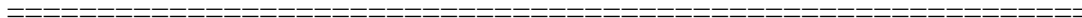




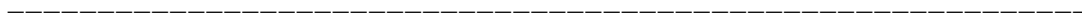
Ministero dell'economia e delle finanze



ANTIRICICLAGGIO

RELAZIONE AL PARLAMENTO

PER L'ANNO 2006





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 2006 ai sensi dell'articolo 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. 9
2.2.1. La legge antiriciclaggio	pag. 9
2.2.2. L'estensione soggettiva degli obblighi antiriciclaggio	pag. 10
2.2.3. I regolamenti di attuazione del decreto legislativo 56/2004	pag. 11
2.3. La terza direttiva antiriciclaggio	pag. 13
2.3.1. L'impatto sul sistema italiano	pag. 14
2.3.2. La legge comunitaria 2005 e i provvedimenti di attuazione	pag. 14
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. 19
3.3. Gli interventi ispettivi	pag. 20
3.4. L'attività di vigilanza sugli intermediari abilitati	pag. 21
3.5. Esiti delle verifiche da parte degli Organi di vigilanza	pag. 22
3.6. L'attività ispettiva sugli intermediari non abilitati da parte della Guardia di finanza	pag. 23
3.7. Considerazioni sull'attività di vigilanza	pag. 26
3.8. Evoluzione normativa del sistema di vigilanza e controllo	pag. 26
4. <u>Le segnalazioni di operazione sospetta</u>	
4.1. L'articolo 3 della legge antiriciclaggio	pag. 27
4.1.1. La disciplina per gli intermediari finanziari	pag. 27
4.1.2. La disciplina per i liberi professionisti	pag. 29
4.2. L'analisi delle segnalazioni di operazione sospetta	pag. 30
4.2.1. I flussi delle segnalazioni	pag. 30
4.2.2. Gli intermediari finanziari segnalanti	pag. 30
4.2.3. La distribuzione regionale delle segnalazioni	pag. 31
4.2.4. La tipologia delle operazioni segnalate	pag. 32
4.3. Il ruolo dell'Ufficio italiano dei cambi	pag. 33
4.4. L'attività investigativa: la DIA e il NSPV	pag. 34
4.5. Il risultato dell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette	pag. 34
4.6. Le segnalazioni dei nuovi soggetti obbligati, ai sensi del D.Lgs. 56/2004	pag. 36
4.7. Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo	pag. 37
4.8. L'analisi dei dati finanziari aggregati	pag. 38
5. <u>Il sistema sanzionatorio antiriciclaggio</u>	
5.1. Le sanzioni amministrative	pag. 39
5.2. Le sanzioni penali	pag. 40
5.3. Il recepimento della terza direttiva e le prospettive di modificazione dell'impianto sanzionatorio	pag. 41
6. <u>Le misure di prevenzione del finanziamento del terrorismo</u>	
6.1. La disciplina in materia di lotta al finanziamento del terrorismo	pag. 43
6.2. Il meccanismo delle designazioni	pag. 44
6.3. I congelamenti	pag. 46

6.4. Le sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento	pag. 47
6.5. Il congelamento dei beni non finanziari	pag. 48

Appendice

A. La normativa sui controlli del denaro in entrata e in uscita dalle frontiere esterne della comunità europea	pag. 51
B. Attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo in ambito europeo e internazionale	pag. 53

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 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

Più recentemente l'azione di prevenzione è stata ampliata alla lotta al finanziamento del terrorismo. Dopo i tragici eventi del settembre 2001 è divenuta evidente la necessità di proteggere il sistema finanziario per evitare che sia 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 e 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 due suddetti fenomeni è 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 valore e sono

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 a oggi tale stima significherebbe una cifra compresa tra 450 e 1.100 miliardi di euro. Nel 2006 stime sono state tentate da Schneider e Windischbauer e da Chong e Lopez de Silanes. Argentieri, Bagella e Busato hanno lavorato su una stima per l'Italia.

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.

impegnati a recepirli nella normativa nazionale. Per poter contrastare con successo fenomeni criminali che non conoscono barriere nazionali, la difesa più efficace è quella di rendere omogenee le normative dei singoli paesi e coordinarne l'azione di prevenzione. Da questo punto di vista gli standard 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 mezzi di accesso al sistema finanziario.

Infine la terza 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.

Occorre inoltre ricordare il regolamento (CE) 1889/2005, entrato in vigore il 15 giugno 2007, che ha introdotto l'obbligo di dichiarare il contante – oltre la soglia di 10.000 euro - in entrata o in uscita dalla frontiera esterna dell'Unione europea. Il regolamento 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). Il rapporto finale evidenzia i punti di forza e le aree di possibile miglioramento del sistema di prevenzione del riciclaggio del nostro paese.

Quanto ai primi, il rapporto sottolinea, in particolare:

- 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 e 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 oltre 57.000 nel periodo 1997-2006);
- i risultati positivi raggiunti dalle forze di polizia e dall'autorità giudiziaria, con circa seicento procedimenti penali per riciclaggio ogni anno. È inoltre di tutto rilievo il valore dei beni provenienti da attività criminali confiscati nei procedimenti penali.

Quanto ai possibili interventi migliorativi, il rapporto mette in luce:

- l'esiguo numero di condanne per riciclaggio, non coerente con la notevole attività investigativa. Il FMI ha suggerito di introdurre anche 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 (cd. reato presupposto). Tale possibilità è esclusa dall'attuale formulazione dell'articolo 648-bis c.p. ("Fuori dei casi di concorso nel reato...");
- 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 GAFI e del FMI – ad eccezione della previsione del reato di autoriciclaggio – hanno trovato pieno riconoscimento nella legge comunitaria 2005, che ha delegato il Governo a recepire la terza direttiva antiriciclaggio dell'Unione europea.

* * *

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 Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), l'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private (Isvap), il Ministero dello sviluppo economico 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 numerose modifiche normative dettate, in buona parte, dalla necessità di adeguarsi agli standard internazionali in continua evoluzione (capitolo 2);
- un capitolo sui profili sanzionatori (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.

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) sono considerati come post-factum non punibile, ai sensi dell'articolo 81, comma 2 c.p.

Il Fondo monetario internazionale, 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 una mera continuazione 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 lesa dal reato di riciclaggio, identificato nell'integrità del sistema economico-finanziario legale, sia sempre diverso dal bene lesa dal reato presupposto e che, pertanto le due condotte siano entrambe meritevoli di autonomo rilievo penale.

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 fenomeno. La legge

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 a 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 a 15.493 euro. Inoltre, è stata riconosciuta natura di reato anche all'impiego in attività economiche o finanziarie di denaro, beni od altre utilità provenienti da delitto (articolo 648-ter c.p.). Ratio dell'estensione della fattispecie penale da ultimo ricordata, l'esigenza di superare le difficoltà probatorie connesse alla necessità di verificare il compimento degli specifici reati presupposti di cui alla vecchia formulazione dell'articolo 648-bis c.p. (rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione, delitti relativi alla produzione e al traffico di stupefacenti).

antiriciclaggio ha recepito i principi stabiliti dalla prima direttiva comunitaria e ha introdotto ulteriori norme allora assai avanzate. Tra le principali misure introdotte è utile ricordare:

- 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 euro) effettuate a qualsiasi titolo tra soggetti diversi;
- la limitazione della circolazione degli altri mezzi di pagamento, con l'imposizione dell'obbligo di indicare, sugli assegni e sui vaglia di importo eccedente 12.500 euro, il nominativo o la ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità;
- il monitoraggio del sistema finanziario con la collaborazione degli intermediari (enti creditizi e finanziari), obbligati a identificare la clientela, registrarne i dati e segnalare alle competenti autorità le operazioni effettuate, qualora si sospetti che il denaro, i beni o 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 a 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 professionalità di soci e esponenti aziendali. Tali interventi sono stati poi trasfusi 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 (UIC) 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, ritenute particolarmente suscettibili di utilizzazione ai fini di riciclaggio o comunque esposte a infiltrazioni della criminalità organizzata: il recupero di crediti, l'esercizio di case d'asta, la gestione di case da gioco, il trasporto di valori, la mediazione creditizia, 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 riunendo in un'unica cornice normativa tutti i destinatari degli obblighi antiriciclaggio (articolo 2 del citato decreto legislativo):

- 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 e molti altri intermediari specificamente elencati⁵;
- al di fuori del campo finanziario gli obblighi sono stati estesi ad alcune professioni giuridico-contabili, tra le quali:
 - a) i professionisti iscritti nell'albo dei ragionieri e dei periti commerciali, nel registro dei revisori contabili, nell'albo dei dottori commercialisti e nell'albo dei consulenti del lavoro – articolo 2, comma 1, lettera s)⁶;
 - b) i notai e gli avvocati per i quali, tuttavia, gli obblighi si applicano solo in relazione alle attività di assistenza societaria, finanziaria e immobiliare da loro svolte - articolo 2, comma 1, lettera t).

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.

2.2.3 I regolamenti di attuazione del decreto legislativo 56/2004.

La nuova disciplina, introdotta con il decreto legislativo 56/2004, ha avuto piena applicazione, per quanto concerne gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette con l'entrata in vigore, il 22 aprile 2006, dei regolamenti di attuazione per gli intermediari finanziari, gli operatori non finanziari, i professionisti.⁷ La necessità di una disciplina che potesse definire in dettaglio gli obblighi antiriciclaggio ha consigliato di rimettere

⁵ Sono stati riuniti tutti i destinatari degli obblighi prima frammentariamente indicati dall'articolo 13 del decreto legge n. 625/1979 nonché dall'articolo 1 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374 .

⁶La 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 a quei soggetti che svolgono attività analoghe pur non essendo iscritti in albi professionali -articolo 2, comma 1, lettera s bis) -. Si tratta di coloro che rendono “ *servizi forniti da revisori contabili, periti, consulenti e altri soggetti che svolgono attività in materia di amministrazione, contabilità e tributi*”.

⁷Decreti 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. Al riguardo preme qui chiarire che tutti gli altri obblighi antiriciclaggio sono operativi dal 14 marzo 2004 (data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 56/2004). Si ricordano in particolare gli obblighi di comunicazione al MEF delle violazioni relative alla limitazione dell'uso del contante e della circolazione degli altri mezzi di pagamento, nonché gli obblighi di istituzione di misure di controllo interno e di formazione di dipendenti e collaboratori.

alla normativa secondaria la specifica regolamentazione degli adempimenti stabiliti con il decreto legislativo 56/2004.

In virtù del primo rinvio, contenuto nell'articolo 3, comma 2 del citato decreto legislativo, 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.

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 iscritti agli albi, risponde alla necessità di una normativa secondaria adeguata alle peculiarità e alle eterogenee caratteristiche dei destinatari interessati. Per gli operatori non finanziari⁸ 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.

Un secondo rinvio, contenuto nell'articolo 8, comma 4 dello stesso decreto concerne l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio da segnalare all'UIC e riguarda i soli professionisti iscritti agli albi come individuati all'articolo 2, comma 1, lettere s) e t)⁹. L'attività svolta dalle professioni ha richiesto un adattamento delle istruzioni operative, originariamente pensate per indirizzare gli adempimenti di banche e altri intermediari finanziari. Pertanto, con il regolamento relativo ai professionisti (decreto 141/2006) si è potenziato 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.

Un ulteriore intervento normativo, contenuto nella legge comunitaria per il 2005 (legge 25 gennaio 2006, n. 29), ha esteso gli adempimenti già previsti dal decreto legislativo 56/2004 ai professionisti non iscritti agli albi riconosciuti dall'ordinamento, ma che svolgono i medesimi

⁸I provvedimenti attuativi delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 374 /1999 non erano stati mai emanati.

⁹Ne deriva che gli obblighi di segnalazione, per le altre due categorie, hanno continuato a essere disciplinati dalla normativa 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.

servizi dei professionisti già soggetti agli obblighi antiriciclaggio. A livello di normativa secondaria è stato emanato il decreto ministeriale 25 maggio 2007, n. 60, modificativo del decreto 141/2006.¹⁰

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 della 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 e al finanziamento del terrorismo.

La direttiva nasce dalla valutazione che il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo rappresentano un rischio crescente per il sistema finanziario e la società civile e richiedono una risposta coordinata degli Stati membri, finalizzata all'adozione di provvedimenti attuativi che contengano misure idonee, condivise e tali da salvaguardare la stabilità del sistema finanziario e del mercato unico.

Le principali novità della direttiva riguardano:

- 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 a 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;
- la graduazione delle misure di *customer due diligence* nei rapporti con la clientela in base al rischio di riciclaggio: dove questo è più elevato è richiesta una verifica rafforzata; quando il rischio è minore si applicheranno invece forme semplificate;
- gli obblighi di assicurare maggiore protezione dei soggetti che effettuano le segnalazioni di operazioni sospette e una più elevata riservatezza sull'identità dei soggetti segnalati;
- l'obbligo di estendere le sanzioni anche alle persone giuridiche. Tali sanzioni dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive;

¹⁰ Il profilo di maggior rilievo del citato DM riguarda, come si è detto innanzi, l'estensione degli obblighi antiriciclaggio "ad ogni altro soggetto che rende i servizi forniti da revisori contabili, periti, consulenti e altri soggetti che svolgono in maniera professionale attività in materia di contabilità e tributi". Altri punti qualificanti sono:

- in ottemperanza alla legge comunitaria 2005, l'applicabilità della disciplina recante regole per la segnalazione di operazioni sospette alle società di revisione iscritte nell'albo speciale in precedenza soggette solo agli obblighi di identificazione e registrazione;
- l'esclusione degli obblighi di identificazione e registrazione per le attività di redazione e di trasmissione delle dichiarazioni derivanti da obblighi fiscali.

- l'introduzione della procedura di comitatologia, ovvero la creazione 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.

2.3.1 L'impatto sul sistema italiano.

L'approccio generale basato sul rischio, una delle principali novità della direttiva, avrà un impatto significativo sul sistema di prevenzione dei fenomeni del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, 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 a 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, a un più esteso dovere da parte dei destinatari di *customer due diligence* da espletarsi per mezzo di più ampie informazioni e di un monitoraggio continuo sul rapporto con i clienti. Le nuove procedure richiedono ai soggetti obbligati l'esercizio di un certo grado di discrezionalità nella scelta dei mezzi e delle procedure che assicurino una adeguata conoscenza della clientela da parte di tutti i soggetti destinatari degli obblighi.

2.3.2 La legge comunitaria 2005 e i provvedimenti di attuazione.

La legge comunitaria 2005¹¹ ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi al fine di:

- dare organica attuazione alla direttiva 2005/60/CE del Parlamento e del Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo;
- prevedere modalità operative per congelare fondi e risorse economiche, secondo quanto stabilito dalle norme internazionali e dai regolamenti comunitari emanati per il contrasto

¹¹Articolo 22 della legge 25 gennaio 2006, n. 29 recante "disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee".

del finanziamento del terrorismo e dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

La delega contiene indicazioni specifiche e criteri direttivi da seguire per l'emanazione delle disposizioni legislative di recepimento. In attuazione della delega sono stati predisposti due distinti provvedimenti:

- uno schema di decreto legislativo recante “Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale”. Lo schema di decreto è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 5 giugno 2007 ed è in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale;
- uno schema di decreto legislativo recante: “Disposizioni per prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, in attuazione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005”.

Questo secondo schema di decreto, oltre a recepire la direttiva, realizza il coordinamento delle disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio di denaro e di lotta al finanziamento del terrorismo presenti nel nostro ordinamento e suddivise in diversi atti normativi sia di rango primario sia di rango secondario. In particolare, nel rispetto dei principi e dei criteri della delega contenuta nella legge comunitaria 2005, il suddetto schema di decreto:

- estende in modo sistematico e completo le misure di prevenzione contro il riciclaggio di denaro al contrasto del finanziamento del terrorismo;
- estende le disposizioni della direttiva alle attività professionali e categorie di imprese che svolgono attività particolarmente suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;
- mantiene le disposizioni italiane più rigorose già previste dalla normativa italiana, quali la limitazione dell'uso del contante e dei titoli al portatore;
- prevede una graduazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela in funzione del rischio associato al tipo di cliente, rapporto di affari, prodotto o transazione, contemplando ipotesi di obblighi semplificati e rafforzati e richiedendo di riconoscere le situazioni che comportano rischi maggiori;
- prevede disposizioni adeguate in funzione delle caratteristiche proprie dei singoli destinatari e delle loro differenze in scala e dimensione;
- semplifica e razionalizza le procedure di identificazione del cliente;
- garantisce la riservatezza e la protezione dei soggetti che effettuano segnalazioni di operazioni sospette;

- assicura ai segnalanti un riscontro sull'utilità della segnalazione effettuata e sul suo seguito;
- riordina la disciplina della vigilanza e dei controlli nei confronti dei soggetti obbligati;
- estende i doveri del collegio sindacale anche a tutti gli altri soggetti incaricati del controllo contabile o di gestione;
- riordina il regime sanzionatorio.

Un primo schema di decreto legislativo è stato oggetto di consultazione del settore privato nel febbraio 2007. Lo schema è stato quindi rivisto per tener conto delle osservazioni ricevute ed è ora all'esame del Consiglio dei ministri.

3 ILSISTEMA DI VIGILANZA E DI CONTROLLO

3.1 Gli obblighi di identificazione e di registrazione.

Fino al 22 aprile 2006 l'attività di monitoraggio diretta a prevenire i fenomeni di riciclaggio ha riguardato il solo sistema finanziario¹². Infatti, la normativa antiriciclaggio in vigore imponeva solo 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 concretizzavano principalmente negli obblighi di identificazione del cliente, registrazione dei dati relativi nell'archivio informatico e segnalazione delle operazioni ritenute sospette di riciclaggio¹³.

Con l'entrata in vigore dei regolamenti di attuazione del decreto legislativo 56/2004 (decreti ministeriali 141, 142 e 143 del 2006), gli obblighi antiriciclaggio sono stati estesi agli operatori non finanziari e ai liberi professionisti.

Ai fini della presente relazione, tra gli obblighi antiriciclaggio rivestono una rilevanza specifica quelli di identificazione del cliente e di registrazione e conservazione dei dati (articolo 2, comma 1, della legge antiriciclaggio). Tali obblighi si applicano:

- agli intermediari finanziari¹⁴, in relazione alle operazioni e ai rapporti inerenti

¹² I regolamenti di attuazione per le imprese non finanziarie e per i liberi professionisti sono entrati in vigore il 22 aprile 2006.

¹³ Solo per gli intermediari abilitati, comunicazione all'UIC 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".

¹⁴ Nel 2006 gli obblighi di identificazione della clientela e di conservazione dei dati sussistevano in capo ai seguenti intermediari finanziari: 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

svolgimento dell'attività istituzionale degli stessi soggetti. In particolare gli adempimenti sussistono:

- in sede di accensione, variazione e chiusura di conti e depositi e altri rapporti continuativi, sia nominativi che al portatore (articolo 4 del decreto 142/2006);
 - per ogni operazione, anche frazionata, disposta dai clienti che comporti la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento di importo superiore a 12.500 euro (articolo 5, comma 1, del decreto 142/2006);
 - nei casi in cui gli intermediari abilitati agiscano da tramite ai sensi dell'articolo 1 della legge anticiclaggio o siano comunque parte nel trasferimento di denaro contante o titoli al portatore, in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, di importo complessivamente superiore a 12.500 euro (articolo 5, comma 4, del decreto 142/2006);
- ai professionisti qualora la prestazione professionale fornita abbia a oggetto mezzi di pagamento, beni o utilità di valore superiore a 12.500 euro ovvero in presenza di operazioni frazionate nonché tutte le volte in cui l'operazione è di valore indeterminato o non determinabile (articoli 3 e 5 del decreto 141/2006);
- agli operatori non finanziari quali agenti immobiliari, antiquari e case d'asta, orafi e gioiellieri, case da gioco, agenti e mediatori creditizi o svolgenti attività di recupero crediti o di custodia e trasporto di valori (articolo 2 del decreto 143/2006). 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 da 10 a 17 del decreto 143/2006).

Il complesso degli adempimenti descritti trova applicazione anche per le cosiddette “operazioni frazionate”, operazioni unitarie sotto il profilo economico, di valore complessivamente superiore a 12.500 euro, poste in essere attraverso più operazioni effettuate in momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo, singolarmente di valore non superiore a 12.500 euro¹⁵.

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 armonizzate.

Gli uffici della pubblica amministrazione - a eccezione delle società che svolgono il servizio di riscossione tributi - non sono più destinatari degli obblighi di identificazione e registrazione né figurano più fra i soggetti abilitati al compimento di operazioni di denaro contante o titoli al portatore di importo superiore a 12.500 euro. I suddetti uffici continuano, però, ad avere l'obbligo delle segnalazioni di operazioni sospette.

¹⁵ Il comma 2, articolo 5, del decreto 142/2006 stabilisce che gli intermediari si devono dotare di strumenti tecnici idonei a conoscere in tempo reale le operazioni eseguite dal cliente nel medesimo giorno dell'operazione e nei sette precedenti.

L'identificazione del cliente deve essere effettuata in sua presenza, salvo i casi di identificazione indiretta (quando le informazioni sul cliente siano reperibili in altro modo). 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. Si tratta dei casi in cui è possibile avvalersi di identificazione compiuta da altri soggetti qualificati: intermediari abilitati, enti creditizi e finanziari che rilascino una idonea attestazione.

Le informazioni relative ai dati identificativi del cliente o del soggetto per conto del quale questo opera, alla data, all'importo e alla tipologia delle operazioni e dei mezzi di pagamento, devono essere registrate dall'intermediario finanziario in un apposito archivio unico informatico, entro il trentesimo giorno successivo al compimento dell'operazione o dall'apertura, variazione e chiusura del rapporto e conservate per i dieci anni successivi al compimento dell'operazione o alla chiusura del rapporto¹⁶.

Analogo adempimento è previsto per i professionisti e gli operatori non finanziari, per i quali, però, non sussiste l'obbligo di utilizzare lo strumento informatico. Ciascuno di tali soggetti può utilizzare un registro cartaceo, numerato progressivamente e siglato in ogni pagina con l'indicazione, alla fine dell'ultimo foglio, del numero delle pagine di cui è composto il registro e l'apposizione della firma. Il registro va tenuto in maniera ordinata senza spazi bianchi e abrasioni.

Per gli operatori non finanziari le istruzioni applicative dell'UIC precisano che, in luogo dello strumento informatico, i soggetti già obbligati, in forza ad altre disposizioni di legge o regolamenti, a tenere un registro della clientela, possono avvalersi dello stesso per assolvere agli obblighi di conservazione dei dati, purché tale registro contenga o venga completato con tutte le indicazioni richieste dal decreto ministeriale 143/2006.

L'archivio è unico per ogni intermediario, libero professionista e operatore non finanziario e deve essere tenuto in maniera trasparente e ordinata, in modo tale da facilitare la consultazione, la ricerca e il trattamento dei dati, nonché garantire la storicità delle informazioni e la loro conservazione secondo criteri uniformi¹⁷.

¹⁶ Il termine di dieci anni, già previsto dalla normativa primaria, è necessario per garantire la completezza di eventuali indagini conoscitive su pregresse transazioni finanziarie.

¹⁷ Il personale incaricato dell'operazione che contravviene alle disposizioni dell'articolo 2 della legge antiriciclaggio è punito con la multa da 2.582 a 12.911 euro; 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 a un anno e con la multa da 516 a 5.165 euro. La violazione dell'obbligo di creare l'archivio unico

3.2 Le responsabilità di vigilanza.

L'attività di vigilanza¹⁸ verifica l'osservanza degli obblighi di legge in materia di antiriciclaggio e assicura che gli intermediari mantengano livelli di integrità adeguati. L'osservanza da parte degli intermediari dell'obbligo di identificazione e registrazione costituisce uno degli aspetti più significativi della vigilanza affidata¹⁹:

- all'UIC, 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 euro;
- al Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV) della Guardia di finanza nei confronti degli intermediari non abilitati²⁰.

Inoltre, nell'ambito dei settori di specifica competenza, l'attività ispettiva nei confronti degli intermediari abilitati è effettuata dalla Banca d'Italia, dalla Consob, dall'Isvap e dal Ministero dello sviluppo economico.

In dettaglio, il sistema di vigilanza e controllo attualmente 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 e 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 e i mediatori di assicurazione;

informatico è punita da pena detentiva (da sei a dodici mesi di reclusione) e da una sanzione pecuniaria (da 5.200 a 25.800 euro).

¹⁸ Il sistema di vigilanza e controllo sarà ampiamente modificato con l'emanazione del decreto legislativo di recepimento della terza direttiva antiriciclaggio che individuerà con precisione le autorità responsabili della vigilanza sulle diverse categorie, oggi tenute agli adempimenti antiriciclaggio e definirà i loro poteri.

¹⁹ Articolo 5, comma 10, della legge antiriciclaggio, come modificato dall'articolo 4 del decreto legislativo 153/97.

²⁰ 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 dicembre 2001, n. 431).

- il Ministero dello sviluppo economico ha attribuzioni di vigilanza nei confronti delle società fiduciarie autorizzate ex legge 1966/39;
- il NSPV 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.

Il sistema di vigilanza e controllo richiede la collaborazione e il coordinamento fra i vari enti, per evitare sovrapposizioni e duplicazioni. Per quanto concerne la vigilanza sugli intermediari abilitati, il coordinamento è assicurato da protocolli di intesa tra l'UIC e gli altri enti 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 dipendenti²¹.

Sono altresì oggetto di verifica, in particolare da parte dell'UIC, 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 effettuati²² risultano così ripartiti:

- l'UIC ha effettuato interventi ispettivi in 31 intermediari bancari e 14 intermediari non bancari (5 società fiduciarie, 4 società di intermediazione mobiliare (SIM), 2 società di gestione del risparmio (SGR), 2 compagnie assicurative e un cambiavalute abilitato a operare in contanti);

²¹ L'attività ispettiva consente, inoltre, di migliorare la qualità e quindi l'affidabilità dei dati che sono trasmessi in forma aggregata dagli intermediari all'UIC e sui quali è svolta l'attività di analisi prevista ex lege.

²² Nel periodo novembre 2005 – novembre 2006.

- la Banca d'Italia ha condotto 193 verifiche ispettive che hanno riguardato 167 banche, 7 società di intermediazione mobiliare, 13 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 TUB e 6 società di gestione del risparmio;
- l'Isvap ha svolto accertamenti ispettivi presso 4 direzioni generali di società assicuratrici operanti nei rami vita e danni nonché presso alcuni intermediari assicurativi di due società di assicurazione verificate;
- il Ministero dello sviluppo economico ha effettuato verifiche nei confronti di 1 società fiduciaria;
- la Consob non ha riscontrato violazioni delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni.
- Il NSPV della Guardia di finanza ha condotto direttamente 31 ispezioni su intermediari non abilitati, mentre 294 ispezioni sono state delegate ai Nuclei regionali di polizia tributaria.

3.4 L'attività di vigilanza sugli intermediari abilitati.

Gli interventi ispettivi dell'UIC sugli intermediari abilitati fanno parte di un piano annuale di ispezioni concordato con le autorità di vigilanza di settore. Gli intermediari abilitati da sottoporre ad accertamento sono stati selezionati attraverso l'applicazione congiunta di criteri "ordinari" quali la rotazione temporale e la diversificazione geografica degli interventi. La selezione degli intermediari da sottoporre a verifica è avvenuta fra quelli che non sono mai stati sottoposti a verifica e fra quelli sottoposti a verifica nel periodo 1993-1998.

A. Nella selezione degli intermediari bancari sono stati seguiti ulteriori, specifici criteri, dando 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 di elevato standing operativo nonché di banche di piccole dimensioni caratterizzate da limitata operatività e forte radicamento territoriale, al fine di verificare la predisposizione di presidi di natura organizzativa idonei a rilevare eventuali tentativi di utilizzazione per transazioni aventi finalità illecite.

B. Nel settore dell'intermediazione non bancaria la selezione dei soggetti da sottoporre a verifica è stata effettuata tenendo conto degli elementi forniti a tal fine dalle autorità di vigilanza di settore, riservando particolare attenzione agli intermediari facenti parte di gruppi polifunzionali.

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

In un contesto caratterizzato da un livello crescente di affidabilità dei presidi adottati dagli intermediari per l'identificazione della clientela e per la corretta rilevazione nell'archivio unico informatico di tutti i dati richiesti, nel corso del 2006 maggiore attenzione è stata dedicata dall'UIC, anche in cooperazione con la Banca d'Italia²³, all'attività di verifica del corretto adempimento dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, anche con l'intento di sensibilizzare il personale degli intermediari ispezionati.

3.5 Esiti delle verifiche da parte degli organi di vigilanza.

L'azione di vigilanza sugli intermediari abilitati continua a evidenziare un sostanziale rispetto delle disposizioni previste dall'articolo 2 della legge anticiclaggio e un'attenzione del sistema creditizio e finanziario alle problematiche anticiclaggio. Sono stati tuttavia rilevati:

- casi di inadempienza, riguardanti soprattutto errate o incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela;
- casi di anomala gestione delle operazioni frazionate per le quali sono state inserite nell'archivio unico informatico operazioni che non avrebbero dovuto essere censite;
- 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 (anche a causa della tendenza a esternalizzare detta attività);
- carenze riguardanti la formazione e la sensibilizzazione del personale non sempre svolta con la necessaria sistematicità e continuità, con riflessi negativi sulla corretta applicazione degli adempimenti inerenti l'identificazione della clientela e la rilevazione delle operazioni anomale;
- 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 a un eventuale coinvolgimento dell'intermediario in fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo internazionale.

²³ Tale attività è svolta in conformità a un protocollo operativo sottoscritto nel 2005.

Quanto alle segnalazioni di operazioni sospette, è stato rilevato che gli intermediari tendono a concentrare la loro attenzione sull'esame delle singole transazioni, mentre spesso risulta insufficiente l'analisi dell'attività complessiva dei clienti.

3.6 L'attività ispettiva sugli intermediari non abilitati da parte della Guardia di finanza.

Nel 2006 il NSPV della Guardia di finanza ha condotto direttamente 31 ispezioni su intermediari non abilitati; 294 ispezioni sono state invece delegate ai Nuclei regionali di polizia tributaria. Le risultanze in materia di violazioni di cui all'articolo 2 delle legge antiriciclaggio sono riassunte nel prospetto che segue:

Violazioni penali	Casi di transazioni irregolari	Importo complessivo delle transazioni irregolari (euro)	Soggetti denunciati
		41	38.813.414

Le violazioni riscontrate riguardano soprattutto casi di omessa, errata o incompleta acquisizione dei dati identificativi della clientela, omessa istituzione dell'archivio unico informatico e omessa indicazione delle generalità dei soggetti per conto dei quali sono eseguite le operazioni.

Il prospetto che segue elenca i dati di sintesi delle violazioni rilevate dagli altri reparti del Corpo, sempre con riferimento agli adempimenti prescritti dall'articolo 2 della legge antiriciclaggio

Violazioni penali	Casi di transazioni irregolari ²⁴	Importo complessivo (euro)	Soggetti denunciati
		3.346	23.887.291

Delle 294 ispezioni compiute dai Nuclei regionali di polizia tributaria, 230 sono state effettuate nell'ambito del progetto denominato *Trichy Transfer II* eseguito per continuare nel 2006 le verifiche dell'osservanza della disciplina antiriciclaggio e della regolarità delle operazioni di trasferimento dei fondi nel settore del *money transfer*²⁵.

²⁴ Il dato si riferisce alle transazioni irregolari che hanno dato luogo alle contestazioni degli illeciti penali di cui all'articolo 2, comma 1, della legge antiriciclaggio e conseguentemente alla denuncia dei soggetti coinvolti.

²⁵ Il servizio di *money transfer* è offerto principalmente da due circuiti internazionali maggiori, costituiti da note multinazionali (*Western Union e Money Gram*) e da altri intermediari minori. Esso copre tutto il mondo in tempi particolarmente rapidi. Per ottenere questo risultato le multinazionali si avvalgono di una fitta rete mondiale di agenti e sub-agenti, questi ultimi denominati "location".

Questo sistema di trasferimento fondi, utilizzato dalla maggior parte degli immigrati per inviare nei vari paesi di origine i soldi guadagnati, è caratterizzato da tempi brevissimi di invio-ricezione, non richiede la titolarità di un conto corrente o di carta di credito e può arrivare in tutto il mondo, anche in piccoli centri dove spesso manca uno sportello bancario o postale.

Il fenomeno del *money transfer* in Italia²⁶ ha raggiunto dimensioni ragguardevoli: nel 2004 l'UIC ha quantificato in oltre 1,4 miliardi di euro il volume delle rimesse inviate all'estero attraverso il canale dei *money transfer* a fronte di 750 milioni di euro canalizzati tramite il sistema bancario e postale. L'organizzazione è articolata in grandi agenti nazionali²⁷ che a loro volta stipulano a catena contratti di mandato con sub-agenti. L'elevata velocità del servizio offerto, i vantaggi in termini di maggior anonimato e la diffusione capillare di agenzie preposte a tali attività rendono il sistema vulnerabile al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo internazionale. Tra gli aspetti più delicati:

- l'utilizzo di un notevole numero di sub-agenti, costituito prevalentemente da operatori di formazione non finanziaria, tra cui non è particolarmente diffusa la cultura e l'esperienza antiriciclaggio;
- il rapporto tra gli intermediari e la clientela piuttosto sfumato, in quanto è generalmente riferibile a prestazioni occasionali;
- il sistema che opera in ambito internazionale funziona anche in Paesi ove non esiste alcuna legislazione antiriciclaggio, ovvero ridottissimi obblighi per gli intermediari finanziari.

Per i motivi sopra citati il sistema di pagamento *money transfer* è stato oggetto, negli anni 2005-2006, di un attento monitoraggio da parte della Guardia di finanza che ha predisposto specifici piani di contrasto ai soggetti spesso operanti in regime di abusivismo.

L'azione di monitoraggio e di verifica ispettiva ha messo in luce diffuse forme di violazione e di elusione delle norme antiriciclaggio. In particolare i reparti della Guardia di finanza hanno verificato l'osservanza, da parte delle agenzie di *money transfer* ispezionate, delle disposizioni della legge antiriciclaggio anche a tutela dei vincoli di identificazione e registrazione previsti dall'articolo 2 della stessa legge a cui sono soggetti gli operatori del settore.

²⁶ È l'Italia, per giro di affari, il secondo mercato del mondo (dopo gli Stati Uniti) della *Western Union*. Nella graduatoria dei primi venti Paesi in via di sviluppo, i valori degli importi trasferiti più alti, secondo dati aggiornati al 2004, riguardano le Filippine, seguite dalla Cina, dall'Equador, da Singapore e dalla Romania.

²⁷ In Italia le società operanti quali mandatari della *Western Union* e della *Money Gram* sono circa 50, anche se la maggior parte dei movimenti si concentra in due di esse. Queste società, che svolgono l'esercizio di "agenzie in attività finanziaria" sono iscritte all'albo di cui all'articolo 106 del TUB, tenuto dall'UIC; devono essere in possesso dei requisiti previsti dal decreto legislativo 374/1999 e devono comunque avvalersi di persone fisiche a loro volta iscritte nell'apposito elenco.

Tali accertamenti hanno consentito di individuare, negli anni 2005-2006, su 350 agenzie in attività finanziaria verificate, circa 312 agenzie abusive irregolari (l'89% dei controlli) nonché numerose violazioni degli obblighi di identificazione del cliente e di registrazione dei dati.

Le indagini hanno, inoltre, messo in evidenza movimenti sospetti di denaro sui quali si sono concentrati gli accertamenti. Preoccupa in particolare il filone del finanziamento del terrorismo. Infatti, in seguito a una ulteriore e vasta operazione di polizia giudiziaria²⁸ che ha interessato quasi l'intera nazione, è stato accertato che negli anni 2003 - 2005 presso alcune agenzie di *money transfer* ubicate nella provincia di Ancona sono stati eseguiti trasferimenti di somme di denaro in Algeria da parte di tre cittadini algerini risultanti essere indicati nella lista "antiterrorismo" predisposta dal Consiglio dell'Unione europea (posizione comune 2001/931/PESC).

Nel corso di tali attività investigative sono state scoperte 410 sub-agenzie abusive da cui risultano effettuate ben 280 mila transazioni per circa 88 milioni di euro. Sono state, inoltre, individuate condotte illecite di particolare insidiosità quali:

- interposizione fittizia di persona autorizzata, generalmente di nazionalità italiana, in quanto in possesso dei requisiti richiesti per la gestione di agenzia in attività finanziaria, di fatto esercitata da soggetti di origine non comunitaria, privi dei requisiti per l'iscrizione;
- trasferimento all'estero di ingenti somme realizzato mediante l'effettuazione di molteplici operazioni di importo pressoché costante e di poco inferiore alla soglia di 12.500 euro, formalmente eseguite da soggetti regolarmente identificati, ma, in molti casi, riconducibili a ipotesi di artificioso frazionamento dei versamenti attraverso il ricorso a nominativi di comodo.

I complessivi esiti dell'attività eseguita dalla Guardia di finanza hanno consentito di rilevare, in seguito ai numerosissimi casi di abusivismo riscontrati, una insufficiente consapevolezza da parte degli operatori nel settore del *money transfer* della portata della norma che ha reso obbligatoria l'iscrizione degli stessi, sia persone fisiche sia giuridiche, nell'apposito elenco degli agenti in attività finanziaria, istituito dall'articolo 3 del decreto legislativo 374/1999 e tenuto dall'UIC.

Inoltre si è rilevata una difficoltà di interpretazione delle disposizioni normative, in ordine agli obblighi in capo agli agenti in attività finanziaria di procedere alla corretta identificazione dei

²⁸ Dal Nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza di Ancona è stata condotta l'operazione *Easy Money*, in coordinamento con il Nucleo speciale di polizia valutaria di Roma.

soggetti che si presentano per trasferire o ricevere denaro. A questa problematica si è già cercato di sopperire con il decreto ministeriale 143 del 2006 e con il provvedimento esplicativo dell'UIC²⁹

3.7 Considerazioni sull'attività di vigilanza.

Tutti gli organi di vigilanza, a fronte delle carenze organizzative e procedurali riscontrate nel corso degli interventi ispettivi hanno provveduto a formulare puntuali rilievi agli operatori sollecitando l'adozione di interventi volti a ricondurre il loro operato a una più attenta osservanza della normativa.

Nei casi, penalmente rilevanti, di omessa istituzione dell'archivio unico informatico, di omessa identificazione e/o registrazione 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 2006 sono state eseguite circa 9 segnalazioni da parte dell'UIC e circa 100 dalla Guardia di finanza. Il numero dei rapporti all'Autorità giudiziaria è notevolmente aumentato negli anni 2005- 2006 rispetto al 2004 e tuttavia rimane piccolo a confronto con un'attività ispettiva considerevole ciò 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.

3.8 Evoluzione normativa del sistema di vigilanza e controllo.

Lo schema di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva antiriciclaggio prevede un'ampia modifica del sistema di vigilanza e controllo. L'attività di vigilanza dovrà, infatti, tener conto dei principi della direttiva che introduce un approccio organizzativo e 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 a ispezione. Inoltre il numero molto elevato e le diversità operative dei nuovi soggetti tenuti agli obblighi

²⁹ L'estensione degli obblighi di identificazione e registrazione previsti dall'articolo 2 della legge antiriciclaggio agli agenti in attività finanziaria è attuata dal combinato disposto degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 56/2004 e resa operativa dal regolamento di attuazione per gli operatori non finanziari. In particolare, in base all'articolo 17, comma 2, del decreto ministeriale 143/2006 gli agenti in attività finanziaria operanti nel settore del *money transfer* sono soggetti agli obblighi di identificazione del cliente e conservazione dei dati (che si riferiscono alle operazioni attinenti la conclusione dei contratti di qualunque ammontare). In base al richiamato regolamento, l'obbligo di segnalazione all'UIC di operazioni sospette è demandato all'intermediario finanziario per il quale l'agente agisce.

antiriciclaggio richiede un ripensamento della distribuzione delle competenze di vigilanza e controllo.

Rispetto alla normativa vigente, il decreto legislativo dà un'importanza particolare proprio alla collaborazione tra le diverse autorità anche attraverso l'azione del Comitato di sicurezza finanziaria, in cui siedono tutte le autorità con responsabilità nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Tali disposizioni non solo rappresentano un puntuale recepimento della direttiva comunitaria, ma accolgono altresì le indicazioni del Fondo monetario internazionale che ha sottolineato la necessità di un sistema di vigilanza basato sull'efficienza di coordinamento e collaborazione allo scopo di evitare sovrapposizioni e duplicazioni e per assicurare un controllo omogeneo di tutti i soggetti sottoposti agli obblighi antiriciclaggio.

Innovativa rispetto alla vigente normativa è anche la puntuale individuazione dei compiti delle autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Consob e Isvap), nonché il ruolo degli ordini professionali nei riguardi dei loro iscritti.

Sono definite in maniera sistematica le competenze delle diverse autorità con responsabilità nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Le autorità di vigilanza, d'intesa tra loro, emanano le disposizioni atte a disciplinare le modalità di adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione, nonché l'organizzazione e le procedure interne da parte degli intermediari.

E' inoltre definito il ruolo delle forze di polizia, soffermandosi in particolare sulle competenze della Guardia di finanza e della DIA per gli approfondimenti investigativi delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dalla UIF e per i controlli diretti a verificare l'osservanza degli obblighi previsti dal decreto.

Sono stabilite, infine, opportune modalità di scambio di informazioni e di collaborazione tra le Autorità e le forze di polizia.

4 LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONE SOSPETTA

4.1 L'articolo 3 della legge antiriciclaggio.

4.1.1 La disciplina per gli intermediari finanziari.

Lo strumento più incisivo e di più immediata efficacia per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio è costituito dalle segnalazioni di operazione sospetta³⁰. L'articolo 3 della legge antiriciclaggio – diretto in origine ai soli intermediari finanziari - ne disciplina sia l'aspetto

³⁰ Tali segnalazioni costituiscono la principale manifestazione del principio di "collaborazione attiva" a cui sono tenuti i soggetti obbligati.

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)³¹.

L'obbligo di segnalare le operazioni sospette non implica alcuna attività investigativa³². 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 e in consultazione con l'UIC, trasformandolo in più incisive "Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette".

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 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 costituenti una guida pratica di estrema utilità³³.

³¹ 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 a una serie di operatori non finanziari e di categorie professionali.

³² La segnalazione di operazioni sospette ha a oggetto qualsiasi movimentazione di denaro o altri beni, di qualsivoglia importo (quindi anche inferiore alla soglia di 12,500 euro) e nasce dal sospetto che l'operazione di trasferimento di denaro o altri beni ne nasconda in realtà una origine illecita.

³³ Il documento della Banca d'Italia ha come destinatari gli intermediari creditizi, finanziari e 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.

4.1.2 La disciplina per i liberi professionisti.

L'obbligo in esame, originariamente previsto dalla legge antiriciclaggio per gli intermediari creditizi e finanziari, è stato successivamente esteso nei confronti di tutte le categorie di soggetti alle quali si è progressivamente diffusa la disciplina antiriciclaggio. L'articolo 2, comma 2 del decreto legislativo 56/2004³⁴ estende ai professionisti e agli altri soggetti a questi ultimi equiparati l'obbligo di segnalare le operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.³⁵

Al fine di garantire omogeneità di comportamenti, il regolamento attuativo del citato decreto - e precisamente il capo III³⁶ - disciplina le modalità di adempimento dell'obbligo di segnalare quelle operazioni che, in base alle circostanze del caso, sono sospette di avere a oggetto beni o utilità - anche di importo non superiore alla soglia di legge - 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. Non vi è, infatti, obbligo di segnalazione nel corso dell'esame della posizione giuridica del cliente, valutando l'opportunità di intentare o evitare un procedimento, o nell'espletamento dei compiti di difesa e rappresentanza in giudizio; l'esenzione comprende anche i giudizi arbitrali e le controversie innanzi a organismi di conciliazione previsti dalla legge.

Il regolamento non contiene un'elencazione tassativa ed esaustiva di quelle operazioni da considerarsi 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-guida³⁷. 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.

³⁴ Si rinvia al testo dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 56/2004, come modificato per effetto dell'articolo 21 della legge 25 gennaio 2006, n. 29 (legge comunitaria 2005).

³⁵ Così, infatti, si esprime l'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 56/2004 e successive integrazioni: "il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti l'UIC e le competenti amministrazioni interessate, al fine di assicurare omogeneità di comportamenti, stabilisce con regolamento da adottarsi entro 240 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, le norme per l'individuazione delle operazioni di cui all'articolo 3 delle legge antiriciclaggio da parte dei soggetti indicati nell'articolo 2, comma 1, lettere p), s), s bis) e t)".

³⁶ Si tratta degli articoli da 9 a 12 del decreto 141/2006.

³⁷ Il provvedimento UIC precisa gli aspetti oggettivi e soggettivi che possono influire sulla valutazione di un'operazione a rischio riciclaggio; fornisce un elenco dei "criteri generali" utili all'individuazione delle operazioni sospette nonché un dettagliato elenco di "indicatori di anomalia".

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 puntualizza, inoltre, 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 riguardare il professionista.

4.2 L'analisi delle segnalazioni di operazione sospetta.

4.2.1 I flussi delle segnalazioni.

Nel 2006 l'UIC ha ricevuto 10.327 segnalazioni, di cui 443 relative al finanziamento del terrorismo (nell'anno precedente erano pervenute all'UIC 9.057 segnalazioni). Il totale di segnalazioni ricevute dal 1997 al 2006 è di 57.044, di cui 2.993 relative al finanziamento del terrorismo.

Nel corso del 2006 sono, inoltre, iniziate ad arrivare le segnalazioni delle nuove categorie di soggetti (operatori non finanziari e altre figure professionali), indicati nel decreto legislativo 56/2004. Si tratta di 238 segnalazioni, pari al 2,3 per cento del totale.

Di seguito l'analisi quantitativa delle segnalazioni si concentrerà su quelle trasmesse dagli intermediari finanziari, mentre un paragrafo specifico sarà dedicato alle categorie dei nuovi segnalanti.

Quote percentuali di segnalazione di operazioni sospette per categorie di segnalanti

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Enti creditizi	96,9	93,9	94,7	94,3	88,5	85,1	85,9	88,2	80,0	83,0
Intermediari finanziari (artit.106 e 107 TUB)	0,7	1,3	1,8	3,4	3,5	7,0	9,6	6,3	13,5	8,9
Imprese ed enti assicurativi	0,5	0,5	2,0	0,9	2,9	3,7	2,3	2,2	1,9	1,6
Poste Italkiane spa	1,2	4,0	1,3	0,9	3,4	3,5	1,6	2,5	4,1	6,1
Altri	0,7	0,2	0,2	0,4	1,6	0,8	0,7	0,8	0,6	0,5

4.2.2 Gli intermediari finanziari segnalanti.

La distribuzione delle segnalazioni fra i vari gruppi di intermediari finanziari fornisce una misura significativa del grado di collaborazione attiva prestato dalle diverse categorie di segnalanti. Si conferma la netta prevalenza delle segnalazioni provenienti dagli istituti di credito, l'83 per cento del totale, rispetto all'88 per cento circa del 2004. Si è verificata, inoltre, una

diminuzione delle segnalazioni degli intermediari finanziari ex artt. 106 e 107 del TUB, rispetto all'anno precedente.

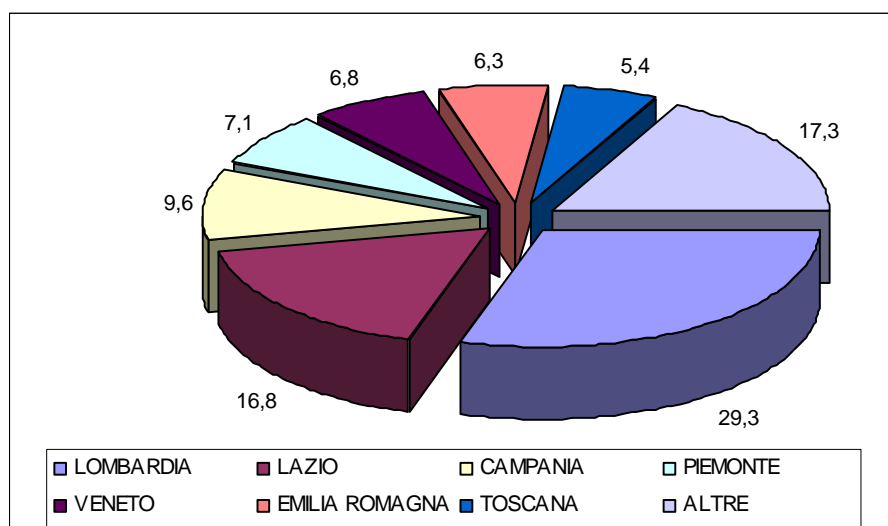
Le segnalazioni di operazione sospetta inoltrate da Poste Italiane SpA sono ancora in crescita: dal 2,5 per cento del 2004 a oltre il 6 per cento del 2006, anche a seguito del processo di razionalizzazione dei meccanismi di controllo interno e del rafforzamento della collaborazione operativa con l'UIC.

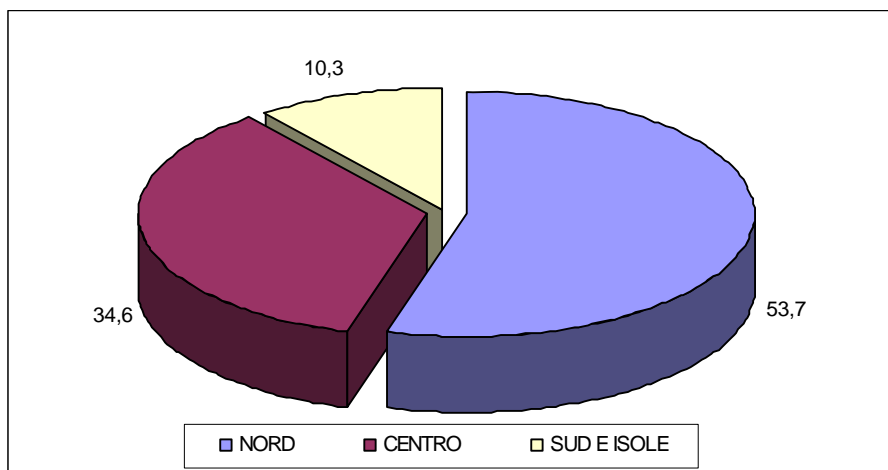
Questi dati confermano che esiste una forte e attiva collaborazione degli intermediari bancari, dovuta all'esistenza di adeguate procedure e accompagnata da una crescente sensibilità per una gestione più attenta dei rischi operativi. Permangono comunque ampi spazi di miglioramenti della collaborazione attiva da parte degli altri intermediari finanziari. Tale collaborazione è costantemente incoraggiata dall'UIC e dalla Banca d'Italia.

4.2.3 La distribuzione regionale delle segnalazioni.

Nel 2006 la distribuzione territoriale delle segnalazioni non ha subito modifiche sostanziali rispetto agli anni precedenti.

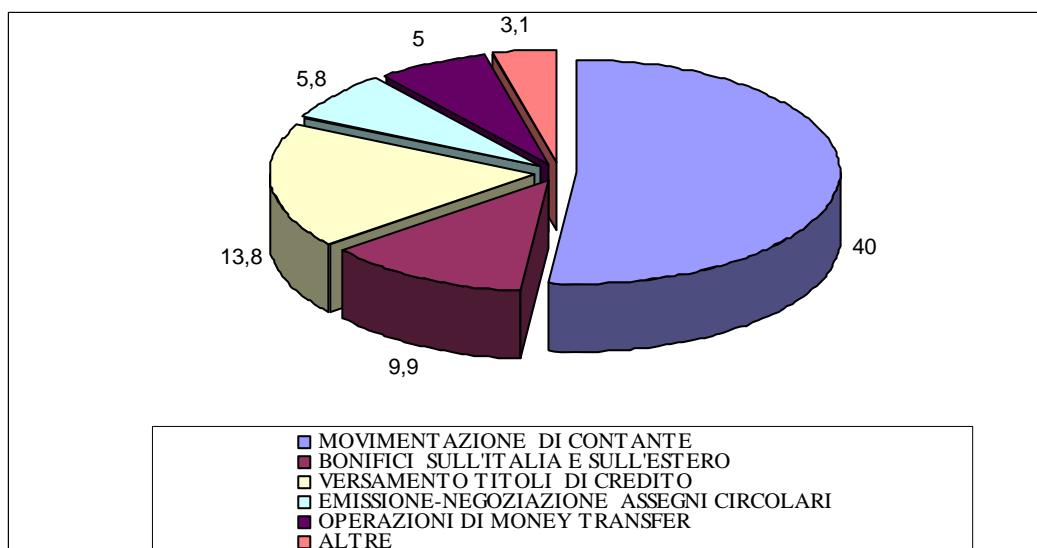
A livello regionale, la quota maggiore delle segnalazioni continua a provenire dalla Lombardia, con il 29,3 per cento. Seguono il Lazio con il 16,8 per cento, la Campania con il 9,6 per cento e il Piemonte con il 7,1 per cento. I due grafici che seguono illustrano la distribuzione per regioni e a livello di grandi aggregati territoriali.





4.2.4 La tipologia delle operazioni segnalate.

Con riferimento alla tipologia delle causali segnalate, anche nel 2006 il principale fattore di anomalia avvertito dagli intermediari nell'operatività della clientela ha continuato a essere l'utilizzo del denaro contante. Le operazioni di versamento e di prelievamento di contante costituiscono oltre il 40 per cento delle operazioni segnalate, in crescita rispetto all'anno precedente. Le altre segnalazioni riguardano i versamenti di titoli di credito (13,8 per cento), i bonifici (10 per cento), le operazioni con i *money transfer* (5 per cento).



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, nel febbraio 2006, ha emanato una circolare per migliorare il livello qualitativo delle segnalazioni, introducendo, fra l'altro, alcuni elementi di valutazione

della clientela in base al rischio che prefigurano l'introduzione del *risk-based approach* previsto dalla terza direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo. Ci si attende un miglioramento della qualità 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'UIC che, in qualità di Unità di informazione finanziaria³⁸, 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.

Il contributo dell'UIC all'attività di prevenzione e di contrasto sul piano finanziario dei fenomeni del riciclaggio e del terrorismo³⁹ 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 effettuati 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 e 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'esaminare le segnalazioni pervenute l'Ufficio valuta innanzitutto se vi sono i presupposti per la sospensione delle operazioni segnalate, prima della loro esecuzione. Nel corso del 2006 sono stati adottati 11 provvedimenti di sospensione (il totale, a partire dal 1997, ammonta a 62 per un valore complessivo delle operazioni bloccate di 7,3 milioni di euro). Nell'approfondimento è attribuita priorità alle operazioni che presentano un grado di rischio più

³⁸ Il disegno di legge recante "disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle autorità indipendenti preposte ai medesimi" in discussione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato, prevede la liquidazione dell'UIC, ora ente strumentale della Banca d'Italia, e il trasferimento delle funzioni svolte alla Banca d'Italia.

³⁹ 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.

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 la archivia, informandone gli organismi investigativi competenti. Tale potere è stato fino al 2005 esercitato raramente. Infatti, il totale delle archiviazioni dal 2001 al 2005 ammontava a circa 356 casi. Nel corso del 2006 si è riscontrata, invece, una notevole inversione di tendenza in quanto sono stati archiviati 1.586 casi. L'aumento del numero delle archiviazioni rispetto agli anni precedenti deriva dall'integrazione dei tradizionali criteri con altri tratti dall'esperienza e concordati con gli organi investigativi.

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.

4.4 L'attività investigativa: la DIA e 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 2006 l'UIC ha approfondito l'esame di 11.564 segnalazioni, di cui 462 connesse al fenomeno del finanziamento del terrorismo. Complessivamente, nel periodo 1997 – 2006, l'UIC ha esaminato 54.390 segnalazioni, a fronte delle 57.044 pervenute.

Le rimanenti segnalazioni sono in corso di approfondimento.

Segnalazioni di operazione sospetta pervenute all'UIC

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tot. (1997-2006)
Antiriciclaggio	5391	6571	4939	6523	8576	10327	54051
Finanziamento del terrorismo	544	910	321	291	482	443	2993

Segnalazioni di operazione sospetta esaminate e trasmesse dall'UIC

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tot. (1997-2006)
Antiriciclaggio	5543	5759	5307	6798	7278	11564	51446
Finanziamento del terrorismo	241	1194	254	334	462	462	2994

Gli esiti delle segnalazioni trasmesse sono illustrati nella seguente tabella basata sul flusso informativo di ritorno proveniente dagli organismi investigativi.

Esiti delle segnalazioni di operazioni sospette

Anno	Archivate dall'UIC	Archivate dagli organismi investigativi	Prese in carica dalla DIA	All'attenzione dell'Autorità giudiziaria
1997		4	3	1
1998		115	150	42
1999		596	242	102
2000		189	151	145
2001	44	272	280	295
2002	18	986	206	340
2003	32	1134	205	195
2004	108	1634	147	98
2005	154	3380	113	89
2006	1586	999	88	87
Totale	1942	9309	1585	1394

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 intermediazione finanziaria e del mercato mobiliare. Intenso è, inoltre, lo scambio di informazioni con le Unità di

informazione finanziaria estere.

L'approfondimento delle operazioni segnalate ha consentito di individuare specifiche tipologie di operatività anomale quali l'abusivismo finanziario, l'utilizzo improprio di carte di credito, i giri di fondi, le attività illecite poste in essere da cittadini cinesi, le truffe, l'usura, ecc.

I dati del 2006 confermano il trend ascendente delle segnalazioni ricollegabili a violazioni (anche penalmente rilevanti) della normativa fiscale e tributaria: emergono soprattutto le segnalazioni riconducibili a false fatturazioni ed evasione dell'I.V.A. per acquisti in ambito intracomunitario.

Il *phishing* – il tentativo di catturare i dati personali che consentono l'accesso informatico a conti e depositi – è una fattispecie che ricorre con frequenza (376 volte) nelle segnalazioni di operazione sospetta.

Rilevante è anche il numero delle segnalazioni che si riferiscono a trasferimenti verso l'estero, da parte di cittadini stranieri, operati soprattutto attraverso *money transfer* e versando il corrispettivo in contante, spesso appena sotto la soglia di 12.500 euro. Le tipologie di operazioni segnalate evidenziano trasferimenti che per modalità operative, per numerosità e volume complessivo delle operazioni e per destinazione dei flussi appaiono anomali rispetto al profilo dei soggetti interessati. Ricorrenti sono i casi che coinvolgono la comunità cinese in Italia.

Risultano, infine, numerose operazioni segnalate in capo a cittadini russi, titolari presso il sistema bancario italiano di rapporti a proprio nome o a nome di società (frequentemente con sede in "paradisi fiscali" o centri off-shore). I fondi pervenuti sono spesso utilizzati per operazioni sul mercato immobiliare italiano.

4.6 Le segnalazioni dei nuovi soggetti obbligati, ai sensi del decreto legislativo 56/2004

Nel 2006, con i decreti 141, 142 e 143 e con le relative disposizioni applicative emanate dall'UIC, è stata data piena attuazione al decreto legislativo 56/2004, relativamente all'estensione degli obblighi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo – e quindi anche all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette – ai soggetti individuati nei citati provvedimenti legislativi (professionisti e società di revisione; operatori non finanziari). La seguente tabella fornisce un dato sulla distribuzione per tipologia di soggetto segnalante relativamente alle segnalazioni pervenute nel 2006.

Ripartizione per categoria di segnalanti delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dai nuovi soggetti obbligati	
Segnalanti	Numero delle segnalazioni
Notai	172
Dottori commercialisti	26
Ragionieri o periti commerciali	13
Società di revisione	9
Agenzia di affari in mediazione mobiliare	5
Consulenti del lavoro	4
Avvocati	3
Fabbricanti di oggetti preziosi in qualità di imprese artigiane	2
Fabbricanti, mediazione e commercio di oggetti preziosi.....	2
Revisori contabili	2
Totale complessivo	238

In molti casi le segnalazioni si sono rivelate prive di fondamento e sono state archiviate. Occorre migliorare la qualità delle segnalazioni delle diverse categorie di segnalanti con un'opera di informazione e orientamento, tramite contatti e incontri con gli ordini professionali e gli organismi di categoria.

4.7 Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo

Dal 2001 i compiti di collaborazione attiva degli intermediari sono stati estesi per consentire la rilevazione di casi di finanziamento di organizzazioni terroristiche. La seguente tabella fornisce dati percentuali sulle segnalazioni ricevute dall'UIC. Nel corso del 2006 l'Ufficio ha ricevuto 443 segnalazioni di operazioni sospette, in linea con il dato del 2005.

Distribuzione delle SOS di terrorismo per classi di segnalanti (dati percentuali)						
Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Enti creditizi	77,4	64,4	68,5	66,7	74,1	81,0
Intermediari finanziari (artt. 106 ⁴⁰ e 107 TUB)	9,2	13,2	14,0	7,5	12,1	7,0
Imprese ed enti assicurativi	12,1	18,5	7,8	22,8	2,1	2,3
Poste Italiane spa	1,3	2,6	8,7	3,1	11,3	9,7
Altri	0,0	1,3	0,9	0,0	0,4	0,0

Gli intermediari segnalano le operazioni, i rapporti continuativi e ogni altra informazione disponibile connessa ai soggetti indicati nelle liste compilate dalle competenti istituzioni

⁴⁰ Tra questi sono ricompresi i *money transfer*

internazionali, della quale l'UIC facilita la diffusione. Il maggior numero di segnalazioni, come negli anni precedenti, continua a provenire dalle banche.

Le comunicazioni e le segnalazioni degli intermediari, la collaborazione dell'UIC 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 di rischio rilevati possono essere evidenziati:

- l'impiego di canali di *money remittance*, ovvero di circuiti alternativi di trasferimento, specie se di natura abusiva;
- effettuazione di bonifici internazionali che non recano l'indicazione della controparte;
- 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.

4.8 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 a 12.500 euro. Gli intermediari abilitati hanno l'obbligo di trasmettere mensilmente questi dati in forma aggregata all'UIC, seguendo un formato uniforme.

Le analisi dei dati aggregati sono volte a individuare singole anomalie comportamentali e a orientare l'attività di approfondimento verso aree geografiche nelle quali si ritiene che siano transitati capitali sospetti di essere proventi di riciclaggio e/o fonti di finanziamento del terrorismo.

Da gennaio 2006, l'UIC ha in opera un sistema di monitoraggio periodico di natura statistico-descrittiva dei dati aggregati. A tale scopo è stata messa a punto una procedura per l'elaborazione e la presentazione dei dati, nonché per l'individuazione di valori anomali e, ove possibile, delle cause di anomalie rilevate.

Per la parte metodologica l'attività di analisi è effettuata congiuntamente con Università e centri di ricerca: l'UIC ha in corso progetti con la *London School of Economics and Political*

Science e con il *Joint Research Centre* della Commissione Europea sul “*Trade based money laundering*”.

Il controllo per migliorare la qualità dei dati trasmessi dagli intermediari ha dato risultati apprezzabili: nella parte finale dell’anno di riferimento sono stati messi a punto i rilievi statistici per agevolare la valutazione degli errori di registrazione delle operazioni negli archivi unici informatici.

5 IL SISTEMA SANZIONATORIO ANTIRICICLAGGIO

La violazione della normativa antiriciclaggio è punita con sanzioni amministrative e penali. Il Ministero dell’economia e delle finanze è competente per l’irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie prevalentemente per:

- la violazione delle norme che limitano l’uso del contante e dei titoli al portatore;
- la mancata comunicazione delle suddette infrazioni;
- l’omessa segnalazione di un’operazione sospetta⁴¹.

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.

Nel 2006 sono stati definiti con provvedimento 1063 procedimenti amministrativi:

Procedimenti definiti nel 2006	
Trasferimenti di contante e di titoli al portatore (articolo 1, comma 1, legge 197/1991).	772
Assegni privi della clausola di non trasferibilità e/o dell’indicazione del beneficiario (articolo 1, comma 2, legge 197/1991).	258
Obbligo di ridurre a 12.500 euro il saldo dei libretti di deposito al portatore (art. 1, comma 2-bis, legge 197/1991).	6
Violazione dell’obbligo di segnalazione di operazioni sospette (articolo 3, comma 1, legge 197/1991)	11

⁴¹ Rispettivamente articolo 1, commi 1 e 2 e 2 bis, legge antiriciclaggio; articolo 7, comma 1, decreto legislativo 56/2004; articolo 3 legge antiriciclaggio.

Mancata comunicazione al MEF delle infrazioni dell'articolo 1, legge 197/1991 (articolo 7, comma 1, decreto legislativo 56/2004).	16
Totale decreti sanzionatori	570
Decreti di proscioglimento	213
Provvedimenti di archiviazione	280
Totale provvedimenti emessi	1063
Sanzioni irrogate (000 €)	2896

Le segnalazioni di ipotesi di infrazione e le contestazioni per violazioni amministrative pervenute al MEF sono state circa 6.900. Delle segnalazioni, circa 1.900 sono state archiviate per palese insussistenza dell'infrazione⁴². Circa 3.000 procedimenti sono stati definiti attraverso un pagamento in forma ridotta (oblazione), per un totale di circa 2,4 milioni di euro. Dall'entrata in vigore della legge antiriciclaggio sono stati definiti circa 26.000 procedimenti amministrativi e sono state irrogate sanzioni pecuniarie per circa 81 milioni di euro.

5.2 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 2005, l'UIC ha segnalato all'autorità giudiziaria 74 violazioni (73 riferite alla mancata identificazione e conservazione delle informazioni e 1 alla mancata istituzione dell'archivio unico), mentre la Guardia di finanza ha trasmesso circa 158 rapporti penali all'Autorità giudiziaria per l'omessa istituzione dell'archivio unico informatico nonché per gli obblighi di identificazione e registrazione.

Nel 2006 l'UIC ha segnalato all'Autorità giudiziaria 9 violazioni (per omesse registrazioni in archivio unico informatico di rapporti continuativi ed operazioni e per mancate rilevazioni dei dati identificativi dei soggetti interessati) 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.

⁴² La maggior parte di tali segnalazioni errate sono state effettuate dai soggetti sottoposti agli obblighi antiriciclaggio dalla recente normativa.

5.3 Il recepimento della terza direttiva e le prospettive di modifica dell'impianto sanzionatorio.

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 aveva incontrato notevoli difficoltà nello smaltimento dei carichi di lavoro, con l'accumulo di un consistente arretrato. Alcune modifiche normative e organizzative hanno permesso di risolvere tali problemi:

- l'introduzione, con il decreto legislativo 56/2004, 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 euro, ha dimezzato il numero dei procedimenti non definiti entro 60 giorni dalla contestazione. Rimangono escluse dalla possibilità di usufruire dell'oblazione le violazioni più gravi, in particolare quelle di mancata segnalazione di operazione sospetta;
- il decentramento (legge 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1, comma 387 – legge finanziaria 2006) dei procedimenti sanzionatori a nove Direzioni provinciali dei servizi vari⁴³ ha reso più agevole il rapporto tra amministrazione e cittadino e a ridotto i tempi dei procedimenti sanzionatori;

Rimangono alcuni aspetti della normativa sanzionatoria per i quali sono possibili ulteriori recuperi di efficacia e di efficienza:

⁴³ 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

- Nonostante alcuni miglioramenti, tra cui una maggiore informazione per gli utenti utile a evitare gli errori nella compilazione degli assegni e nei trasferimenti dei certificati di deposito al portatore, rimane elevato il numero di violazioni all'obbligo di apporre la clausola di non trasferibilità per importi superiori a 12.500 euro. Lo schema di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva prevede che le banche e Poste Italiane s.p.a. debbano rilasciare i carnet di assegni con la clausola di non trasferibilità apposta su ogni singolo modulo di assegno, tranne contraria richiesta scritta del cliente. Si ritiene che questa norma sarà efficace per ridurre sensibilmente il numero di infrazioni in tale campo.
- L'apparato sanzionatorio, sia penale, sia amministrativo, è limitato alle persone fisiche. La normativa penale, infatti, non prevede la responsabilità della persona giuridica in caso di riciclaggio. Inoltre nel caso di violazione amministrativa imputabile a un ente o a una persona giuridica, il meccanismo sanzionatorio basato sulla legge 689/81 mostra chiari limiti di efficacia: 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. Lo schema di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva prevede l'ampliamento al riciclaggio del novero dei reati per i quali la legge 231/01 prevede la responsabilità della persona giuridica. In campo di violazione amministrativa, prevede inoltre la possibilità di sanzionare la persona giuridica qualora l'autore materiale della violazione non sia stato identificato ovvero non sia più perseguibile.
- La norma che sanziona la mancata segnalazione di un'operazione sospetta è di non agevole applicazione, precisamente per la difficoltà di valutare, con un grado di oggettività, se vi era o non vi era l'obbligo di segnalare una certa operazione. Tutti i soggetti obbligati alla segnalazione devono necessariamente procedere anche attraverso valutazioni intuitive e personali che, in quanto tali, rendono non sempre agevole la valutazione ex post dell'operazione anomala. Per superare tali difficoltà lo schema di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva rafforza i controlli sull'organizzazione e le procedure dei soggetti obbligati. Sono state così inserite sanzioni amministrative per ipotesi di omessa o insufficiente istituzione di controllo interno, per la mancata previsione di formazione del personale e per gravi carenze organizzative rilevanti ai fini della corretta applicazione della normativa. La Direttiva, infatti, impone ai destinatari delle disposizioni di introdurre appropriate politiche e procedure in materia di

controlli interni e di adeguata formazione dei dipendenti e dei collaboratori. L'inosservanza di questi specifici obblighi comporterà l'applicazione di una sanzione amministrativa da parte delle autorità di vigilanza di settore.

6 LE MISURE DI PREVENZIONE DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

6.1 La disciplina in materia di lotta al finanziamento del terrorismo.

Gli adempimenti e 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 e 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 terroristi⁴⁴.

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 e articolato quadro normativo e istituzionale di prevenzione e contrasto del terrorismo e del finanziamento del terrorismo⁴⁵.

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

⁴⁴ La normativa europea in tema di congelamenti è stata adottata, per la gran parte, con regolamenti. È pertanto direttamente applicabile nei paesi membri.

⁴⁵ 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 e 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 terroristiche⁴⁶.

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

- la prima direttrice, basata sulla risoluzione 1267 (1999)⁴⁷, impone l'adozione di misure di congelamento nei confronti di individui e entità associati o appartenenti a Al Qaeda e 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)⁴⁸ monitorare l'attuazione delle

⁴⁶ 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.

⁴⁷ E le seguenti 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1617(2005).

⁴⁸ Il Comitato di sicurezza finanziaria è presieduto dal Direttore generale del tesoro e 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'UIC, della Consob, della Guardia di finanza, della DIA, dell'Arma dei

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.

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 una organizzazione terroristica e 17 individui a essa appartenenti. Inoltre il Comitato per le sanzioni 1267 ha deciso l'inclusione nelle liste delle Nazioni unite di 73 individui e 15 entità (il dettaglio nella tabella che segue) designati dall'Italia, in alcuni casi assieme ad altri Paesi.

Carabinieri e della DNA. 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 e 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 e 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 e 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 e individua le misure da adottare;
- è l'autorità competente in materia di congelamento dei fondi e delle risorse economiche dei soggetti/entità sospettati di terrorismo. A tal fine il Comitato formula, sia alle Nazioni Unite che all'Unione europea, le proposte di inserimento e di cancellazione dalle liste di soggetti designati nell'ambito della lotta al finanziamento del terrorismo valutando, inoltre, le istanze di esenzione dal congelamento, secondo quanto disposto dai regolamenti comunitari.

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

N°	B.1 Data inserimento liste	Individui	B.1.1 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	
8	2 agosto 2006	3	
Totale		73	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 finanziarie⁴⁹.

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.

⁴⁹ Articolo 2, comma 3 del decreto legge 369/2001.

Non è prevista una procedura di comunicazione diretta alle banche e alle istituzioni finanziarie degli aggiornamenti degli elenchi, che sono comunque disponibili sul sito internet dell'UIC.

A dicembre 2006 in Italia risultano congelati 32 rapporti bancari e assicurativi, riconducibili a 30 soggetti, per un importo complessivo di circa 422.000 euro. Risulta inoltre congelata una attività economica.

Lotta al finanziamento del terrorismo: sintesi dati congelamenti 2002-2006

Anno	B.2 Soggetti con conti congelati	Conti congelati	B.2.1 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
2006	30	32	442.000

(fonte UIC)

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 sanzioni⁵⁰. Nel 2005 sono stati emanati due decreti sanzionatori con l'irrogazione complessiva di sanzioni pari a euro 300.000, mentre nel 2006 non sono state inflitte sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione delle misure di congelamento.

6.5 Il congelamento dei beni non finanziari.

La legge 25 gennaio 2006, n. 29 (legge comunitaria 2005) ha delegato il Governo a 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 a un'autorità pubblica l'amministrazione di tali risorse economiche;
- individuare idonee sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento.

Nell'ambito della sopra menzionata delega è stato predisposto, secondo linee guida dettate dal Comitato di sicurezza finanziaria, lo schema di decreto legislativo recante "*Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005*" 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 e 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 .

⁵⁰ Articolo 2 del decreto legge n. 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 a 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 DPR 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.

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. Il congelamento va inteso sia come divieto di compiere atti dispositivi degli *assets* congelati, sia come divieto di mettere fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti individuati.

Il congelamento è efficace dall'entrata in vigore del regolamento comunitario che lo dispone fino a quando i soggetti permangono nelle liste allegate ai regolamenti comunitari ovvero, nelle ipotesi contemplate dai regolamenti, in caso non vi siano autorizzazioni allo scongelamento.

Tra le disposizioni più innovative contenute nello schema di decreto legislativo si segnalano:

- la possibilità che alle risoluzioni delle Nazioni Unite sia data applicazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro degli affari esteri, su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria. Tale decreto recepisce l'elenco dei soggetti, persone fisiche ed entità, designati dal Consiglio di sicurezza nonché, sulla base delle medesime risoluzioni, le ipotesi di esenzioni dal congelamento;
- l'espressa previsione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette di finanziamento di terrorismo;
- l'affidamento della gestione e amministrazione delle risorse economiche (quali aziende, beni mobili e immobili) congelate all'Agenzia del demanio. Ciò al fine di inibire l'utilizzo di tali risorse per finalità di finanziamento del terrorismo ed, al contempo, di impedirne il deterioramento e di tutelare i diritti e gli interessi dei terzi in buona fede (quali i dipendenti dell'azienda congelata o i creditori). Si sono pertanto definite puntualmente le modalità applicative del congelamento, completando le disposizioni già contenute nella normativa comunitaria di riferimento.

Il decreto legislativo è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 5 giugno 2007.

APPENDICE

A. 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 è entrato 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 euro, 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 e 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'UIC), 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 euro 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 euro (decreto ministeriale 17 ottobre 2002);
- 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. 1889/2005⁵¹.

Poiché non è logicamente giustificabile il mantenimento di una soglia più alta per i trasferimenti intra-comunitari rispetto a quelli extra-comunitari, con il decreto ministeriale del 15 giugno 2007 modificativo del decreto ministeriale del 17 ottobre 2002, sono state allineate le due soglie per cui è ora vigente l’obbligo di dichiarare, per importi pari o superiori a 10.000 euro, tutti i trasferimenti di denaro contante, titoli e valori mobiliari, sia extra-comunitari sia intra-comunitari.

La modifica della soglia di esenzione in materia agevola i controlli delle competenti autorità e va incontro alle esigenze dei cittadini, che potrebbero facilmente essere vittime di sanzioni amministrative prive del requisito di effettività, risultando tali sanzioni non comprensibili, perchè basate su soglie diverse nella stessa materia.

⁵¹ Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti norme integrative, correttive, modificative e abrogative del D.P.R. del 31 marzo 1988 n. 148 e successive modificazioni e integrazioni, del decreto legge del 28 giugno 1990 n. 167, convertito con modificazioni nella legge del 4 agosto 1990 n. 227, e successive modificazioni e integrazioni, del decreto legislativo del 30 aprile 1997 n. 125 e successive modificazioni e integrazioni, del decreto legislativo del 6 settembre 1989 n. 322 e successive modificazioni e integrazioni e di tutte le disposizioni normative relative alla materia valutaria.

B. ATTIVITA' DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE

Nell'anno di riferimento, sotto il profilo della normativa antiriciclaggio, il MEF ha partecipato alle riunioni che hanno portato all'approvazione della direttiva della Commissione 2006/70/CE del 1 agosto 2006 (c.d. direttiva di secondo livello), recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la definizione di "persone politicamente esposte" e i criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela e per l'esenzione nel caso di una attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata.

Il MEF ha inoltre preso parte alle riunioni del Comitato istituito dalla citata direttiva 2005/60/CE in materia di prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo. In seno a tale Comitato, oltre a dibattere degli argomenti di cui alla direttiva di secondo livello, è stata avviata la discussione sui paesi terzi equivalenti, cioè sui paesi che adottano nel loro interno misure equivalenti a quelle previste dalla terza direttiva antiriciclaggio. Lo scopo è quello di pervenire alla redazione di una lista con i nomi di tali paesi. Più in generale il lavoro di questo Comitato è finalizzato a risolvere questioni pratiche e procedurali per una applicazione uniforme da parte dei Paesi membri della terza direttiva antiriciclaggio.

Attiva è stata la partecipazione ai lavori per l'approvazione del regolamento 1781/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006, riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi. L'obiettivo del provvedimento, entrato in vigore il 1 gennaio 2007, è migliorare la tracciabilità dei flussi finanziari, in modo da prevenire, individuare e eventualmente investigare casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Infine, in ambito GAFI, si sono svolte le tre consuete riunioni plenarie annuali. Di particolare rilevanza, si può citare la chiusura dell'esercizio dei Paesi non cooperativi svoltasi a giugno 2006. Nella riunione di ottobre è stato, tra le altre cose, istituito un nuovo gruppo denominato *International Cooperation Review Group (ICRG)*, di cui l'Italia ha avuto la copresidenza insieme agli Stati Uniti. *L'ICRG* è presieduto da Italia e Stati Uniti e ha il compito di preparare i lavori del GAFI per l'iniziativa del *Tour de Table* tesa a migliorare la cooperazione internazionale in materia di contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. La prima riunione di questo gruppo si è tenuta a Roma nel gennaio 2007.