

**RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE
AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2001
AI SENSI DELL'ART. 2, COMMA 3
DELLA LEGGE 5 LUGLIO 1991, N. 197, RECANTE:
"PROVVEDIMENTI URGENTI PER LIMITARE L'USO DEL
CONTANTE
E DEI TITOLI AL PORTATORE NELLE TRANSAZIONI
E PREVENIRE L'UTILIZZAZIONE DEL SISTEMA FINANZIARIO
A SCOPO DI RICICLAGGIO".**

1. PREMESSA

L'azione di monitoraggio del sistema finanziario, diretta a prevenire eventuali fenomeni di riciclaggio, è svolta dallo Stato tramite gli intermediari operanti nello stesso sistema, ai quali la legge 5.7.1991, n. 197, impone gli obblighi di:

- istituire l'archivio unico informatico;
- identificare i soggetti che presso di essi compiono operazioni di importo superiore a venti milioni di lire o frazionate ovvero accendono conti, depositi ed ogni altro rapporto continuativo indipendentemente dall'importo;
- registrare i dati relativi nell'archivio informatico, conservandoli per almeno dieci anni;
- segnalare le operazioni ritenute sospette di riciclaggio;
- solo per gli intermediari abilitati, comunicare all'Ufficio italiano dei cambi i dati aggregati della loro operatività per consentire allo stesso Ufficio di effettuare analisi statistiche "allo scopo di far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone".

La medesima legge n. 197/1991 (art. 2, comma 3) prevede che questo Ministero, entro il 31 dicembre di ogni anno, trasmetta alle competenti Commissioni parlamentari una relazione sull'applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni nell'archivio informatico.

2. L'ATTIVITA' DI VIGILANZA

La verifica sullo stato di osservanza da parte degli intermediari dell'obbligo di registrazione costituisce uno degli aspetti più significativi del potere di vigilanza che secondo l'art. 5, comma 10, della legge n. 197/1991, come modificato dall'art. 4 del d. lgs. 26.5.1997, n. 153, spetta:

- con riguardo agli intermediari abilitati (e, cioè, facoltizzati o per legge o con provvedimento ministeriale a movimentare denaro contante o titoli al portatore per importo complessivamente superiore a 20 milioni di lire) all'Ufficio italiano dei cambi che agisce d'intesa con le autorità preposte alla vigilanza di settore;
- con riguardo agli intermediari non abilitati, al Nucleo Speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza.

In concreto, l'attività ispettiva nei confronti degli intermediari abilitati viene effettuata nell'ambito dei rispettivi settori dall'Istituto di Vigilanza sulle Assicurazioni Private (ISVAP), dalla Banca d'Italia, dal Ministero delle

attività produttive e dalla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB).

L'Ufficio italiano dei cambi ha competenza di carattere generale estesa all'intero comparto degli intermediari abilitati e può intervenire in via surrogatoria nei settori di cui sopra, qualora le autorità ad essi preposte non siano in grado di garantirne il controllo.

I risultati di tale complessa attività ispettiva sono indicati nei rapporti - allegati alla presente relazione della quale fanno parte integrante - inviati dalle predette autorità di vigilanza di settore e conseguono ai controlli effettuati nel periodo considerato.

3. CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA' DI VIGILANZA

L'analisi delle risultanze dell'attività ispettiva svolta dalle autorità di vigilanza nel periodo novembre 2000 - ottobre 2001 anche se, nel complesso, continua ad evidenziare un buono stato di attuazione delle disposizioni antiriciclaggio, previste dall'art. 2, 1° comma, della L. 197/91, non ha,

tuttavia, mancato di mettere in luce, oltre a taluni gravi casi di inadempienza, riguardanti soprattutto il settore degli intermediari non abilitati, delle zone d'ombra che sembrano potersi ricondurre essenzialmente a carenze organizzative e di controllo, nonché a disfunzioni nell'applicazione delle procedure informatiche.

Incertezze sugli adempimenti antiriciclaggio sono state riscontrate, in particolare, con riguardo alle operazioni di estinzione di certificati di deposito al portatore di importo superiore a 20 milioni di lire da parte di soggetti diversi da quelli che ne avevano richiesto l'accensione.

La questione è stata riportata all'attenzione del Comitato Antiriciclaggio che, nella seduta del 7.12.2001, ritenuti opportuni alcuni approfondimenti alla luce anche dei pareri espressi sullo stesso argomento dalla Commissione consultiva per le infrazioni in materia valutaria e di contrasto al riciclaggio, si è riservato di far conoscere il proprio punto di vista in tempi brevissimi.

Relativamente alle questioni connesse alle segnalazioni di operazioni sospette, si evidenzia che nel quadriennio (a decorrere dal settembre 1997) in cui l'Ufficio italiano dei cambi ha svolto le funzioni di ricezione e

approfondimento di dette segnalazioni ne sono pervenute 13.887 di cui 12.414 sono state approfondite dallo stesso Ufficio e, poi, inoltrate alla Direzione Investigativa Antimafia ed al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza.

Le segnalazioni alle quali detti organismi investigativi hanno comunicato di non aver dato seguito ammontano a 688.

Riguardato su base mensile, il flusso delle segnalazioni evidenzia una crescita costante dal 1997. Il numero medio delle segnalazioni per mese è stato di 240 nel 1998, di 282 nel 1999, di 295 nel 2000, fino quasi a toccare le 400 ne primi 8 mesi del 2001.

Il consistente incremento nel numero delle segnalazioni riscontrato negli ultimi mesi del 2000 e nei primi mesi del 2001, appare in parte spiegabile con l'emanazione, da parte della Banca d'Italia, delle nuove "Indicazioni operative per le segnalazioni di operazioni sospette" del 12 gennaio 2001.

Continua a confermarsi la netta prevalenza numerica delle segnalazioni provenienti dagli istituti di credito (94,2%) e si evidenzia l'esigua partecipazione degli altri intermediari (5,8%).

Per quanto concerne la distribuzione delle segnalazioni per regioni, questa è rimasta sostanzialmente stabile rispetto ai precedenti anni, sia in termini assoluti che percentuali il maggior numero delle operazioni segnalate proviene da dipendenze di intermediari localizzati in Lombardia; il numero e la percentuale sul totale di tali segnalazioni supera la somma dei valori assoluti e percentuali del Lazio, Campania e Piemonte, che nell'ordine seguono la Lombardia.

Le operazioni che continuano ad essere più frequentemente oggetto di segnalazione, nonostante una riduzione del 3,5% registratasi negli ultimi mesi sono quelle che implicano l'utilizzo di denaro contante (versamenti, prelevamenti, cambio di assegni, ecc.). E' innegabile che l'ingente impiego di contanti in luogo di strumenti di pagamento bancari rappresenta un rilevante elemento di sospetto, in quanto il riciclaggio di denaro di origine illecita si caratterizza per un intenso utilizzo di denaro contante. Tuttavia, come segnalato dall'Ufficio italiano dei cambi, in sede di approfondimento finanziario, proprio le caratteristiche di tali strumenti di pagamento rendono spesso più difficile l'accertamento della provenienza dei fondi ovvero l'impiego finale degli stessi.

Per quanto concerne i motivi del sospetto cui gli intermediari segnalanti fanno riferimento , si precisa che il quadro relativo alla natura delle operazioni segnalate abbraccia:

- operazioni per le quali il soggetto segnalato non appare in possesso di un profilo economico adeguato rispetto all'entità ed al numero delle operazioni eseguite;
- operazioni prive di apparente giustificazione, alla luce di quanto noto agli intermediari;
- utilizzo del contante nel campo societario, a volte ricollegabile a fenomeni di evasione fiscale o di distrazione di fondi da conti intestati a società verso conti personali;
- frazionamento delle operazioni;
- ricorso a "prestanome";
- giri di fondi tra più banche al fine di mascherare l'origine dei fondi stessi;
- soggetti a carico dei quali è nota agli stessi segnalanti l'esistenza di procedimenti giudiziari.

Le ipotesi di attività illecita, individuate dall'Ufficio italiano dei cambi sulla base degli elementi oggettivi emersi dagli approfondimenti finanziari

effettuati, riguardano, per circa il 50% delle segnalazioni, l'evasione fiscale, il riciclaggio, la truffa, l'usura e l'abusivismo finanziario e le indagini presso l'autorità giudiziaria, mentre per il restante 50% non sono risultate evidenziabili specifiche tipologie di illecito.

Nel corso dell'anno si è ampiamente discusso su quali siano le misure da adottare per fronteggiare i rischi di riciclaggio connessi con il passaggio all'euro.

In particolare si sono evidenziati due ordini di pericoli.

L'uno circoscritto al breve periodo transitorio (gennaio - febbraio 2002) di parallela circolazione di entrambe le monete, che rappresenta l'ultima occasione per chi detiene moneta nazionale di provenienza illecita per tentarne il riciclaggio attraverso acquisti di beni, operazioni di investimento ovvero richieste di conversione in euro.

L'altro, riferibile al periodo successivo, durante il quale la presenza di un'unica moneta in luogo delle singole monete nazionali fa venir meno il possibile significativo indice di sospetto fino ad oggi costituito dall'utilizzo in un paese di somme in valuta di altro paese: ad esempio, operazioni effettuate in Italia con marchi tedeschi o franchi francesi (a questa sorta di pericolo

accennò, nel corso di un convegno tenutosi nel gennaio 1998 proprio l'allora Ministro del Tesoro Carlo Azelio Ciampi).

In proposito, si è dell'avviso che la strategia antiriciclaggio adottata con la normativa nazionale sia di per sé sufficiente a fronteggiare i rischi sopra evidenziati.

Basta che gli intermediari e gli altri soggetti coinvolti svolgenti attività non finanziarie, facendo leva sul senso di collaborazione attiva ad essi più volte richiesto dalle autorità, pongano particolare attenzione alle operazioni in contanti, seguendo scrupolosamente gli indici di anomalia indicati nelle già richiamate istruzioni operative della Banca d'Italia del 12 gennaio 2001, segnalando all'organismo competente (Ufficio italiano dei cambi) quelle che presentano margini di sospetto.

Non può infine non ricordarsi la partecipazione del nostro Paese alla strategia internazionale di lotta al terrorismo attraverso l'azione diretta a bloccarne le fonti di finanziamento.

In tale ottica, col d.l. 12.10.2001, n. 369, convertito con modificazioni con legge 14.12.2001, n. 431, sono stati introdotti due importanti strumenti:

- a) da un lato, è stato istituito un organismo di coordinamento (il Comitato di sicurezza finanziaria) che risponde ad un duplice scopo: monitorare il buon funzionamento del sistema nazionale di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo e assicurare il coordinamento con l'azione degli altri Paesi;
- b) dall'altro, sono state previste disposizioni di carattere sanzionatorio per il mancato rispetto dei divieti di trasferimento di beni , servizi o risorse finanziarie che, comunque, riguardino, direttamente o indirettamente, soggetti o organizzazioni legati al terrorismo.

4. ATTIVITA' DELLA DIREZIONE V (VALUTARIO, ANTIRICICLAGGIO ED ANTIUSURA) DEL DIPARTIMENTO DEL TESORO

La presente relazione, benchè abbia come oggetto specifico lo stato di osservanza delle norme concernenti l'obbligo di registrazione a carico degli intermediari, rappresenta, tuttavia, l'occasione per allargare il discorso agli

altri aspetti dell'attività svolta dalla Direzione v del Dipartimento del tesoro, evidenziandone i dati più significativi.

4.1 ATTIVITA' REPRESSIVA

Dall'entrata in vigore della legge n. 197/1991 fino al 30.11.2001 sono stati definiti 20.700 procedimenti di contestazioni di infrazioni di natura amministrativa sulla base delle segnalazioni pervenute da banche, da uffici dell'amministrazione ed, in genere, da organi di vigilanza e controllo. Tali infrazioni riguardano per la maggior parte sia l'inosservanza del divieto di effettuare tra soggetti diversi trasferimenti a qualsiasi titolo di denaro contante o titoli al portatore in lire o in valuta estera per importo complessivamente superiore a lire venti milioni (art. 1, comma 1), sia la non ottemperanza all'obbligo di indicare sugli assegni e sui vaglia il nominativo del beneficiario e la clausola di non trasferibilità (art. 1, comma 2).

Nello stesso periodo sono state irrogate sanzioni pecuniarie per oltre 125 miliardi di lire.