



Ministero dell'Economia e delle Finanze
COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III REPARTO OPERAZIONI
Ufficio Criminalità Organizzata
e altri Servizi Extratributari

Divisione _____ Sez. _____

Prot. N. 374450 Allegati _____

Roma, 29 NOV. 2001
20

Al _____

Risposta al foglio del _____

Div. _____ Sez. _____ N. _____

OGGETTO: Relazione sull'applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni di cui all'art. 13 del D.L. 625/79, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 197/1991.

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

- Dipartimento del Tesoro
- Direzione Generale del Tesoro

R O M A

Seguito foglio n. 332564 in data 27 novembre 2000.

Si invia l'unito elaborato concernente l'attività di servizio svolta dai Reparti del Corpo, nel periodo novembre 2000 - ottobre 2001, con riferimento agli obblighi di registrazione delle transazioni finanziarie.

IL CAPO DI STATO MAGGIORE
(Gen.B. Nino Di Paolo)

Relazione sull'applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni di cui all'art. 13 del decreto legge n. 625/1979, come da ultimo sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge n. 197/1991

1. Premessa.

Con la legge delega 31 marzo 2000, n. 78, concernente il riordino delle Forze di Polizia - fermo restando l'art. 1 della legge di ordinamento 23 aprile 1959, n. 189 - sono state ribadite le competenze della Guardia di Finanza in materia di "polizia economica e finanziaria" e, specificamente, il decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, ha definito in concreto ed in maniera analitica l'ambito di operatività del Corpo.

Per effetto di detti provvedimenti normativi, il Corpo assume, oggi più che mai, una connotazione ed un ruolo di indubbio rilievo nell'ordinamento statale e si pone, in ambito non solo europeo, come un "*unicum*" sotto il profilo dei compiti di polizia economico-finanziaria.

Tale connotazione risulta indispensabile per fronteggiare le nuove realtà criminali, il cui elemento caratterizzante è dato dalle enormi masse di denaro che le stesse sono in grado di movimentare e, più in generale, per contrastare incisivamente la minaccia di connessione tra mercati globali ed economia illegale.

In tutte le sedi sono stati ormai riconosciuti il rilievo economico e finanziario della criminalità ed i pericolosi rischi di contagio che si riverberano sull'economia sana; così come è stato parimenti appurato che anche l'impresa criminale non può fare a meno di far transitare i profitti derivanti dalle proprie illecite attività all'interno del settore dell'intermediazione, usufruendo dei canali istituzionali per investire i capitali accumulati.

Strette relazioni intercorrono, al riguardo, tra le diverse condotte illecite del riciclaggio, usura ed abusivismo finanziario, attività queste intimamente connesse tra loro, e che necessariamente prevedono, per la loro natura, il coinvolgimento degli intermediari finanziari istituzionali.

Il fattore di criticità per le imprese criminali è per l'appunto costituito da questo "passaggio forzato" in cui maggiore è il rischio di individuazione dei profitti illeciti.

Il controllo e l'analisi dei flussi finanziari nonché l'investigazione sui sottostanti rapporti economici, sviluppati sotto ogni aspetto grazie alle competenze ormai, pressoché, universali della Guardia di Finanza, rappresentano il significato più concreto e moderno del servizio allo Stato.

2. Aspetti normativi.

A fronte della diffusa consapevolezza dei rischi della presenza della criminalità nell'economia e nel mondo finanziario e delle possibilità di reazione che si offrono, la disciplina antiriciclaggio italiana presenta una serie di norme, di carattere preventivo, che si affiancano e completano il disposto normativo disciplinante l'azione repressiva del fenomeno del riciclaggio e dei reati ad esso collegati.

La prevenzione, in tal senso, è da considerarsi la finalità di fondo che permea la disciplina dell'antiriciclaggio e costituisce il punto di partenza delle strategie di contrasto, laddove vi è un riflesso di fatti finanziari illeciti sugli intermediari e sul funzionamento del mercato finanziario.

La necessità di perseguire un disegno di lotta al riciclaggio più ampio di quello meramente repressivo ha trovato consistenza nella legge 5 luglio 1991, n. 197, e successive modificazioni ed integrazioni, con la quale è stato riconsiderato, in maniera sistematica, il comparto concernente l'attività creditizia, al fine di presidiarne il corretto esercizio e richiedere agli operatori un contributo di collaborazione attiva nella prevenzione e repressione dell'utilizzo del sistema finanziario per scopi di riciclaggio.

Con tale legge, il legislatore nazionale ha inteso infatti realizzare il diretto coinvolgimento del mondo dell'intermediazione finanziaria nel sistema di lotta al riciclaggio, stabilendo una serie di regole di natura preventiva oltre che misure di carattere repressivo, a fronte di comportamenti di per sé prodromici a situazioni di riciclaggio.

Il complessivo dispositivo, che è sostanzialmente strutturato in modo da frapporre ostacoli alle pratiche di riciclaggio, si articola sui tre obblighi fondamentali di seguito riportati:

- a. limitazione del contante e di titoli al portatore, con contestuale imposizione al ricorso agli intermediari abilitati per i trasferimenti di denaro di importo unitariamente e/o complessivamente superiore a lire 20 milioni;
- b. segnalazione di operazioni bancarie sospette;
- c. identificazione e registrazione della clientela da parte degli intermediari finanziari, mediante l'istituzione e la conservazione in apposito archivio unico informatico, relativamente alle:
 - (1) operazioni che comportano trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo che siano di importo superiore a lire venti milioni. Tale obbligo sussiste anche allorquando, per la natura e le modalità delle operazioni poste in essere, può ritenersi che più operazioni effettuate in momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo, ancorché singolarmente inferiori al suddetto importo, costituiscano parti di un'unica operazione;

- (2) accensioni di conti, depositi o di altri rapporti continuativi, a prescindere dall'importo.

In particolare, l'art. 2 della legge n. 197 del 1991 disciplina ai punti 1 e 2 del 1° comma gli **obblighi di identificazione e di registrazione**, mentre il successivo punto 4 - nel prevedere che i dati identificativi dell'operazione (e del soggetto che la compie) debbono essere "inseriti entro 30 giorni in un archivio di pertinenza del soggetto pubblico o privato presso il quale l'operazione viene eseguita" - istituisce il cosiddetto **archivio informatico** per ogni intermediario.

Infatti, la stessa norma prescrive agli intermediari di attivare un archivio elettronico denominato "**archivio unico informatico**" (A.U.I.) in cui inserire tutti i dati richiesti.

E' necessario infine precisare che con **decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374**, le disposizioni innanzi richiamate - tra cui quelle inerenti gli obblighi di identificazione e registrazione - sono state estese a determinate categorie economiche che pur non svolgendo attività finanziarie possono comunque essere suscettibili di utilizzazione per finalità di riciclaggio.

Al momento, tuttavia, non risultano ancora essere stati ancora predisposti i relativi provvedimenti attuativi previsti nel citato d.lgs. n. 374/1999, che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentito l'Ufficio Italiano dei Cambi, deve emanare in materia di modalità di identificazione e registrazione e di inoltrare delle segnalazioni di operazioni sospette da parte delle nuove categorie di soggetti interessati.

Altra precisazione da evidenziare riguarda la prescrizione normativa prevista dal citato decreto "374" secondo la quale i controlli nei confronti dei predetti soggetti - ai sensi dell'art. 5, comma 3 - riguardanti l'osservanza delle disposizioni di cui al Capo I della legge n. 197/1991, sono demandati al Nucleo Speciale Polizia Valutaria.

3. Problematiche sul piano operativo.

Fatta tale premessa normativa, nell'affrontare i risvolti pratici scaturenti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2 della legge n. 197/1991, si osserva in primo luogo che queste pongono diverse problematiche attuative, come dimostrano anche i numerosi quesiti posti all'U.I.C. ed al Comitato Antiriciclaggio.

Una delle questioni che maggiormente risultano di difficile risoluzione è quella connessa all'interpretazione della norma che individua gli "uffici della Pubblica Amministrazione" tra i destinatari degli obblighi in argomento.

In merito, l'assoluta indeterminatezza ed astrattezza del precetto rende arduo verificare, di volta in volta, in ragione della fattispecie concreta sotto esame, la configurabilità nel soggetto oggetto di controllo della qualità di intermediario abilitato e, quindi, la sua assoggettabilità agli obblighi della legge n. 197/1991.

Preme sottolineare che la tematica è stata già posta al vaglio del Consiglio di Stato, che prendendo atto dei dubbi in tal senso, ha ravvisato l'opportunità di un intervento mediante interpretazione autentica della legge.

Esperienze operative hanno poi evidenziato che almeno da parte di alcuni operatori del settore sussistono incertezze sugli obblighi che scaturiscono dalla identificazione e registrazione delle operazioni connesse all'estinzione dei certificati di deposito.

Detti certificati, allorquando emessi al portatore, soggiacciono alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 197/1991, e pertanto possono essere trasferiti solo mediante intermediari abilitati.

Spesso, nel corso di approfondimenti ex legge n. 197/1991, si è avuto modo di constatare che gli intermediari, a fronte di un certificato di deposito di importo superiore a lire venti milioni posto all'estinzione da un soggetto diverso dall'acquirente, provvedono esclusivamente alla registrazione dell'operazione ed eventualmente alla sua segnalazione ex art. 3 della legge n. 197/1991.

Così facendo, tali intermediari possono incorrere nella violazione di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 197/1991, e punita nel successivo comma 3, per non aver segnalato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, entro trenta giorni, una infrazione all'art. 1 della medesima legge.

Ciò, con ogni probabilità, in quanto gli stessi intermediari ritengono esauriti i loro obblighi con la registrazione dell'operazione e la segnalazione ex art. 3.

Dubbi sono sollevati, sempre in materia di identificazione e registrazione, in relazione al collocamento da parte di un intermediario nazionale di prodotti mobiliari riconducibili ad un intermediario estero.

In tal caso, l'intermediario nazionale è tenuto a registrare la transazione monetaria superiore a venti milioni a fronte dell'acquisto del prodotto estero, ma non risulta espressamente obbligato, nel silenzio della norma, a registrare il rapporto continuativo che si instaura con l'intermediario straniero.

Da ultimo, si rende doveroso un breve inciso con riferimento ai controlli ex art. 5, comma 10, della legge n. 197/1991, che il Nucleo Valutario è chiamato ad eseguire per verificare gli adempimenti della predetta legge nei confronti delle nuove figure di soggetti individuati nel citato d.lgs. n. 374/1999.

Al riguardo, è d'obbligo evidenziare che nelle more che il Ministero dell'Economia e delle Finanze stabilisca ai sensi dell'art. 4 del predetto decreto legislativo, con riferimento ai soggetti svolgenti le attività ivi indicate, le modalità di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni e dei rapporti con essa intrattenuti, nonché le linee di indirizzo per l'individuazione delle operazioni, di cui all'art. 3 della legge n. 197/1991, i controlli in argomento non potranno che essere indirizzati ad accertare possibili ipotesi di forme di abusivismo.

4. Attività di controllo.

L'azione di contrasto alla criminalità economico-finanziaria sviluppata dal Corpo, si articola sostanzialmente sulle seguenti direttrici:

- **controlli di tipo amministrativo**, volti a verificare il rispetto degli obblighi imposti dalla legge n. 197/1991 a carico degli intermediari, per impedire l'utilizzo del sistema bancario e finanziario a fini di riciclaggio e la concessione di prestiti usurari. Tali controlli vengono svolti dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria e, per delega, dai Nuclei Regionali e Provinciali di polizia tributaria;
- **indagini di polizia giudiziaria**, tendenti ad individuare la commissione di reati presupposti generatori del reddito criminale nonché il riciclaggio dei proventi illeciti derivanti dagli stessi, affidate ai Gruppi di Investigazione sulla Criminalità Organizzata inseriti nell'ambito dei suddetti Nuclei Regionali e Provinciali, al Nucleo Speciale Polizia Valutaria ed agli altri Reparti del Corpo;
- **accertamenti patrimoniali** che il Procuratore della Repubblica o il Questore territorialmente competente demandano alla Guardia di Finanza, finalizzati all'adozione dei provvedimenti ablativi del sequestro e della confisca dei beni di provenienza illecita.

Con riferimento all'attività del Nucleo Speciale Polizia Valutaria, si osserva innanzitutto come questa sia connotata da uno spiccato contenuto specialistico, essenzialmente orientata al contrasto di tutte quelle forme di criminalità che, attraverso la professionale strumentalizzazione dei canali finanziari in genere, sono in grado di inserirsi nel mercato economico-finanziario, creando ulteriori profitti e rendendo formalmente lecite le conseguenti disponibilità.

Sotto il profilo organizzativo, la struttura del Reparto è stata recentemente potenziata da provvedimenti ordinativi, mediante la costituzione di unità specializzate con vocazione marcatamente di polizia giudiziaria, in grado di:

- integrare la capacità operativa delle esistenti articolazioni con riguardo allo sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette, affiancando all'effettuazione degli accertamenti amministrativo-contabili (analisi dei flussi finanziari) l'esecuzione di tipiche indagini di polizia giudiziaria (intercettazioni telefoniche, pedinamenti, etc.);
- rappresentare un punto di riferimento per le Procure della Repubblica che intendono delegare indagini su casi di riciclaggio particolarmente rilevanti.

In concreto, le attuali proiezioni operative del Nucleo Valutario sono rivolte:

- al contrasto del riciclaggio di denaro "sporco", attraverso gli approfondimenti relativi alle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette pervenute dall'U.I.C., le quali possono essere anche delegate ai Nuclei Regionali e Provinciali di polizia tributaria;
- al contrasto al fenomeno dell'abusivismo finanziario ed all'usura, mediante anche l'effettuazione di ispezioni "antiriciclaggio", finalizzate all'accertamento del rispetto degli adempimenti previsti sia dalla legge n. 197/1991 che dal decreto legislativo n. 385/1993 e successive integrazioni e modificazioni;
- all'esecuzione di attività di polizia giudiziaria di iniziativa e delegata nei comparti sopra citati.

Passando ora ad esaminare quanto forma oggetto della presente trattazione, al Nucleo Valutario, ai sensi dell'art. 5, comma 10, della legge n. 197/1991 è demandata l'attività di controllo della corretta e puntuale osservanza delle disposizioni del Capo I della citata legge - in cui sono, tra l'altro, ricompresi gli obblighi di identificazione e registrazione - nei confronti dei soggetti non sottoposti alla vigilanza di altre Autorità di settore.

Come rappresentato al precedente punto 2., il ruolo del Reparto in tale contesto è ribadito dal d.lgs. n. 374/1999, per quanto attiene i controlli da effettuarsi nei confronti delle nuove categorie sottoposte, ai sensi dello stesso decreto, agli obblighi di identificazione e registrazione nonché di segnalazione.

L'esecuzione dei controlli può essere affidata alle articolazioni del Nucleo stesso, ovvero può essere delegata, ai sensi dell'art. 3, comma 4, lettera f) della citata legge n. 197/1991, agli ufficiali di polizia tributaria dei Nuclei Regionali e Provinciali di PT, cui sono estesi i poteri conferiti agli appartenenti al Nucleo Speciale dalla normativa valutaria.

Per quanto attiene la pianificazione dei controlli in parola, il Nucleo Valutario - contemperando le esigenze scaturenti dalle diverse proiezioni operative in cui istituzionalmente è impegnato - ha optato nel corrente anno per una scelta redditizia in termini qualitativi, convogliando il massimo delle risorse umane, materiali e tecniche disponibili per il raggiungimento di risultati che garantissero la massima azione di contrasto a fenomeni illeciti di rilevante profilo.

Proprio a tal riguardo, peraltro, non può essere sottaciuto il rilevante sforzo operativo che nel corso del 2001 il Nucleo valutario ha profuso:

- sia nelle attività di analisi e sviluppo delle segnalazioni sospette ex art. 3 della legge n. 197/1991, il cui numero complessivo, a seguito delle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 153/1997, è aumentato in maniera vorticoso;
- sia nell'esecuzione delle complesse indagini di p.g., svolte d'iniziativa ovvero delegate da diverse Procure della Repubblica.

L'attività ispettiva eseguita nei confronti degli intermediari - selezionati anche sulla scorta di qualificati *input* esterni provenienti, tra l'altro, dai referenti istituzionali del Nucleo Speciale - si incentra essenzialmente:

- con riferimento agli intermediari iscritti nell'apposito elenco tenuto dall'Ufficio Italiano dei Cambi, nel controllo della corretta osservanza degli adempimenti previsti dalla legge n. 197/1991 e dal d.lgs. n. 385/1993;
- nell'individuazione di possibili aree di abusivismo, non escludendo, peraltro, il settore della mediazione creditizia;
- nella ricerca di casi di riciclaggio ed usura.

Gli interventi effettuati, preceduti da un'attenta e propedeutica attività preliminare di programmazione volta ad ottimizzare e mirare gli interventi, così da razionalizzare le risorse impiegate, sono riepilogati come segue:

ISPEZIONI AL 31 OTTOBRE 2001	
In corso al 1° gennaio 2001	6
Iniziate nel 2001	10
Concluse nel 2001	8
In corso	8

L'attività dinanzi riepilogata ha consentito di ottenere i seguenti risultati di servizio:

CASI	VIOLAZIONE	SOGGETTI DENUNCIATI
4	Abusivismo finanziario	6
2	Abusivismo bancario	7
3	Omessa istituzione Archivio Unico Informatico	14
2	Trasferimenti irregolari	10
3	Codice civile penalmente rilevante	22
1	Usura	4

I positivi esiti dei controlli ispettivi effettuati confermano la presenza del Reparto in un settore - quello dell'intermediazione finanziaria - ove istituzionalmente è conferito allo stesso un ruolo di vigilanza a presidio degli adempimenti previsti dalla normativa antiriciclaggio.

In un contesto in cui il Nucleo Valutario adempie alle proprie missioni istituzionali su più fronti, tutti ad alta connotazione specialistica, i risultati così ottenuti denotano l'elevato grado di qualificazione del personale, cui si perviene mediante una costante opera d'aggiornamento e confronto.

Proficui, si sono rivelati:

- i contatti intrattenuti sempre più assiduamente con le Autorità di vigilanza e in tal senso lo scambio informativo con l'Ufficio Italiano dei Cambi, con la Banca d'Italia, con la CONSOB e l'ISVAP ha riverberato positivi effetti sull'attività operativa;
- anche i pareri espressi sia dal Comitato Antiriciclaggio sia dall'Ufficio Italiano dei Cambi che, oltre a fornire un'adeguata soluzione alle varie esigenze interpretative sorte nel corso dell'attività operativa, rappresentano un proficuo strumento in un'ottica di uniformità di comportamenti procedurali ed applicativi da parte degli operatori.

In termini di violazioni riscontrate con maggiore frequenza, nel corso dell'attività ispettiva, è possibile individuare:

- a. l'esercizio dell'attività finanziaria e bancaria in mancanza dei requisiti previsti per legge;
- b. l'omessa istituzione dell'archivio unico informatico;
- c. i trasferimenti di denaro contante e/o titoli al portatore di importo superiore a lire 20 milioni senza il tramite degli intermediari abilitati;
- d. l'omessa identificazione della clientela e/o omessa registrazione delle operazioni.

Nell'anno 2001, l'attività ispettiva svolta dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria, concretizzatasi in 16 interventi, di cui 6 iniziati nell'anno 2000, ha consentito di procedere alle seguenti contestazioni:

- nei riguardi degli intermediari finanziari, di violazioni:
 - . **penali** per oltre 70 miliardi di lire;
 - . **amministrative** per oltre 800 milioni di lire;
- a carico di ogni altro soggetto, di violazioni **penali** per oltre 12 miliardi di lire.

Il prospetto che si allega alla presente compendia, partitamente, le risultanze in materia di violazioni agli obblighi di cui all'art. 2 della legge n. 197/1991, riferite al periodo novembre 2000 - ottobre 2001, rilevate nel corso della complessiva attività di servizio svolta dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria nonché dagli altri Reparti del Corpo.

**Violazioni accertate ai sensi dell'art. 13 del D.L. 625/1979
sostituito dall'art. 2, 1° comma, della legge n. 197/1991**

	Nucleo Speciale p.v.	Altri Reparti	TOTALE
1	2	3	4
- Numero complessivo violazioni riscontrate:	5	13	18
- Numero complessivo persone fisiche denunciate:	20	30	50
- Numero complessivo soggetti individuati in comma 1, art. 13, così distinto:	0	2	2
. lett. a)			
. lett. b)		2	2
. lett. c)			
. lett. d)			
. lett. e)			
. lett. f)			
. lett. g)			
. lett. h)			
. lett. i)			
. lett. l)			
. lett. m)			
- Ammontare complessivo delle operazioni per le quali è stata omessa la registrazione o la identificazione della clientela (in lire):	10.048.218.697	10.649.929.862	20.698.148.559