



Ministero dell'economia e delle finanze

ANTIRICICLAGGIO

RELAZIONE AL PARLAMENTO

PER L'ANNO 2005



Ministero dell'economia e delle finanze

=====

Relazione del Ministro dell'economia e delle finanze alle competenti Commissioni parlamentari sull'applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 2, comma 3 della legge 5 luglio 1991, n. 197 - legge antiriciclaggio.

=====

INDICE

1. <u>Introduzione</u>	pag. 5
2. <u>Il sistema italiano antiriciclaggio e le prospettive di riforma</u>	
2.1. La disciplina penale: gli articoli 648-bis e 648-ter c.p.	pag. 9
2.2. Le misure di prevenzione del riciclaggio	pag. 10
2.2.1. La legge antiriciclaggio	pag. 10
2.2.2. L'estensione soggettiva degli obblighi antiriciclaggio	pag. 11
2.2.3. Il regime transitorio	pag. 12
2.2.4. I regolamenti di attuazione del decreto legislativo 56/2004	pag. 12
2.3. La terza direttiva antiriciclaggio	pag. 13
2.3.1. Le principali novità	pag. 13
2.3.2. L'impatto sul sistema italiano	pag. 14
2.3.3. La responsabilità delle persone giuridiche	pag. 15
3. <u>Il sistema di vigilanza e di controllo</u>	
3.1. Gli obblighi di identificazione e registrazione	pag. 16
3.2. Le responsabilità di vigilanza	pag. 18
3.3. Gli interventi ispettivi	pag. 19
3.4. L'attività di vigilanza sugli intermediari abilitati	pag. 20
3.5. L'attività ispettiva sugli intermediari non abilitati	pag. 21
3.6. Considerazioni sull'attività di vigilanza	pag. 22
4. <u>Le segnalazioni di operazione sospetta</u>	
4.1. L'articolo 3 della legge antiriciclaggio e il Decalogo della Banca d'Italia	pag. 24
4.2. L'analisi delle segnalazioni di operazione sospetta	pag. 25
4.2.1. I flussi delle segnalazioni	pag. 25
4.2.2. Gli intermediari segnalanti	pag. 25
4.2.3. La distribuzione territoriale	pag. 26
4.2.4. La natura delle operazioni segnalate	pag. 26
4.3. Il ruolo dell'Ufficio italiano dei cambi	pag. 26
4.4. L'attività investigativa: la DIA ed il NSPV	pag. 28
4.5. Il risultato dell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette	pag. 28
4.6. Le segnalazioni delle operazioni sospette di finanziamento del terrorismo	pag. 30
4.7. L'analisi dei dati finanziari aggregati	pag. 31
5. <u>Il sistema sanzionatorio</u>	
5.1. Le sanzioni amministrative	pag. 32
5.2. I dati riepilogativi dell'attività sanzionatoria	pag. 34
5.3. Le sanzioni penali	pag. 35
6. <u>Le misure di prevenzione del finanziamento del terrorismo</u>	
6.1. Le misure di prevenzione del finanziamento del terrorismo	pag. 36
6.2. Il meccanismo delle designazioni	pag. 37
6.3. I congelamenti	pag. 39
6.4. Le sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento	pag. 40

Appendice

A.	I regolamenti di attuazione del decreto legislativo 56/2004	pag. 42
	1. Il regolamento relativo alle banche e agli altri intermediari finanziari	pag. 42
	2. Il regolamento relativo agli operatori non finanziari	pag. 44
	3. Il regolamento relativo alle libere professioni	pag. 46
B.	La normativa sui controlli del denaro in entrata ed in uscita dalle frontiere esterne della comunità europea	pag. 51
C.	Ulteriori misure di contrasto al finanziamento del terrorismo	pag. 53
D.	Il comitato antiriciclaggio	pag. 55
E.	Il comitato di sicurezza finanziaria	pag. 57

1. INTRODUZIONE

Il denaro derivante da attività illecite, rimesso in circolazione con sofisticate tecniche di riciclaggio, assicura profitti enormi al crimine organizzato. Per riciclare il denaro, la criminalità utilizza tecniche e strumenti diversi e, senza trovare barriere nei confini nazionali, si serve di intermediari e società di comodo in paesi con legislazione permissiva per meglio occultare le origini criminali del denaro.

Organismi internazionali e nazionali sono impegnati in un'azione coordinata contro il riciclaggio di denaro di provenienza illecita, attraverso un affinamento delle tecniche di prevenzione e di contrasto e attraverso ripetuti miglioramenti dei sistemi normativi, di controllo e sanzionatori.

Non disponiamo di una stima delle dimensioni del riciclaggio in Italia, né vi sono stime affidabili a livello internazionale. Collegato – per definizione – al giro di affari della criminalità, l'ammontare di denaro che è riciclato ogni anno sfugge ai migliori tentativi di stima degli studiosi.¹

Negli anni più recenti l'azione di prevenzione è stata indirizzata anche alla lotta al finanziamento del terrorismo. Dopo i tragici eventi del settembre 2001 è stato necessario proteggere il sistema finanziario ed evitare che fosse utilizzato per sostenere il terrorismo. L'obiettivo è di intercettare non solo i flussi finanziari di origine criminale ma anche i flussi, spesso di origine lecita e di piccola dimensione, che potrebbero essere destinati a finanziare il terrorismo.

La distinzione non è irrilevante: se nel riciclaggio l'origine delle disponibilità monetarie è illecita ed il passaggio avviene da circuiti illegali a quello legale, nel finanziamento del terrorismo può accadere che la provenienza dei flussi finanziari sia lecita, rendendo più complesso il lavoro per individuarne la destinazione illegale.

Un contributo fondamentale all'adozione di normative e di pratiche per la prevenzione e il contrasto dei suddetti fenomeni in vari paesi è stato fornito dalle raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI).² Gli standard del GAFI non hanno forza legale immediata a livello nazionale. Sono tuttavia vincolanti per gli stati membri, che ne riconoscono il

¹ Nel 1996 il Direttore generale del Fondo monetario internazionale aveva dichiarato che una stima ragionevole del denaro riciclato complessivamente nel mondo poteva essere collocata tra il due e il cinque per cento del prodotto nazionale lordo mondiale. Riportata ad oggi tale stima significherebbe una cifra compresa tra €450 e 1.100 miliardi.

² Il GAFI è stato costituito nel 1989, su iniziativa dei ministri finanziari del Gruppo dei sette, con lo scopo di coordinare l'attività di contrasto del riciclaggio fra i paesi membri. Suoi compiti sono l'analisi del fenomeno del riciclaggio, la redazione e l'aggiornamento di apposite raccomandazioni per combatterlo, la verifica dello stato di attuazione delle normative e delle procedure di prevenzione e di contrasto nei paesi aderenti. Dall'ottobre 2001 le competenze del GAFI sono state estese alla lotta del finanziamento del terrorismo.

valore e sono impegnati a recepirli. Gli standard infatti esercitano una straordinaria azione di indirizzo sui paesi membri, e più in generale sulla comunità internazionale.³

A livello europeo le raccomandazioni del GAFI hanno trovato una iniziale applicazione con la direttiva 91/308/CEE, che ha fissato i primi obblighi di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e di segnalazione delle operazioni sospette. La direttiva è uno strumento di I pilastro – mercato interno – destinato a proteggere il sistema finanziario ed evitare che sia utilizzato a fini di riciclaggio.

Con la successiva direttiva 2001/97/CE, recante modifiche della direttiva 91/308/CEE, è stata disposta l'estensione degli obblighi antiriciclaggio ad alcune attività non finanziarie (esercizio di case d'asta, gestione di case da gioco, commercio di oro ecc.) e professionali (notai, avvocati, revisori, altri liberi professionisti ecc.). Si è ritenuto che tali attività, pur non essendo parte del sistema finanziario, possano tuttavia essere utilizzate dalla criminalità come accessi al sistema finanziario.

La direttiva 2005/60/CE, che abroga e sostituisce le precedenti direttive riassumendone i contenuti, recepisce le raccomandazioni del GAFI, così come riviste nel 2003, per tener conto dei più recenti sviluppi nella lotta al riciclaggio ed estende l'azione alla lotta al finanziamento del terrorismo.

Infine il regolamento (CE) 1889/2005 introduce forme di monitoraggio sul contante in entrata o in uscita dalla frontiera esterna dell'Unione europea. Il regolamento, che entrerà in vigore il 15 giugno 2007, assicura che in ogni paese dell'Unione vi sia un livello adeguato di sorveglianza sui movimenti transfrontalieri di denaro contante.

Una valutazione del sistema italiano vigente in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo è stata fatta nel 2005 dal Fondo monetario internazionale (FMI) insieme con le amministrazioni italiane competenti. Il rapporto finale evidenzia i punti di forza e le aree di possibile miglioramento del sistema di prevenzione del riciclaggio del nostro paese. La valutazione sottolinea:

- l'elevato grado di trasparenza del sistema finanziario italiano, grazie alle misure di identificazione della clientela e di archiviazione dei dati che consentono di tracciare, anche a distanza di tempo, le transazioni finanziarie;

³ Le 40 raccomandazioni antiriciclaggio e le 9 raccomandazioni speciali sul finanziamento del terrorismo sono oggi riconosciute come gli standard internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo

- la piena collaborazione degli operatori finanziari, che inviano tra le cinquemila e le seimila segnalazioni di operazioni sospette ogni anno (per un totale di 46.700 nel periodo 1997-2005);
- i risultati positivi raggiunti dalle forze di polizia e dall'autorità giudiziaria, con circa seicento procedimenti penali pendenti ogni anno per riciclaggio. È inoltre di tutto rilievo il valore dei beni provenienti da attività criminali confiscati nei procedimenti penali (€130 milioni nel 2004);
- l'opportunità di prevedere nell'ordinamento italiano il c.d. reato di auto-riciclaggio, ossia la possibilità di incriminare per riciclaggio anche l'autore del reato dal quale provengono i proventi illeciti (reato presupposto). Tale possibilità è esclusa dall'attuale formulazione dell'articolo 648-bis c.p. ("Fuori dei casi di concorso nel reato...") rendendo non perseguibili le condotte di riciclaggio di proventi illeciti poste in essere dall'autore del reato presupposto. Questo contribuisce a spiegare il numero molto piccolo di condanne per riciclaggio;
- la necessità di adottare le nuove misure di verifica della clientela previste dagli standard internazionali del GAFI del 2003, di rafforzare l'attività di analisi delle operazioni sospette e l'attività di vigilanza da parte delle autorità competenti, di rendere più efficace il sistema sanzionatorio.

Le raccomandazioni del FMI potranno trovare attuazione con il decreto legislativo di recepimento della terza direttiva antiriciclaggio dell'Unione europea, per la quale il Governo ha già avuto una delega del Parlamento con la legge comunitaria per il 2005.

La presente relazione è predisposta annualmente dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo. 2, comma 3, della legge antiriciclaggio ed è presentata alle competenti Commissioni parlamentari. La relazione riguarda specificatamente l'obbligo di registrazione delle transazioni nell'archivio unico informatico e si avvale dei dati e delle informazioni predisposte dalle autorità competenti in materia: l'Ufficio italiano dei cambi, la Banca d'Italia, la CONSOB, l'ISVAP, il Ministero delle attività produttive e la Guardia di finanza.

Si è ritenuto tuttavia opportuno ampliare il contenuto della relazione per fornire al Parlamento un'analisi più completa dell'azione di prevenzione contro il riciclaggio. Così, accanto ai capitoli riguardanti l'obbligo di registrazione e di segnalazione delle operazioni sospette (capitoli 3 e 4), sono stati aggiunti:

- un capitolo sull'evoluzione della normativa contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, per fornire una guida di lettura dato il susseguirsi di modifiche normative dettate, in buona parte, dalla necessità di adeguarsi agli standard internazionali in continua evoluzione (capitolo 2);
- un capitolo sull'azione sanzionatoria (capitolo 5);
- un capitolo sull'azione contro il finanziamento del terrorismo, avviata dopo i fatti dell'11 settembre 2001, che utilizza strumenti e organismi vicini a quelli di lotta al riciclaggio (capitolo 6).

2 IL SISTEMA ITALIANO ANTIRICICLAGGIO E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA

2.1 La disciplina penale: gli articoli 648-bis e 648-ter c.p.

Il riciclaggio del denaro proveniente da reato è finalizzato a reimmettere lo stesso denaro nell'economia legale, al fine di dissimularne o occultarne l'origine illecita. È caratterizzato da un legame di accessorietà con il reato definito presupposto, dal quale originano i proventi illeciti. Il legislatore italiano ha configurato il riciclaggio come reato⁴ e ha previsto misure cautelative e repressive di sequestro e confisca.

Indagini, procedimenti penali e condanne per riciclaggio in base all'articolo 648-bis c.p.
(solo casi collegati con l'articolo 416-bis, associazione di tipo mafioso)

Persone sottoposte ad indagine dall'Ufficio del Pubblico Ministero

Anno	Archiviazioni	Rinvii a giudizio	In altro procedimento penale
2002	219	134	36
2003	186	51	43

Procedimenti penali pendenti

Anno	Procedimenti penali	Numero di persone imputate
2002	159	801
2003	134	613

Procedimenti penali conclusi (n. persone)

Anno	Sentenza di colpevolezza	Sentenza di non colpevolezza
2002	167	50
2003	143	32

Fonte: Rapporto del FMI su dati forniti dal Ministero della giustizia

Il reato di riciclaggio non si applica a chi ha commesso il reato presupposto: l'uso e l'occultamento dei proventi criminosi da parte delle persone che hanno commesso il reato che ha generato tali proventi (c.d. autoriciclaggio) non sono considerati come post-factum punibile.

⁴ Ai sensi dell'articolo 648-bis c.p. commette il reato di riciclaggio chiunque, fuori dai casi di concorso nel reato, "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa". È prevista la reclusione da quattro a dodici anni, nonché la multa da €1.032 ad €15.493. Inoltre, è stato attribuito figura di reato anche all'impiego in attività economiche o finanziarie di denaro beni od altre utilità, che provengano da delitto (articolo 648-ter c.p.). La precedente formulazione legislativa - in vigore fino al 1993 - che sanzionava il riciclaggio effettuato con i proventi dei soli delitti di rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione, delitti relativi alla produzione ed al traffico di stupefacenti, limitava fortemente l'applicabilità dell'articolo 648 bis c.p. in quanto sorgeva l'esigenza di verificare il compimento di alcuni specifici reati presupposti.

Il Fondo monetario internazionale⁵, nel corso della valutazione condotta nel 2005, ha peraltro raccomandato di punire il riciclaggio anche quando commesso dall'autore del reato presupposto, sostenendo che il riciclaggio è un fenomeno grave e non deve essere considerato come un mero accessorio del reato presupposto. A sostegno della sua raccomandazione il Fondo ha sottolineato che altri paesi, con un sistema giuridico simile a quello italiano, stanno progressivamente introducendo il reato di autoriciclaggio.

Di recente la Francia ha deciso di inserire il reato di autoriciclaggio nel proprio ordinamento, ritenendo che il bene leso dal reato di riciclaggio, ossia l'integrità del sistema economico-finanziario legale, sia sempre diverso dal bene leso dal reato presupposto e pertanto le due condotte criminali siano entrambe meritevoli di condanna.

2.2 Le misure di prevenzione del riciclaggio

2.2.1 La legge antiriciclaggio

Con la legge 5 luglio 1991, n. 197 (di seguito legge antiriciclaggio) l'ordinamento italiano ha avuto la prima normativa completa per la prevenzione del riciclaggio. La legge antiriciclaggio ha recepito i principi stabiliti dalla prima direttiva comunitaria andando ben oltre, con la previsione di alcune norme che erano allora assai avanzate. Le principali misure introdotte sono:

- la limitazione dell'uso del denaro contante e dei titoli al portatore nelle transazioni di importo superiore a venti milioni di lire (successivamente €12.500) effettuate a qualsiasi titolo tra soggetti diversi;
- il monitoraggio del sistema finanziario con la collaborazione degli intermediari (enti creditizi e finanziari), i quali hanno l'obbligo di identificare la clientela, registrarne i dati e segnalare alle competenti autorità le operazioni effettuate, qualora si sospetti che il denaro, i beni e le utilità che ne costituiscono l'oggetto possano provenire dai delitti previsti dagli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale.

La valorizzazione del ruolo degli intermediari nella lotta al riciclaggio ha portato a un riordino degli intermediari esercenti attività finanziaria che non erano stati mai sottoposti a regolamentazione. La legge antiriciclaggio ha introdotto il principio di riserva dell'attività finanziaria ad intermediari censiti in appositi elenchi, il principio di esclusività finanziaria dell'oggetto sociale, la forma societaria, limiti di capitale minimo e requisiti di onorabilità e

⁵ Il Fondo monetario internazionale nel 2005 ha condotto una valutazione del sistema italiano di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sulla base delle 40 raccomandazioni GAFI antiriciclaggio e le 9 raccomandazioni sul finanziamento del terrorismo. Il FMI ha esaminato le misure antiriciclaggio e antiterrorismo adottate in Italia e ha formulato alcune raccomandazioni per rafforzare alcuni aspetti del sistema.

professionalità di soci ed esponenti aziendali. Tali interventi sono stati poi trasferiti nel Titolo V del TUB.

Le misure di prevenzione sono state in seguito rinforzate con il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, che ha affidato all'Ufficio italiano dei cambi il compito di ricevere direttamente dagli intermediari le segnalazioni di operazione sospetta, di approfondirne i profili finanziari e di trasmetterle, così arricchite, agli organi investigativi (Guardia di finanza e Direzione investigativa antimafia). Con il medesimo provvedimento è stata ampliata e resa più efficace la tutela del soggetto che effettua la segnalazione.

2.2.2 L'estensione soggettiva degli obblighi antiriciclaggio

Con il successivo decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374 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: il recupero di crediti, l'esercizio di case d'asta, la gestione di case da gioco, il trasporto di valori ecc.

Infine il decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, di recepimento della seconda direttiva antiriciclaggio (direttiva 2001/97/CE) ha ulteriormente ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina antiriciclaggio:

- per quanto concerne gli intermediari finanziari sono stati aggiornati i destinatari della disciplina, includendo, tra gli altri, gli istituti di moneta elettronica, le SICAV, le SGR, le succursali italiane delle società di risparmio armonizzate, ecc;
- al di fuori del campo finanziario, oltre ai soggetti già indicati dal decreto legislativo 374/1999, gli obblighi sono stati estesi ad alcune professioni, tra le quali:
 - 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.⁶

Per i 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.

⁶ La legge comunitaria 2005 (legge 26 gennaio 2006 n. 29) ha modificato l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 56/2004, estendendo gli obblighi antiriciclaggio anche "ad ogni altro soggetto che rende servizi forniti da revisori contabili, periti, consulenti ed altri soggetti che svolgono attività in materia di amministrazione, contabilità e tributi".

2.2.3 Il regime transitorio

La nuova disciplina, introdotta con il decreto legislativo 56/2004, ha avuto piena applicazione solamente con l'entrata in vigore, il 22 aprile 2006, dei regolamenti di attuazione per gli intermediari finanziari, i soggetti non finanziari, i professionisti⁷, cosicché nel 2005 le attività e le professioni non finanziarie sono state soggette solamente ad alcuni obblighi, per i quali non era necessaria la normativa secondaria.

La disciplina transitoria per l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio, fino all'adozione dei regolamenti, è stata articolata come segue:

- nei riguardi delle banche e degli altri intermediari hanno continuato ad applicarsi le disposizioni di attuazione della legge antiriciclaggio, secondo il regime transitorio previsto dall'articolo 8, comma 9, del decreto legislativo 56/2004;
- per i professionisti legali gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette non erano applicabili;
- per gli operatori non finanziari indicati nell'articolo 2, comma 1, lett. p) e q), del decreto legislativo 56/2004, gli obblighi di identificazione e registrazione non erano applicabili mentre era già in vigore l'obbligo di segnalazione di operazione sospetta.

2.2.4 I regolamenti di attuazione del decreto legislativo 56/2004

La necessità di una disciplina che potesse definire in dettaglio gli obblighi antiriciclaggio ha consigliato di rimettere alla normativa secondaria la specifica regolamentazione degli adempimenti stabiliti con il decreto legislativo 56/2004.

In virtù della prima delega, contenuta nell'articolo 3, comma 2, i tre provvedimenti di attuazione recano la disciplina del contenuto e delle modalità di esecuzione degli obblighi di identificazione, registrazione e conservazione dei dati acquisiti, previsti dall'articolo 2, comma 1 della legge antiriciclaggio. Si tratta di adempimenti che rispondono all'obiettivo di monitorare le transazioni finanziarie di un certo importo, al fine di facilitare le indagini delle autorità competenti su movimentazioni di fondi di origine sospetta. In particolare, con l'obbligo di identificazione del cliente si intende impedire che, grazie all'anonimato, si possano impunemente ripulire i proventi di attività illecite; inoltre, la predisposizione di un archivio in cui far confluire e conservare i dati acquisiti, fornisce alle autorità competenti le informazioni necessarie all'attività investigativa e repressiva.

⁷ Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze numero 141, 142 e 143 del 3 febbraio 2006. Contemporaneamente sono state pubblicate le relative istruzioni operative predisposte dall'UIC.

L'adozione di tre distinti regolamenti, uno per gli intermediari finanziari, uno per gli operatori non finanziari di cui al decreto legislativo 374/1999 e uno per i professionisti, risponde alla necessità di una normativa secondaria adeguata alle peculiarità e alle eterogenee caratteristiche dei destinatari interessati. Per gli operatori non finanziari e per i professionisti si tratta della prima normativa secondaria sull'argomento; gli intermediari finanziari, al contrario, sono interessati da disposizioni regolamentari fin dal 1991, anno in cui fu adottata la legge antiriciclaggio.

Una seconda delega è contenuta nell'articolo 8, comma 4 dello stesso decreto; essa concerne l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio da segnalare all'UIC, e riguarda i soli professionisti, come individuati all'articolo 2, comma 1, lettere *s*) e *t*). Ne deriva che gli obblighi di segnalazione, per le altre due categorie, continuano a essere disciplinati dalla normativa oggi vigente, dettata dall'articolo 3 della legge antiriciclaggio e dai relativi provvedimenti attuativi, tra i quali assume particolare rilievo il Decalogo predisposto dalla Banca d'Italia. Pertanto, con l'adozione del regolamento n. 141, si potenzia il sistema di prevenzione del fenomeno, estendendo anche a soggetti prima esonerati il compito di valutare se gli elementi conoscitivi a disposizione denotino anomalie tali da far sospettare della liceità dell'operazione. Nel complesso la disciplina dei tre regolamenti contribuisce in maniera determinante all'ammodernamento e chiarificazione della normativa secondaria antiriciclaggio ormai indirizzata ad un numero relevantissimo di soggetti economici, in attesa che il recepimento della terza direttiva antiriciclaggio imponga ulteriori interventi correttivi.

2.3 La terza direttiva antiriciclaggio

La direttiva 2005/60/CE (terza direttiva antiriciclaggio) abroga e sostituisce le precedenti e detta una disciplina organica e completa alla materia, estendendola alla prevenzione del finanziamento del terrorismo e recependo le raccomandazioni del GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di denaro), riviste nel 2003 alla luce dei più recenti sviluppi nella lotta al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo.

2.3.1 Le principali novità

- l'estensione dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio alle attività che prevedono transazioni in denaro contante per importi uguali o superiori a quindicimila euro (*large cash payments*). Tali soggetti saranno tenuti ad identificare la clientela e ad applicare le altre misure di adeguata verifica del cliente (*customer due diligence*);

- l’obbligo di identificare oltre al cliente anche il beneficiario finale (*beneficial owner*) dell’operazione finanziaria;
- la graduazione delle misure di *customer due diligence* nei rapporti con la clientela in base al rischio con individuazione, da un lato, di ipotesi di rischio più alto per le quali è richiesta una verifica rafforzata, dall’altro, ipotesi di rischio più basso per le quali si applicano misure semplificate;
- l’obbligo di estendere le sanzioni anche alle persone giuridiche. Tali sanzioni dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive;
- l’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 per assicurare l’uniforme applicazione della direttiva.

2.3.2 L’impatto sul sistema italiano

La legge comunitaria 2005 ha delegato il Governo a dare attuazione alla direttiva 2005/60/CE e ha previsto principi e criteri direttivi per il recepimento. L’approccio generale basato sul rischio, una delle principali novità della direttiva, può avere un impatto significativo, poiché gli obblighi di adeguata verifica della clientela potranno essere graduati in base al rischio e i soggetti obbligati dovranno dotarsi di sistemi di gestione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, legato al tipo di cliente, prodotto o transazione. L’elemento rischio dovrà quindi essere preso in considerazione non solo per l’individuazione e la segnalazione di operazioni sospette, come avviene nel sistema attuale, ma anche per l’applicazione di misure differenziate, semplificate o rafforzate, di adeguata identificazione e verifica della clientela in relazione rispettivamente ad ipotesi di rischio minore o maggiore.

Sotto questo profilo la disciplina segna il passaggio dal riferimento a specifici obblighi di identificazione della clientela, tassativamente previsti, ad un più esteso dovere da parte dei destinatari di *customer due diligence* da espletarsi per mezzo di più ampie informazioni ed un monitoraggio continuo sul rapporto con i clienti. Le nuove procedure presuppongono, pertanto, l’esercizio di un certo grado di discrezionalità per assicurare l’adeguata conoscenza della clientela.

2.3.3 La responsabilità delle persone giuridiche

La delega al Governo contenuta nella legge comunitaria 2005 per dare attuazione alla terza direttiva prevede, tra l'altro, la possibilità di sanzionare le persone giuridiche, qualora la persona fisica che ha commesso la violazione non sia stata identificata o non sia imputabile. La delega intende, inoltre, colmare la lacuna dell'attuale normativa che non prevede alcuna sanzione a carico dei soggetti giuridici per l'omessa o insufficiente istituzione di misure di controllo interno e di adeguata formazione dei dipendenti e dei collaboratori, nonostante la disposizione dell'articolo 8 del decreto legislativo 56/2004 richieda di istituire misure di controllo interno e di assicurare una adeguata formazione dei dipendenti e dei collaboratori. Per esigenze di completezza e coerenza sistematica della normativa è stato, altresì, previsto l'inserimento del reato di riciclaggio nel decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, che disciplina la responsabilità amministrativa delle entità giuridiche in dipendenza di alcuni reati, tra i quali era già compreso il finanziamento del terrorismo.

3 ILSISTEMA DI VIGILANZA E DI CONTROLLO

3.1 Gli obblighi di identificazione e registrazione

Nel 2005 l'attività di monitoraggio diretta a prevenire i fenomeni di riciclaggio ha riguardato il solo sistema finanziario⁸. La legge antiriciclaggio impone agli intermediari (enti creditizi e finanziari) una serie di adempimenti finalizzati a far emergere flussi finanziari anomali e a consentire il tempestivo intervento delle autorità competenti. Tali adempimenti si concretizzano nei seguenti obblighi:

- istituzione dell'archivio unico informatico;
- identificazione dei soggetti che compiono operazioni d'importo superiore a €12.500, anche se frazionate, o accendono conti, depositi e ogni altro rapporto continuativo, indipendentemente dall'importo;
- registrazione dei dati relativi nell'archivio informatico, e loro conservazione per almeno dieci anni;
- segnalazione delle operazioni ritenute sospette di riciclaggio;
- solo per gli intermediari abilitati⁹, comunicazione all'Ufficio italiano dei cambi dei dati aggregati della propria operatività, per consentire allo stesso UIC di effettuare analisi statistiche "allo scopo di far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone".

Ai fini della presente relazione, tra gli obblighi antiriciclaggio rivestono una rilevanza specifica quelli di identificazione del cliente e di registrazione. In particolare tali obblighi:

- sussistono ogni volta che vi sia un'effettiva trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento di importo superiore a € 12.500¹⁰, indipendentemente dal fatto che l'operazione sia posta in essere per cassa, per corrispondenza, attraverso cassa continua o sportelli automatici;
- ricorrono anche nel caso in cui l'intermediario agisca da tramite o sia comunque parte nel trasferimento effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi e nel caso delle cosiddette operazioni frazionate, cioè quando si può desumere che più operazioni effettuate in

⁸ Si ricorda che i regolamenti di attuazione per le imprese non finanziarie e per i liberi professionisti sono entrati in vigore il 22 aprile 2006.

⁹ È abilitato l'intermediario che non è soggetto alle limitazioni imposte dalla legge antiriciclaggio all'uso del denaro e dei titoli al portatore nelle transazioni ed alla circolazione degli altri mezzi di pagamento (articolo 4 del decreto legislativo n. 56/2004).

¹⁰ I mezzi di pagamento relativi alle operazioni da registrare nell'archivio unico informatico sono il denaro contante, gli assegni circolari e bancari, i vari assegni di tipo turistico, gli assegni e i vaglia postali, gli ordini di accreditamento (bonifici bancari), ecc.

momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo, ancorché singolarmente non superiori al limite di importo di €12.500, costituiscano parti di un'unica operazione;

- decorrono dal momento dell'accensione di ogni conto, deposito o altro rapporto continuativo, nominativo o al portatore in denaro o in titoli, di qualunque importo.

Gli obblighi di identificazione e registrazione non sussistono per le operazioni e i rapporti posti in essere tra gli intermediari abilitati.¹¹

L'identificazione deve essere effettuata con la presenza fisica del cliente, salvo i casi di identificazione indiretta, risultante da dichiarazione dell'autorità consolare o da idonea attestazione rilasciata da un intermediario abilitato che abbia già identificato il cliente. I profondi cambiamenti intervenuti nelle tecniche di conclusione dei contratti finanziari, dovuti allo sviluppo di Internet e, in genere, del commercio elettronico, hanno reso sempre più frequente l'utilizzo della procedura di identificazione del cliente non fisicamente presente. A tal fine i tre regolamenti di attuazione definiscono le modalità di identificazione in caso di instaurazione di rapporti o di effettuazioni di operazioni a distanza.

Nel 2005 gli obblighi di identificazione della clientela e di conservazione dei dati sussistevano in capo ai seguenti soggetti: 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 di riscossione dei tributi; intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del TUB; intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'articolo 106 del TUB; soggetti operanti nel settore finanziario iscritti nelle sezioni dell'elenco generale di cui agli artt. 113 e 155, commi 4 e 5, del TUB; società di revisione iscritte nell'albo speciale di cui all'articolo 161 del TUIF; succursali italiane dei soggetti sopraindicati aventi sede legale in uno Stato estero nonché le succursali italiane delle società di gestione del risparmio armonizzate¹².

¹¹ Il personale incaricato dell'operazione che contravviene alle disposizioni dell'articolo 2 è punito con la multa da € 2.582 a € 12.911; l'esecutore dell'operazione che omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegue l'operazione stessa, o le indica false, è punito con la reclusione da sei mesi ad un anno e con la multa da € 516 a € 5.165. La violazione dell'obbligo di creare l'archivio unico informatico è punita da pena detentiva (da sei a dodici mesi di reclusione) e da una sanzione pecuniaria (da €5.200 ad €25.800).

¹² In seguito all'emanazione del decreto legislativo 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 ad € 12.500. I suddetti uffici continuano, però, ad avere l'obbligo delle segnalazioni di operazioni sospette.

3.2 Le responsabilità di vigilanza

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 è affidato¹³:

- 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;
- al Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV) della Guardia di finanza nei confronti degli intermediari non abilitati¹⁴.

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).

In dettaglio, il sistema di vigilanza e controllo è articolato come segue:

- L'UIC ha una competenza di carattere generale in materia di antiriciclaggio e di lotta contro il finanziamento del terrorismo estesa all'intero comparto degli intermediari abilitati; può intervenire in via surrogatoria nei settori di cui sopra e fornisce indicazioni sui criteri di priorità per il programma di ispezioni delle autorità di vigilanza di settore.
- La Banca d'Italia ha il compito di vigilare sull'osservanza delle norme in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo da parte degli intermediari abilitati in quanto responsabile della vigilanza prudenziale sugli intermediari finanziari.
- La CONSOB, che ha la responsabilità in materia di trasparenza e condotta sul mercato, è l'organo di vigilanza nel settore dei servizi di investimento.
- L'ISVAP esercita funzioni di controllo nei confronti delle imprese di assicurazione e riassicurazione nonché di tutti gli altri soggetti sottoposti alla disciplina delle assicurazioni private, compresi gli agenti ed i mediatori di assicurazione.
- Il Ministero delle attività produttive ha attribuzioni di vigilanza nei confronti delle società fiduciarie autorizzate ex legge 1966/39.
- Il Nucleo speciale di polizia valutaria della guardia di finanza provvede al controllo dell'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo nei confronti di tutti gli intermediari non abilitati.

¹³ Articolo 5, comma 10, della legge antiriciclaggio, come modificato dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 153/97.

¹⁴ Il potere di vigilanza e controllo dell'UIC e del NSPV della Guardia di finanza in materia di antiriciclaggio, nel 2001, è stato esteso anche alla lotta del finanziamento al terrorismo (legge 14/12/2001 n. 431).

Il sistema di vigilanza e controllo si basa sull'attività di collaborazione e coordinamento fra i vari organi di vigilanza, allo scopo di evitare sovrapposizioni e duplicazioni.

Per quanto concerne la vigilanza sugli intermediari abilitati, le attività di coordinamento sono regolate da un protocollo di intesa tra l'UIC ed ogni altro organo di vigilanza. Questi accordi definiscono il coordinamento delle attività ispettive e la reciproca comunicazione dei risultati ottenuti. È previsto anche che l'UIC e le altre autorità preposte alla vigilanza di settore effettuino ispezioni congiunte.

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, del controllo interno e dell'addestramento dei dipendenti.

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'articolo 3 della legge antiriciclaggio – nonché dei presidi predisposti dagli intermediari per adempiere le misure emanate per contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale.

3.3 Gli interventi ispettivi

I rapporti redatti dalle varie autorità di vigilanza sulle proprie attività sono allegati alla presente relazione, della quale fanno parte integrante. I controlli effettuati¹⁵ risultano così ripartiti:

- l'Ufficio italiano dei cambi ha effettuato interventi ispettivi in 35 intermediari bancari e 11 intermediari non bancari (4 società fiduciarie, 3 società di intermediazione mobiliare (SIM), una società di gestione del risparmio (SGR) e 3 compagnie assicurative);
- la Banca d'Italia ha condotto 193 verifiche ispettive che hanno riguardato 163 banche, 7 società di intermediazione mobiliare, 15 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 TUB e 4 società di gestione del risparmio;
- l'ISVAP ha svolto accertamenti ispettivi presso 6 direzioni generali di società assicuratrici operanti nei rami vita e danni nonché presso alcuni agenti di due società di assicurazione verificate;
- il Ministero delle attività produttive ha effettuato verifiche nei confronti di 6 società fiduciarie;

¹⁵ Nel periodo ottobre 2004 – ottobre 2005.

- la CONSOB non ha riscontrato violazioni delle norme relative all’obbligo di registrazione delle transazioni.
- Il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza ha condotto direttamente 30 ispezioni su intermediari non abilitati, mentre 136 ispezioni sono state delegate ai Nuclei regionali di polizia tributaria¹⁶.

3.4 L’attività di vigilanza sugli intermediari abilitati

Gli interventi ispettivi dell’Ufficio italiano dei cambi sugli intermediari abilitati, parte di un piano annuale di ispezioni 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 bancari operanti nel medesimo gruppo, in considerazione del marcato processo di aggregazione verificatosi nel settore bancario, al fine di valutare l’impatto dei processi di riorganizzazione sul corretto adempimento degli obblighi previsti dalle normative;
- alla verifica 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.).

Sono stati, inoltre, inseriti nel programma annuale di vigilanza gli intermediari che presentano costanti anomalie nei flussi segnaletici inviati all’UIC.

L’azione di vigilanza sugli intermediari abilitati continua ad evidenziare un sostanziale rispetto delle disposizioni previste dall’articolo 2 della legge antiriciclaggio ed un’attenzione del sistema creditizio e finanziario alle problematiche antiriciclaggio. Su 193 intermediari ispezionati dalla Banca d’Italia, le anomalie hanno interessato solo 30 intermediari (pari al 15,5 per cento del campione esaminato), in diminuzione rispetto alla precedente rilevazione (45 intermediari, pari al 22,3 per cento). Sono stati tuttavia rilevati:

- casi di inadempienza, riguardanti soprattutto errate o incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela;

¹⁶ Di queste 117 sono state eseguite nell’ambito del progetto denominato “Tricky Transfer” posto in essere nel periodo maggio/settembre 2005

- casi di improprio censimento degli esecutori delle operazioni, in particolare di quelle frazionate;
- carenze nelle procedure organizzative e di controllo interno degli intermediari soggetti a vigilanza, nonché disfunzioni nell'applicazione delle procedure informatiche, soprattutto in relazione agli obblighi di registrazione nell'archivio unico informatico di operazioni e di rapporti continuativi (anche a causa della tendenza ad esternalizzare detta attività);
- 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 e di finanziamento del terrorismo internazionale.

3.5 L'attività ispettiva sugli intermediari non abilitati

Le violazioni riscontrate dalla complessiva attività ispettiva della Guardia di finanza fanno riferimento a casi di inadempienze riguardanti soprattutto omesse, errate o incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela ma anche omesse istituzioni dell'archivio unico informatico ed omesse indicazioni delle generalità dei soggetti per conto dei quali sono eseguite le operazioni.

L'analisi dei risultati dell'attività ispettiva svolta dalla Guardia di finanza nei confronti degli intermediari non abilitati, come nell'anno precedente, ha evidenziato alcuni aspetti operativi problematici, connessi all'individuazione delle responsabilità a fini penali:

- un primo aspetto riguarda la previsione sanzionatoria della multa a fronte del mancato inserimento dei dati nell'archivio unico informatico entro i termini stabiliti. Tale sanzione penale 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, inoltre, 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'articolo 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.

Del totale delle ispezioni, 117 sono state eseguite nell'ambito del progetto denominato *Tricky Transfer* eseguito nel periodo maggio/settembre 2005 per verificare l'osservanza della disciplina antiriciclaggio e la regolarità delle operazioni di trasferimento dei fondi nel settore del *money transfer*.

Il fenomeno del *money transfer* in Italia ha raggiunto dimensioni ragguardevoli: nel 2004 l'UIC ha quantificato in oltre € 1,4 miliardi il volume delle transazioni finanziarie trattate su tale circuito nel nostro Paese. L'organizzazione è articolata in grandi agenti nazionali che a loro volta stipulano a catena contratti di mandato con sub-agenti. L'elevata velocità del servizio offerto e la diffusione capillare di agenzie preposte a tali attività possono far sì che tale sistema sia utilizzato a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo internazionale.

L'azione di monitoraggio e di verifica ispettiva ha permesso di rilevare che:

- la maggior parte delle operazioni di trasferimento dei fondi hanno riguardato l'invio di denaro contante dall'Italia verso l'estero;
- i volumi delle transazioni monitorate ammontano ad oltre €260 milioni;
- relativamente alla destinazione dei fondi, la Repubblica popolare cinese – nonostante non sia il Paese da cui proviene il maggior numero di immigrati – è risultato destinatario dell'ammontare più elevato di rimesse provenienti dall'Italia, seguito a netta distanza dalla Romania e dal Marocco. Significativo appare l'importo medio dei fondi trasferiti dalla comunità cinese: infatti se la media delle operazioni per le altre comunità è di trecento euro a persona quella dei cinesi arriva a tremila euro a persona. Pertanto, con riguardo alle rimesse dirette nella Repubblica popolare cinese, si rileva un ammontare medio delle transazioni dieci volte superiore a quello degli altri Stati.

3.6 Considerazioni sull'attività di vigilanza

A fronte delle carenze organizzative e procedurali riscontrate nel corso degli interventi ispettivi gli operatori sono stati richiamati ad una più attenta osservanza della normativa.

Nei casi, penalmente rilevanti, di omessa identificazione e/o registrazione nell'archivio unico informatico di operazioni e rapporti continuativi nonché di mancate rilevazioni dei dati identificativi, gli organi di vigilanza hanno effettuato la prescritta segnalazione all'Autorità giudiziaria per violazione dell'articolo 2 della legge antiriciclaggio.

Nel 2005 sono state eseguite circa 11 segnalazioni da parte dell'UIC, una da parte del Ministero delle attività produttive e circa 100 dalla Guardia di finanza.

Sebbene il numero dei rapporti all'Autorità giudiziaria siano notevolmente aumentati rispetto al 2004, il loro non elevato numero complessivo, a confronto con un'attività ispettiva considerevole, segnala una perdurante difficoltà nell'applicazione delle sanzioni penali. Questa è dovuta da una parte alla difficoltà di provare l'esistenza del dolo e della colpa grave da parte dell'operatore, dall'altra alla circostanza che nel nostro sistema le persone giuridiche non sono penalmente responsabili.

In prospettiva, l'attività di vigilanza dovrà tener conto dei principi della terza direttiva antiriciclaggio che introduce un approccio organizzativo ed operativo da parte degli intermediari e degli altri soggetti basato sui rischi specifici di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. A tal fine le autorità di vigilanza dovranno sviluppare linee guida coordinate riferibili alle diverse tipologie operative dei soggetti sottoposti ad ispezione. Inoltre il numero molto elevato e le diversità operative dei nuovi soggetti tenuti agli obblighi antiriciclaggio richiederà un ripensamento della distribuzione delle competenze di vigilanza e controllo.

4 LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONE SOSPETTA

4.1 L'articolo 3 della legge antiriciclaggio e il Decalogo della Banca d'Italia

Lo strumento più incisivo e di più immediata efficacia per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio è costituito dalle segnalazioni di operazione sospetta. L'articolo 3 della legge antiriciclaggio ne disciplina sia l'aspetto soggettivo e oggettivo (chi è tenuto a segnalare e quali operazioni devono essere segnalate), sia la fase procedurale (a quali autorità devono essere trasmesse le segnalazioni e secondo quali procedure)¹⁷.

L'obbligo di segnalare le operazioni sospette non implica alcuna attività investigativa. L'intermediario deve valutare le operazioni sulla base degli elementi informativi in suo possesso e la segnalazione è un contributo conoscitivo che può attivare eventuali indagini volte ad accertare fatti penalmente rilevanti. L'efficacia del processo di valutazione dipende dalla conoscenza del cliente, in particolare della sua attività o professione. Gli intermediari devono perciò tenere conto di eventuali collegamenti significativi che i clienti intrattengono tra loro o con altri soggetti, comprese le relazioni societarie e di gruppo, nonché i legami contrattuali finanziari o commerciali che consentono di cogliere la giustificazione delle transazioni. Una discrasia tra l'operazione e il profilo economico – finanziario del soggetto che la effettua, costituisce una possibile base per qualificare l'operazione come sospetta.

Nel gennaio del 1993 la Banca d'Italia ha predisposto per la prima volta un documento (conosciuto come il Decalogo) contenente “Indicazioni operative per la segnalazione delle operazioni sospette” diretto a tutti i soggetti tenuti alle segnalazioni di operazione sospetta. Nel gennaio 2001, la Banca d'Italia ha rielaborato tale documento, d'intesa con la CONSOB e l'ISVAP ed in consultazione con l'UIC, trasformandolo in più incisive “Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette”.¹⁸

Il Decalogo richiede agli intermediari finanziari di definire profili dettagliati della propria clientela, di controllare le movimentazioni alla luce di tali profili, di prestare attenzione alle

¹⁷ L'articolo 3 della legge antiriciclaggio presenta una complessa articolazione a seguito di una serie di modifiche che ne hanno modificato e ampliato il contenuto:

- la legge 328/1993 ha ampliato la categoria dei reati presupposto a tutti i delitti non colposi;
- il decreto legislativo 153/1997 ha introdotto misure finalizzate a garantire una migliore gestione delle segnalazioni e a garantire una maggiore 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 hanno esteso gli obblighi di segnalazione ad una serie di operatori non finanziari e di categorie professionali.

¹⁸ Il documento della Banca d'Italia ha come destinatari gli intermediari creditizi, finanziari ed assicurativi ma, con l'evoluzione normativa in atto rappresenta anche un valido punto di riferimento per gli altri soggetti che sono tenuti all'obbligo della segnalazione.

operazioni anomale nonché di predisporre un efficace sistema di controlli interni per la rilevazione e la gestione dei rischi di riciclaggio.

Per rendere più agevole la decisione di effettuare o non effettuare una segnalazione di operazione sospetta, il Decalogo fornisce un articolato elenco di indicatori e un'ampia serie di suggerimenti operativi che fanno una guida pratica di estrema utilità.

Per quanto riguarda la lotta al finanziamento del terrorismo, sulla scia degli avvenimenti dell'11 settembre 2001, la Banca d'Italia ha emesso circolari applicabili agli intermediari finanziari le quali rammentavano loro la necessità di segnalare all'UIC eventuali transazioni sospette di finanziamento del terrorismo. Tuttavia, ad eccezione di fattispecie particolari, non sono ancora stati elaborati specifici indici in grado di facilitare l'identificazione di transazioni sospette eventualmente legate al finanziamento del terrorismo.

4.2 L'analisi delle segnalazioni di operazione sospetta

4.2.1 I flussi delle segnalazioni

Nel 2005 l'UIC ha ricevuto 9.058 segnalazioni, in aumento di oltre il 30 per cento rispetto al 2004, a conferma di un trend in costante crescita. Il totale di segnalazioni ricevute dal 1997 al 2005 è di circa 46.700, di cui 7.548 relative al finanziamento del terrorismo.

Questi dati confermano che esiste una forte e attiva collaborazione degli intermediari finanziari, dovuta all'esistenza di adeguate procedure e controlli interni accompagnati da una crescente sensibilità, soprattutto degli intermediari bancari, per una gestione più attenta dei rischi operativi. Tale collaborazione è costantemente incoraggiata dall'UIC e dalla Banca d'Italia.

4.2.2 Gli intermediari segnalanti

Si conferma la netta prevalenza delle segnalazioni provenienti dagli istituti di credito, pur notando che queste hanno rappresentato nel 2005 meno dell'80 per cento del totale, rispetto al 90 per cento circa del 2004. Si è verificato infatti un marcato aumento delle segnalazioni degli intermediari finanziari ex artt. 106 e 107 del TUB, molte delle quali riferite all'attività di cittadini cinesi presso operatori dei circuiti di *Money Transfer*.

Le segnalazioni di operazione sospetta inoltrate da Poste SpA sono in crescita, dal 2,5 per cento del 2004 ad oltre il 4 per cento del 2005, anche a seguito del processo di razionalizzazione dei meccanismi di controllo interno e del rafforzamento della collaborazione operativa con l'UIC. Rimane naturalmente spazio per ampi miglioramenti nei prossimi anni.

4.2.3 La distribuzione territoriale delle segnalazioni.

Continua la netta prevalenza del Nord-Ovest, da cui provengono il 37,4 per cento delle segnalazioni. Seguono, nell'ordine, il Centro (25,7 per cento, in notevole aumento rispetto al 2004), il Mezzogiorno (16,8 per cento), il Nord-Est (16,2 per cento) e le Isole (3,9 per cento).

A livello regionale, la quota maggiore delle segnalazioni continua a provenire dalla Lombardia, con il 28,9 per cento. Seguono il Lazio con il 19 per cento, la Campania con l'8 per cento, il Veneto con il 7,8 per cento, il Piemonte con il 6,5 per cento, l'Emilia Romagna con il 6,3 per cento e la Toscana con il 5 per cento.

4.2.4 La tipologia delle operazioni segnalate.

È predominante l'attenzione all'uso del contante, pur crescendo quella per operatività diverse, poste in essere presso intermediari non bancari. Le segnalazioni riguardano più frequentemente le seguenti operazioni:

- movimentazione di contante, costituite da versamenti e prelevamenti, pari a circa il 36 per cento del totale (19 per cento per i prelevamenti e 17 per cento per i versamenti);
- disposizione e ricezione di bonifici sull'Italia e sull'estero, pari a circa il 15 per cento del totale
- versamento di titoli di credito, pari a circa il 13 per cento del totale;
- operazioni con money transfer pari al 9,8 per cento del totale;
- emissione-negoziazione assegni circolari pari al 6 per cento del totale;
- accrediti/addebiti vari, pari a circa il 2,9 per cento del totale;
- operazioni in strumenti finanziari pari a circa il 2,5 per cento del totale.

Come negli anni precedenti, è stata rilevata una certa disomogeneità nel contenuto informativo delle segnalazioni, sia per quanto riguarda la descrizione delle operazioni sia per i motivi di sospetto. Al riguardo l'UIC, sentite la Banca d'Italia e l'ABI, ha predisposto una circolare diretta al sistema degli intermediari per sollecitare un più preciso contenuto informativo della segnalazione. Ci si attende un innalzamento qualitativo dell'analisi finanziaria delle operazioni e una riduzione nei tempi di lavorazione.

4.3 Il ruolo dell'Ufficio italiano dei cambi

Le segnalazioni di operazione sospetta sono trasmesse tempestivamente e direttamente all'Ufficio italiano dei cambi che, in qualità di Unità di informazione finanziaria, è responsabile

del loro approfondimento finanziario nonché dell'analisi dei dati aggregati delle operazioni compiute che gli intermediari abilitati hanno l'obbligo di inviare mensilmente.¹⁹

Il contributo dell'UIC all'attività di prevenzione e di contrasto sul piano finanziario dei citati fenomeni si basa sulla collaborazione attiva degli intermediari e degli altri soggetti tenuti alla segnalazione delle operazioni sospette, sull'analisi finanziaria svolta per l'individuazione di fenomeni di riciclaggio e sulla collaborazione con le Unità di informazione finanziaria di altri paesi. Gli approfondimenti finanziari sulle segnalazioni ricevute sono fatti dall'UIC avvalendosi:

- dei dati desunti dai propri archivi;
- delle ulteriori informazioni richieste ai soggetti tenuti alla segnalazione ovvero ai soggetti comunque interessati dall'operatività oggetto di segnalazione;
- di ogni altra fonte informativa pubblica disponibile ed in particolare degli archivi *on line* della Camera di commercio e della rete Internet;
- della collaborazione delle altre autorità di vigilanza di settore per i casi che coinvolgono la loro competenza;
- dello scambio di informazioni con le omologhe Unità di informazione finanziaria di altri paesi.

Nell'esame delle segnalazioni pervenute è innanzi tutto rilevata l'eventuale sussistenza dei presupposti per la sospensione delle operazioni segnalate, prima della loro esecuzione. Nel corso del 2005 sono stati adottati 9 provvedimenti di sospensione (il totale a partire dal 1997 è di 55).

Nell'approfondimento è attribuita priorità alle operazioni che presentano un grado di rischio più elevato in ragione della configurazione delle stesse, degli importi movimentati e delle caratteristiche dei soggetti coinvolti.

Nei casi di manifesta infondatezza della segnalazione, l'UIC ha la facoltà di archivarla, informandone gli organismi investigativi competenti. Tale potere è stato finora esercitato raramente. Nel 2005 l'UIC ha archiviato 154 segnalazioni, portando a 356 il totale delle archiviazioni dal 2001.

Le segnalazioni esaminate sono quindi trasmesse, per il lavoro investigativo, alla Direzione investigativa antimafia (DIA) e al Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV), ciascuna accompagnata da una relazione tecnica con i risultati dell'analisi finanziaria svolta.

¹⁹ Le competenze dell'UIC in materia di antiriciclaggio sono state estese dal decreto legge 369/2001 alla lotta al finanziamento del terrorismo. Tale azione è effettuata con gli strumenti di analisi che vengono utilizzati per la lotta al riciclaggio.

4.4 L'attività investigativa: la DIA ed il NSPV

La DIA è competente a trattare le segnalazioni che possono comportare un coinvolgimento del crimine organizzato. Il NSPV si occupa delle restanti segnalazioni.

Dopo aver ricevuto una segnalazione questi due organi interrogano le proprie banche dati e quelle nazionali e decidono se occorrono ulteriori indagini. Nel caso in cui l'indagine produca prove di reato ne danno comunicazione alla Procura.

Se la segnalazione non è considerata fondata, e non si ritengono necessarie ulteriori indagini, è informato l'UIC che a sua volta ne dà comunicazione al soggetto che ha effettuato la segnalazione.

Qualora un organo investigativo individui elementi di connessione con organizzazioni criminali, ne dà comunicazione alla Direzione nazionale antimafia (DNA).

4.5 I risultati dell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette.

Nel corso del 2005 l'UIC ha completato l'esame di 7.740 segnalazioni, di cui 462 connesse alla lotta al finanziamento del terrorismo. Complessivamente, nel periodo 1997 – 2005, l'UIC ha esaminato 42.826 segnalazioni, a fronte delle 46.700 pervenute.

Segnalazioni di operazione sospetta pervenute all'UIC

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	Tot. (1997-2005)
Antiriciclaggio	5391	6571	4939	6523	8576	44171
finanziamento del terrorismo	544	910	321	291	482	2548

Segnalazioni di operazione sospetta esaminate e trasmesse dall'UIC

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	Tot. (1997-2005)
Antiriciclaggio	5543	5759	5307	6798	7278	40341
finanziamento del terrorismo	241	1194	254	334	462	2548

La seguente tabella sintetizza i dati delle segnalazioni esaminate dal NSPV.

Segnalazioni di operazione sospetta esaminate dal NSPV

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	Tot. (1997-2005)
Senza seguito investigativo	197	1.554	1.674	1.287	1.064	6.655
trasmesse all'Autorità giudiziaria	172	186	119	50	10	738

La DIA, competente per gli accertamenti investigativi in materia di criminalità organizzata, ha esaminato oltre 2000 segnalazioni di operazione sospetta:

Segnalazioni di operazione sospetta esaminate dalla DIA

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	Tot. (1997-2005)
SOS esaminate	437	350	242	239	114	2.173
di cui successivamente trasmesse:						
al NSPV	46	36	15	49	15	340
all'Autorità giudiziaria	79	86	13	6	7	253
alla DNA	23	24	19	20	10	106

L'UIC collabora con le autorità di vigilanza di settore. Molto stretta è la collaborazione con la Banca d'Italia e vi sono continui contatti e scambi di informazioni anche con le altre autorità di vigilanza di settore, in particolare con la CONSOB per la sempre più frequente emersione di fattispecie di riciclaggio che coinvolgono prodotti complessi di intermediazioni finanziaria e del mercato mobiliare.

L'approfondimento delle operazioni segnalate ha consentito di individuare specifiche tipologie di operatività anomale potenzialmente riconducibili a particolari fenomeni finanziari illegali quali l'abusivismo finanziario, l'utilizzo improprio di carte di credito, l'evasione fiscale, l'evasione IVA intracomunitaria, le false fatturazioni, i giri di fondi, le attività illecite poste in essere da cittadini cinesi, le truffe, l'usura, ecc.²⁰

I casi di truffa segnalati nell'anno 2005 appaiono in sensibile diminuzione rispetto agli anni precedenti, in ragione del processo di sensibilizzazione indotto dall'esercizio del potere di archiviazione da parte dell'UIC, volto a scoraggiare che lo strumento della segnalazione di operazioni sospette sia utilizzato in sostituzione di interventi più propri, quali il diretto interessamento dell'autorità giudiziaria, come suggerito dalle indicazioni operative emanate dalla Banca d'Italia.

I casi di evasione fiscale riguardano spesso irregolarità che non paiono assumere, in base agli elementi che emergono dalle segnalazioni, un rilievo di carattere penale e, quindi, non suscettibili di costituire il presupposto per il reato di riciclaggio, a differenza di altre tipologie, a rilevanza penale, quali l'evasione del pagamento dell'IVA a livello comunitario e le false fatturazioni.

²⁰ La tabella 8 del rapporto dell'UIC allegato fornisce per gli anni 2003-2005 il dettaglio delle segnalazioni in cui l'operatività segnalata è riconducibile a specifiche attività finanziarie illegali.

In sensibile aumento sono i casi di giri di fondi tra soggetti collegati o tra conti intestati agli stessi soggetti; tale operatività può sottendere, oltre l'evasione fiscale, irregolarità societarie o l'utilizzo di movimentazione bancaria a fini fraudolenti.

Le ipotesi di attività illecite poste in essere da cittadini cinesi hanno fatto registrare un considerevole incremento connesso esclusivamente ad un ampio gruppo di segnalazioni relative ad uno specifico fenomeno (l'operatività presso un operatore dei circuiti di *money transfer*).

4.6 Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento di organizzazioni terroristiche

Dal 2001 i compiti di collaborazione attiva degli intermediari sono stati estesi per consentire la rilevazione di casi di finanziamento di organizzazioni terroristiche. Nell'anno di riferimento le segnalazioni riguardanti il finanziamento del terrorismo (462 circa) hanno fatto registrare un sensibile incremento (oltre il 65 per cento rispetto al 2004), conseguente alla recrudescenza degli attentati terroristici quali quelli verificatesi a Londra nel luglio 2005.

Gli intermediari segnalano le operazioni, i rapporti continuativi e ogni altra informazione disponibile connessa ai soggetti indicati nelle liste compilate dalle competenti istituzioni internazionali, diffuse, in Italia, attraverso i rispettivi siti, alle quali l'UIC consente di accedere a mezzo di un link creato sul proprio sito.

Se dalle banche continua a provenire il maggior numero di segnalazioni, va rilevata la crescita delle segnalazioni trasmesse da altre categorie di intermediari, in particolare le Poste e gli intermediari che svolgono l'attività di *money transfer*.

Le comunicazioni e le segnalazioni degli intermediari, la collaborazione dell'Ufficio italiano dei cambi con le Unità d'informazione finanziaria degli altri Paesi e la partecipazione ai lavori degli organismi internazionali competenti consentono 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 verso Paesi diversi da quello d'origine dell'ordine;
- l'esecuzione di operazioni o di apertura di rapporti commerciali privi di apparente giustificazione tra imprese gestite o possedute da soggetti sospetti;
- le disposizioni da parte di enti senza scopo di lucro di operazioni che dimostrano una incoerenza rispetto agli obiettivi perseguiti dagli stessi;

- i comportamenti posti in essere con il possibile intento di eludere l'applicazione delle misure comunitarie di congelamento.

4.7 L'analisi dei dati finanziari aggregati

La legge antiriciclaggio prevede che tutti gli intermediari finanziari mantengano un archivio unico informatico in grado di memorizzare e conservare tutti i dati che riguardano le transazioni superiori ad € 12.500. In particolare, gli intermediari abilitati hanno l'obbligo di trasmettere mensilmente questi dati in forma aggregata all'UIC, seguendo un formato uniforme.

L'analisi dei dati aggregati è indirizzata a studiare le realtà territoriali, per fare emergere elementi utili alla enucleazione di fenomeni che possono essere indice di attività di riciclaggio di denaro. Nel corso del 2005 sono stati effettuati degli approfondimenti riguardanti prevalentemente lo studio dei flussi finanziari che transitano in determinate aree individuate in base alla presenza di specifici indicatori. In particolare è stato eseguito uno studio dei flussi finanziari intermediati in alcune province della regione Sicilia, che è stato sottoposto all'attenzione delle autorità investigative.

L'analisi dei dati aggregati è stata consolidata valorizzando i risultati ottenuti nel tempo e perfezionando le metodologie di verifica dei dati segnalati. Un passo ulteriore nella direzione di una maggiore efficienza su questo fronte sarà compiuto nell'anno in corso grazie al completamento del progetto di acquisizione dei dati aggregati trasmessi dalle banche attraverso il canale della rete nazionale interbancaria, attuato nel 2005.

5 IL SISTEMA SANZIONATORIO ANTIRICICLAGGIO

Per l'inosservanza degli obblighi antiriciclaggio sono previste sanzioni amministrative e penali. Le prime puniscono l'inosservanza delle norme che limitano l'uso del contante e dei titoli al portatore nonché la circolazione degli altri mezzi di pagamento. Puniscono altresì la mancata comunicazione delle suddette infrazioni e l'omessa segnalazione di un'operazione sospetta²¹. Le norme penali, oltre a punire il reato di riciclaggio, trovano applicazione prevalentemente nel caso di violazione degli obblighi di identificazione, registrazione e conservazione delle informazioni.

5.1 Le sanzioni amministrative

L'inosservanza del divieto di utilizzo del contante e dei titoli al portatore, per importi superiori a € 12.500, e gli altri illeciti di natura amministrativa previsti dalla legge antiriciclaggio, sono puniti con sanzioni pecuniarie amministrative, fissate in misura percentuale al valore della violazione. La procedura sanzionatoria è modellata sull'impianto della legge 689/81, che prevede la responsabilità personale del soggetto che ha commesso la violazione.

Dall'entrata in vigore della legge antiriciclaggio, il flusso delle violazioni segnalate al Ministero dell'economia e delle finanze si è mantenuto su livelli elevati, attestandosi su una media annua di circa settemila segnalazioni; la struttura amministrativa del MEF, competente per la procedura di sanzione delle violazioni, ha incontrato notevoli difficoltà nello smaltimento dei carichi di lavoro. Ciò ha determinato l'accumulo di un consistente arretrato che ha reso necessaria l'adozione di modifiche normative e organizzative:

- l'introduzione della possibilità di ricorrere al pagamento della sanzione in forma ridotta (c.d. oblazione, disciplinata dalla legge 689/81, ma inizialmente non prevista per le violazioni della normativa antiriciclaggio) per le violazioni di importo fino a €250.000. Rimangono escluse dalla possibilità di usufruire dell'oblazione le violazioni più gravi, in particolare quelle di mancata segnalazione di operazione sospetta;
- il decentramento dei procedimenti sanzionatori relativi alle violazioni per le quali è possibile effettuare il pagamento in forma ridotta. Il coinvolgimento di nove Direzioni provinciali dei servizi vari del MEF ha ridotto notevolmente i tempi di definizione dei procedimenti sanzionatori. Allo stesso tempo ha permesso di ridurre le distanze dal

²¹ Rispettivamente articolo 1, commi 1 e 2 e 2 bis, legge antiriciclaggio, articolo 7, comma 1, decreto legislativo. 56/2004, articolo 3 legge antiriciclaggio.

cittadino assicurando un servizio più vicino geograficamente ma anche più facilmente accessibile²²;

- una maggiore informazione per gli utenti per evitare gli errori, ancora eccessivi, nella compilazione degli assegni e nei trasferimenti dei certificati di deposito al portatore.

Le prime due soluzioni hanno dato i risultati previsti. Sono ancora insoddisfacenti, invece, per l'informazione sugli obblighi della normativa. In particolare, riguardo ai divieti stabiliti per l'emissione e la circolazione degli assegni, rimane troppo elevato il numero di violazioni derivanti da mere dimenticanze o da scarsa conoscenza della legge, segno evidente che, dopo 15 anni dall'entrata in vigore, la normativa antiriciclaggio non è ancora entrata nel sentire quotidiano. Tale situazione non solo determina negative conseguenze patrimoniali per i soggetti sanzionati, ai quali spesso non appare comprensibile la sanzione a loro carico, ma genera anche inutili costi per l'amministrazione. Si sta ora intensificando la collaborazione con l'ABI al fine di realizzare una più capillare diffusione presso la clientela delle informazioni sugli obblighi antiriciclaggio.

Occorre anche segnalare che, nel caso di violazione imputabile ad un ente o ad una persona giuridica, il meccanismo sanzionatorio basato sulla legge 689/81 mostra chiari limiti di efficacia. Infatti, se è accertata l'infrazione, la sanzione è inflitta direttamente al soggetto che ha posto in essere l'operazione per conto della persona giuridica, e quest'ultima ne risponde in solido. Non sono rari i casi in cui il venir meno della punibilità della persona fisica determina l'impunità della società.

Tale problematica è stata avviata a soluzione dalla legge comunitaria 2005 che ha delegato il Governo ad emanare norme per introdurre il principio della responsabilità amministrativa della persona giuridica nei procedimenti sanzionatori antiriciclaggio.

²² Si è data copertura a tutto il territorio nazionale definendo i seguenti ambiti di competenza:

Direzioni provinciali dei servizi vari	Regioni di competenza
Genova	Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta
Milano	Lombardia
Verona	Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia
Bologna	Emilia Romagna, Toscana, Marche
Roma	Lazio, Umbria, Abruzzo, Sardegna
Napoli	Campania, Basilicata
Bari	Puglia, Molise
Catanzaro	Calabria
Palermo	Sicilia

Una sanzione amministrativa è prevista anche in caso di mancata segnalazione di operazione sospetta. In tale campo i risultati sono stati inferiori alle aspettative. L'obbligo di segnalazione non è infatti basato solo sulla collaborazione del soggetto obbligato ma presuppone la capacità di questi di collegare i diversi elementi a lui noti – soggettivi, sul cliente e oggettivi, sull'operazione – per individuare l'operazione sospetta. Seppure aiutato da una serie di indicatori, contenuti nel Decalogo, e da software per l'individuazione delle operazioni anomale (sistema GIANOS), la scelta del soggetto tenuto alla segnalazione non può prescindere da un importante elemento di intuito personale. Non è quindi agevole valutare ex post se il soggetto avrebbe potuto e dovuto segnalare l'operazione o se questa apparisse completamente regolare. Risulta ancor meno facile provarlo adeguatamente. Questi problemi indicano con una certa chiarezza la necessità di modificare il sistema di sanzione, in modo da eliminare – o rendere marginale – la sanzione sul singolo atto e attribuire invece maggior peso alla puntualità e qualità delle procedure e delle strutture adeguate a far emergere le operazioni da segnalare. La verifica dei conseguenti obblighi dovrebbe essere affidata alle autorità di vigilanza, attribuendo loro il correlativo potere sanzionatorio.

5.2 Dati riepilogativi dell'attività sanzionatoria

Nel 2005 sono stati definiti con provvedimento 1263 procedimenti amministrativi:

Decreti emessi nel 2005	
Assegni privi della clausola di non trasferibilità e/o dell'indicazione del beneficiario (articolo 1, comma 2, legge 197/1991)	329
Trasferimenti di contante (articolo 1, comma 1, legge 197/1991).	529
Trasferimenti di titoli al portatore (articolo 1, comma 1, legge 197/1991)	41
Mancata comunicazione al MEF delle infrazioni dell'articolo 1, legge 197/1991 (articolo 7, comma 1, decreto legislativo 56/2004)	5
Violazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette (articolo 3, comma 1, legge 197/1991)	7
Totale decreti sanzionatori	911
Decreti di proscioglimento	304
Provvedimenti di archiviazione	48
Totale generale provvedimenti emessi nel 2005	1263
Totale importo sanzioni irrogate	€10.322.332

Le comunicazioni di ipotesi di infrazione e le contestazioni per violazioni amministrative pervenute sono state circa 6.600. Delle comunicazioni, circa 1000 sono state archiviate per palese insussistenza dell'infrazione. Circa 2.200 procedimenti sono stati definiti attraverso un pagamento in forma ridotta (oblazione), per un totale di oltre €3 milioni.

Dall'entrata in vigore della legge antiriciclaggio sono stati definiti circa 25.000 procedimenti amministrativi e sono state irrogate sanzioni pecuniarie per oltre €78 milioni.

5.3 Le sanzioni penali

La normativa antiriciclaggio prevede che alcune violazioni siano punite con misure di carattere penale. Tra queste, l'inosservanza degli obblighi di identificazione e di registrazione, la violazione del divieto di dare comunicazione delle segnalazioni di operazioni sospette (fuori dai casi previsti dalla legge), l'omessa istituzione dell'archivio unico informatico.

Tra il 2000 ed il 2004, l'UIC ha segnalato all'autorità giudiziaria 63 violazioni (62 riferite alla mancata identificazione e conservazione delle informazioni ed 1 alla mancata istituzione dell'archivio unico), mentre la Guardia di finanza ha trasmesso 58 rapporti penali all'Autorità giudiziaria per l'omessa istituzione dell'archivio unico informatico.

Nel 2005 l'UIC ha segnalato all'Autorità giudiziaria 11 violazioni (per mancata identificazione e conservazione delle informazioni) mentre la Guardia di finanza ha trasmesso circa 100 rapporti all'Autorità giudiziaria per violazione degli obblighi di identificazione e/o registrazione e di istituzione dell'archivio unico informatico.

La sanzione penale per la mancata istituzione dell'archivio unico informatico si è dimostrata di difficile applicazione. La legge comunitaria 2005 ha previsto la depenalizzazione di tale violazione in considerazione della maggiore incisività ed immediatezza della sanzione amministrativa pecuniaria.

6.1 La disciplina in materia di lotta al finanziamento del terrorismo

Gli adempimenti ed i controlli previsti dalla disciplina antiriciclaggio sono funzionali anche all'azione contro il finanziamento del terrorismo. Gli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione dei relativi dati e di segnalazione di operazioni sospette impediscono difatti che il sistema finanziario possa essere utilizzato per il finanziamento del terrorismo.

Disposizioni specifiche sono state emanate per rendere applicabili in Italia le misure contro il terrorismo ed il finanziamento del terrorismo decise dalla comunità internazionale. Si tratta delle misure dettate dalla Convenzione internazionale contro il finanziamento del terrorismo di New York dell'8 dicembre 1999, dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, dalle raccomandazioni del GAFI. Le disposizioni nazionali integrano e completano la normativa europea in materia di congelamento di beni dei sospetti terroristi²³.

All'indomani degli attacchi dell'11 settembre l'Italia ha adottato, basandosi sull'esperienza maturata nella lotta al terrorismo interno e alla mafia, un ampio ed articolato quadro normativo ed istituzionale di prevenzione e contrasto del terrorismo e del finanziamento del terrorismo²⁴.

In questo ambito il decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369 ha istituito il Comitato di sicurezza finanziaria; esteso le competenze dell'Ufficio italiano dei cambi e della Guardia di finanza in materia di anti-riciclaggio alla lotta del finanziamento del terrorismo; introdotto sanzioni per la violazione delle misure di congelamento disposte dai regolamenti comunitari.

²³ La normativa europea in tema di congelamenti è stata adottata, per la gran parte, con regolamenti. È pertanto direttamente applicabile nei paesi membri.

²⁴ Il decreto legge del 18 ottobre 2001, n. 374 ha introdotto il reato di finanziamento del terrorismo (articolo 270-bis c.p.); esteso la condotta terroristica anche ad atti di violenza rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale; disposto l'applicazione delle misure preventive anti-mafia alla lotta al terrorismo ed ampliato i poteri investigativi in questo ambito.

Il decreto legge 27 luglio 2005, n. 144 ha previsto la facoltà del Ministro dell'interno, o per sua delega del Prefetto, di disporre l'espulsione dello straniero nei cui confronti vi siano fondati motivi di ritenere che la permanenza nel territorio dello Stato possa agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali; ha ulteriormente ampliato l'applicazione delle misure antimafia per il contrasto del terrorismo; ha introdotto tre nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo: l'articolo 270-quater (arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale); l'articolo 270-quinques (addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale) e l'articolo 270-sexies (condotte con finalità di terrorismo).

6.2 Il meccanismo delle designazioni

Nella strategia del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per combattere il terrorismo, un ruolo importante gioca il congelamento dei beni degli individui e delle entità sospettate di coinvolgimento in attività terroristiche²⁵.

Due sono le direttrici seguite dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite:

- la prima direttrice, basata sulla risoluzione 1267 (1999)²⁶, impone l'adozione di misure di congelamento nei confronti di individui ed entità associati o appartenenti a Al Qaeda ed ai Talebani. La lista dei destinatari di queste misure è decisa dal Comitato sanzioni istituito dalla risoluzione 1267 (1999), organo sussidiario del Consiglio di sicurezza, sulla base di proposte di designazione provenienti dagli Stati membri;
- la seconda direttrice, basata sulla risoluzione 1373 (2001), richiama la responsabilità dei singoli Stati per l'adozione di misure di contrasto al terrorismo, tra cui il congelamento, a prescindere dalla matrice ideologica o dall'ambito territoriale dell'azione terroristica. A differenza dell'azione contro Al Qaeda, in questo ambito le Nazioni Unite non hanno elaborato una lista di soggetti, ma hanno posto le basi di un impianto generale di lotta al terrorismo, rimettendo ai singoli Stati membri il potere/dovere di individuare autonomamente soggetti/entità da sottoporre a congelamento.

Queste risoluzioni sono state recepite dall'Unione europea. In particolare:

- la posizione comune 2002/402/PESC e il regolamento (CE) 881/2002 hanno dato attuazione alla risoluzione 1267 (Osama Bin Laden, Al Qaeda e Talebani) recependo la lista dei sospetti terroristi decisa dalle Nazioni Unite. Tutti i paesi membri dell'unione hanno l'obbligo di congelare fondi e risorse economiche dei soggetti inclusi in tali liste;
- la posizione comune 931/2001/PESC e il regolamento (CE) 2580/2001, hanno dato attuazione alla risoluzione 1373. I soggetti ai quali dovranno essere applicate le misure di congelamento sono decisi dall'Unione europea, sulla base di proposte presentate da ciascuno Stato membro - alla luce delle investigazioni condotte dalle rispettive forze di polizia e delle decisioni di autorità competenti - e su cui è stata raggiunta l'unanimità del Consiglio dell'Unione europea.

In Italia spetta al Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) monitorare l'attuazione delle misure di congelamento e designare agli organi competenti delle Nazioni Unite e dell'Unione europea i nomi di soggetti o entità sospettati di terrorismo ai fini dell'applicazione delle misure di congelamento.

²⁵ Le decisioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite hanno assunto la forma di risoluzioni adottate in virtù del capitolo VII della Carta e dunque vincolanti per gli Stati membri.

²⁶ E le seguenti 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1617(2005).

Il meccanismo di designazione si apre con la proposta iniziale di uno dei membri del CSF, in genere di una forza di polizia, prevede la preparazione di un dossier contenente tutte le informazioni necessarie per l'inserimento nelle liste dei terroristi, e si conclude con la decisione del CSF e l'elaborazione della proposta di designazione da sottoporre, per il tramite delle autorità diplomatiche, al Consiglio dell'Unione europea o al Comitato sanzioni delle Nazioni Unite.

Nell'espletamento di tale attività, il CSF tiene conto in particolare:

- dello stato del procedimento penale e, qualora esso si trovi nella fase delle indagini preliminari, dell'adozione di provvedimenti di natura giurisdizionale;
- dell'idoneità degli elementi informativi raccolti ad assicurare, secondo criteri di ragionevolezza, l'identificazione certa dei soggetti indicati, evitando il possibile coinvolgimento di soggetti diversi con generalità identiche o simili.

Durante la preparazione della designazione il CSF si può avvalere dell'UIC per assicurare la diffusione tra gli intermediari finanziari, con modalità che assicurino la necessaria segretezza, dei dati identificativi dei soggetti e può richiedere informazioni relative ai loro rapporti e alle operazioni a loro riferibili.

Su proposta italiana, sono stati inseriti nelle liste dell'Unione europea 1 organizzazione terroristica e 17 individui ad essa appartenenti. Inoltre il Comitato per le sanzioni 1267 ha deciso l'inclusione nelle liste delle Nazioni Unite di 70 individui e 15 entità (il dettaglio nella tabella che segue) designati dall'Italia, in alcuni casi assieme ad altri Paesi.

Designazioni proposte dall'Italia al Comitato sanzioni ONU 1267 (1999)

N°	Data inserimento liste	Individui	Entità
1	24 aprile 2002	9	1
2	3 settembre 2002	11	14
3	25 giugno 2003	16	
4	12 novembre 2003	15	
5	17 marzo 2004	10	
6	23 giugno 2004	6	
7	29 luglio 2005	3	
Totale		70	15

6.3 I congelamenti.

Il congelamento dei beni e delle risorse economiche di un determinato soggetto è obbligatorio a seguito della pubblicazione del suo nominativo nella lista allegata al regolamento (CE) 881/2002 ovvero alla posizione comune 2001/931/PESC (congelamento disposto in questo caso dal regolamento (CE) 2580/2001).

L'entità dei capitali e delle altre risorse finanziarie oggetto di congelamento è comunicata al Ministero dell'economia e delle finanze entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dei regolamenti ovvero, se successiva, dalla data di formazione dei capitali o delle risorse finanziarie²⁷.

L'UIC ha inoltre emanato alcune istruzioni per l'attuazione del decreto legge 369/2001, sottolineando che le banche e le istituzioni finanziarie hanno l'obbligo di:

- comunicare le misure di congelamento applicate;
- segnalare le operazioni, i rapporti, nonché ogni altra informazione disponibile riconducibile ai soggetti contenuti nelle liste;
- 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 ed alle istituzioni finanziarie degli aggiornamenti degli elenchi, che sono comunque disponibili sul sito internet dell'UIC.

A dicembre 2005 in Italia risultano congelati 32 rapporti bancari ed assicurativi, riconducibili a 30 soggetti, per un importo complessivo di circa € 422.000,00. Risulta inoltre congelata una attività economica.

Lotta al finanziamento del terrorismo: sintesi dati congelamenti 2002-2005

Anno	Soggetti con conti congelati	Conti congelati	Valore dei conti congelati (Euro)
2002	67	67	350.000
2003	42	45	440.000
2004	55	57	441.000
2005	30	32	442.000

(fonte UIC)

²⁷ Articolo 2, comma 3 del decreto legge 369/2001.

Sia nell'ambito della disciplina del regolamento (CE) 881/2002 sia in quello del regolamento (CE) 2580/2001 sono previste delle procedure per autorizzare la liberazione di parte dei fondi congelati per motivi umanitari.

Le decisioni sul congelamento dei beni basate sui regolamenti europei possono essere impugnate davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee, mentre i ricorsi contro le decisioni adottate dal CSF sono di competenza del Tribunale amministrativo regionale.

6.4 Le sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento

Sono nulli gli atti compiuti in violazione delle disposizioni recanti il divieto di esportazione di beni e servizi, il divieto di presentazione di servizi finanziari, ovvero recanti il congelamento di capitali e di altre risorse finanziarie, contenute in regolamenti adottati dal Consiglio dell'Unione europea, anche in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Inoltre la violazione delle misure di congelamento disposte dai regolamenti comunitari è punita con specifiche sanzioni²⁸. Nel 2005 sono stati emanati due decreti sanzionatori con l'irrogazione complessiva di sanzioni pari ad euro 300.000.

²⁸ Articolo 2 del decreto legge 369/2001. La violazione del congelamento è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà del valore dell'operazione stessa e non superiore al doppio del valore medesimo. L'omissione o il ritardo della comunicazione, al di fuori delle ipotesi di concorso nelle altre violazioni previste dal decreto, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore ad un terzo e non superiore alla metà dell'importo della sanzione prevista per la violazione del congelamento. L'accertamento delle violazioni delle disposizioni sul congelamento e l'irrogazione delle relative sanzioni, avvengono ai sensi delle disposizioni del titolo II, capi I e II, del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148, e successive modificazioni, senza acquisire il parere della Commissione consultiva di cui all'articolo 32 del predetto testo unico. Tali illeciti, inoltre, non sono obblabili.

APPENDICE

A I REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 56/2004

1. Il regolamento relativo alle banche e agli altri intermediari finanziari.

Il decreto ministeriale n. 142/2006 regola gli obblighi di identificazione e conservazione delle informazioni raccolte, posti a carico degli intermediari finanziari.

I destinatari della disciplina sono stati individuati tra i soggetti elencati all'articolo 2 comma 1 del decreto legislativo 56/2004 (dalla lettera *a* alla lettera *o* e alla lettera *r*), in quanto qualificabili come intermediari finanziari e richiedenti una regolamentazione uniforme. Si tratta di banche, Poste italiane SpA, istituti di moneta elettronica, SIM, SGR, SICAV, imprese di assicurazione, agenti di cambio, società fiduciarie, società che svolgono il servizio di riscossione tributi, intermediari finanziari.

Gli intermediari finanziari sono stati per la prima volta vincolati al rispetto degli obblighi suddetti nel 1979, in virtù dell'articolo 13 del decreto legge 625/1979, recante "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica"; la norma, che contiene altresì una prima elencazione dei soggetti tenuti al rispetto degli obblighi antiriciclaggio di identificazione e registrazione della clientela, è stata poi recepita nell'articolo 2 comma 1 della legge antiriciclaggio.

L'ultima definizione della categoria, quale destinataria degli adempimenti in oggetto, è quella che si rinviene nell'articolo 2 del decreto legislativo 56/2004. Merita menzione, a quest'ultimo proposito, l'esclusione degli uffici della pubblica amministrazione dal novero degli intermediari abilitati gravati dagli obblighi di identificazione e registrazione, come prevedeva, fino all'innovazione, la legge antiriciclaggio; a ciò va aggiunto che, in base al disposto dell'articolo 14, comma 5 del decreto ministeriale n. 142, i destinatari della disciplina antiriciclaggio non sono tenuti agli obblighi di identificazione e registrazione in relazione ai rapporti intrattenuti, tra gli altri, con gli uffici delle pubbliche amministrazioni. Naturalmente resta fermo per questi ultimi l'obbligo di segnalazione delle eventuali operazioni sospette rilevate nel corso della propria attività.

Il regolamento ha in parte carattere ricognitivo di disposizioni già vigenti, frutto di una produzione normativa secondaria quindicennale concernente il settore bancario e finanziario; il riferimento è in particolare ai decreti ministeriali che si sono succeduti dal 1991 (si pensi al primo decreto ministeriale del 19 dicembre 1991) e recanti per lo più istruzioni ai fini dell'adempimento agli obblighi prima detti; il regolamento infatti entra in vigore abrogando e sostituendo tale pregressa normativa.

Gli intermediari sono tenuti, in via preliminare, ad acquisire le informazioni concernenti le generalità del cliente e del soggetto per conto del quale eventualmente opera, e quelle relative

ai caratteri dell'operazione (data, causale, importo); i dati così disponibili devono poi essere registrati e conservati.

Tali prescrizioni riguardano le operazioni che superano la soglia di €12.500, anche se poste in essere in maniera frazionata e per importi singoli inferiori a tale valore; a tal fine, si chiarisce che l'unitarietà dell'operazione va apprezzata sotto il profilo economico, recependo sul punto l'esperienza maturata nella concreta applicazione della normativa. In proposito, il legislatore dispone che si valutino, altresì, le operazioni eseguite dal cliente nei sette giorni precedenti, per accertare se siano rilevabili più parti di un'unica operazione, da sottoporre agli adempimenti di identificazione, registrazione e conservazione.

Il regolamento definisce, altresì, i momenti di svolgimento del rapporto col cliente che rilevano ai fini delle incombenze prescritte; l'intermediario infatti deve provvedere in sede di "accensione, variazione e chiusura di conti, depositi e altri rapporti continuativi, sia nominativi sia al portatore". Il conto va inteso in senso di conto movimentabile dal cliente, quali il conto corrente e i depositi di risparmio. Il termine deposito, invece, comprende la custodia e l'amministrazione di strumenti finanziari anche in forma dematerializzata, i depositi chiusi, la locazione delle cassette di sicurezza. Infine, con la dizione "altro rapporto continuativo" si intende un rapporto di durata che rientra nell'esercizio di attività istituzionali, come ad esempio assunzioni di partecipazioni, prestazione di servizi di investimento o pagamento. L'espressione comprende, altresì, ogni rapporto che si instauri in relazione alla ricezione di un incarico o mandato, anche fiduciario.

Gli intermediari devono identificare il cliente all'atto del compimento dell'operazione o dell'apertura del rapporto, qualora sia superata la soglia di rischio di €12.500. Tale adempimento va effettuato in via ordinaria alla presenza del cliente, mediante valido documento di identificazione (identificazione diretta).

Per neutralizzare il rischio di elusioni ovvero tentativi di frustrare l'obiettivo di controllo, prescrizioni particolari riguardano i casi in cui il cliente sia una società o un ente in generale, ovvero qualora il cliente operi per conto di una società o di un ente; l'intermediario deve cioè verificare l'effettiva sussistenza dei poteri di rappresentanza e deve acquisire le informazioni necessarie per individuare gli amministratori e i proprietari effettivi dell'ente.

Sono infine contemplate delle ipotesi in cui è possibile assolvere l'obbligo di identificazione senza la presenza fisica del cliente. Si tratta dei casi cosiddetti di identificazione indiretta, in cui le informazioni sul cliente sono reperibili in altro modo dall'intermediario finanziario; è l'ipotesi del soggetto già identificato in relazione ad altro rapporto con lo stesso

intermediario, oppure della persona i cui dati risultino da atti pubblici o altri documenti qualificati.

Inoltre è prevista la c.d. identificazione a distanza, in base alla quale è possibile evitare di procedere a nuova identificazione, qualora alla stessa si sia già provveduto a cura di altri soggetti presso i quali il cliente sia titolare di conti, depositi o altri rapporti continuativi; a tal fine è necessario il rilascio di apposita attestazione che sia idonea a confermare l'identità tra il soggetto che deve essere identificato e il soggetto titolare del conto o del rapporto presso l'intermediario attestante.

I dati così acquisiti, devono essere registrati e conservati. E' necessario, pertanto, predisporre un archivio unico, formato e gestito per mezzo di sistemi informatici, nel quale inserire i dati non oltre il trentesimo giorno successivo all'operazione.

Gli archivi devono essere strutturati e tenuti assicurando chiarezza e completezza, in modo da rendere agevole la consultazione da parte delle autorità competenti.

Le informazioni registrate nell'archivio devono essere conservate per dieci anni successivi al compimento dell'operazione o alla chiusura del rapporto; il termine di dieci anni, già previsto dalla normativa primaria, appare necessario per garantire la completezza di eventuali indagini conoscitive su pregresse transazioni finanziarie.

2. Il regolamento relativo agli operatori non finanziari.

Il decreto ministeriale n. 143/2006 rende pienamente operativi, anche per tale categoria, gli obblighi di identificazione, registrazione e conservazione previsti dal decreto legislativo 56/2004. Il novero dei soggetti gravati da tali obblighi, pertanto, si allarga per comprendere operatori dediti ad attività (quali recupero crediti per conto terzi, custodia e trasporto valori, commercio di cose antiche e oggetti preziosi ecc) che si prestano ad essere usate come canali di riciclaggio di proventi illeciti.

In realtà, già a partire dal decreto legislativo 374/1999, il legislatore italiano estendeva a tali soggetti quegli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione già previsti per gli intermediari finanziari.

Le disposizioni del decreto sono rimaste però inattuato, per la mancata adozione dei previsti regolamenti. È sopraggiunto nel frattempo il decreto legislativo 56/2004 che, dopo averle abrogate, ha riconfermato per tali soggetti gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione (articolo 2, commi 1 e 2) e ha previsto anche per tale categoria l'adozione di un regolamento recante la disciplina dei soli obblighi di identificazione e registrazione. Pertanto, per

la segnalazione di operazioni sospette, rimane fermo quanto dettato dall'articolo 3 della legge antiriciclaggio e relative disposizioni di attuazione.

Destinatari del regolamento in oggetto sono quegli stessi operatori già individuati all'articolo 1 del decreto legislativo 374/1999 (recupero di crediti per conto terzi, custodia e trasporto di denaro contante e titoli, gestione di case da gioco, commercio di cose antiche, esercizio di case d'asta o gallerie d'arte...); si tratta di categorie soggette ad obblighi di licenza di pubblica sicurezza o ad iscrizioni in albi o elenchi disciplinati dalla legge.

Per gli adempimenti previsti sono riprodotte, con i necessari adeguamenti, le prescrizioni dettate per gli intermediari finanziari.

In via preliminare, gli operatori devono procedere all'identificazione del cliente qualora si tratti di compiere per questi operazioni, anche in via frazionata, che comportino la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento di importo superiore a €12.500; al fine di individuare il valore delle operazioni, non si deve procedere alla compensazione di operazioni di segno contrario poste in essere dallo stesso cliente. Si prescinde dal valore dell'operazione per coloro che svolgono l'agenzia in attività finanziaria; essi devono identificare i soggetti nei confronti dei quali svolgono attività di promozione e conclusione dei contratti.

In via ordinaria, l'identificazione si effettua in presenza del cliente, all'atto del compimento dell'operazione (identificazione diretta); previsioni in deroga riguardano i casi cosiddetti di identificazione indiretta e a distanza, analogamente a quanto previsto per gli intermediari finanziari. Nel caso di identificazione indiretta si può evitare di procedere a nuova identificazione, poiché le informazioni sul cliente sono altrove reperibili; si tratta delle ipotesi di soggetti già identificati in relazione ad una operazione compiuta in precedenza e sempre che si tratti di dati aggiornati; oppure di operazioni compiute con sistemi di cassa continua o sportelli automatici, che sono direttamente imputate al soggetto titolare del rapporto cui ineriscono. Si parla invece di identificazione a distanza per i casi in cui è possibile avvalersi di quella compiuta da altri soggetti qualificati; si tratta di intermediari abilitati, enti creditizi e finanziari presso i quali lo stesso cliente sia titolare di conti o rapporti in relazione ai quali sia già stato identificato di persona. È necessario in ogni caso che al cliente sia rilasciata apposita attestazione, valida a confermare l'identità tra il soggetto che deve essere identificato e il titolare del conto presso il soggetto che la rilascia.

Quanto alla portata delle informazioni da acquisire e registrare, il regolamento detta disposizioni differenziate in relazione alle varie tipologie di attività coinvolte in tali adempimenti (articoli dal 10 al 17); ad esempio, per l'attività di recupero crediti, è disposto che l'operatore debba, altresì, acquisire e registrare le generalità dei debitori, per i crediti di valore superiore a

€12.500; o ancora, per le attività di custodia e trasporto di denaro contante, titoli e valori, si devono registrare, oltre all'identità del cliente che conferisce l'incarico, le generalità del mittente e del destinatario, acquisite direttamente o fornite dal cliente. Le differenze si giustificano in ragione dell'eterogeneità delle operazioni soggette alla stessa disciplina e agevolano la definizione di un quadro esaustivo dei soggetti coinvolti in attività potenzialmente pericolose.

Per alcune tipologie di operatori (esercanti attività di recupero crediti per conto terzi, commercio di cose antiche, case d'asta o gallerie d'arte, commercio di oro per finalità industriali o di investimento, fabbricazione, mediazione e commercio di oggetti preziosi, fabbricazione di oggetti preziosi da parte di imprese artigiane), si ribadisce che possono assolvere gli obblighi suddetti, utilizzando i registri e integrando i dati loro richiesti ai sensi del TU delle leggi di pubblica sicurezza, cui sono soggetti anche ad altri fini. E' da ritenere pertanto che, con la tenuta di un unico registro opportunamente integrato, essi adempiono correttamente sia alle misure antiriciclaggio sia a quelle dettate in materia di pubblica sicurezza. Tenuto conto della necessità di concedere un adeguato margine di tempo per provvedere a tali nuove prescrizioni, il regolamento concede agli obbligati di costituire o integrare il registro per gli adempimenti antiriciclaggio entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore (22 aprile 2006).

Per provvedere alla successiva fase di registrazione dei dati acquisiti, gli operatori devono predisporre un archivio unico, formato e gestito per mezzo di sistemi informatici, nel quale i dati vanno inseriti tempestivamente, e in ogni modo non oltre trenta giorni dal compimento dell'operazione. Per adempiere tale obbligo, data la rilevanza penale di una eventuale inosservanza, sono concessi 60 giorni dall'emanazione delle istruzioni dell'UIC, adottate il 24 febbraio 2006.

Anche gli operatori non finanziari devono conservare per dieci anni le informazioni inserite nell'archivio; il termine decorre dal compimento dell'operazione e la sua misura appare necessaria per garantire la completezza di eventuali indagini conoscitive su pregresse transazioni finanziarie.

3. Il regolamento relativo alle libere professioni.

Con l'entrata in vigore del decreto ministeriale n. 141/2006, anche i professionisti sono chiamati a svolgere un ruolo attivo nella lotta al riciclaggio del denaro sporco. Anche tale categoria, infatti, è esposta al rischio che i servizi da essa prestati siano strumentalizzati per perseguire obiettivi di riciclaggio di proventi criminali.

Il provvedimento dà attuazione al decreto legislativo 56/2004, nella parte in cui questo estende anche a tali soggetti sia gli obblighi di identificazione e registrazione che quelli di segnalazione

delle operazioni sospette; infatti la concreta applicazione del decreto, in tale parte, è rimasta sospesa fino all'adozione del regolamento, per espressa scelta del legislatore (articolo 8, comma 4 del decreto); ciò in quanto la peculiare natura di tali soggetti e della loro attività rendeva necessaria l'adozione di adeguate istruzioni operative, anche in virtù dell'assoluta novità del loro coinvolgimento in queste attività di prevenzione.

I professionisti destinatari della regolamentazione sono quelli elencati alle lettere *s* e *t* dell'articolo 2, comma 1 del decreto (notai, avvocati, soggetti 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).

Gli avvocati e i notai sono tenuti agli adempimenti previsti dal regolamento solo in caso di attività specifiche: operazioni di trasferimento a qualsiasi titolo di beni immobili o attività economiche; gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni; apertura o gestione di conti bancari, libretti di deposito, conti di titoli; costituzione, gestione o amministrazione di società, enti, *trust* o strutture analoghe oppure attività di organizzazione degli apporti necessari per tali ultime operazioni.

Il regolamento, nella sola parte recante la disciplina degli obblighi di identificazione, registrazione e conservazione, si applica anche alle società di revisione iscritte nell'albo speciale di cui all'articolo 161 del TUIF, dal momento che esse svolgono un'attività omogenea a quella degli iscritti nel registro dei revisori dei conti. La legge comunitaria 2005 ha previsto che anche per le società di revisione si adotti una disciplina recante regole per l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio. Si adotterà pertanto un intervento correttivo di tipo regolamentare sul decreto ministeriale n. 141.

Inoltre, la legge comunitaria 2005 ha disposto l'ampliamento del ventaglio dei soggetti gravati dagli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione (con la modifica dell'articolo 2, comma 1, del decreto 56/2004 e dell'articolo 8, comma 4 mediante l'inserimento della lettera *s bis*); risultano così tenuti agli stessi adempimenti dei professionisti, quei soggetti che svolgono attività analoghe, pur non essendo iscritti in Albi professionali. Si tratta di coloro che rendono *i servizi forniti da revisori contabili, periti, consulenti ed altri soggetti che svolgono attività in materia di amministrazione, contabilità e tributi*; ciò è avvenuto in osservanza delle indicazioni provenienti dalla seconda direttiva in materia di antiriciclaggio.

Anche in tale caso, l'applicazione dei nuovi vincoli alla categoria è rinviata all'adozione di apposito regolamento che modifichi il decreto ministeriale n. 141, prevedendo tra i destinatari di questo anche i nuovi soggetti.

Il regolamento disciplina gli adempimenti di identificazione, registrazione e conservazione dei dati acquisiti e definisce i criteri per la individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio, da segnalare all'UIC.

In via preliminare, il professionista deve acquisire le complete generalità del cliente e le informazioni riguardanti le caratteristiche della prestazione (valore e tipologia).

Tale obbligo riguarda le prestazioni professionali che realizzino direttamente, o comunque siano adoperate dal cliente per il trasferimento, la trasformazione o la gestione di mezzi di pagamento, beni o utilità superiori a €12.500, ovvero per l'assistenza allo svolgimento di tali attività.

L'identificazione va fatta solo nel momento in cui è fornita la prestazione professionale come sopra definita; è soltanto a questo punto infatti che l'attività del professionista rischia di divenire strumento per la realizzazione di obiettivi di riciclaggio di proventi illeciti. In tal modo si è lasciata la possibilità di un primo contatto tra cliente e professionista privo di formalità.

Qualora il cliente si avvalga della prestazione per conto di terzi, il soggetto è tenuto a indicare per iscritto, sotto la propria personale responsabilità, i dati identificativi dei soggetti per conto dei quali opera; inoltre, nell'ipotesi in cui il terzo rappresentato sia un ente, *trust* o strutture analoghe, il libero professionista è tenuto a verificare i poteri di rappresentanza. L'obiettivo è quello di conoscere tutti i soggetti realmente coinvolti nell'operazione, evitando altresì facili elusioni della normativa.

In via ordinaria, l'identificazione va fatta in presenza del cliente, mediante valido documento (identificazione diretta). Sono previste ipotesi di identificazione indiretta per salvaguardare la concreta operatività degli studi professionali; in merito il regolamento prevede il caso dell'identificazione già effettuata dal professionista per altra attività professionale e anche l'eventualità che le informazioni concernenti il cliente risultino da atti pubblici o da altri documenti qualificati. La stessa deroga vale per l'ipotesi in cui il cliente sia stato già identificato di persona da parte di intermediari abilitati, enti creditizi e finanziari che rilascino apposita attestazione (identificazione a distanza).

Le informazioni acquisite devono confluire in un archivio, da formare e gestire per mezzo di sistemi informatici; è concesso al professionista un congruo termine per provvedere, pari a 30 giorni decorrenti dalle operazioni di identificazione, al fine di non appesantire eccessivamente l'attività ordinaria.

Ove non si disponga di una struttura informatizzata, si consente di provvedere mediante un registro cartaceo, numerato progressivamente e siglato in ogni pagina a cura del libero professionista o di un suo collaboratore.

Si prevede per la conservazione dei dati identificativi, come per le altre due categorie di soggetti, un termine di dieci anni, che decorre dalla conclusione della prestazione.

Il capo III del regolamento si occupa di disciplinare le modalità di adempimento dell'obbligo di segnalare quelle operazioni che, in base alle circostanze del caso, siano sospette di avere ad oggetto beni o utilità provenienti dai delitti di cui agli articoli 648-bis (riciclaggio) e 648-ter (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita).

Una precisa esenzione è prevista a tutela del diritto di difesa. Si puntualizza, infatti, che l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette non riguarda quelle informazioni ricevute in occasione dell'esame della posizione giuridica del cliente, anche al fine di valutare l'opportunità di intentare o evitare un procedimento, o per l'espletamento dei compiti di difesa e rappresentanza in giudizio; l'esenzione vale anche qualora tali attività riguardino giudizi arbitrali o controversie innanzi a organismi di conciliazione previsti dalla legge. La norma risolve il potenziale conflitto tra l'esigenza di garantire effettività alla normativa antiriciclaggio e la necessità di salvaguardare il diritto di difesa.

Il regolamento non contiene un'elencazione tassativa ed esaustiva di quelle operazioni da considerarsi senz'altro sospette, fornisce delle indicazioni di massima sugli elementi da apprezzare a tal fine (capacità economica, attività svolta, caratteristiche complessive dell'operazione...), e rinvia alle istruzioni applicative dell'UIC per la determinazione puntuale dei criteri-guida; tale metodo è parso preferibile, poiché le disposizioni dell'UIC costituiscono uno strumento indubbiamente più flessibile e più agevolmente modificabile rispetto alla fonte regolamentare. Pertanto, il sistema può essere adeguato con maggiore facilità e rapidità ai possibili sviluppi delle tecniche legate al reimpiego dei proventi di attività criminose.

Il professionista deve procedere alla segnalazione senza ritardo, ove possibile prima del compimento dell'operazione. Destinatario delle segnalazioni è, come per le altre categorie, l'UIC. Si è ritenuto inopportuno coinvolgere gli Ordini professionali in fase di segnalazione delle operazioni sospette, come pure previsto dalla seconda direttiva, per evitare di complicare ulteriormente la procedura e creare ulteriori asimmetrie rispetto alle altre categorie.

Si puntualizza che le segnalazioni effettuate non costituiscono violazione del segreto professionale e, soprattutto, si richiama la normativa a tutela della riservatezza del segnalante prevista agli articoli 3 e 3 bis della legge antiriciclaggio, dato l'evidente rischio di ritorsioni che potrebbe riguardarlo.

Dato comune ai tre regolamenti è la particolare attenzione prestata alle ricadute dei previsti adempimenti sul rispetto della normativa per la protezione dei dati personali. In particolare, si stabilisce che l'adempimento degli obblighi di identificazione, conservazione e

segnalazione costituisce trattamento dei dati ai sensi dell'articolo 4 del codice in materia di protezione dei dati personali, con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano della disciplina dettata in materia; tali dati devono essere trattati alle condizioni e secondo le cautele poste all'articolo 11 del codice; per quanto qui rileva, ne deriva che si impone che i dati siano esatti, aggiornati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti. Inoltre, gli operatori sono tenuti a fornire al cliente l'informativa che lo renda consapevole della finalità del trattamento dei suoi dati, ossia allo scopo di prevenzione e contrasto al riciclaggio di proventi di attività illecite.

Infine, si prescrive che i soggetti tenuti alla redazione e conservazione degli archivi, sia in forma elettronica che cartacea, devono rispettare le misure previste negli articoli dal 31 al 36 del codice: l'obiettivo è di ridurre al minimo i rischi di distruzione o perdita, anche accidentale, dei dati stessi, di accesso non autorizzato o di trattamento non conforme alle finalità della raccolta.

B. LA NORMATIVA SUI CONTROLLI DEL DENARO IN ENTRATA ED IN USCITA DALLE FRONTIERE ESTERNE DELLA COMUNITÀ EUROPEA.

Il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1889/2005 del 26 ottobre 2005 introduce l'obbligo di monitorare i movimenti di denaro contante e titoli al portatore in entrata e in uscita dal territorio dell'Unione. Il regolamento entrerà in vigore il 15 giugno 2007.

Il regolamento intende integrare la normativa di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo con un controllo sui movimenti di denaro contante. Il meccanismo di controllo è basato sull'obbligo di dichiarazione in dogana, uno schema assai vicino a quello già in vigore in Italia, derivante dai controlli valutari da tempo abrogati. Il regolamento prevede

- l'obbligo di dichiarazione, fornita in forma scritta, orale o elettronica secondo quanto stabilito dallo Stato membro interessato, a carico di ogni persona fisica che entra nella Comunità o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a €10.000, intendendosi per denaro contante anche strumenti negoziabili al portatore (ad esempio assegni), compresi strumenti monetari emessi al portatore quali *traveller cheques* e strumenti incompleti firmati ma privi del nome del beneficiario;
- la specifica indicazione delle informazioni che la dichiarazione deve contenere, di fatto fornendo un modulo alle autorità competenti;
- l'attribuzione alle autorità competenti a ricevere la dichiarazione (Agenzia delle dogane per l'Italia) di poteri di controllo delle persone fisiche, dei loro bagagli e mezzi di trasporto, nonché di trattenere il denaro contante mediante decisione amministrativa;
- la registrazione ed il trattamento delle informazioni, di fatto la creazione di un archivio, e la messa a disposizione delle informazioni alle autorità indicate nell'articolo 22 della direttiva 2005/60/CE (per l'Italia l'Ufficio italiano dei cambi), concretizzandosi così la finalità del regolamento;
- lo scambio delle informazioni con le autorità competenti di altri Stati membri e, a particolari condizioni, con la Commissione e con paesi terzi;
- la sanzionabilità delle violazioni all'obbligo di dichiarazione, lasciando, però, ai singoli Stati membri il compito di stabilire le sanzioni.

Per l'ordinamento italiano le maggiori novità sono:

- la soglia a € 10.000 da cui scatta l’obbligo di dichiarazione per i movimenti extra-comunitari di contante. La soglia prevista dalla normativa nazionale è attualmente di € 12.500 (articolo 3 del decreto legge del 28 giugno 1990 n. 167);
- la specificazione di dati aggiuntivi rispetto a quelli attualmente previsti dal modulo utilizzato in Italia, quali l’indicazione del destinatario del denaro contante, dell’origine e della destinazione del denaro contante, dell’itinerario seguito e del mezzo di trasporto utilizzato;
- la previsione di forme di coordinamento e scambio di informazioni tra le autorità competenti ai sensi del regolamento n. 1889/2005 e le autorità di cui all’articolo 22 della direttiva 2005/60/CE, nonché le autorità competenti di altri Stati membri e di un paese terzo e/o la Commissione, al fine di integrare l’obbligo di controllare le operazioni effettuate tramite intermediari abilitati, di cui alla direttiva 2005/60/CE, con l’obbligo di monitorare i movimenti di denaro contante da e verso la Comunità.

Alla luce delle novità sopra indicate il disegno di legge comunitaria 2006 contiene una delega al Governo per uniformare l’esistente normativa italiana sui controlli transfrontalieri sui movimenti di denaro contante e titoli al portatore con le disposizioni introdotte dal regolamento n. 1889/2005²⁹.

²⁹ Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti norme integrative, correttive, modificative ed abrogative del D.P.R. del 31 marzo 1988 n. 148 e successive modificazioni ed integrazioni, del decreto legge del 28 giugno 1990 n. 167, convertito con modificazioni nella legge del 4 agosto 1990 n. 227, e successive modificazioni ed integrazioni, del decreto legislativo del 30 aprile 1997 n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, del decreto legislativo del 6 settembre 1989 n. 322 e successive modificazioni ed integrazioni e di tutte le disposizioni normative relative alla materia valutaria.

C. ULTERIORI MISURE DI CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO.

La legge 25 gennaio 2006, n. 29 (legge comunitaria 2005) ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti delegati al fine di prevedere modalità operative per eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni delle Nazioni Unite, dai regolamenti (CE) n. 2580/2001 e n. 881/2002, nonché dagli ulteriori regolamenti comunitari emanati ai sensi degli artt. 60 e 301 del Trattato istitutivo della Comunità europea (c.d. sanzioni finanziarie internazionali). Ciò, coordinando le disposizioni vigenti in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio di denaro e di lotta al finanziamento del terrorismo alla luce dei seguenti criteri direttivi:

- estendere le misure di prevenzione contro il riciclaggio di denaro al contrasto del finanziamento del terrorismo;
- prevedere idonee misure per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche, inclusa la possibilità di affidare ad un'autorità pubblica l'amministrazione di tali risorse economiche;
- individuare idonee sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento.

Il congelamento dei beni non finanziari.

Nell'ambito della sopra menzionata delega è in corso di predisposizione, secondo linee guida dettate dal Comitato di sicurezza finanziaria, il decreto legislativo volto a disciplinare e sistematizzare le modalità applicative delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche disposte dai regolamenti comunitari emanati nell'ambito della lotta al finanziamento del terrorismo (quali il regolamento (CE) 881/2002 ed il regolamento (CE) 2580/2001 e successive modificazioni) e per il contrasto dell'attività di quei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale .

Le tipologie di regolamento richiamate rispondono a due differenti finalità, essendo i primi strumento di contrasto del terrorismo, i secondi di politica estera. Alla diversa finalità, si contrappone la condivisione dello strumento, cioè il congelamento dei fondi e delle risorse economiche posseduti in Italia dai soggetti (persone fisiche, giuridiche, gruppi, entità o organizzazioni) specificamente individuati nei regolamenti medesimi. Al congelamento, si

aggiunge anche il divieto di mettere fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti individuati.

Come si è già descritto, il congelamento è efficace dall'entrata in vigore del regolamento comunitario che lo dispone. Tuttavia, mentre con riferimento al congelamento dei fondi non si pongono problematiche di rilievo, nel caso delle risorse economiche, quali immobili, aziende, beni mobili, si rilevano criticità legate alla necessità di evitare il deterioramento del bene e di tutelare i diritti e gli interessi dei terzi in buona fede (quali i dipendenti dell'azienda o i creditori). Da qui, l'esigenza di dettare una disciplina che definisca puntualmente le modalità applicative del congelamento, completando le disposizioni già contenute nella normativa comunitaria di riferimento. La soluzione ravvisata individua nell'Agenzia del demanio come il soggetto responsabile della gestione e della conservazione dei beni oggetto di congelamento, disegnando al contempo un articolato sistema di coordinamento.

Il congelamento è efficace sino a che i soggetti permangono nelle liste allegate ai regolamenti comunitari ovvero, nelle ipotesi contemplate dai regolamenti, in caso non vi siano autorizzazioni allo scongelamento.

D. IL COMITATO ANTIRICICLAGGIO

Un importante centro di riferimento per le questioni interpretative e di impulso per la revisione ed integrazione della normativa regolante la materia antiriciclaggio è rappresentato dal Comitato legge 197/1991, istituito con decreto del Ministro del tesoro dell'8 agosto 1993. Compiti del Comitato sono:

- risolvere le problematiche conseguenti alla disciplina in materia, nonché le questioni di carattere generale insorgenti sul piano operativo;
- formulare proposte di modifica od integrazione di nuove norme, alla luce anche di quanto previsto dall'articolo 4, comma 3, della legge antiriciclaggio;
- proporre modifiche della disciplina formale esistente, tenendo conto delle esigenze che si manifestano nel sistema legale di prevenzione antiriciclaggio.

Il Comitato è presieduto dal Dirigente generale preposto alla Direzione antiriciclaggio del MEF (dove ha la propria sede operativa) ed è composto da rappresentanti dello stesso Ministero dell'economia e delle finanze, della Banca d'Italia, dell'Ufficio italiano dei cambi e della Guardia di finanza. A oggi il Comitato ha emesso 99 pareri in materia.

L'attività del Comitato antiriciclaggio

Nel corso del 2005 il Comitato antiriciclaggio ha indirizzato la propria attività all'analisi delle criticità rilevate dal FMI attraverso la verifica, condotta nel 2005, del sistema italiano di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, all'approfondimento del contenuto normativo di emanandi provvedimenti (legge delega per il recepimento della terza direttiva antiriciclaggio contenuta nella legge comunitaria per il 2005) e all'esame di problematiche conseguenti all'applicazione della normativa riscontrate sul piano operativo.

Riguardo all'attività di studio normativo, il Comitato ha individuato le linee essenziali della legge di delega predisponendo un testo in grado di consentire un intervento legislativo realmente efficace sull'attuale sistema di prevenzione antiriciclaggio e tale da accogliere le raccomandazioni dell'organismo internazionale.

A tal fine sono state, pertanto, esaminate le osservazioni contenute nel rapporto del FMI e avviata una riflessione diretta ad individuare le possibili modifiche al quadro normativo.

Per quanto riguarda l'esame di problematiche conseguenti l'applicazione della normativa sul piano operativo il Comitato ha, tra l'altro, affrontato le seguenti questioni:

- Problematica relativa all'esatta individuazione della figura professionale responsabile della segnalazione ex articolo 3 legge 197/91. Valutando la mutata organizzazione degli

intermediari all'interno dei quali sono individuabili nuove strutture e figure professionali nonché le consequenziali nuove modalità operative, è emersa la necessità di definire con puntualità le figure responsabili della segnalazione. Sono stati, pertanto, precisati i due livelli di responsabilità previsti dalla norma e chiarito che le responsabilità previste dall'articolo 3 legge 197/91 devono essere valutate in relazione all'effettivo comportamento tenuto sia dal responsabile di primo livello così come dal responsabile di secondo livello (parere n. 97).

- Problematica derivante dalla formulazione dell'articolo 10 della legge 197/91 riguardante i doveri del collegio sindacale. Il Comitato ha rilevato, sulla base dell'esperienza acquisita, la necessità di rafforzare il ruolo di collaborazione attiva del collegio sindacale nella prevenzione del fenomeno, così come nelle intenzioni del legislatore del 1991. Occorre, in concreto, rendere i controlli del collegio sindacale, propri della sua funzione di vigilanza, efficaci, concretamente utilizzabili come strumento di prevenzione e coerenti con l'intero sistema di prevenzione. Il Comitato ha ulteriormente definito il ruolo del collegio sindacale attraverso una più dettagliata individuazione dei suoi compiti di vigilanza sull'osservanza della normativa antiriciclaggio, specificandone le attività a seconda delle anomalie riscontrate in sede di vigilanza (parere n. 98).

E. IL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA

Il Comitato di sicurezza finanziaria è presieduto dal Direttore generale del tesoro ed è composto da 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, della Direzione investigativa antimafia, dell'Arma dei Carabinieri e della Direzione nazionale antimafia.

Tali istituzioni comunicano al Comitato, in deroga al segreto d'ufficio, le informazioni riconducibili alle sue materie di competenza.

Il Comitato delinea la strategia del nostro paese nella lotta al finanziamento del terrorismo, monitora il funzionamento del sistema di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo ed assicura il necessario coordinamento con le attività degli altri paesi, soprattutto del gruppo G7, promuovendo il dialogo e la collaborazione allo scopo di massimizzare lo scambio di informazioni. A tal fine, il Comitato ha attivato canali di comunicazione con la magistratura ed, in particolare, con le Procure della Repubblica ed ha rapporti con il Comitato di coordinamento della ricerca informativa sulle attività finanziarie, presieduto dal Segretario Generale del CESIS.

In particolare, il Comitato svolge i seguenti compiti:

- definisce le politiche di lotta al finanziamento del terrorismo, coordinando l'azione delle autorità coinvolte nella lotta contro il suddetto fenomeno; segue ed indirizza l'attività internazionale in ambito GAFI e Unione europea; è l'interfaccia istituzionale degli omologhi organismi degli altri Paesi nonché degli organismi internazionali competenti in materia;
- analizza le problematiche riscontrate nella lotta al finanziamento del terrorismo ed individua le misure da adottare;
- è l'autorità competente in materia di congelamento dei fondi e delle risorse economiche dei fondi e delle risorse economiche dei soggetti/entità sospettati di terrorismo.