



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III REPARTO OPERAZIONI

Ufficio Criminalità Organizzata e altri Servizi Extratributari

*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 197/91*

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La lotta al crimine organizzato tende, ormai da tempo, a focalizzare la sua attenzione sul contesto economico, divenuto terreno di conquista fortemente redditizio dal momento che sempre più estese e diffuse sono le sacche di profitto lucrabili dalle attività illecite più disparate. Da ciò deriva la considerazione che il fenomeno criminale è, oggi, sempre più intrinsecamente interfacciato con la realtà economica.

La progressiva presa di coscienza della sempre più massiccia presenza di flussi finanziari illeciti e dei connessi effetti distorsivi arrecati sul sistema economico nel suo complesso, ha determinato una crescente consapevolezza dell'importanza strategica dell'azione di contrasto al fenomeno del riciclaggio, quale irrinunciabile strumento di tutela dell'ordine economico.

In tale contesto si incardina il provvedimento di riferimento emanato dal Legislatore nazionale e, più precisamente, il D.L. 3 maggio 1991, n. 143 concernente "Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni finanziarie a scopo di riciclaggio", convertito nella Legge 5 luglio 1991, n. 197 e successivamente modificato dal D. Lgs. 26 maggio 1997, n. 153.

Con tale provvedimento, il Legislatore italiano ha inteso coinvolgere in maniera diretta il sistema bancario e parabancario e, più in generale, quello dell'intermediazione finanziaria. Partendo dall'assunto che il settore dell'intermediazione finanziaria costituisce un punto obbligato di passaggio per l'inserimento dei capitali illeciti sul mercato legale, l'impianto normativo in esame, che si è affiancato ad una disciplina estremamente repressiva nei confronti dei fenomeni di riciclaggio, è stato disegnato con finalità di prevenzione.

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

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

- la canalizzazione delle transazioni finanziarie entro una determinata soglia tramite i cosiddetti intermediari abilitati;
- la segnalazione di operazioni finanziarie sospette;
- l'identificazione e la registrazione della clientela da parte degli intermediari, mediante l'istituzione e la conservazione dei dati in un apposito archivio unico informatico.

2. Aspetti di natura giuridica

- a. Gli obblighi di identificazione e di registrazione appena accennati, che più interessano ai fini della presente trattazione, sono previsti dall'art. 2 - comma 1 - della Legge nr. 197 del 1991, rispettivamente ai punti 1, 2 e 4.

La stessa norma prescrive agli intermediari di attivare un archivio elettronico denominato **"Archivio Unico Informatico"** in cui inserire tutti i dati richiesti.

In merito, è necessario precisare che con Decreto Legislativo 25 settembre 1999, n. 374, le disposizioni innanzi richiamate sono state estese a determinate categorie economiche che, pur non svolgendo attività finanziarie, possono comunque essere suscettibili di utilizzazione per finalità di riciclaggio.

L'art. 5 - comma 3 - dello stesso Decreto demanda, altresì, la competenza dei controlli nei confronti dei predetti soggetti - in materia di osservanza delle disposizioni di cui al Capo I della Legge n. 197/1991 - al Nucleo Speciale Polizia Valutaria.

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

- b. Le disposizioni di cui al Capo I della Legge 197/91, sia in materia di canalizzazione dei flussi finanziari, sia con riferimento agli obblighi di identificazione e registrazione, sin dall'originaria formulazione hanno avuto quale parametro di riferimento la soglia di Lit. 20.000.000.

L'art. 4, comma 3, lett. a), della citata Legge prevede in capo al Ministro dell'Economia e delle Finanze la facoltà di modificare, con apposito decreto il prefato limite quantitativo. Al riguardo, si evidenzia che il Decreto Ministeriale 17 ottobre 2002, in aderenza alla Direttiva 91/308/CEE, ha fissato la nuova soglia in € 12.500,00.

3. Attività di controllo.

- a. Le risultanze in materia di violazioni di cui all'art. 2 della Legge nr. 197/1991, riferite al periodo novembre 2002 - ottobre 2003 e rilevate nel corso della complessiva attività di servizio svolta dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria, sono compendiate nel prospetto che segue:

	Nr. Casi	Importo complessivo	Nr. soggetti denunciati
Violazioni penali	9	€ 614.012,00	12

I risultati conseguiti sono frutto dell'attività istituzionale posta in essere dal Nucleo Speciale 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;
- l'effettuazione di ispezioni "antiriciclaggio", eseguite a norma dell'art. 5 – comma 10 – della Legge 197/91 e finalizzate al rispetto degli adempimenti previsti dalla citata disposizione normativa nonché al contrasto a fenomeni di abusivismo finanziario ed usura;
- l'esecuzione di attività di polizia giudiziaria d'iniziativa e delegata nei comparti sopra citati.

In particolare, il Nucleo Speciale Polizia Valutaria, nell'ambito dell'azione di vigilanza ispettiva nei confronti degli intermediari non abilitati, verifica l'osservanza delle disposizioni del Capo I della Legge 197/91 anche a tutela dei vincoli di identificazione e di registrazione previsti dall'art. 2 della stessa Legge.

Gli interventi ispettivi effettuati, selezionati anche sulla scorta di qualificati *input* esterni provenienti - tra l'altro - dai Referenti istituzionali del Nucleo Speciale, sono riepilogati come segue:

Ispezioni Novembre 2002 - ottobre 2003	
Iniziate	30
Concluse	25
In corso	13

La specifica attività ha consentito di ottenere i seguenti risultati di servizio:

Nr. Casi	Violazioni	Nr. Soggetti denunciati
17	Abusiva attività finanziaria	40
8	Omessa istituzione Archivio Unico Informatico e violazione agli obblighi di registrazione e/o identificazione	23
6	Violazioni di carattere amministrativo	14
4	Reati previsti dal Codice Civile	15
17	Violazioni al Codice Penale	53

Si evidenzia, inoltre, che il Nucleo Speciale Polizia Valutaria, sempre nel corso del medesimo periodo, ha provveduto a demandare - ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 5 della Legge n. 197/91- l'assolvimento di n. 9 ispezioni antiriciclaggio ai competenti Reparti del Corpo, secondo le disposizioni di cui alla circolare n. 176.000 datata 1° agosto 2001 del Comando Generale - III Reparto.

- b. Il prospetto che segue, invece, elenca i dati di sintesi delle violazioni rilevate - nel periodo novembre 2002/ottobre 2003 - dagli altri Reparti del Corpo, sempre con riferimento agli adempimenti prescritti dall'art. 2 della citata Legge n. 197/91:

	Nr. casi	Importo complessivo	Nr. soggetti denunciati
Violazioni penali	61	€ 7.269.252,00	32

4. Problematiche sul piano operativo

- a. Nel contesto in argomento, possono essere ravvisati alcuni aspetti problematici connessi all'individuazione delle responsabilità ai fini penali.

- (1) Un primo aspetto riguarda l'ipotesi in cui si configuri un ritardo da parte del personale incaricato nell'adempimento degli obblighi di registrazione di cui all'art. 2. In realtà, sebbene il semplice ritardo viene ordinariamente distinto dall'omissione vera e propria, gli orientamenti della Giurisprudenza di legittimità sembrano propendere verso una sostanziale equiparazione delle condotte ai fini penali.

La mancata previsione espressa di una simile condotta ed il non univoco indirizzo formulato sul punto potrebbero costituire elementi che incidono sull'uniforme applicazione delle norme relative agli obblighi *de quibus*.

- (2) A ciò, si aggiunga che, a prescindere dal caso del ritardo, la prevista sanzione della multa a fronte del mancato inserimento dei dati nell'Archivio Unico Informatico entro i termini previsti, sembrerebbe essere distonica rispetto all'efficacia preventiva dell'intera normativa di settore.

Infatti, l'efficienza del funzionamento del sistema poggia le sue basi sul rispetto di obblighi procedurali, la cui soglia di offensività è di gran lunga anticipata rispetto alle altre più gravi forme di reato ad esse contigue (favoreggiamento, riciclaggio), in cui l'intensità dell'elemento soggettivo, il dolo appunto, trova una giusta regolamentazione.

In questo caso, quindi, è ragionevole ipotizzare che la tenuta del sistema di prevenzione sarebbe maggiormente garantita attraverso una previsione sanzionatoria di natura non tanto delittuosa, bensì contravvenzionale, la quale nella sua apparente minore severità sarebbe tuttavia applicabile alle ipotesi di negligenze e alle altre forme di colpa.

- (3) Giova inoltre segnalare che quando il già richiamato articolo 2, comma 1, punto 7, riconduce al personale incaricato la responsabilità per la violazione alle *“disposizioni di cui ai commi precedenti”*, tale locuzione potrebbe lasciar spazio ad una possibile ipotesi di indeterminatezza della norma.

A ben vedere, infatti, non tutte le norme così genericamente richiamate hanno per destinatario il *“personale incaricato”* dell'operazione, essendo alcune disposizioni riconducibili piuttosto agli *“intermediari finanziari”* veri e propri¹.

A corollario di ciò discenderebbe l'ulteriore esigenza di definire in modo compiuto se sorga o meno una responsabilità penale del personale incaricato anche per il mero fatto di aver contravvenuto alle disposizioni interne impartite con specifica delega dal soggetto finanziario titolare del rapporto di impiego.

Così si finisce, anche in tal caso, a lambire i delicati e sfumati contorni - senza peraltro pervenire ad una esatta loro definizione - dei principi di stretta legalità da un lato, e di efficacia e valenza agli effetti penali dell'esercizio del potere di delega dall'altro.

Alla luce di quanto sinora argomentato, pertanto, non sembra del tutto agevole il compito dell'operatore, che si trovi ad applicare le norme del combinato disposto di cui agli articoli 2 e 5 della Legge 197/91.

- b. Da ultimo, sembra opportuno riproporre all'attenzione la circostanza che, in assenza dei provvedimenti attuativi a corredo del Decreto Legislativo 25 settembre 1999, n. 374, l'azione ispettiva del Nucleo Speciale Polizia Valutaria nei confronti di figure di intermediari finanziari più recentemente sottoposte a disciplina (agenti in attività finanziarie e mediatori creditizi) è - allo stato - limitata all'individuazione di eventuali forme di abusivismo, non potendo essere estesa alla verifica del rispetto degli obblighi previsti dall'art. 2 della Legge 197/91.

¹ Si pensi, ad esempio, all'obbligo di mettere a disposizione del personale incaricato gli strumenti tecnici idonei a conoscere, in tempo reale, le operazioni eseguite dal cliente, ovvero l'obbligo di apprestare l'apposito codice per l'identificazione delle operazioni per contanti, ecc..