cambi, le procedure 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, gli interventi ispettivi dell'Ufficio italiano dei cambi, parte di un programma concordato con le Autorità di vigilanza di settore, hanno rivolto particolare attenzione:

- 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, per quanto concerne gli istituti bancari, delle procedure gestite a livello accentrato nonché dell'operatività delle sedi periferiche e delle reti di distribuzione operanti "fuori sede" (promotori,

mediatori, ecc.).

Nell'ambito delle verifiche condotte sono state esaminate le operazioni effettuate con controparti estere, allo scopo di evidenziare e valutare eventuali movimenti disposti da e verso paesi offshore, atteso l'elevato profilo di rischio connesso alle operazioni della specie.

L'analisi delle risultanze dell'attività svolta dalle autorità di vigilanza sugli intermediari abilitati nell'anno 2004, continua ad evidenziare un sostanziale rispetto delle disposizioni previste dall'art. 2 della legge antiriciclaggio. Sono stati tuttavia rilevati:

- casi di inadempienza, riguardanti soprattutto errate o incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela;
- casi di 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: tra le cause, gli operatori hanno indicato la difficoltà di interpretazione delle disposizioni normative, soprattutto di quelle secondarie;
- casi di insufficiente consapevolezza, da parte del personale, dell'importanza della "collaborazione attiva", dovuta talvolta alla non piena comprensione dei rischi operativi, economici e reputazionali connessi ad un eventuale coinvolgimento dell'intermediario in fenomeni di riciclaggio.

A seguito degli interventi ispettivi, gli organi di vigilanza hanno provveduto a segnalare all'Autorità giudiziaria i casi di omessa identificazione e/o registrazione in archivio unico informatico di rapporti continuativi ed operazioni nonché di mancate rilevazioni dei dati identificativi. Il non elevato numero delle segnalazioni all'Autorità Giudiziaria (circa 15 da parte dell'U.I.C. e circa 30 da parte della Guardia di finanza) sembra denotare difficoltà nell'applicazione delle

previste sanzioni penali.

A fronte delle carenze organizzative e procedurali riscontrate gli operatori sono stati richiamati ad una più attenta osservanza della normativa di settore.

L'analisi dei dati aggregati inviati mensilmente all'U.I.C. dagli intermediari finanziari è stata consolidata, valorizzando i risultati ottenuti nel tempo e perfezionando le metodologie di verifica dei dati segnalati. Il sistema di controllo instaurato ha permesso agli intermediari di avere consapevolezza degli eventuali errori di registrazione commessi ed ha consentito all'U.I.C. di conoscere più da vicino le modalità operative degli intermediari segnalanti.

L'attività di analisi è stata indirizzata anche a studiare le realtà territoriali, per fare emergere elementi utili alla enucleazione di fenomeni che, a livello aggregato, potessero essere indice di attività di riciclaggio di denaro.

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.

□ Sono stati rilevati casi di 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.

La multa prevista per il mancato inserimento dei dati nell'Archivio unico informatico entro i termini stabiliti non sembra uno strumento efficiente dal punto di vista dell'opera di prevenzione, in ragione delle difficoltà di provare l'esistenza del dolo o della colpa grave. Sarebbe forse opportuno introdurre una previsione sanzionatoria di natura amministrativa, la quale, pur nella sua apparente minore severità, sarebbe tuttavia applicabile anche alle ipotesi di negligenza ed alle altre forme di colpa.

□ Sussistono dubbi sulla perseguibilità penale di chi esegue un'operazione *frazionata* per conto terzi, omettendo di indicare le generalità del soggetto per conto del quale la compie.

Infatti il comma 8 dell'art. 2 della Legge antiriciclaggio - che sanziona la condotta dell' "esecutore dell'operazione che omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegue l'operazione" – non effettua alcun richiamo, neanche generico o indiretto, all'ipotesi di frazionamento dell'operazione.

3 SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

3.1 I flussi delle segnalazioni, gli intermediari segnalanti, la distribuzione territoriale e la natura delle operazioni segnalate

a) I flussi delle segnalazioni

La segnalazione di operazione sospetta è lo strumento sul quale, nel corso degli anni, si è fatto crescente affidamento per monitorare, con la collaborazione degli intermediari, il sistema finanziario, a fini di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro.

Dal 1997 (anno in cui ha iniziato a ricevere e approfondire sotto l'aspetto finanziario le segnalazioni di operazioni sospette) a tutto il 2004, l'Ufficio italiano dei cambi ha ricevuto circa 35.000 segnalazioni e ha provveduto ad inoltrarne la maggior parte alla Direzione investigativa antimafia (DIA) e al NSPV della Guardia di finanza.

Il flusso relativo al 2004 ha toccato le 6.528 segnalazioni, con un incremento pari al 32 per cento, frutto dell'accresciuta collaborazione prestata dagli intermediari.

Al di là degli aspetti meramente quantitativi, risulta consolidata la collaborazione attiva da parte degli intermediari finanziari, anche grazie a controlli interni e sistemici più stringenti che si accompagnano ad una sempre crescente sensibilità, soprattutto degli intermediari bancari, verso un miglioramento qualitativo della propria clientela e una gestione più attenta dei rischi operativi.

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.

La recente emersione di alcuni “scandali finanziari” può aver contribuito a sensibilizzare gli intermediari nel monitorare con maggiore attenzione, oltre a quelle già note, anche altre tipologie di operazioni, e tra queste l’utilizzo di strumenti di finanziamento bancario a sostegno di portafogli commerciali di imprese di dubbia affidabilità.

b) Intermediari segnalanti

Si conferma la costante e netta prevalenza delle segnalazioni provenienti dagli istituti di credito (pari a circa il 90 per cento del totale). Peraltro, la quota di segnalazioni riconducibile agli intermediari ex art. 106 e 107 TUB nel 2004 ha subito un calo vistoso, mentre la quota di segnalazioni inoltrata da Poste S.p.A. si è attestata sul 2,5 per cento dello scorso anno.

Si evidenzia che recentemente Poste S.p.A. ha avviato un processo di razionalizzazione dei meccanismi di controllo e ha rafforzato la collaborazione operativa con l’UIC.

c) Distribuzione territoriale.

La distribuzione geografica delle segnalazioni di operazione sospetta continua ad evidenziare una netta prevalenza del Nord-Ovest con circa il 40 per cento del totale delle segnalazioni. Seguono – nell’ordine – il Centro, il Mezzogiorno ed il Nord-Est con percentuali, rispettivamente, del 19,1 per cento, del 18,4 per cento e del 18,2 per cento. Il residuo 4,5 per cento circa proviene dalle Isole.

A livello regionale, si evidenzia che la quota maggiore delle segnalazioni continua a provenire dalla Lombardia, con oltre il 28,6 per cento. Seguono il Lazio con il 12,6 per cento, il Piemonte con circa l’8,3 per cento, l’Emilia Romagna con l’8 per cento, il Veneto con il 7,8 per cento e la Campania con il 7,4 per cento.

Al fine di fornire un quadro più preciso del livello di adempimento degli obblighi segnalatici da parte degli Istituti di credito su base regionale sono stati definiti dall’U.I.C. degli indicatori che tengono conto, non solo del quadro

finanziario di ciascuna regione (ratio sportelli e ratio conti), ma anche delle attività illecite rilevate a livello regionale (ratio delitti).

Per quanto riguarda il rapporto tra il numero di segnalazioni e quello degli sportelli bancari (ratio sportelli) emerge che alcune regioni, quali Calabria, Lazio, Campania, Lombardia 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 (ratio conti).

Peraltro dall'analisi dell'indice ratio delitti si traggono considerazioni interessanti sia in termini assoluti sia in rapporto a quanto emerso dagli altri indicatori:

- in prima analisi, l'attività segnaletica degli intermediari localizzati in Lombardia, se rapportata al grado di criminalità attribuibile alla regione, appare straordinariamente sovradimensionata rispetto a quanto rilevabile nelle altre regioni;
- in seconda istanza, rispetto al quadro che emerge dall'analisi degli indici di natura finanziaria, va rilevato un generalizzato peggioramento dei dati inerenti le regioni meridionali. Sebbene Campania, Puglia, Sicilia e Calabria si pongano al di sopra della media regionale, la loro classificazione nella graduatoria nazionale, in base a tale ultimo indice, viene sensibilmente ridimensionata. Infine, la collaborazione attiva prestata dagli intermediari localizzati in un gruppo particolarmente ampio di regioni (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Molise, Sardegna, Umbria, Trentino Alto Adige e Val d'Aosta) appare inadeguata sia in rapporto alla loro realtà economico-finanziaria, sia se raffrontata con il grado di criminalità che le caratterizza.

d) Natura delle operazioni segnalate.

Le segnalazioni riguardano più frequentemente le seguenti operazioni:

- movimentazione di contante, costituite da versamenti e prelevamenti, pari a circa 40 per cento del totale (21% prelevamenti – 18% versamenti);
- versamento di titoli di credito, pari a circa il 12,5 per cento del totale;
- emissione assegni circolari pari al 6,7 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;
- operazioni in strumenti finanziari pari a circa il 3 per cento del totale.

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

In particolare, si può notare per il 2004 una vera e propria inversione di tendenza riguardo alle operazioni in contante segnalate. Mentre, infatti, la media complessiva sulle causali segnalate negli ultimi sette anni attesta la prevalenza del versamento di contante sul prelevamento (21% contro 19%), nel 2004 si registra una situazione esattamente opposta, con un valore dei prelevamenti in contante pari a 21 per cento, contro il 18 per cento per i versamenti. In termini generali, i segnalanti sembrano ritenere che il prelevamento di contante possa sottendere attività illecite, in quanto presumibilmente utilizzato per il finanziamento delle stesse ovvero a fini dissimulatori.

e) 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, l'abusivismo finanziario nonché alle indagini condotte dall'Autorità giudiziaria.

f) Tipologie di operatività anomale

L'approfondimento delle operazioni segnalate ha consentito di individuare specifiche tipologie di operatività anomale potenzialmente riconducibili ad attività di riciclaggio. Alcune delle più rilevanti nel 2004 sono state riscontrate nei seguenti settori:

- Collettori di rimesse degli emigranti

Le segnalazioni in esame riguardano un'operatività bancaria caratterizzata da periodici versamenti di contante ai quali fanno riscontro bonifici verso l'estero, indirizzati a persone fisiche ovvero società apparentemente operanti nel settore finanziario. Tale movimentazione è generalmente osservata su rapporti di conto corrente intestati a cittadini stranieri residenti, o comunque operanti in Italia, ovvero a società dagli stessi costituite per lo più nel campo

dei servizi.

Tali operatività sono generalmente connesse con una attività finalizzata alla trasmissione verso il paese d'origine delle rimesse riferibili a cittadini stranieri che lavorano in Italia, in genere facenti parte di uno specifico gruppo etnico, per il tramite dei soggetti segnalati, che svolgono di fatto un'attività paragonabile a quella dei *money transfer*. Pertanto non va sottovalutata la possibilità che tali canali possano essere utilizzati anche per il trasferimento di fondi connessi a traffici illeciti a carattere internazionale.

- Evasione dell'IVA su acquisti intracomunitari

La fattispecie si riferisce ad una tipologia di operatività finanziaria anomala messa in essere da imprese che operano in settori ad alta tecnologia, quali quelli dell'informatica e della telefonia mobile nonché nel commercio nazionale ed estero di autoveicoli. Sui conti correnti di imprese di recente costituzione è generalmente osservata una movimentazione finanziaria vorticoso non giustificata dall'effettiva attività commerciale.

L'obiettivo che viene generalmente perseguito è quello di evadere gli obblighi di corresponsione delle imposte indirette sugli acquisti intracomunitari in capo alle imprese italiane acquirenti delle merci finali. Queste traslano l'obbligo di versamento dell'IVA a società fittizie (cosidette "cartiere") a fronte di fittizie operazioni di acquisto accompagnate spesso dalla produzione di falsa documentazione fiscale. Non di rado accade poi che le "cartiere", adempita la loro funzione, cessino improvvisamente di operare.

- Improprio utilizzo di polizze di pegno

Si tratta della presentazione di oggetti di pegno o del riscatto di polizze di pegno originariamente accese a nome di terzi. Tale operatività è spesso messa in atto da soggetti noti per essere assidui frequentatori delle agenzie di pegni o per essere soliti operare nelle vicinanze. Duplici sono le ipotesi di attività illecita sottostanti l'operatività descritta: da un lato gli oggetti presentati in pegno possono essere rubati, dall'altro il coinvolgimento di nominativi ricorrenti può denotare l'esistenza di un commercio di polizze, con possibili connessioni con attività usuarie. Tra il 2003 e il 2004 è stato possibile registrare un raddoppiamento del numero di casi riconducibili alla tipologia in

esame.

- Operatività imprenditoriale di soggetti cinesi

Come già nel 2003, numerose segnalazioni hanno riguardato soggetti originari della Repubblica popolare cinese, 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 anomalie riguardanti i rapporti bancari connessi sono caratterizzate da una rilevante movimentazione di contanti. La movimentazione, che in alcuni casi è riferibile a persona fisiche o giuridiche italiane o comunque ricollegabili a cittadini cinesi, sarebbe da ricondurre prevalentemente ad irregolarità fiscali, sebbene non si possa comunque escludere il collegamento dei soggetti coinvolti in traffici illegali, spesso gestiti dalla criminalità organizzata.

3.2 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.

In tale settore le segnalazioni ricevute nel 2004 sono sensibilmente diminuite, dopo i picchi dei due anni precedenti.

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.

Si evidenzia che il minor numero di liste diffuse nel corso del 2004 rispetto ai periodi precedenti è senz'altro la causa della riduzione delle segnalazioni riguardanti il finanziamento del terrorismo.

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*.

Le comunicazioni e le segnalazioni degli intermediari, la collaborazione dell'Ufficio italiano dei cambi con le UIF degli altri Paesi e la partecipazione ai lavori degli organismi internazionali impegnati in tale ambito hanno permesso di

raccogliere informazioni che, opportunatamente elaborate, hanno consentito di indicare alcuni settori e tipologie operative particolarmente significativi per l'individuazione di casi di finanziamento di attività di terrorismo. Tra i principali "indici" rilevati possono essere evidenziati:

- 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.

3.3 Campagna di sensibilizzazione della Banca d'Italia

Dopo la campagna svolta nei confronti degli intermediari bancari, la Banca d'Italia ha intrapreso una iniziativa di sensibilizzazione nei confronti degli intermediari operanti nel settore dei servizi di investimento e degli intermediari finanziari di cui all'art. 107 T.U.B. che, alla data del 31 ottobre 2004, non avevano effettuato alcuna segnalazione di operazione sospetta.

Tali intermediari, individuati sulla base di indicazioni fornite dall'U.I.C., sono stati esortati ad uno scrupoloso rispetto delle previsioni contenute nelle "Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette" e invitati a fornire notizie sulle iniziative assunte – in termini di procedure organizzative, formazione del personale e complessiva conoscenza della clientela- al fine di dare concreta attuazione al principio della collaborazione attiva.

4 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.

4.1 Nuova disciplina sanzionatoria e procedurale

L'emanazione del D.Lgs. n. 56/2004 ha comportato rilevanti modifiche anche alla disciplina sanzionatoria amministrativa.

- Sono state introdotte sanzioni per le violazioni degli obblighi di:
 - fornire all'Ufficio italiano dei cambi le informazioni richieste per lo svolgimento degli approfondimenti;
 - segnalare i dati relativi alla propria operatività;
 - non eseguire le operazioni sospette sospese.
- È 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 lacuna della preesistente normativa antiriciclaggio che, pur disponendo già l'obbligo del saldo entro € 12.500,00, non prevedeva alcuna sanzione a carico dei trasgressori.

Sono, infine, evidenziate le due misure introdotte per rendere più completa ed efficace la procedura sanzionatoria riguardante gli illeciti di natura amministrativa:

- con la prima è stata introdotta la possibilità di un pagamento in misura ridotta (oblazione) per le violazioni dell'art. 1 commi 1 e 2 della legge antiriciclaggio di importo non superiore ad €250.000,00. Rimangono 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;
- con la seconda è stato eliminato l'accentramento al MEF della contestazione di infrazione ed è stato configurato 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.

Ciò posto, il procedimento sanzionatorio, attualmente, prende l'avvio, per alcuni illeciti, dalla contestazione effettuata dai sopra citati organi e, per altri, dalla contestazione elevata dal MEF in seguito a segnalazioni di presumibili infrazioni inviate dai soggetti indicati dall'art. 2 del citato D.Lgs.

4.2 L'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

Conclusa la fase della contestazione, tutte le ulteriori fasi del procedimento relativo all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, previste per le violazioni specificate nella legge antiriciclaggio, sono affidati al Ministero dell'economia e delle finanze. I relativi procedimenti amministrativi sanzionatori nell'anno 2004 hanno riguardato nel maggior numero dei casi:

- 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 – da parte dei soggetti indicati nell'art. 2 del D.Lgs. n. 56/2004 – di fatti che possono costituire infrazioni dell'art. 1, commi 1, 2 e 2 bis, della legge antiriciclaggio (art. 7 - comma 1 - del citato decreto n. 56/2004).

Considerato che l'obbligo di segnalare le operazioni sospette di riciclaggio (art. 3 L. 197/91) costituisce 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 2004, sono stati definiti circa 23.000 procedimenti amministrativi e sono state irrogate sanzioni pecuniarie per complessivi €68.250.000,00.

Particolare rilevanza ha assunto, nel corso del 2004, la definizione in via breve (oblazione) di circa 10.000 contestazioni.

La possibilità di estendere tale facoltà anche ai procedimenti ancora in essere all'entrata in vigore del citato D.Lgs. n. 56/2004 ha comportato, per l'Erario, un introito di cassa complessivo pari ad €11.779.000,00.

5 LA PREPARAZIONE DELLA FUTURA ATTIVITÀ NORMATIVA.

Nel 2004 il M.E.F. ha partecipato in sede UE ai lavori per rafforzare le misure di prevenzione del sistema finanziario delle quali l'Unione si è da tempo dotata per contrastare il riciclaggio dei proventi di attività criminali (direttiva 91/308/CE modificata dalla direttiva 2001/97/CE). Tali misure comprendono l'obbligo per gli enti creditizi e finanziari nonché per alcune categorie di professionisti di identificare i clienti, segnalare le operazioni sospette di riciclaggio alle Unità di informazione finanziaria (per l'Italia l'UIC) e di tenere un archivio con le informazioni rilevanti.

La Commissione ha avanzato due proposte al riguardo.

- La prima proposta concerne un regolamento sui controlli del denaro in entrata o in uscita dalla frontiera esterna della Comunità europea. Tale regolamento prevede l'obbligo di dichiarare in dogana importi uguali o superiori a € 10.000,00 (diecimila/00), di tenere un archivio e di segnalare alle autorità nazionali competenti eventuali casi che lascino sospettare che il trasferimento sia connesso ad attività di riciclaggio. Le violazioni dell'obbligo di dichiarazione sono sanzionabili e le somme di denaro possono essere sequestrate.
- La seconda proposta riguarda una nuova direttiva per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose. La proposta mira a rafforzare le misure esistenti e ad estenderle anche alla prevenzione del finanziamento del terrorismo. Le principali novità riguardano in particolare:

- a) estensione dei soggetti destinatari della direttiva con particolare riferimento alle categorie che effettuano pagamenti di denaro contante per importi uguali o superiori a € 15.000,00 (quindicimila/00) (large cash payments). Tali soggetti saranno tenuti a identificare la clientela e ad applicare le altre misure di diligenza nei rapporti con la clientela (customer due diligence);
- b) obbligo di identificare oltre al cliente anche il titolare economico o beneficiario finale (beneficial owner) dell'operazione finanziaria;
- c) graduazione delle misure di diligenza nei rapporti con la clientela (customer due diligence) in base al rischio con individuazione, da un lato, di ipotesi di rischio più alto per le quali è richiesta una diligenza rafforzata e, dall'altro, di ipotesi di rischio più basso per le quali si applicano misure semplificate;
- d) introduzione della procedura di Comitologia che prevede l'istituzione di un apposito Comitato composto dagli Stati membri e l'attribuzione alla Commissione del potere di adottare alcune misure necessarie per tenere conto degli sviluppi tecnici della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e per assicurare l'uniforme applicazione della direttiva.

Su entrambe le proposte è stato di recente raggiunto l'accordo tra Parlamento e Consiglio dell'Unione Europea.