

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LIV
n. 3

RELAZIONE

SULL'APPLICAZIONE DELLE NORME RELATIVE ALL'OBBLIGO DI REGISTRAZIONE DELLE TRANSAZIONI NELL'ARCHIVIO INFORMATICO PER LIMITARE L'USO DEL CONTANTE E DEI TITOLI AL PORTATORE NELLE TRANSAZIONI E PREVENIRE L'UTILIZZAZIONE DEL SISTEMA FINANZIARIO A SCOPO DI RICICLAGGIO

(ANNO 2003)

(Articolo 2, comma 3, del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197)

**Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri e, *ad interim*,
Ministro dell'economia e delle finanze**

(BERLUSCONI)

Trasmessa alla Presidenza il 16 luglio 2004

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa

1. L'attività di vigilanza	<i>Pag.</i>	5
1.1 Gli interventi ispettivi	»	5
1.2 Considerazioni sull'attività di vigilanza	»	6
2. Segnalazioni di operazioni sospette	»	9
3. L'attività sanzionatoria	»	14
4. Ulteriori attività del Ministero dell'economia e delle finanze	»	15
4.1 Attività normativa	»	15
4.2 Interventi nel comparto degli intermediari finanziari.	»	18
4.3 L'attività internazionale	»	19
Allegati	»	21

PAGINA BIANCA

1. L'ATTIVITA' DI VIGILANZA

1.1 Gli interventi ispettivi

La verifica dell'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 antiriciclaggio, come modificato dall'art. 4 del D.Lgs. n. 153/97, è affidato:

- all'Ufficio italiano dei cambi, d'intesa con le autorità preposte alla vigilanza di settore, nei confronti degli intermediari abilitati, ovvero di quelli autorizzati a movimentare denaro contante o titoli al portatore per un importo complessivamente superiore a € 12.500,00;
- al Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV) della Guardia di finanza nei confronti degli intermediari non abilitati.

Inoltre, nell'ambito dei settori di specifica competenza, l'attività ispettiva nei confronti degli intermediari abilitati viene effettuata dall'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP), dalla Banca d'Italia, dal Ministero delle attività produttive e dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).

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.

I rapporti redatti dalle varie autorità di vigilanza sulle proprie attività sono allegati alla presente relazione, della quale fanno parte integrante.

I controlli effettuati risultano così ripartiti:

- l'Ufficio italiano dei cambi ha effettuato interventi ispettivi nei confronti di 33 intermediari bancari e di 11 intermediari non bancari (3 società fiduciarie, 2 società di intermediazione mobiliare (SIM), un agente di cambio, una società di gestione del risparmio (SGR) e 4 compagnie assicurative);

- la Banca d'Italia ha condotto 212 verifiche ispettive, che hanno riguardato 181 intermediari bancari, 12 società di intermediazione mobiliare, 15 società finanziarie ex art. 107 del D.Lgs 385/1993 e 4 società di gestione del risparmio;
- l'ISVAP ha svolto accertamenti ispettivi presso le direzioni generali di 15 società assicuratrici operanti nei rami vita e danni;
- la CONSOB non ha trasmesso all'U.I.C. segnalazioni in materia di antiriciclaggio.

Nell'ambito della sua azione di controllo sugli intermediari non abilitati, il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza ha condotto 43 ispezioni dalle quali è stato possibile individuare, tra l'altro, casi di omessa istituzione dell'Archivio Unico Informatico, di omessa identificazione della clientela nonché di omessa registrazione delle operazioni.

1.2 Considerazioni sull'attività di vigilanza.

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 e del controllo interno.

Vengono, altresì, verificate, in particolare dall'Ufficio italiano dei cambi, le procedure adottate per l'individuazione e la valutazione delle operazioni che presentano profili di anomalia – suscettibili di approfondimento ai sensi dell'art. 3 della legge antiriciclaggio – nonché dei presidi predisposti per adempiere alle misure emanate per contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale.

Per quanto concerne gli intermediari abilitati, nel corso degli interventi ispettivi svolti dall'Ufficio italiano dei cambi e dalle Autorità di vigilanza di settore, particolare attenzione è stata rivolta:

- 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 operanti nel medesimo gruppo, nonché di istituti che utilizzano tecniche di comunicazioni “a distanza” per entrare in contatto con la clientela;
- all’esame del funzionamento delle procedure gestite a livello accentrato nonché dell’operatività sia delle sedi periferiche che delle reti di distribuzione operanti “fuori sede” (promotori, mediatori, ecc.).

L’analisi delle risultanze dell’attività svolta dalle autorità di vigilanza sugli intermediari abilitati nel periodo novembre 2002 – ottobre 2003 continua ad evidenziare un sostanziale rispetto delle disposizioni previste dall’art. 2, 1° comma, della legge anticiclaggio. Sono stati tuttavia rilevati:

- casi di inadempienza, riguardanti soprattutto errate od incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela;
- l’improprio censimento degli esecutori delle operazioni, in particolare di quelle frazionate;
- alcune zone d’ombra riconducibili essenzialmente a carenze nelle procedure organizzative e di controllo interno degli intermediari soggetti a vigilanza, nonché a disfunzioni nell’applicazione delle procedure informatiche, soprattutto in relazione agli obblighi di registrazione nell’Archivio Unico Informatico di operazioni e di rapporti continuativi;
- elementi di criticità riguardanti la formazione e la sensibilizzazione del personale in relazione agli obblighi ed alle modalità di registrazione delle operazioni. Al riguardo gli operatori hanno indicato nella difficoltà di interpretazione delle disposizioni normative, soprattutto di quelle secondarie, la causa di tali disfunzioni.

Le problematiche interpretative, che si riflettono anche sul piano operativo, non sempre consentono di attribuire affidabilità ai dati aggregati che gli intermediari abilitati debbono comunicare all’Ufficio italiano dei cambi per consentire allo stesso di effettuare analisi utili all’individuazione di eventuali fenomeni patologici.

Per quanto concerne gli intermediari bancari, nel corso dell’anno 2003, è stato riscontrato un allentamento di attenzione alla materia dovuto all’inadeguatezza delle procedure e dei presidi organizzativi adottati, ascrivibili talvolta alle operazioni di

fusione e di incorporazione che continuano ad interessare il sistema bancario.

A seguito degli interventi ispettivi, gli organi di vigilanza hanno provveduto a segnalare all'Autorità giudiziaria i casi di omessa identificazione e/o registrazione, mentre a fronte delle riscontrate carenze organizzative e procedurali hanno richiamato l'attenzione degli operatori ad una più attenta osservanza della normativa di settore.

L'analisi delle risultanze dell'attività ispettiva svolta dal Nucleo speciale polizia valutaria nei confronti degli intermediari non abilitati ha messo in evidenza alcuni aspetti problematici connessi all'individuazione delle responsabilità ai fini penali.

- Una prima questione rilevante riguarda la fattispecie in cui si configuri un ritardo da parte del personale incaricato nell'adempimento degli obblighi previsti dall'art. 2 della legge antiriciclaggio. Sebbene il semplice ritardo venga ordinariamente distinto dall'omissione vera e propria, gli orientamenti della giurisprudenza sembrano propendere verso una sostanziale equiparazione delle due condotte ai fini penali.

La carenza di una specifica previsione normativa ed il non univoco indirizzo formulato nei casi di ritardo potrebbero determinare diversità di applicazione delle norme relative all'inosservanza degli obblighi di registrazione.

- Inoltre, la sanzione della multa prevista per il mancato inserimento dei dati nell'Archivio Unico Informatico entro i termini stabiliti sembrerebbe costituire un ostacolo all'efficacia preventiva dell'intera normativa di settore.

In questo caso, a parere del Nucleo, la tenuta del sistema di prevenzione sarebbe maggiormente garantita attraverso una previsione sanzionatoria di natura non penale ma amministrativa, la quale, pur nella sua apparente minore severità, sarebbe tuttavia applicabile anche alle ipotesi di negligenza ed alle altre forme di colpa.

- Da ultimo, si evidenzia la circostanza che, in assenza dei provvedimenti attuativi del Decreto Legislativo n. 374/1999, l'azione ispettiva nei confronti di figure di intermediari finanziari, recentemente sottoposti a disciplina antiriciclaggio (agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi), è allo stato limitata all'individuazione di eventuali forme di abusivismo, non potendo essere estesa alla verifica del rispetto degli obblighi di cui all'art. 2 Legge 197/91.

2. SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

Ai fini del monitoraggio del sistema finanziario attraverso gli intermediari, lo strumento sul quale nel corso degli anni si è fatto maggior affidamento per il contrasto del riciclaggio è senza dubbio quello costituito dalle segnalazioni di operazioni sospette.

L'Ufficio italiano dei cambi, dal 1997 (anno in cui ha iniziato a ricevere e approfondire sotto l'aspetto finanziario le segnalazioni di operazioni sospette) a tutto il 2003, ha ricevuto circa 31.000 segnalazioni ed ha provveduto ad inoltrarne la maggior parte alla Direzione investigativa antimafia (DIA) e al NSPV della Guardia di finanza.

L'incremento quantitativo di tali segnalazioni, che per gli anni 2001 e 2002 era stato caratterizzato da una crescita costante, in parte riconducibile all'emanazione da parte della Banca d'Italia delle nuove "Indicazioni operative per le segnalazioni di operazioni sospette" in data 12 gennaio 2001, nel corso del 2003 è risultato in flessione.

Tale circostanza è conseguenziale alla diminuzione dei casi segnalati di sospetto finanziamento al terrorismo. Se si escludono questi ultimi, che, peraltro, avevano influenzato in misura consistente il flusso di segnalazioni del 2001 e del 2002, i dati del 2003 relativi alle altre segnalazioni appaiono tuttavia sostanzialmente coerenti con la tendenziale crescita registrata negli anni precedenti.

Al di là dagli aspetti meramente quantitativi, risulta consolidata una sempre maggiore collaborazione attiva da parte degli intermediari finanziari, dovuta anche al miglioramento dell'assetto normativo riguardante la riservatezza delle segnalazioni stesse.

Va rilevata, altresì, da parte degli stessi intermediari, una crescente attenzione verso comportamenti finanziari anomali più complessi. Ciò ha determinato un innalzamento del livello qualitativo delle attività finalizzate all'analisi dei vari fenomeni, per cui, anche se il parametro principale delle anomalie segnalate riguarda pur sempre l'utilizzo di denaro contante, si è evidenziato un significativo incremento di segnalazioni relative a operazioni più articolate, quali quelle aventi ad oggetto il ricorso a sofisticati prodotti finanziari riconducibili a fenomeni illeciti.

- Ente segnalante. Si conferma la costante e netta prevalenza delle segnalazioni provenienti dagli istituti di credito (pari a circa il 90 per cento del totale). A sua volta, la quota di segnalazioni riconducibile agli altri intermediari ex art. 106 e 107 TUB, alle Poste italiane S.p.A. ed alle compagnie di assicurazione, che negli anni passati poteva

risultare poco corrispondente rispetto ai relativi volumi di operatività, ha evidenziato significativi incrementi percentuali. Inoltre, nel corso del 2003 si è consolidata la tendenza all'aumento delle segnalazioni effettuate dagli intermediari finanziari operanti nel settore del *money transfer*, specie in relazione alla segnalazione di possibili casi di finanziamento del terrorismo.

- Distribuzione territoriale. La allocazione delle dipendenze degli intermediari, presso cui sono state effettuate le operazioni, continua ad evidenziare, quanto alle aree geografiche interessate, una netta prevalenza del Nord-Ovest con circa il 44 per cento del totale delle segnalazioni. Seguono – nell'ordine – il Centro, il Mezzogiorno ed il Nord-Est con percentuali, rispettivamente, del 20 per cento, del 15 per cento e del 17 per cento. Il residuo 5 per cento ca. proviene dalle Isole. Va rilevato che il flusso di segnalazioni proveniente dall'Italia nord-orientale ha confermato la progressiva diminuzione già registrata a partire dal 2001.

A livello regionale, si evidenzia che la quota maggiore delle segnalazioni proviene dalla Lombardia, con oltre il 32 per cento. Seguono il Lazio con l'11 per cento e la Campania con circa il 9 per cento. Per quanto riguarda il rapporto tra il numero di segnalazioni e quello degli sportelli bancari, emerge che alcune regioni meridionali, quali Campania, Calabria, Sicilia e Puglia, evidenziano valori che si collocano al di sopra della media nazionale.

La stessa situazione risulta confermata in ordine alla valutazione del rapporto tra segnalazioni e depositi bancari.

- Tipi di operazioni. Le suddette segnalazioni riguardano più frequentemente le seguenti operazioni:
 - movimentazione di contante, costituite da versamenti e prelevamenti, pari a circa il 42 per cento del totale;
 - emissione e versamento di assegni bancari e circolari, pari a circa il 22 per cento del totale;
 - disposizione e ricezione di bonifici sull'Italia e sull'estero, pari a circa l'11 per cento del totale;
 - negoziazione di valute estere, pari a circa il 4 per cento del totale.

Come già rilevato, continuano ad essere più frequentemente oggetto di segnalazione le operazioni che implicano l'utilizzo di denaro contante. E' innegabile che l'ingente

impiego di quest'ultimo in luogo di strumenti di pagamento bancari rappresenta un rilevante elemento di sospetto, in quanto il riciclaggio di denaro di origine illecita si caratterizza soprattutto per un intenso ricorso all'utilizzo di contante. Tuttavia, proprio le caratteristiche dei citati strumenti di pagamento rendono spesso più difficile l'accertamento della provenienza dei fondi ovvero dell'impiego finale degli stessi.

- Elementi di sospetto. Nell'effettuare le segnalazioni, gli intermediari assumono quali riferimenti significativi soprattutto:
 - le operazioni per le quali il soggetto non appare in possesso di un profilo economico adeguato rispetto all'entità ed al numero delle operazioni eseguite;
 - l'assenza o l'insufficienza delle motivazioni alla base delle operazioni, alla luce di quanto noto agli intermediari;
 - il ricorso all'utilizzo del contante nello svolgimento delle attività di imprese e società, a volte ricollegabile a fenomeni di evasione fiscale o di distrazione di fondi da conti intestati a persone giuridiche verso conti personali;
 - il frazionamento delle operazioni e l'evidente ricorso a "prestanome";
 - i giri di fondi tra più banche al fine di mascherare l'origine dei fondi stessi;
 - l'operatività di soggetti a carico dei quali risulta nota agli stessi segnalanti l'esistenza di procedimenti giudiziari.
- Reato presupposto. Le ipotesi di movimentazioni anomale individuate dall'Ufficio italiano dei cambi, sulla base degli elementi oggettivi emersi dagli approfondimenti finanziari effettuati, sono ricollegabili, per la maggior parte, a reati quali l'evasione fiscale, il riciclaggio, la truffa, l'usura e l'abusivismo finanziario, nonché alle indagini condotte dall'autorità giudiziaria.
- L'approfondimento delle operazioni segnalate ha consentito di individuare specifiche tipologie di operatività anomale potenzialmente riconducibili ad attività di riciclaggio. Le più rilevanti nel 2003 sono state riscontrate nei seguenti settori:

Lo scudo fiscale.

Circa sessanta segnalazioni hanno riguardato l'attività di rimpatrio di attività detenute all'estero, ai sensi del D.L. n. 350/2001, convertito con modificazioni dalla Legge n. 409/2001 (cosiddetto "Scudo Fiscale"), le cui disposizioni in materia di rimpatrio e regolarizzazione di attività finanziarie detenute fuori dal territorio dello Stato sono state prorogate fino al 30 settembre 2003. Sulla base del dato normativo va precisato che

l'effettuazione di un'operazione di rimpatrio non costituisce "di per sé elemento sufficiente ai fini della valutazione dei profili di sospetto per la segnalazione di cui all'art. 3 del D.L. n. 143/1991", ma che, per procedere alla segnalazione stessa, devono intervenire ulteriori fattori di anomalia. I motivi di sospetto che, prevalentemente, hanno indotto gli intermediari alla segnalazione sono stati l'incoerenza tra il profilo economico noto del soggetto che ha effettuato l'operazione di rimpatrio e l'ammontare della stessa, unitamente alla circostanza – presente in un certo numero di casi – del successivo prelievo in contanti dei fondi rimpatriati.

Operatività imprenditoriale di soggetti cinesi.

Numerose segnalazioni hanno riguardato la particolare operatività riconducibile a soggetti originari della Repubblica Popolare Cinese ed esplicata soprattutto nell'ambito di attività imprenditoriali di livello medio-piccolo, riguardanti l'importazione, la produzione e la distribuzione di prodotti di facile commercializzazione (vestiti, articoli di pelletteria, ecc.), nonché la ristorazione. Le imprese coinvolte, a prescindere dalla loro formale intestazione, hanno spesso operato per conto di cittadini cinesi, i quali verosilmente svolgono in Italia attività economiche "in nero".

Le anomalie riguardanti i rapporti bancari connessi sono risultate caratterizzate da una rilevante movimentazione di contanti.

Rimesse all'estero da parte di immigrati cingalesi.

A seguito di attività di intelligence finanziaria e di analisi dei flussi dei canali di *money-transfer*, si è rilevato che da componenti di gruppi di immigrati provenienti da taluni Paesi asiatici (Sri Lanka, Bangladesh, ecc.) sono stati effettuati cospicui trasferimenti di fondi dall'Italia attraverso l'utilizzo di conti bancari intestati ad un ristretto numero di soggetti con funzioni di "collettori". Le destinazioni finali di tali trasferimenti sono risultate diverse dai Paesi di origine degli immigrati ed i beneficiari delle rimesse, a volte identificati con nominativi islamici, hanno proceduto ad articolate movimentazioni dei fondi direttamente nei mercati finanziari della piazza di ricezione.

- Prevenzione e contrasto del terrorismo sul piano finanziario.

I compiti di collaborazione attiva degli intermediari sono stati estesi per consentire la rilevazione di casi di finanziamento di organizzazioni terroristiche.

Gli intermediari segnalano, tra l'altro, le operazioni, i rapporti e ogni altra informazione disponibile connessa ai soggetti indicati nelle liste compilate dalle competenti istituzioni e diffuse, in Italia, dall'Ufficio italiano cambi.

In tale contesto, anche se le banche rappresentano la tipologia di intermediari dalla quale proviene il maggior numero di segnalazioni, va rilevato l'andamento crescente della percentuale delle segnalazioni trasmesse da altre categorie di intermediari, con particolare evidenza di quelli che svolgono l'attività di *money transfer*.

I settori e le tipologie operative particolarmente significativi per l'individuazione di casi di finanziamento di attività di terrorismo sono caratterizzate da evidenze riguardanti:

- l'impiego di canali di *money remittance*, ovvero di circuiti alternativi di trasferimento, specie se di natura abusiva;
- l'effettuazione di frequenti bonifici disposti con provvista in contanti da soggetti islamici verso Paesi diversi da quello d'origine dell'ordine;
- operazioni o rapporti commerciali privi di apparente giustificazione tra imprese gestite o possedute da soggetti islamici;
- operazioni e rapporti con enti senza scopo di lucro;
- comportamenti posti in essere con il probabile intento di eludere l'applicazione delle misure comunitarie di congelamento.

Per quanto riguarda, specificamente, le misure di "congelamento" applicate ai sensi del D.L. n. 220/1990, convertito dalla legge 5 ottobre 1990 n. 278, recante "Misure urgenti relative ai beni della Repubblica dell'Iraq", dalle segnalazioni trasmesse in proposito dalle banche e dagli altri intermediari finanziari nel periodo in esame, risulta che le stesse sono state applicate a risorse finanziarie di pertinenza dell'ex regime iracheno per un valore complessivo di circa 17 milioni di euro e di oltre 78 milioni di dollari.

3. L'ATTIVITA' SANZIONATORIA.

Nell'ambito del quadro normativo finalizzato a prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, riveste particolare importanza il sistema sanzionatorio strutturato per garantire l'osservanza degli obblighi ivi stabiliti.

L'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni specificate nella legge antiriciclaggio è affidata al Ministero dell'economia e delle finanze. I relativi procedimenti amministrativi sanzionatori nell'anno 2003 hanno riguardato le infrazioni di natura amministrativa segnalate dalle banche, dalla Guardia di finanza, dagli uffici della Pubblica amministrazione e dai vari organi di vigilanza e di controllo.

In tale anno sono state contestate circa 4.500 infrazioni, che hanno riguardato in particolare:

- a) l'inosservanza del divieto di effettuare tra soggetti diversi, senza il tramite degli intermediari abilitati, trasferimenti a qualsiasi titolo di denaro contante, di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore quando il valore da trasferire è complessivamente superiore ad € 12.500,00 (art. 1, comma 1, della legge antiriciclaggio);
- b) l'inosservanza dell'obbligo di indicare il nome o la ragione sociale del beneficiario e/o di apporre la clausola di non trasferibilità sui vaglia postali e cambiari, sugli assegni postali, bancari o circolari emessi per importi superiori ad € 12.500,00 (art. 1, comma 2, della legge antiriciclaggio).
- c) l'omessa comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze di fatti che possono costituire infrazioni dell'art. 1, commi 1, 2 e 2 bis, della legge antiriciclaggio (art. 5, comma 2, della citata legge).

Considerato che l'obbligo di segnalare le operazioni sospette di riciclaggio (art. 3 L. 197/91) costituisce senza dubbio la misura più efficace nel sistema di prevenzione delineato dal legislatore, particolare attenzione è stata posta all'esame delle tipologie di illecito inerenti la violazione di tale obbligo da parte degli intermediari.

Dall'entrata in vigore della legge antiriciclaggio, fino al dicembre 2003, sono stati definiti circa 22.000 procedimenti amministrativi e sono state irrogate sanzioni pecuniarie per complessivi € 66.680.000,00.

4. ULTERIORI ATTIVITA' DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE CONTRO IL RICICLAGGIO DI DENARO.

Oltre all'attività sanzionatoria sopraillustrata, il MEF esplica altre rilevanti funzioni che si pongono in rapporto di stretta connessione con il complesso delle attività di prevenzione nell'ambito del contrasto al riciclaggio di denaro di provenienza illecita.

Pertanto, si ritiene opportuno evidenziare gli aspetti più significativi di tali ulteriori funzioni.

4.1 L'attività normativa

Nell'anno 2003 il MEF ha coordinato i lavori di predisposizione del decreto legislativo con il quale è stata recepita la II Direttiva CE antiriciclaggio.

Con tale schema di provvedimento normativo è stato completato l'iter per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla disciplina comunitaria, prevedendo in particolare le conseguenziali modifiche alla legge n. 197/91.

Si evidenziano le più rilevanti novità del citato provvedimento.

Estensione dell'ambito soggettivo di applicazione

- Per quanto concerne gli intermediari finanziari sono stati aggiornati i destinatari della disciplina antiriciclaggio alla luce delle disposizioni normative intervenute dopo la Legge n. 197/91.

Vengono menzionati, tra gli altri, gli istituti di moneta elettronica, le S.I.C.A.V., le S.G.R., le succursali italiane delle società di risparmio armonizzate, ecc.

Tutti gli intermediari finanziari indicati dall'art. 2, comma 1, del provvedimento di recepimento sono tenuti agli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e dei rapporti con la stessa intrattenuti, nonché di segnalazione delle operazioni sospette.

- Per quanto attiene le imprese non finanziarie, oltre ai soggetti già indicati dal decreto legislativo n. 374 del 1999, vengono individuate altre persone fisiche o istituzioni – che svolgono attività particolarmente suscettibili di utilizzazione ai fini di riciclaggio – alle quali sono estesi gli obblighi già previsti per gli enti creditizi e finanziari.

Tra questi soggetti vanno annoverati:

- a) i professionisti iscritti nell'albo dei ragionieri e dei periti commercialisti, nel registro dei revisori contabili, nell'albo dei dottori commercialisti e nell'albo dei consulenti del lavoro;
- b) i notai e gli avvocati per i quali, tuttavia, gli obblighi si applicano solo in relazione alle attività da loro svolte di assistenza societaria, finanziaria ed immobiliare.

Peraltro, in applicazione di quanto stabilito nella seconda Direttiva comunitaria, per tutti i citati 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.

L'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina antiriciclaggio ai suddetti liberi professionisti costituisce senz'altro la novità più importante della nuova normativa. Considerato che da tempo gli studi professionali svolgono funzioni di cura degli interessi economici – finanziari e tributari dei loro clienti, si è ravvisata la necessità di estendere ai medesimi le suddette misure a fronte della crescente complessità delle attività di riciclaggio.

In considerazione della diversa natura dei soggetti coinvolti, l'effettiva attuazione dei nuovi obblighi, vigenti in capo agli intermediari non finanziari nel loro complesso, è di fatto rinviata all'adozione dei previsti regolamenti che saranno emanati dal MEF “avendo riguardo alle peculiarità operative dei soggetti obbligati ed all'esigenza di contenere gli oneri gravanti sui medesimi”.

Ne consegue che il sistema italiano delle misure antiriciclaggio, anche se validamente articolato, soltanto in seguito all'adozione dei suddetti regolamenti sarà completamente integrato con la disciplina di fonte internazionale finora emanata.

Tra i problemi risolti con la nuova normativa, riveste particolare rilevanza quello dell'esatta individuazione degli “Uffici della pubblica amministrazione” quali intermediari abilitati tenuti agli obblighi antiriciclaggio. L'indeterminatezza e l'astrattezza delle legge antiriciclaggio, che non rinvia ad alcuna esplicita elencazione, ha

finora reso arduo verificare di volta in volta, di fronte a casi concreti, se si fosse in presenza di un intermediario assoggettabile agli obblighi di cui sopra.

Nel predisporre il decreto legislativo, sulla base dell'esperienza maturata, si è ritenuto opportuno prevedere che nell'ambito degli uffici della P.A. gli obblighi di identificazione e registrazione siano utilmente applicabili solo alle società che svolgono il servizio di riscossione tributi, in quanto queste ultime esplicano attività che comportano la continua movimentazione di mezzi di pagamento. A carico di tutti gli "Uffici della Pubblica Amministrazione" è stato mantenuto soltanto l'obbligo della segnalazione delle operazioni sospette.

Nuova disciplina sanzionatoria e procedurale

Nel citato decreto sono previste, inoltre, rilevanti modifiche alla disciplina sanzionatoria.

- Sono state introdotte sanzioni - a carico di tutti i soggetti individuati come destinatari - per le violazioni degli obblighi di fornire all'Ufficio Italiano dei cambi le informazioni richieste per lo svolgimento degli approfondimenti, di segnalare i dati relativi alla propria operatività, di non eseguire le operazioni sospette sospese.
- E' stato rimodulato il sistema per la determinazione delle sanzioni pecuniarie, ivi compresa la previsione di una percentuale minima rispetto all'importo oggetto della violazione.
- In ordine ai libretti di deposito al portatore, è stato ribadito il principio secondo il quale il saldo non può essere superiore ad € 12.500,00 ed è stata, altresì, sanzionata l'inosservanza dell'obbligo di adeguare il medesimo saldo entro i limiti di legge. In tal modo è stata colmata una grave lacuna della preesistente normativa antiriciclaggio la quale, pur disponendo già l'obbligo del saldo entro € 12.500,00, non prevedeva alcuna sanzione a carico dei trasgressori.

Vengono, infine, evidenziate le due misure introdotte per rendere più efficace la procedura sanzionatoria riguardante gli illeciti di natura amministrativa.

- La prima concerne la configurazione di un nuovo iter procedimentale più rispondente ai principi di snellimento e di economicità che, in piena rispondenza alla legge 689/81, prevede che gli organi istituzionalmente accertatori delle violazioni (Guardia di finanza, Ufficio italiano dei cambi, nonché le autorità di vigilanza di settore e le amministrazioni interessate) esaurite le attività di verifica e di controllo, contestino direttamente l'infrazione rilevata.
- La seconda riguarda l'introduzione dell'oblazione per alcune tipologie di illecito, in funzione della rilevante incidenza di infrazioni puramente formali o di entità modesta, generate da errori materiali o da *ignorantia legis*. Rimangono, naturalmente, escluse dalla possibilità di usufruire dell'oblazione le violazioni di particolare gravità che, se non adeguatamente sanzionate, potrebbero favorire il diffondersi di operazioni di riciclaggio.

4.2 INTERVENTI NEL COMPARTO DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI

- Il MEF ha emesso nel corso del 2003 n. 13 provvedimenti di cancellazione dall'elenco ex art. 106 D.Lgs. 385/93 degli intermediari che hanno perduto uno dei requisiti richiesti per l'iscrizione o si sono resi responsabili di gravi violazioni di legge.
- Sono stati, altresì, emessi n. 16 provvedimenti di cancellazione o di sospensione, dall'albo istituito con D.P.R. 28/07/2000, n. 287, dei mediatori creditizi che hanno perduto uno dei requisiti richiesti per l'iscrizione o si sono resi responsabili di gravi violazioni di legge.

4.3 L'ATTIVITA' INTERNAZIONALE

A. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha partecipato, in qualità di capo della delegazione italiana, ai lavori del GAFI (Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio) il cui mandato è stato esteso già dal 2001 al contrasto del finanziamento del terrorismo, basato sulle misure antiriciclaggio integrate da altre misure di carattere specifico.

In particolare:

- è stata approvata la revisione delle 40 raccomandazioni contro il riciclaggio di denaro e sono state adottate note interpretative per le 8 raccomandazioni speciali contro il finanziamento del terrorismo;
- è stata approvata, in accordo con il Fondo monetario internazionale e con la Banca Mondiale, la metodologia comune per valutare i Paesi in merito all'attuazione degli standard internazionali contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo;

B. Il MEF ha curato la preparazione della sessione dell'incontro ministeriale G7 di Dubai, dedicata alla discussione sul finanziamento del terrorismo. Inoltre, nell'ambito del semestre di presidenza italiana dell'UE, è stato organizzato e presieduto il secondo seminario sul finanziamento del terrorismo al quale hanno partecipato, oltre ai paesi membri ed ai paesi in via di adesione, anche i paesi del Golfo.

C. Il Ministero ha partecipato, insieme all'Ufficio italiano dei cambi e alla Guardia di finanza, al programma dell'UE di gemellaggio (PHARE- Twinning) con la Romania per l'adeguamento del sistema antiriciclaggio di questo paese agli standard europei e si è, inoltre, aggiudicato un programma analogo di gemellaggio con la Turchia che avrà durata biennale e sarà svolto sempre in collaborazione con l'Ufficio italiano dei cambi e la Guardia di finanza.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

RAPPORTI DEGLI ORGANI DI VIGILANZA

PAGINA BIANCA

U/C
UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI

VIA DELLE QUATTRO FONTANE, 123
00184 ROMA
TEL. 06/46631

SERVIZIO SEGRETERIA GENERALE

N. **30119**

DA CITARE NELLA RISPOSTA

ROMA. **21 aprile 2004**



Ministero dell'Economia e
Delle Finanze
Dipartimento del Tesoro
Direzione Valutario,
Antiriciclaggio e Antiusura
Ufficio IV - Via XX Settembre 97
00187 Roma

Oggetto: Relazione annuale sull'attività svolta dall'Ufficio Italiano dei Cambi in materia di antiriciclaggio, usura e intermediari finanziari - articolo 2, comma 2 del Decreto Legislativo del 26 agosto 1998 n.319.

Si trasmette la Relazione Annuale per il 2003 che l'Ufficio, come previsto dall'articolo 2, comma 2 del Decreto Legislativo del 26 agosto 1998 n.319, deve inviare a codesto Dicastero per illustrare i risultati dell'attività svolta in materia di antiriciclaggio, usura e intermediari finanziari.

Detta relazione è comprensiva anche delle informazioni in materia di segnalazioni di operazioni sospette e dalla stessa possono essere desunti gli elementi occorrenti per la predisposizione della relazione che codesto Ministero deve trasmettere al Parlamento ai sensi dell'articolo 2 della Legge del 5 luglio 1991 n.197.

Si porgono distinti saluti.

IL DIRETTORE GENERALE

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2003

PAGINA BIANCA

INDICE

1. PREMESSA. LE LINEE GENERALI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA.

2. ATTIVITÀ NORMATIVA

2.1 Il recepimento della seconda Direttiva “antiriciclaggio” dell’Unione Europea

2.1.1 Le novità principali della nuova disciplina

2.1.2 Le implicazioni per l’Ufficio Italiano dei Cambi

2.1.3 In particolare: il ruolo dei “liberi professionisti”

2.1.4 Le questioni che si pongono

2.1.5 Le linee della disciplina di attuazione

2.2 La disciplina in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali

2.3 Gli sviluppi della regolamentazione internazionale. Le nuove Raccomandazioni del GAFI

2.4 Le iniziative dell’Unione Europea

2.4.1 I lavori del Comitato di Contatto

2.4.2 La disciplina del trasferimento al seguito di denaro contante

2.5 I lavori per la riforma della Convenzione del Consiglio d’Europa sul riciclaggio

2.6 Le procedure di controllo per i Paesi non cooperativi

3. ATTIVITÀ IN MATERIA DI OPERAZIONI SOSPETTE

3.1 Premessa

3.2 Prima parte: l’attività dell’UIC come Unità di Informazione Finanziaria

3.1.1 L'analisi delle segnalazioni pervenute

3.1.2 Ripartizione delle segnalazioni in base alla categoria degli intermediari segnalanti

3.1.3 Connotazione territoriale delle segnalazioni pervenute

3.1.4 Motivi di sospetto e natura delle operazioni segnalate

3.1.5 Approfondimento delle segnalazioni e rapporti con altri organi nazionali

3.1.6 Attività internazionale e rapporti con le Unità di Informazione Finanziaria estere

3.3 Seconda parte: analisi sistematica delle segnalazioni

3.3.1 Il contrasto finanziario al terrorismo

3.3.2 Schemi operativi

3.3.3 Tipologie

3.3.3.1 Lo scudo fiscale

3.3.3.2 Operatività relativa a soggetti di nazionalità cinese

3.3.3.3 Commercio di autoveicoli

3.4 Appendice statistica

4. ATTIVITÀ IN MATERIA DI ANALISI DEI DATI AGGREGATI

4.1 Qualità dei dati, controlli e applicazioni

4.2 Analisi dei dati aggregati per l'individuazione dei comportamenti anomali

4.3 Analisi delle anomalie fra realtà demografico-economica e finanziaria della provincia di Latina

4.4 Progetto “Comely”

4.5 Rilevazione dei tassi effettivi globali medi ai sensi della legge n. 108 del 1996

5. ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

6. VIGILANZA ISPETTIVA NEI CONFRONTI DEGLI INTERMEDIARI ABILITATI

6.1 L'attività di vigilanza

6.2 La vigilanza nei confronti degli intermediari abilitati

6.2.1 I criteri seguiti per l'elaborazione del piano ispettivo

6.2.2 Gli interventi ispettivi

6.2.3 Gli esiti degli accertamenti

6.2.4 Altre attività

6.3 La vigilanza nei confronti delle società finanziarie

6.4 L'attività di collaborazione con le autorità giudiziarie ed investigative

7 ATTIVITA' IN MATERIA DI INTERMEDIARI FINANZIARI E AGENTI IN ATTIVITA' FINANZIARIA

8 ATTIVITA' IN MATERIA DI MEDIATORI CREDITIZI E OPERATORI IN ORO

9 ATTIVITA' IN MATERIA DI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI SANZIONATORI

9.1 Procedimenti in materia di intermediari finanziari

9.2 Procedimenti relativi alle violazioni previste dall'art. 3 del decreto legge 4 agosto 1990 n. 227

10. COLLABORAZIONE CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

11. CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

1. PREMESSA. LE LINEE GENERALI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA.

I compiti di approfondimento e analisi delle operazioni sospette e dei dati aggregati sono al centro dell'attività che l'Ufficio svolge, quale "Unità di Informazione Finanziaria" per l'Italia, per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del terrorismo internazionale sul piano finanziario.

La verifica dell'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio da parte degli intermediari costituisce l'oggetto dell'attività di vigilanza ispettiva.

Il recepimento della seconda Direttiva comunitaria "antiriciclaggio" (2001/97/CE), avvenuto con l'emanazione del D. Lgs. 20 febbraio 2004, n.56, ha comportato modifiche rilevanti del quadro normativo di riferimento. Significative sono le implicazioni per il completamento e il rafforzamento del sistema antiriciclaggio: viene ampliato l'ambito soggettivo di applicazione, vengono estesi i poteri esercitabili dall'Ufficio per le proprie funzioni di approfondimento e analisi finanziaria, l'apparato sanzionatorio è completato e reso più efficace.

I "pilastri" sui quali si fonda l'attività di prevenzione e contrasto sul piano finanziario restano la "collaborazione attiva" degli intermediari e degli altri soggetti tenuti alla segnalazione delle operazioni sospette, l'analisi finanziaria svolta per l'individuazione di fenomeni di riciclaggio, la collaborazione con altre autorità italiane e con le Unità di Informazione Finanziaria di altri paesi.

L'attività di analisi finanziaria svolta per l'individuazione di casi di riciclaggio si svolge anche per la rilevazione di attività riconducibili al finanziamento di organizzazioni terroristiche. Al riguardo, l'impegno dell'Ufficio, al pari di quello delle Unità di Informazione Finanziaria degli altri paesi, si mantiene intenso sin dal settembre del 2001. I risultati ottenuti vengono condivisi con le altre autorità interessate nell'ambito del Comitato di Sicurezza Finanziaria costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La "collaborazione attiva" prestata dagli intermediari attraverso la segnalazione di operazioni sospette e gli approfondimenti svolti dall'Ufficio si prestano all'individuazione anche di altre forme di attività criminali che abbiano riflessi sul piano finanziario. Da ultimo, l'Ufficio è impegnato a collaborare con l'Autorità Giudiziaria per la ricostruzione dei flussi finanziari connessi al "caso Parmalat".

L'attività internazionale dell'Ufficio, svolta attraverso la collaborazione con le omologhe autorità di altri paesi e la partecipazione ai lavori degli organismi internazionali competenti, si conferma strumento indispensabile per fronteggiare, sul piano normativo e operativo, fenomeni illeciti che, a loro volta, assumono articolazione transnazionale e si dispiegano nello scenario globalizzato.

Le attività di approfondimento e analisi per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio si integrano con le altre funzioni di controllo amministrativo esercitate dall'Ufficio

in materia di usura, intermediari finanziari, mediatori creditizi, operatori in oro. Particolarmente utili sono i rapporti che si instaurano tra le attività di controllo di settore, esercitate nei confronti dei soggetti iscritti negli elenchi ed albi tenuti dal Servizio Antiriciclaggio, e quelle più direttamente attinenti alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio. Le informazioni acquisite e costantemente aggiornate nel corso dei controlli e il formarsi di esperienze specifiche possono essere impiegate anche per l'individuazione e la comprensione di comportamenti finanziari anomali.

La presente Relazione, redatta ai sensi dell'art.2, comma 2, del Decreto Legislativo 26 agosto 1998, n.319, dà conto dei risultati raggiunti dall'Ufficio nello svolgimento delle proprie funzioni in materia di antiriciclaggio, usura e intermediari finanziari.

2. ATTIVITA' NORMATIVA

2.1 Il recepimento della seconda Direttiva “antiriciclaggio” dell’Unione Europea

Con il Decreto Legislativo 20 febbraio 2004, n. 56 viene assicurato il recepimento della seconda Direttiva “antiriciclaggio” n.2001/97/CE e, al contempo, vengono introdotte significative novità per l’ordinamento italiano.

Il D. Lgs. n.56 del 2004 si inserisce armonicamente nella regolamentazione antiriciclaggio di fonte internazionale, anche nella sua più recente evoluzione e costituisce il naturale sviluppo dell’ordinamento domestico in materia.

Sul piano internazionale, la disciplina comunitaria antiriciclaggio, contenuta soprattutto nella prima e nella seconda Direttiva in materia (n.91/308/CEE e n.2001/97/CE) e nella Decisione del Consiglio n.2000/642/GAI, manifesta tre linee di fondo: 1) l’estensione dell’ambito dei soggetti coinvolti, anche al di là del sistema finanziario; 2) una coerente estensione delle funzioni delle Unità di Informazione Finanziaria degli Stati membri; 3) lo sviluppo della collaborazione internazionale tra le UIF.

Le Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale – GAFI sono state riformate nel giugno del 2003. Esse esprimono ora indicazioni in tutto coerenti con quelle comunitarie. E’ stata indicata la necessità di estendere il novero dei soggetti destinatari delle misure antiriciclaggio, proprio sulla scorta della seconda Direttiva dell’Unione Europea; inoltre, si è proceduto ad un significativo aggiornamento del contenuto degli obblighi antiriciclaggio, organicamente ispirati ai principi della conoscenza della clientela e della *due diligence* nelle valutazioni; ancora, sono state precisate e rafforzate le indicazioni relative all’attività delle Unità di Informazione Finanziaria e all’esercizio della vigilanza “di settore” sui soggetti destinatari, in chiave di prevenzione del riciclaggio e del terrorismo.

Quanto alla normativa domestica, va osservato anzitutto che il D. Lgs. n. 56/2004 riprende la disciplina antiriciclaggio degli operatori non finanziari, già contenuta nel D. Lgs. n.374 del 1999. La mancata adozione dei regolamenti attuativi di quest’ultimo provvedimento legislativo ha sinora impedito la concreta applicazione delle misure antiriciclaggio al di fuori del settore finanziario. La materia verrà ora disciplinata nei regolamenti previsti dal D. Lgs. n.56 del 2004, che consentiranno all’ordinamento italiano di adeguarsi agli obblighi comunitari e di porsi in linea con quelli degli altri paesi membri dell’Unione Europea e aderenti al GAFI.

Al di là della definizione della disciplina antiriciclaggio applicabile agli operatori non finanziari, le norme contenute nel decreto legislativo in esame costituiscono un coerente sviluppo della regolamentazione antiriciclaggio nazionale e, in essa, delle funzioni dell’Ufficio.

2.1.1 Le novità principali della nuova disciplina

- L'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione

Il D. Lgs. n.56 del 2004 estende e adegua anzitutto l'ambito dei soggetti destinatari della disciplina antiriciclaggio, secondo due linee di fondo: quanto agli intermediari finanziari, vengono aggiornati i riferimenti tenendo conto dell'evoluzione della regolamentazione dal 1991 ad oggi (sono menzionati, tra gli altri, gli istituti di moneta elettronica, le SIM, le SICAV, le SGR); quanto alle imprese non finanziarie, oltre al rinvio ai soggetti già indicati nel D. Lgs. n.374 del 1999, il novero si estende alle società di revisione contabile e ai "professionisti legali" (commercialisti, ragionieri, avvocati, notai, consulenti del lavoro).

L'applicazione degli obblighi antiriciclaggio agli "uffici della pubblica amministrazione", prevista nella Legge n.197 del 1991, ha sollevato notevoli problemi applicativi, derivanti soprattutto dalla difficoltà di individuare con precisione l'ambito rilevante e dall'incongruenza, in taluni casi, di estendere indiscriminatamente all'intero settore pubblico tutte le misure antiriciclaggio. La soluzione individuata nello schema di provvedimento riflette l'elaborazione interpretativa maturata di recente, anche attraverso pareri resi dall'Ufficio: solo i soggetti che effettuano operazioni di movimentazione di denaro, individuati nelle società di riscossione dei tributi, devono procedere alle incombenze dell'identificazione della registrazione; viceversa, tutti gli uffici pubblici possono utilmente segnalare le operazioni sospette, qualora se ne presentino nel corso della propria attività.

- L'ambito oggettivo: l'adeguamento degli obblighi

Per tutti i soggetti individuati come destinatari, il D. Lgs. n.56 del 2004 rende applicabili gli obblighi antiriciclaggio già previsti nella Legge n.197 del 1991. Questi, tuttavia, determinati avendo riguardo all'attività delle banche e degli altri intermediari, non si attagliano alle eterogenee caratteristiche delle molteplici categorie di soggetti ora individuati. D'altronde, la commisurazione degli obblighi ai diversi destinatari non viene effettuata nello stesso decreto legislativo: esigenze di adattamento, flessibilità e possibilità di aggiornamento hanno reso necessario rimettere ad appositi regolamenti ministeriali la disciplina di dettaglio, "avendo riguardo alle peculiarità operative dei soggetti obbligati e all'esigenza di contenere gli oneri gravanti sui medesimi". Le materie interessate sono le misure di identificazione e conservazione delle informazioni (art.3, comma 2) e di segnalazione delle operazioni sospette da parte dei "professionisti legali" (art.8, comma 4).

- Il completamento dell'apparato sanzionatorio, sostanziale e procedurale

Secondo le indicazioni contenute nella Direttiva e nella disciplina di delega, il D. Lgs. n.56 del 2004 riempie significative lacune nel sistema sanzionatorio previgente, introducendo sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione di numerose disposizioni antiriciclaggio. In particolare, vengono sanzionate le violazioni degli obblighi di fornire le

informazioni richieste per lo svolgimento degli approfondimenti, di segnalare dati relativi alla propria operatività, di non eseguire le operazioni sospette sospese con provvedimento dell'Ufficio Italiano dei Cambi.

Anche la disciplina del procedimento sanzionatorio amministrativo viene adeguata: è prevista, in via generale, l'applicazione dei principi e delle regole della Legge n.689 del 1981 (secondo cui, in particolare, il procedimento viene avviato dall'autorità che effettua l'accertamento), con alcuni adeguamenti necessari per tenere conto di circostanze peculiari. Soprattutto, per l'applicazione delle sanzioni già previste dalla Legge n.197 del 1991 è stabilito che l'accertamento e la relativa contestazione spettino alle "autorità di vigilanza di settore, alle amministrazioni interessate, all'UIC e alla Guardia di Finanza" (art.6, comma 7).

E' inoltre prevista la facoltà di oblazione, con l'esclusione degli illeciti di maggiore gravità, anche con intenti deflattivi dell'attività istruttoria.

2.1.2 Le implicazioni per l'Ufficio Italiano dei Cambi

- L'attività normativa

Nel D. Lgs. n.56 del 2004 sono attribuite all'Ufficio competenze di natura normativa. Vengono in rilievo due livelli distinti e complementari: da una parte, il ruolo consultivo esercitato attraverso la formulazione di pareri per l'adozione dei regolamenti ministeriali previsti in materia di obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette; d'altra parte, la facoltà di adottare "disposizioni applicative" per fornire istruzioni idonee all'esecuzione degli obblighi posti dalle fonti legislative e regolamentari (tale facoltà potrà essere esercitata, in particolare, per la definizione di modalità e strumenti per l'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette da parte dei soggetti appartenenti alle molteplici categorie coinvolte).

- L'ampliamento delle segnalazioni e degli strumenti di approfondimento

Assieme al novero dei soggetti tenuti a segnalare le operazioni sospette, si estende anche l'ambito potenziale degli approfondimenti che l'Ufficio è chiamato a svolgere per l'individuazione del riciclaggio sul piano finanziario. Conseguentemente, vengono adeguati gli strumenti informativi disponibili.

Anzitutto, attraverso opportuni emendamenti all'art.3, comma 4, lett.c), della Legge n.197 del 1991, viene chiarito che l'Ufficio, per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, può acquisire informazioni presso tutti i "soggetti tenuti alle segnalazioni", anche diversi da quelli dai quali, di volta in volta, provengono le segnalazioni oggetto di approfondimento (nella versione precedente, la norma citata recitava: "L'Ufficio italiano dei cambi può acquisire ulteriori dati e informazioni presso i soggetti di cui all'articolo 4 *in ordine alle segnalazioni trasmesse*").

Inoltre, al di fuori dei casi appena richiamati, nell'art.8, comma 6, del Decreto Legislativo è stabilito che l'Ufficio, "per lo svolgimento di approfondimenti sul piano finanziario", può acquisire dati, notizie e documenti presso i soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio. Tale disposizione consentirà all'Ufficio di procedere ad approfondimenti nei casi in cui, in base a informazioni qualificate, possano individuarsi fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo internazionale (vengono in rilievo, in particolare, le informazioni trasmesse dalle autorità inquirenti e dalle UIF di altri paesi).

- I compiti nel procedimento sanzionatorio

Al riguardo, vengono in rilievo due profili distinti. Da un lato, l'ampliamento delle fattispecie accompagnate da sanzione amministrativa comporterà l'aumento delle incombenze connesse all'accertamento degli illeciti che l'Ufficio potrà riscontrare nello svolgimento della propria attività (ad esempio, violazione degli obblighi informativi e di segnalazione). D'altro lato, tenendo conto dell'esperienza sin qui maturata, che ha mostrato la necessità di coordinare il procedimento sanzionatorio per le violazioni dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette con l'attività di approfondimento delle omesse segnalazioni, viene previsto che i verbali di accertamento di tali violazioni siano trasmessi all'Ufficio che, oltre a svolgere i necessari approfondimenti sulle operazioni, fornisce un parere al Ministero dell'Economia e delle Finanze, presso il quale si svolge il procedimento sanzionatorio.

- Rapporti con altre autorità

Nel D. Lgs. n.56 del 2004 vengono inoltre riordinate e sviluppate le forme di collaborazione tra l'Ufficio e altre autorità, necessarie per assicurare, specie attraverso lo scambio di informazioni, la massima efficacia dei compiti di approfondimento finanziario. In particolare, è previsto che l'Ufficio scambi informazioni e collabori con le autorità di vigilanza di settore e con le UIF di altri paesi; che le "amministrazioni interessate", ivi compresi gli organismi di categoria dei liberi professionisti coinvolti, forniscano all'Ufficio le informazioni e le altre forme di collaborazione richieste; che tutte tali autorità informino l'Ufficio delle ipotesi di omissione delle segnalazioni di operazioni sospette rilevate nel corso dell'attività di rispettiva competenza.

- Il riconoscimento dei "protocolli d'intesa" con le altre UIF e della "capacità" internazionale dell'Ufficio

La prassi delle UIF di definire "Memoranda of Understanding" per regolare la collaborazione reciproca in base alle rispettive norme nazionali, da tempo consolidata e sancita dagli organismi internazionali competenti, viene ora riconosciuta nel provvedimento in discussione. Nell'art.5, comma 2, dello schema, infatti, è previsto che l'Ufficio possa "scambiare informazioni e collaborare" con le proprie controparti estere, "anche a seguito di protocolli d'intesa".

2.1.3 In particolare: il ruolo dei “liberi professionisti”

L'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina antiriciclaggio agli avvocati, ai notai, ai commercialisti e ad altri liberi professionisti costituisce, forse, la principale novità della nuova disciplina, densa di implicazioni normative e operative.

La seconda Direttiva “antiriciclaggio” dell'Unione Europea non è, al riguardo, un provvedimento isolato. L'attenzione verso il ruolo dei “professionisti legali” nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio risale, in linea di massima, alla metà degli anni '90 del secolo scorso. Nel documento adottato dal GAFI il 1° febbraio 2001 all'esito dell'“esercizio” annuale sulle tipologie di riciclaggio, si rivolge specifica attenzione agli avvocati, ai commercialisti, ai notai e ad altri professionisti: a fronte della crescente complessità delle attività di riciclaggio, è frequente l'intervento di tali professionisti in veste di consulenti, veri e propri “gatekeepers” per l'accesso a schemi efficaci di dissimulazione nei mercati; l'intervento si esplica di frequente attraverso la costituzione di strutture societarie, la consulenza finanziaria e tributaria, la compravendita di beni.

Anche il “Comitato di Contatto” istituito presso la Commissione Europea ai sensi dell'art.13 della prima Direttiva antiriciclaggio, nella prospettiva della riforma e dell'estensione della disciplina comunitaria, ha rivolto attenzione al ruolo dei professionisti legali, soffermandosi in particolare sul rapporto tra doveri di *disclosure* e vincoli di riservatezza professionale, ricercando gli estremi di un appropriato compromesso successivamente riflesso nella seconda Direttiva del 2001.

All'esito degli approfondimenti svolti e dell'esperienza maturata sul piano internazionale e nei singoli paesi, norme specifiche per il coinvolgimento dei professionisti legali nel sistema antiriciclaggio sono state introdotte nella seconda Direttiva comunitaria n.2001/97/CE e, sulla scorta di questa, nella nuova versione delle Quaranta Raccomandazioni del GAFI, come già rilevato.

Tre considerazioni preliminari devono essere svolte: 1) l'attenzione si appunta sull'attività di “consulenza d'affari”, non certo sull'attività di assistenza in giudizio e sulla connessa consulenza; 2) i professionisti legali, al pari degli altri soggetti coinvolti nel sistema antiriciclaggio, vengono chiamati a collaborare attivamente per la rilevazione di casi di riciclaggio; 3) l'applicazione delle misure antiriciclaggio, sebbene non ne possano essere ignorati gli oneri, costituisce un'opportunità: ne risentono positivamente, soprattutto, la conoscenza della clientela, la capacità di prevenire rischi di coinvolgimento in attività illegali, la reputazione.

Le norme della Direttiva e dello schema di decreto legislativo prevedono, con alcune differenze derivanti dalle scelte compiute per il recepimento, due livelli di “filtro” per discriminare l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio ai professionisti legali. Anzitutto, il coinvolgimento di tali professionisti è limitato in relazione all'attività svolta: rileva solo il compimento delle operazioni espressamente indicate nell'art.2-bis della Direttiva e nell'art.2 del D. Lgs. n.56 del 2004 (si tratta, in buona sostanza, di attività di assistenza societaria,

finanziaria, immobiliare). Inoltre, pur con tale oggettiva limitazione, nell'art.6, comma 3, della Direttiva e nell'art.2, comma 3, del D. Lgs. n.56 del 2004 è prevista l'esclusione dell'applicazione ai professionisti legali dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette in relazione ad attività di consulenza o di patrocinio connesse a procedimenti giudiziari.

La Direttiva, inoltre, prevede la facoltà per gli Stati membri di interporre "organismi adeguati di autoregolamentazione" tra i professionisti e l'Unità di Informazione Finanziaria nella segnalazione delle operazioni sospette. Il decreto legislativo non ha accolto tale facoltà, per ragioni di efficienza e speditezza, tenendo anche conto che le esigenze di riservatezza e di tutela dei segnalanti sono ampiamente tutelate nella regolamentazione antiriciclaggio italiana.

Per altro verso, il D. Lgs. n.56 del 2004 assegna compiti assai estesi e significativi agli organismi rappresentativi delle diverse categorie di professionisti legali. Essi sono in primo luogo chiamati a fornire parere al Ministro dell'Economia e delle Finanze per l'adozione delle norme attuative in materia di identificazione, conservazione documentale e segnalazione delle operazioni sospette. Analogo parere viene reso anche all'Ufficio Italiano dei Cambi in sede di formulazione delle citate disposizioni applicative. Inoltre, gli organismi di categoria sono equiparati alle altre autorità nella previsione di forme di scambio informativo con l'Ufficio, con particolare riferimento alla segnalazione di ipotesi di omissione delle segnalazioni di operazioni sospette.

Infine, non può essere ignorata, nell'applicazione delle misure antiriciclaggio ai professionisti legali, la delicatezza del rapporto con i propri clienti. Al riguardo, vale la pena richiamare due brevi spunti: a) fermi restando i "filtri" che, come si è detto, discriminano l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio ai professionisti legali salvaguardando l'esercizio del diritto alla difesa in giudizio, il dovere di segnalazione prevale sul dovere di segreto professionale; ad ogni modo, la segnalazione e il suo contenuto sono protetti dalla massima riservatezza nel corso dei successivi approfondimenti e da rigorose limitazioni circa le possibilità di utilizzo (limitate a quelle sole previste dalla Legge n.197 del 1991); b) è impossibile mettere a parte i clienti interessati dell'avvenuta effettuazione delle segnalazioni: nell'art.3, comma 8, della Legge n.197 del 1991, infatti, è fatto divieto a chiunque di dare comunicazione delle segnalazioni al di fuori dei casi previsti nello stesso art.3.

Vi è la necessità di assicurare il coinvolgimento attivo dei soggetti appartenenti alle nuove categorie di destinatari della disciplina (anche attraverso l'ausilio fondamentale degli enti e delle organizzazioni rappresentative); deve essere favorita la consapevolezza del contenuto e delle ragioni della normativa antiriciclaggio; il maturare di un'adesione convinta al sistema costituisce condizione indispensabile per il suo stesso efficiente funzionamento.

2.1.4 Le questioni che si pongono

La necessità, da un lato, di assicurare il recepimento di specifiche disposizioni comunitarie e, dall'altro lato, di integrare e modificare norme già in vigore ha reso inevitabile, nel D. Lgs. n.56 del 2004 l'adozione di una tecnica normativa basata soprattutto su interventi

di “novellazione”, riscrittura di parti di disposizioni vigenti, inserimento di emendamenti e abrogazioni mirati. La disciplina applicabile risulta dunque dall’esame combinato di molteplici testi, succedutisi e modificati nel tempo, e, in conseguenza, non è sempre di facile lettura e applicazione.

Si rende opportuno procedere al consolidamento delle norme in materia di antiriciclaggio, stratificatesi nell’arco di più di un decennio e spesso caratterizzate da mancanza di coordinamento reciproco e difetti di aggiornamento, in un testo unico di riordino. L’emanazione di tale testo unico è del resto prevista nella stessa disciplina di delega per il recepimento della seconda Direttiva “antiriciclaggio”.

Per altro verso, va sottolineato che la disciplina contenuta nel decreto legislativo non sarà “autoapplicabile”, ovvero non produrrà effetti immediati per i destinatari sino all’adozione dei regolamenti attuativi. Questi ultimi sono indispensabili anche per adeguare le norme vigenti, concepite per applicarsi alle banche e agli altri intermediari, a soggetti esercenti attività diverse e tra loro eterogenee.

2.1.5 Le linee della disciplina di attuazione

Le disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 56 del 2004, come si è detto, dovranno essere specificate attraverso l’adozione di regolamenti applicativi. Essi attengono alla definizione del contenuto e delle modalità degli obblighi di identificazione e registrazione, all’indicazione delle modalità per l’abilitazione degli intermediari ad effettuare operazioni in contanti di importo superiore a 12.500 euro, alla definizione di criteri per la segnalazione delle operazioni sospette da parte dei liberi professionisti.

Inoltre, l’Ufficio potrà adottare disposizioni applicative per la più puntuale definizione di aspetti tecnici.

Attraverso i regolamenti attuativi si renderà possibile, anzitutto, riordinare, razionalizzare e aggiornare le disposizioni di rango secondario emanate a partire dal 1991, tenendo anche conto delle interpretazioni elaborate negli anni successivi per assicurare la costante applicazione delle norme nel contesto in evoluzione. Dovrà essere assicurato l’opportuno adattamento degli obblighi antiriciclaggio, previsti nella normativa vigente con riguardo alle banche e agli altri intermediari, per renderli applicabili a molteplici categorie di destinatari esercenti attività eterogenee.

Al contempo, gli adempimenti devono essere definiti in termini di massima semplificazione, anche per esigenze di contenimento degli oneri, specie tenendo conto delle possibilità di snellimento delle modalità di identificazione e conservazione dei dati, assicurando la necessaria sicurezza e affidabilità delle informazioni. Come previsto nello stesso Decreto Legislativo, bisogna conferire rilievo all’appartenenza a gruppi degli intermediari destinatari della normativa.

La disciplina dovrà anche avere riguardo ai principi e alle indicazioni formulati nei principali provvedimenti di fonte internazionale (in primo luogo, le nuove Raccomandazioni adottate dal GAFI nel 2003), tra cui vanno sottolineati la necessità della valutazione del profilo di “rischio” delle controparti, di criteri di conoscenza della clientela attraverso lo svolgimento di attività di “due diligence”, l’appropriata individuazione dell’effettivo titolare degli interessi economici coinvolti.

2.2 La disciplina in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali

Con il Provvedimento della Banca d’Italia del 25 luglio 2003, emanato sentito l’Ufficio per la parte riguardante gli intermediari iscritti nell’elenco generale di cui all’art.106 del Testo Unico Bancario, è stata completata la disciplina in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali, sulla base di quanto previsto nel Titolo VI del Testo Unico bancario e nella Deliberazione del CICR del 4 marzo 2003.

Tale disciplina si applica direttamente, oltre che agli intermediari vigilati dalla Banca d’Italia, agli intermediari finanziari iscritti nell’Elenco generale tenuto dall’Ufficio. Essa, inoltre, si applica, “in quanto compatibile”, ai soggetti iscritti nelle diverse sezioni dell’Elenco generale (ovvero ai soggetti che svolgono attività finanziaria non nei confronti del pubblico, ai confidi, ai cambiavalute, alle casse peota) nonché ai mediatori creditizi iscritti nell’Albo previsto dall’art.16 della Legge 7 marzo 1996, n.108.

L’Ufficio, tenendo conto delle peculiarità connesse all’attività svolta dai soggetti in considerazione, può specificare indicazioni circa la “compatibilità” con essi delle disposizioni in materia di trasparenza.

2.3 Gli sviluppi della regolamentazione internazionale. Le nuove Raccomandazioni del GAFI

Nel giugno del 2003 il GAFI ha approvato una nuova versione delle Quaranta Raccomandazioni, adottate nel 1990 e già oggetto di revisione nel 1996. Le Raccomandazioni del GAFI costituiscono la fonte internazionale di rilievo principale per l’indicazione degli “standard” da applicare negli ordinamenti statuali e nell’attività operativa delle autorità competenti. Sulla base di tali “standard” il GAFI svolge iniziative di valutazione dei sistemi nazionali per verificarne l’adeguatezza. Va sottolineato che nell’ottobre del 2001 il GAFI ha formulato otto Raccomandazioni “speciali” per il contrasto del terrorismo internazionale, avendo particolare riguardo alle implicazioni sul piano finanziario.

- Disposizioni di rilievo penale

Le novità introdotte per la configurazione del reato di riciclaggio e la disciplina di aspetti di rilievo penale (Raccomandazioni da n.1 a n.3) non comportano, in via di massima,

implicazioni per le materie, di natura amministrativo – finanziaria, alle quali si rivolgono le funzioni dell'Ufficio. Nondimeno, occorre osservare che il richiamo alla necessità di estendere la responsabilità per riciclaggio anche alle persone giuridiche, contenuto nella Raccomandazione n.2, lett.b), sulla scorta di quanto già previsto in alcune recenti disposizioni comunitarie e in altre fonti internazionali, richiederebbe opportune modifiche alla legislazione italiana che, nonostante la recente disciplina della responsabilità da reato dei soggetti diversi dalle persone fisiche (cfr. il D. Lgs. n.231 del 2001), non prevede forme di responsabilità per le persone giuridiche derivante da fatti di riciclaggio ad esse riconducibili.

- Identificazione e "due diligence"

Le nuove disposizioni del GAFI in materia di identificazione della clientela (Raccomandazioni n.5 e seguenti), invece, contengono spunti di notevole portata innovativa.

Anzitutto, l'identificazione della clientela viene espressamente configurata nella Raccomandazione n.5 quale parte di un'attività di "due diligence" da svolgersi dagli intermediari nei confronti della clientela (nonché dei terzi "beneficial owners"). Tale attività, muovendo dall'identificazione, è indispensabile per assicurare l'adeguata conoscenza dei clienti ed è propedeutica anche all'individuazione delle operazioni di natura sospetta.

Una delle novità di maggiore momento per il sistema italiano è costituita dalla necessità di applicare le misure di "due diligence" in funzione del rischio ("on a risk sensitive basis"), come previsto dalla Raccomandazione n.5. Tale principio presuppone l'applicazione graduale dei presidi di identificazione, la cui procedura deve essere modulata in funzione della stima del rischio da effettuarsi avendo riguardo alle caratteristiche della clientela e dell'attività di questa. Inoltre è specificamente stabilita la necessità di prevedere forme più intense di "due diligence" per i casi di maggiore rischio e la possibilità, per converso, di applicare procedure semplificate nelle ipotesi di rischio più basso. Tutto ciò presuppone che le "autorità competenti" formulino specifiche "guidelines".

Ugualmente innovative per la disciplina antiriciclaggio italiana sono le disposizioni, ora contenute nelle Raccomandazioni n.6 e n.7, che indicano misure speciali di "due diligence" per i rapporti con soggetti "politicamente esposti" e per i rapporti internazionali di corrispondenza con altri intermediari (nella Raccomandazione n.18, inoltre, si prevedono misure per limitare l'operatività delle cosiddette "shell bank", prive di insediamenti fisici in qualsivoglia paese).

- Attività non finanziarie

Le nuove Raccomandazioni contengono l'individuazione di imprese e professioni non finanziarie alle quali è necessario estendere l'applicazione delle misure antiriciclaggio (cfr., soprattutto, le Raccomandazioni n.12, n.16 e n.24). Al riguardo, le indicazioni del GAFI riflettono quelle contenute nelle Direttive dell'Unione Europea.

- Caratteristiche delle attività di vigilanza di settore

Nelle nuove Raccomandazioni il GAFI indica con precisione il ruolo dell'attività di vigilanza di settore nella prospettiva del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e ne individua le caratteristiche essenziali e le finalità che devono essere perseguite (cfr. Raccomandazioni n.23 e n.24). Vengono distinti tre ambiti.

- 1) Banche e altri intermediari destinatari dei "core principles" emanati dalle organizzazioni internazionali competenti in materia di vigilanza bancaria e finanziaria¹. Si tratta degli intermediari sottoposti a forme di vera e propria vigilanza di settore in chiave di stabilità, sana e prudente gestione, trasparenza e correttezza; per essi, la vigilanza di settore rileva anche a fini antiriciclaggio e "deve svolgersi in maniera analoga per le finalità di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo".
In Italia, il regime della vigilanza in questione, affidata alle autorità di settore e allo stesso Ufficio, appare coerente con l'impostazione del GAFI.
- 2) Altri intermediari finanziari, diversi da quelli vigilati con finalità sistemiche e prudenziali. Tali intermediari, secondo il GAFI, devono essere "sottoposti a vigilanza o controllo con finalità antiriciclaggio, avendo riguardo ai rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo nei rispettivi settori". In Italia, rientrano tra tali soggetti gli intermediari iscritti nell'Elenco generale tenuto dall'Ufficio. Del resto, il GAFI fa esplicito riferimento agli intermediari esercenti attività di "money transfer" o di cambiavalute, precisando che essi "dovrebbero essere sottoposti a licenza o registrazione ed essere soggetti a sistemi efficaci per il monitoraggio e la verifica del rispetto dei requisiti per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo".
Dunque, l'accento viene posto sulle finalità di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo da perseguire nell'esercizio dei controlli sui soggetti iscritti in albi o elenchi tenuti dall'Ufficio, prevalenti, nella prospettiva del GAFI, rispetto agli obiettivi tipici della vigilanza di settore (stabilità, sana e prudente gestione, trasparenza, etc.).
- 3) Imprese e professioni non finanziarie. Anche in tal caso, i controlli devono essere rivolti al perseguimento di obiettivi di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, attraverso la verifica dell'osservanza dei relativi adempimenti.

Le novità introdotte dalle nuove Quaranta Raccomandazioni inducono sviluppi corrispondenti nell'attività normativa di altri organismi internazionali.

2.4 Le iniziative dell'Unione Europea

¹ Come precisato nel "Glossario" allegato alle Quaranta Raccomandazioni, si tratta dei "Core Principles for Effective Banking Supervision" adottate dal Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria, degli "Objectives and Principles for Securities Regulation" emanati dalla IOSCO (International Organization of Securities Commissions) e degli "Insurance Supervisory Principles" formulati dalla IAIS (International Association of Insurance Supervisors).

2.4.1 I lavori del Comitato di Contatto

La Commissione Europea e gli Stati membri, rappresentati nel Comitato di Contatto previsto dall'art.13 della Direttiva n.91/308/CEE, hanno avviato una riflessione volta a individuare spunti e materie per la riforma e l'aggiornamento della disciplina comunitaria antiriciclaggio, nel segno di un ulteriore ampliamento dell'ambito delle misure armonizzate. Potrà essere presentata entro breve tempo la proposta per una terza direttiva dell'Unione Europea in materia.

Tra gli argomenti oggetto di discussione, oltre alle materie da ultimo disciplinate nelle Quaranta Raccomandazioni del GAFI, figura anche la possibile introduzione di misure armonizzate rivolte a limitare e monitorare l'impiego di denaro contante all'interno degli Stati membri, cui viene ascritto un rischio elevato di riciclaggio. La regolamentazione vigente in Italia, come noto, è sul punto particolarmente avanzata e consolidata.

2.4.2 La disciplina del trasferimento al seguito di denaro contante

La Commissione Europea ha presentato una proposta di regolamento "relativo alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale", discussa nell'ambito di un gruppo di lavoro composto dalle amministrazioni doganali, rivolta alla introduzione di misure per la rilevazione e il monitoraggio del trasferimento al seguito di denaro contante attraverso la frontiera esterna della Comunità.

Le disposizioni contenute nella proposta di regolamento prevedono, in particolare, l'obbligo per ogni persona fisica che entra o esce dalla Comunità trasportando una somma pari o superiore a quindicimila euro, di dichiarare il trasferimento all'autorità doganale. Qualora vi siano elementi che lascino sospettare che il trasferimento sia connesso ad attività di riciclaggio, è previsto che la dichiarazione sia trasmessa alle autorità competenti dello Stato membro attraverso il quale il dichiarante è entrato o uscito dalla Comunità. Negli stessi casi, la dichiarazione è inoltre trasmessa alla Unità di Informazione Finanziaria dello Stato membro attraverso cui il dichiarante è entrato o uscito dalla Comunità.

La disciplina vigente in Italia, contenuta nel Decreto - Legge n.167 del 1990, convertito dalla Legge n.227 del 1990 e da ultimo modificato dal D. Lgs. n.125 del 1997, prevede l'obbligo di dichiarare il trasferimento al seguito, da e per l'estero, di "denaro, titoli e valori mobiliari". Le dichiarazioni, indirizzate all'Ufficio, sono da questo utilizzate nello svolgimento delle proprie funzioni di prevenzione e contrasto sul piano finanziario del riciclaggio e del terrorismo internazionale, nonché per gli altri scopi istituzionali. Tali dichiarazioni, inoltre, vengono trasmesse all'amministrazione finanziaria che le utilizza per i propri fini istituzionali.

Nonostante la disciplina comunitaria in corso di predisposizione introduca misure armonizzate sinora assenti nell'ordinamento dell'Unione Europea e in quello della maggior parte degli Stati membri, essa, in virtù dell'efficacia diretta dello strumento regolamentare e in

riciclaggio e del terrorismo sul piano finanziario. Rilevo centrale assume, nei lavori preparatori, la formulazione di indicazioni attinenti alle Unità di Informazione Finanziaria, con riguardo all'attività e alle forme di collaborazione tra esse sul piano internazionale.

2.6 Le procedure di controllo per i Paesi non cooperativi

Il GAFI, nell'ambito dell'attività volta alla diffusione delle misure antiriciclaggio al di fuori dei Paesi membri, ha enucleato 25 criteri che permettono di valutare la capacità di cooperazione di uno Stato nella lotta al riciclaggio, partendo dai principi contenuti nelle Quaranta Raccomandazioni.

Sulla base di tali criteri, il GAFI, nel febbraio del 2000, ha approvato una prima *black list* di Paesi giudicati "non cooperativi" (*non cooperative countries and territories* - NCCTs) in quanto presentano nel proprio ordinamento lacune rilevanti rispetto ai 25 criteri individuati.

I Paesi inseriti nella *black list* sono stati seguiti, nel loro processo di adeguamento dei rispettivi ordinamenti interni alle prescrizioni antiriciclaggio da *Review Groups* composti da esperti del GAFI. L'Ufficio è stato chiamato a presiedere il *Review Group on Africa and Middle East* e, nel 2003, ha concluso positivamente le procedure di *assessment* per Israele e Libano che hanno avuto come risultato la cancellazione di questi due paesi dalla *black list* del GAFI.

Il *Review Group* ha portato a compimento anche l'azione di controllo e monitoraggio per l'Egitto, Paese che è stato cancellato dalla *black list* in occasione della riunione plenaria del GAFI che si è tenuta a Parigi nel febbraio 2004.

3. ATTIVITA' IN MATERIA DI OPERAZIONI SOSPETTE

3.1 Premessa

Nella veste di Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, l'Ufficio riceve e approfondisce le segnalazioni di operazioni sospette e collabora con le UIF di altri Stati in ottemperanza delle disposizioni che regolano lo scambio di informazioni sul piano internazionale. L'Ufficio è membro del Gruppo Egmont, organismo informale nel quale sono rappresentate circa 80 Unità di Informazione Finanziaria. Partecipa, inoltre, ai lavori del GAFI.

Si indicano, di seguito, alcuni dettagli analitici sulle segnalazioni ricevute e sulle tendenze in atto nelle prassi di riciclaggio; in particolare, si avrà riguardo, oltre che alla quantità delle segnalazioni:

- alla distribuzione territoriale in base all'area di provenienza;
- alle categorie di intermediari segnalanti;
- alla natura delle operazioni segnalate;
- ai fattori di anomalia e ai motivi di sospetto evidenziati dagli intermediari;
- alle metodologie dell'analisi finanziaria applicate per l'approfondimento delle segnalazioni, con l'indicazione degli schemi di comportamento che emergono dall'osservazione di operatività ricorrenti.

Con riguardo al contrasto finanziario del terrorismo internazionale – per il quale, come si è ricordato, sono applicabili gli strumenti della collaborazione attiva e dell'analisi finanziaria – nel corso del 2003 l'Ufficio ha ricevuto 321 segnalazioni, che portano a 1.778 il totale di quelle ricevute a partire dal mese di ottobre 2001, data di inizio della nuova operatività. Tutte le segnalazioni pervenute su possibili casi di finanziamento del terrorismo sono state approfondite e trasmesse ai competenti organi investigativi.

In ottemperanza alle disposizioni dettate dai regolamenti comunitari ed in attuazione delle istruzioni emanate in tal senso dall'Ufficio, gli intermediari hanno adottato misure di congelamento nei confronti dei soggetti indicati nei regolamenti stessi, dandone al contempo la dovuta comunicazione. In materia analoga, concernente i vincoli di embargo e congelamento relativi alla ex Repubblica dell'Iraq, nell'aprile 2003 l'Ufficio ha invitato le banche e gli altri intermediari finanziari a segnalare le misure applicate. L'Ufficio, inoltre, è membro del Comitato di Sicurezza Finanziaria che, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sviluppa e coordina l'impegno delle autorità coinvolte nel contrasto del terrorismo internazionale.

Verranno di seguito illustrate le forme di collaborazione intrattenute dall'Ufficio con altre autorità. Il rapporto con le Autorità di vigilanza di settore, in particolare con la Banca d'Italia, si mantiene stretto e proficuo; la collaborazione con le autorità inquirenti fornisce buoni risultati e, sebbene vi siano ancora margini di sviluppo, il flusso di informazioni di ritorno dagli organismi investigativi è sensibilmente migliorato, indicando, peraltro, il significativo contributo fornito dalle segnalazioni all'attività investigativa.

Rimane intensa l'attività di collaborazione che l'Ufficio svolge nei confronti sia dell'Autorità Giudiziaria nazionale che delle omologhe agenzie antiriciclaggio di altri Paesi: in costante crescita sono i flussi informativi che ne traggono origine.

Le recenti riforme introdotte dal D. Lgs. n.56 del 2004, incrementando l'ampiezza e l'efficacia degli strumenti disponibili, potranno esercitare effetti positivi sulle attività in considerazione.

Proprio nella prospettiva dell'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette (per il quale si renderà necessario tenere conto della diversa natura dei soggetti coinvolti), l'Ufficio ha provveduto alla formulazione di indicazioni specifiche rivolte agli operatori del settore di *money transfer*.

3.2 Prima Parte. L'attività svolta dall'Ufficio

3.2.1 L'analisi delle segnalazioni pervenute.

Nel corso del 2003 sono pervenute all'Ufficio oltre 5.200 segnalazioni di operazioni sospette.

Complessivamente, nei sei anni di attività come agenzia antiriciclaggio, ossia dal settembre 1997 al dicembre 2003, l'Ufficio ha ricevuto 30.858 segnalazioni.

Tabella n. 1 Flussi di segnalazioni	Pervenute all'UIC	Unigold	Terrorismo	Totale pervenute	Trasmesse a DIA e NSPV*
I anno (1.9.97-31.12.97)	840	-	-	840	101
II anno (1.1.98-31.12.98)	2.885	913	-	3.798	2.667
III anno (1.1.99-31.12.99)	3.386	334	-	3.720	4.504
IV anno (1.1.00-31.12.00)	3.544	269	-	3.813	2.383
V anno (1.1.01-31.12.01)	5.222	169	545	5.936	5.784
VI anno (1.1.02-31.12.02)	6.571	-	912	7.483	6.952
VII anno (1.1.03-31.12.03)	4.947	-	321	5.268	5.558
TOTALE (1.9.97-31.12.03)	27.395	1.685	1.778	30.858	27.949

*Includono le segnalazioni archiviate e le Unigold / fonte: archivi UIC
 Si noti che rispetto alle precedenti relazioni semestrali i dati sono esposti per anni solari

La flessione del numero delle segnalazioni è in parte imputabile alla diminuzione dei casi segnalati di sospetto finanziamento del terrorismo. Al netto dei casi di possibile finanziamento del terrorismo internazionale, che hanno vistosamente influenzato il flusso di segnalazioni ricevute nel corso del 2001 e del 2002, tale flusso, per quanto osservato nel 2003, appare coerente con la tendenza crescente registratasi nei primi anni.

Al di là degli aspetti quantitativi, va osservato come cresca progressivamente l'attenzione degli intermediari verso la rilevazione di fenomeni significativi: la collaborazione attiva tende sempre più ad esprimersi nella "qualità" delle segnalazioni, piuttosto che nel loro numero. Sul piano dell'efficacia complessiva, il flusso di segnalazioni pervenute si distingue per l'affinamento del contenuto delle stesse.

Non tenendo conto delle segnalazioni relative al fenomeno Unigold, a partire dal 2001, anno in cui all'Ufficio è stato attribuito il potere di archiviazione, sono stati 95 i casi in cui tale potere è stato esercitato. Una più completa informazione ha consentito agli intermediari di non segnalare più fattispecie già oggetto di archiviazione. Il discorso vale, ad

esempio, in linea con quanto richiamato anche dal “Decalogo”, per le operazioni di natura illecita che non presentano profili di sospetto su una connessione con fenomeni di riciclaggio, come quelle consistenti in truffe a danno all’intermediario.

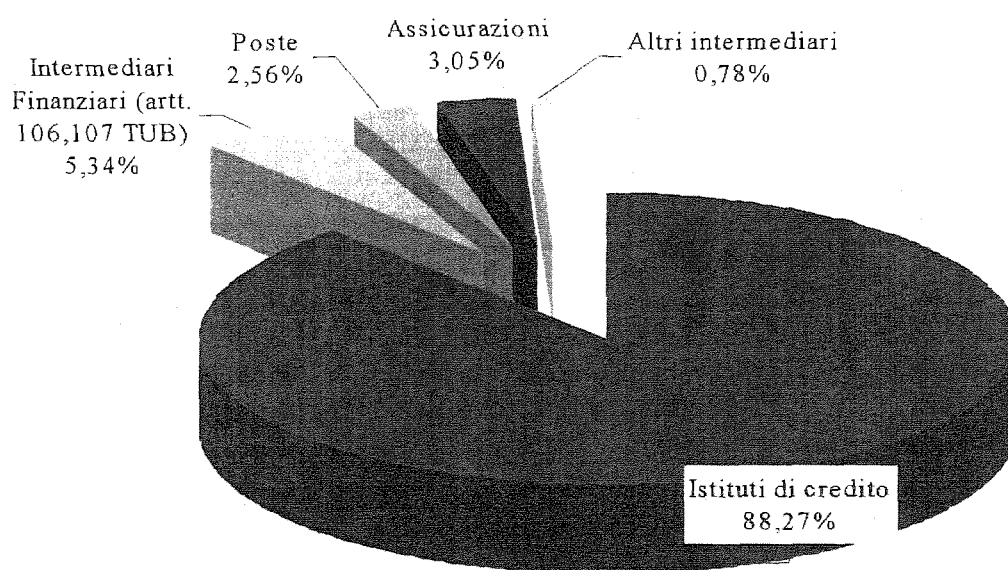
Infine, all’effetto riconducibile all’esercizio dell’archiviazione da parte dell’Ufficio va aggiunto quello originatosi dalla comunicazione del mancato seguito investigativo, di cui si tratterà più diffusamente in seguito.

3.2.2 Ripartizione delle segnalazioni in base alla categoria degli intermediari segnalanti

La distribuzione dello “stock” complessivo di segnalazioni tra le categorie di intermediari segnalanti è rappresentata nel grafico n.1.

Le segnalazioni provenienti dalle banche sono sempre le più numerose, ma si accentua in maniera evidente l’aumento della quota delle segnalazioni trasmesse dagli intermediari non bancari. In particolare, si conferma il ruolo particolarmente attivo svolto dagli intermediari operanti nel settore del *money transfer*, che non appare circoscritto alla segnalazione di possibili casi di finanziamento del terrorismo, già rilevata nei periodi precedenti.

Dal settembre 1997, 642 istituti di credito, di cui circa cento non sono più attivi o sono stati incorporati in altre banche, hanno trasmesso almeno una segnalazione. Tenendo conto di questi ultimi, gli istituti di credito attualmente in attività che hanno effettuato segnalazioni sono poco meno del 70% del totale. Le banche che hanno trasmesso più di 100 segnalazioni sono 51, ossia pari a poco più del 7% del totale dei segnalanti; ad esse si ascrive oltre il 70% delle segnalazioni trasmesse da tutti gli intermediari. Complessivamente gli istituti di credito hanno effettuato l’88,27% delle segnalazioni pervenute da tutti gli intermediari.

Grafico n.1 – Distribuzione delle segnalazioni per classi di intermediari segnalanti

fonte: archivi UIC

Le imprese assicurative hanno effettuato 137 segnalazioni nel 2003, comprese quelle connesse al finanziamento del terrorismo. Il numero delle segnalazioni complessivamente trasmesse dalle imprese assicurative dal settembre 1997 corrisponde a poco più del 3% del totale.

Poste Italiane S.p.A. ha trasmesso nell'ultimo anno 105 segnalazioni, di cui 59 riguardanti possibili casi di finanziamento del terrorismo. Le segnalazioni provenienti dagli uffici postali, dal settembre 1997, sono complessivamente il 2,5% del totale.

3.2.3 Connotazione territoriale delle segnalazioni pervenute

La distribuzione delle segnalazioni per area geografica di provenienza è illustrata nella Tabella n. 2. I flussi segnaletici paiono consolidarsi nel tempo, salvo leggere oscillazioni, attorno a valori medi propri per ciascuna delle macro-aree in cui può dividersi il territorio nazionale.

Tabella n. 2 Segnalazioni trasmesse per area geografica	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Totale complessivo 01.09.97 - 31.12.03
	% sul totale	% sul totale	% sul totale	% sul totale	% sul totale	% sul totale	% sul totale	% sul totale complessivo
ITALIA NORD- OCcidentale	41,79%	38,51%	41,85%	41,42%	45,92%	40,32%	43,81%	42,24%
ITALIA CENTRALE	16,07%	20,62%	20,67%	15,04%	14,90%	20,53%	19,89%	18,53%
ITALIA MERIDIONALE	17,50%	18,09%	16,42%	18,76%	15,97%	18,83%	17,48%	17,62%
ITALIA NORD- ORientale	19,29%	18,13%	17,19%	18,59%	17,07%	15,73%	14,77%	16,80%
ISOLE	5,36%	4,64%	3,87%	6,18%	6,14%	4,60%	4,04%	4,94%

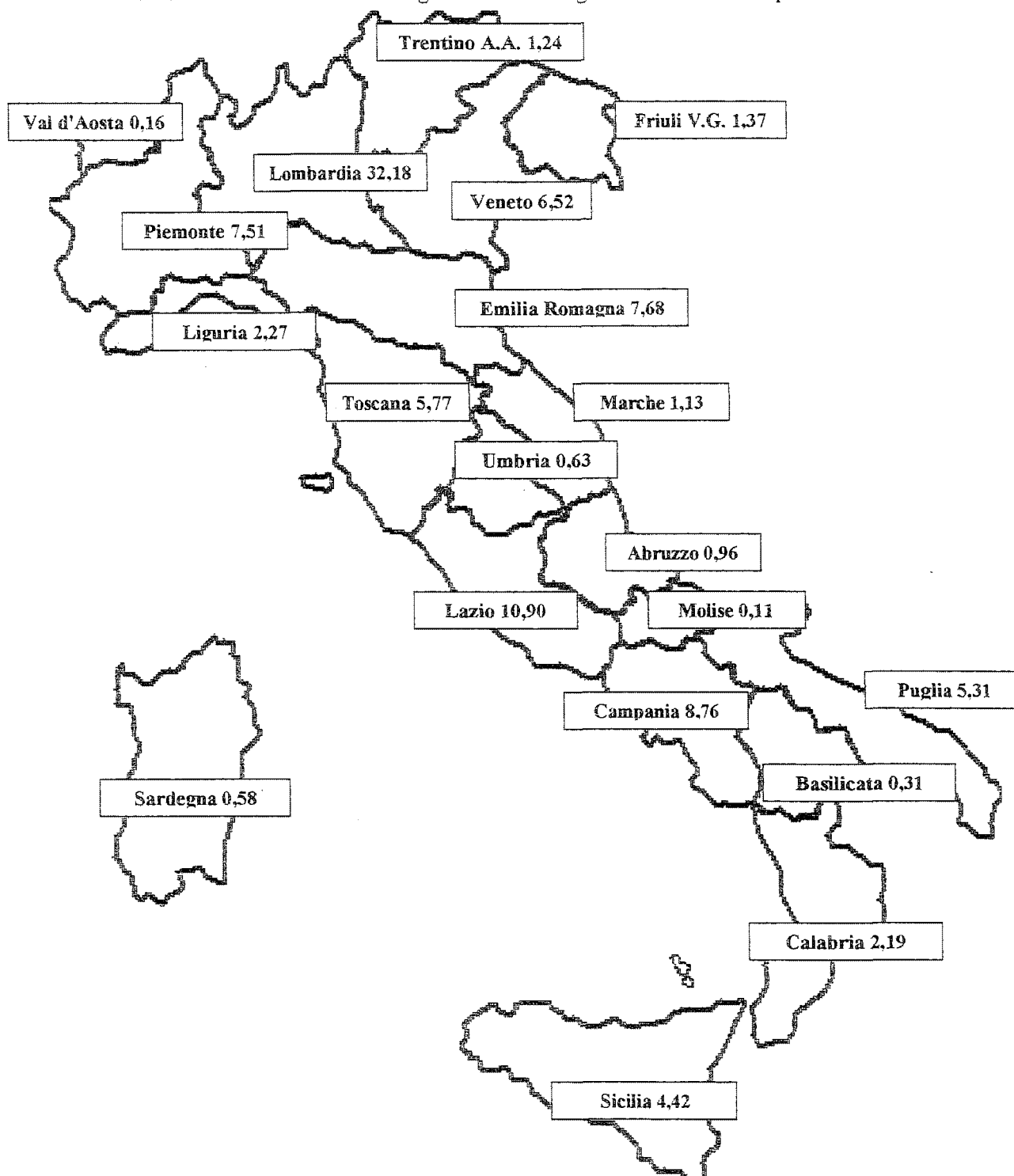
Fonte: archivi UIC

Il maggior numero di segnalazioni continua a provenire dall'area nord-occidentale: il livello più elevato si osserva in corrispondenza del 2001, compensato da un lieve ridimensionamento negli anni successivi. La percentuale delle segnalazioni provenienti dal sud e dalle isole, invece, dopo la tendenza all'aumento manifestata nel 2000, appare caratterizzata ora da oscillazioni e da una sostanziale diminuzione. Il flusso di segnalazioni originato dal centro resta sostanzialmente stabile, dopo aver evidenziato un livello minimo nel biennio 2000-2001. La percentuale relativa al nord-est, infine, dopo una fase iniziale sostanzialmente stabile, ha iniziato a manifestare a partire dal 2001 un andamento decrescente confermato dal dato relativo all'ultimo anno.

La distribuzione per regioni, raffigurata nel grafico n. 2, è rimasta sostanzialmente stabile rispetto ai semestri precedenti. Considerando le segnalazioni trasmesse dal 1997 ad oggi, sia in termini assoluti che percentuali, il maggior numero di segnalazioni proviene ancora da dipendenze di intermediari localizzati in Lombardia, seguita da Lazio e Campania. Analogo è il quadro relativo al 2003.

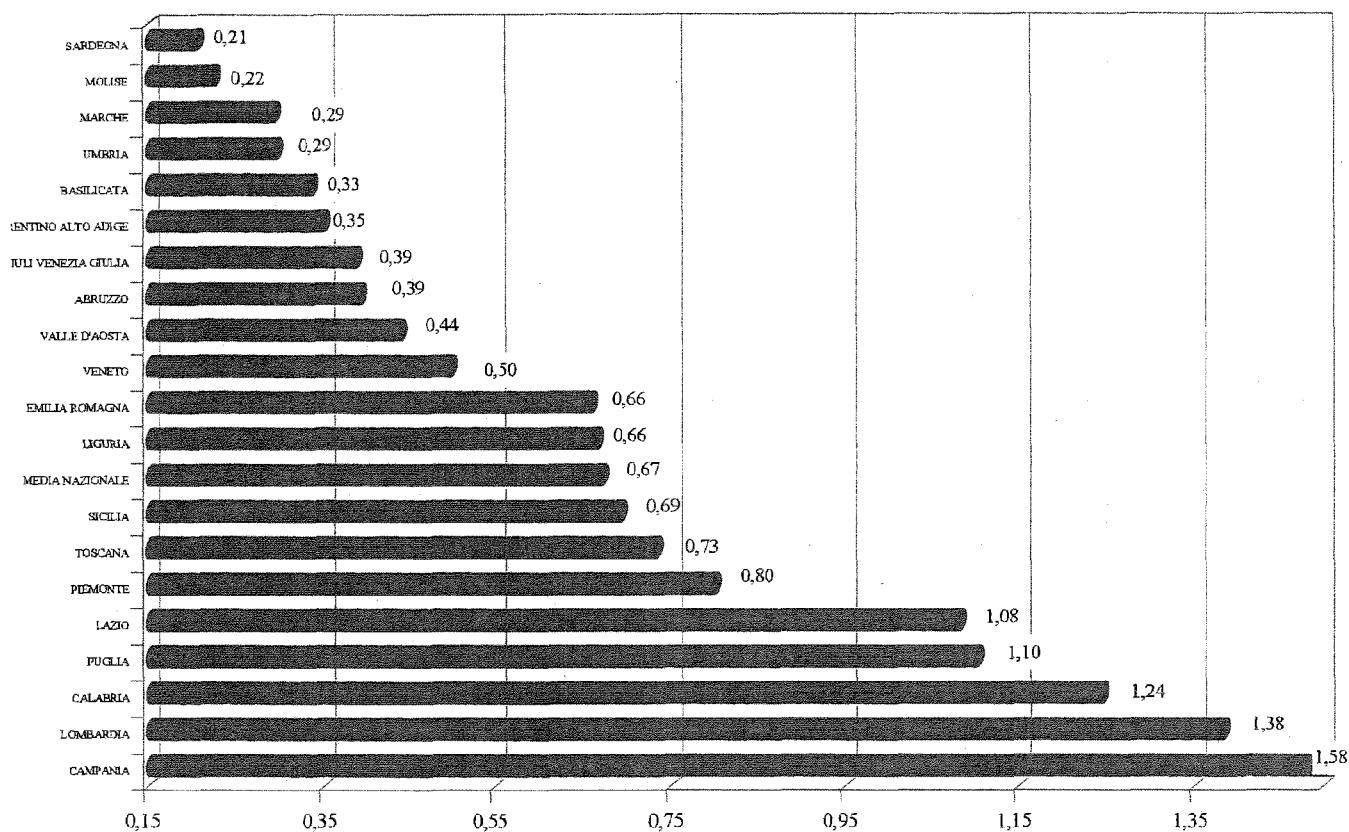
L'esame del rapporto tra il numero delle segnalazioni e il numero di sportelli bancari operanti nel territorio regionale (cfr. grafico n. 3), mostra che numerose regioni meridionali si collocano al di sopra della media nazionale, pari a 0,67. La rilevanza dell'impegno di "collaborazione attiva" posto in essere nelle regioni meridionali è attestata, altresì, dal raffronto tra il numero delle segnalazioni e il valore dei depositi bancari (cfr. tabella n. 3).

Grafico n. 2 – Distribuzione regionale delle segnalazioni – Valori percentuali



fonte: archivi UIC

Grafico n. 3 – Distribuzione delle segnalazioni per regioni di provenienza
Numero di segnalazioni per sportello bancario



fonte: archivi UTC, Base Informativa Pubblica della Banca d'Italia

Tabella n. 3
Rapporto tra segnalazioni e depositi bancari
 (per regione)

Regioni	Segnalazioni trasmesse da	Depositi*	Rapporto
	banche	(Marzo 2003)	Segnalazioni / Depositi**
Calabria	629	86,46	7,27
Campania	2.385	332,49	7,17
Puglia	1.451	237,38	6,11
Lombardia	8.040	1.512,30	5,32
Piemonte	2.003	411,23	4,87
Toscana	1.605	363,03	4,42
Sicilia	1.172	267,96	4,37
Emilia Romagna	2.043	469,01	4,36
Liguria	602	150,10	4,01
Lazio	2.563	712,37	3,60
Veneto	1.606	462,45	3,47
Valle d' Aosta	43	13,45	3,20
Friuli Venezia Giulia	353	125,99	2,80
Basilicata	81	29,94	2,71
Abruzzo	236	90,80	2,60
Trentino Alto Adige	317	126,67	2,50
Marche	298	141,24	2,11
Umbria	152	71,96	2,11
Molise	31	15,49	2,00
Sardegna	138	105,51	1,31
Italia	25.748	5.725,83	3,82§

*Fonte: Banca D'Italia

**Il rapporto indica il numero di segnalazioni pervenute rispetto a cento milioni di € (ad es. in Campania si hanno più di sette segnalazioni per cento milioni di € di depositi)

§Media dei valori corrispondenti a ciascuna regione

3.2.4 Motivi di sospetto e natura delle operazioni segnalate

I motivi del sospetto rilevati dagli intermediari nell'anno in esame confermano le categorie già emerse negli anni precedenti senza variazioni sostanziali (cfr. tabella n. 4).

Tabella n. 4
Motivi di sospetto prevalenti

Movimentazione bancaria incoerente con il profilo economico del segnalato in considerazione dell'entità e del numero delle operazioni eseguite
Operazioni non collegate a sottostanti transazioni commerciali ovvero prive di altra giustificazione
Ingente utilizzo di contante sproporzionato rispetto a livelli fisiologici di impiego
Rapporti mantenuti in nome di persone giuridiche movimentati in modo irregolare, a volte ricollegabile a fenomeni di evasione fiscale o di distrazione di fondi a favore di amministratori o soci
Frazionamento delle operazioni
Ricorso a "prestanome" ed utilizzo di conti di "transito"
Giri di fondi tra più banche al fine di mascherare l'origine dei fondi stessi o per gonfiare la movimentazione allo scopo di ottenere finanziamenti
Soggetti noti su piazza per il loro coinvolgimento in traffici illeciti
Soggetti a carico dei quali è nota agli stessi segnalanti l'esistenza di procedimenti giudiziari

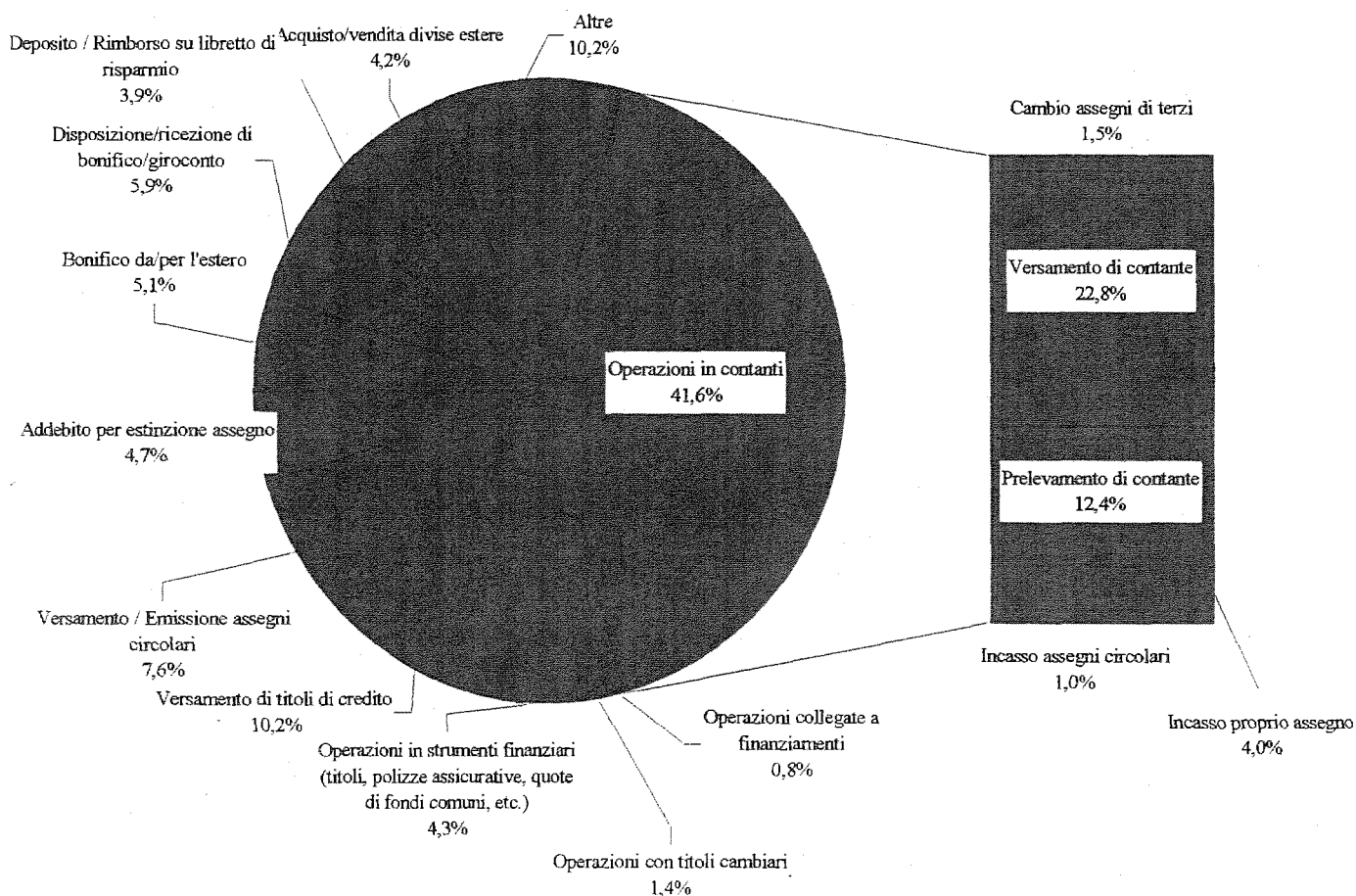
fonte: archivi UIC

Tuttavia, tale quadro, che si presenta immutato dall'emanazione nel gennaio 2001 delle *"Istruzioni Operative per la Segnalazione di Operazioni Sospette"* della Banca d'Italia, pare sottendere un'evoluzione nell'approccio assunto dagli intermediari nella valutazione dei profili di anomalia delle operazioni compiute dai propri clienti.

E' evidente che lo schema valutativo di riferimento applicato nell'analisi della condotta della clientela è omogeneo per tutti gli operatori, in quanto basato sulle istruzioni della Banca d'Italia. Di contro, più articolato ed approfondito è divenuto, nel corso nel tempo, il processo di accertamento e verifica del ricorrere dei fattori di anomalia. Una volta rilevato il singolo elemento di sospetto, anche tramite l'ausilio di strumenti informatici, gli intermediari avviano una procedura strutturata finalizzata a reperire ulteriori fattori che lo avvalorino ed a selezionare il parametro di anomalia più adeguato a classificare la condotta inusuale rilevata.

Ne risulta un significativo miglioramento qualitativo della collaborazione attiva prestata dagli operatori, come dimostrato anche dalla capacità degli stessi di individuare comportamenti finanziari anomali più complessi. Sebbene, infatti, il principale fattore di anomalia riscontrato dagli intermediari nell'operatività della clientela continui ad essere l'ingente utilizzo di denaro contante, prosegue la tendenza, già osservata nei semestri precedenti, a segnalare con crescente frequenza altre tipologie di operazioni (cfr. grafico n. 4), a riprova di una più generalizzata attenzione ad operazioni più complesse, caratterizzate altresì dall'utilizzo di prodotti finanziari più articolati e che potrebbero corrispondere a fasi avanzate di possibili operazioni di riciclaggio.

Grafico n. 4 – Tipologia delle operazioni segnalate



fonte: archivi UIC

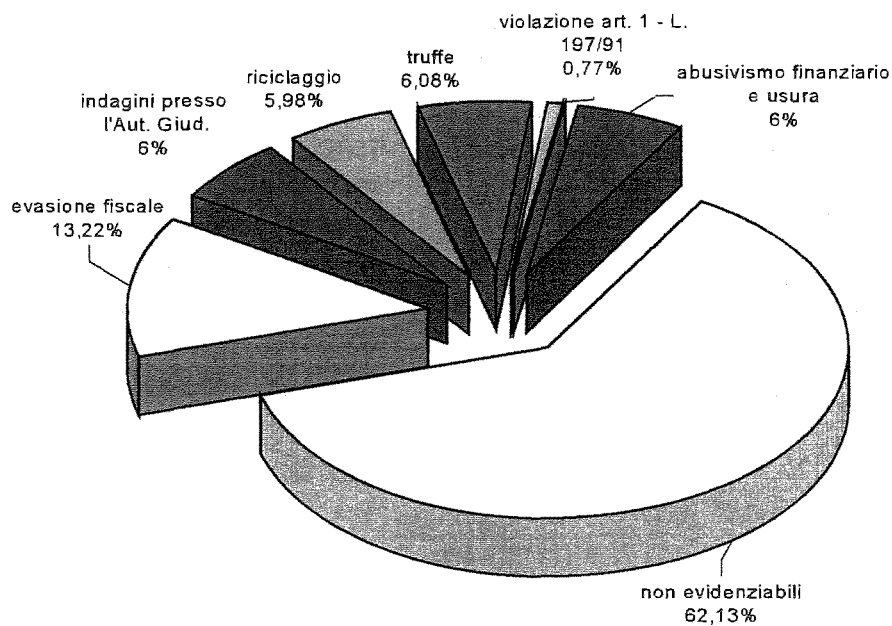
Nel rispondere a criteri oggettivamente definiti di anomalia finanziaria, gli intermediari tendono a rilevare e segnalare come sospetti comportamenti finanziari articolati. Per parte loro, come mostra anche l'esperienza di altri paesi, le Unità di Informazione Finanziaria concentrano la propria attenzione, per gli approfondimenti, su fatti finanziari complessi ed eterogenei, tutti accomunati dalla riconducibilità a fenomeni illeciti e dalla idoneità a configurare ipotesi di riciclaggio.

Di qui, la possibilità di individuare, nelle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio, alcune tipologie specifiche di attività illecite, desumibili dai profili finanziari dei comportamenti evidenziati. In numerosi casi, viceversa, le anomalie finanziarie segnalate, pur configurando comportamenti sospetti in quanto irrazionali alla luce dell'analisi economica e dunque riconducibili ad ipotesi di riciclaggio, non rivelano profili di specifiche attività illecite e, dunque, non appaiono classificabili per tale verso. In altri casi, l'individuazione di anomalie finanziarie si abbina alla conoscenza di indagini in corso da parte dell'Autorità Giudiziaria nei confronti dei soggetti interessati; entrambe le circostanze concorrono nell'indurre l'intermediario alla segnalazione.

Il grafico n. 5 illustra le ipotesi di attività illecite oggetto di segnalazione all'Ufficio, quali emergono dalla considerazione degli elementi oggettivi ottenuti attraverso gli approfondimenti finanziari e delle caratteristiche dei soggetti coinvolti². Si tratta, naturalmente, di valutazioni preliminari, svolte sulla base di elementi finanziari, per loro natura inidonee a pervenire a qualificazioni definitive e, piuttosto, suscettibili di ricevere riscontri ulteriori alla luce degli sviluppi in sede investigativa. Il grafico evidenzia anche i casi nei quali la segnalazione è indotta anche dalla conoscenza di indagini in svolgimento; tale informazione, sebbene eterogenea rispetto alle altre evidenziate, appare in ogni caso significativa del contesto illustrato nelle segnalazioni.

² Per l'esame delle segnalazioni attinenti a fatti di finanziamento del terrorismo si rinvia all'apposito paragrafo della seconda parte.

Grafico n. 5 – Ipotesi di attività illecite

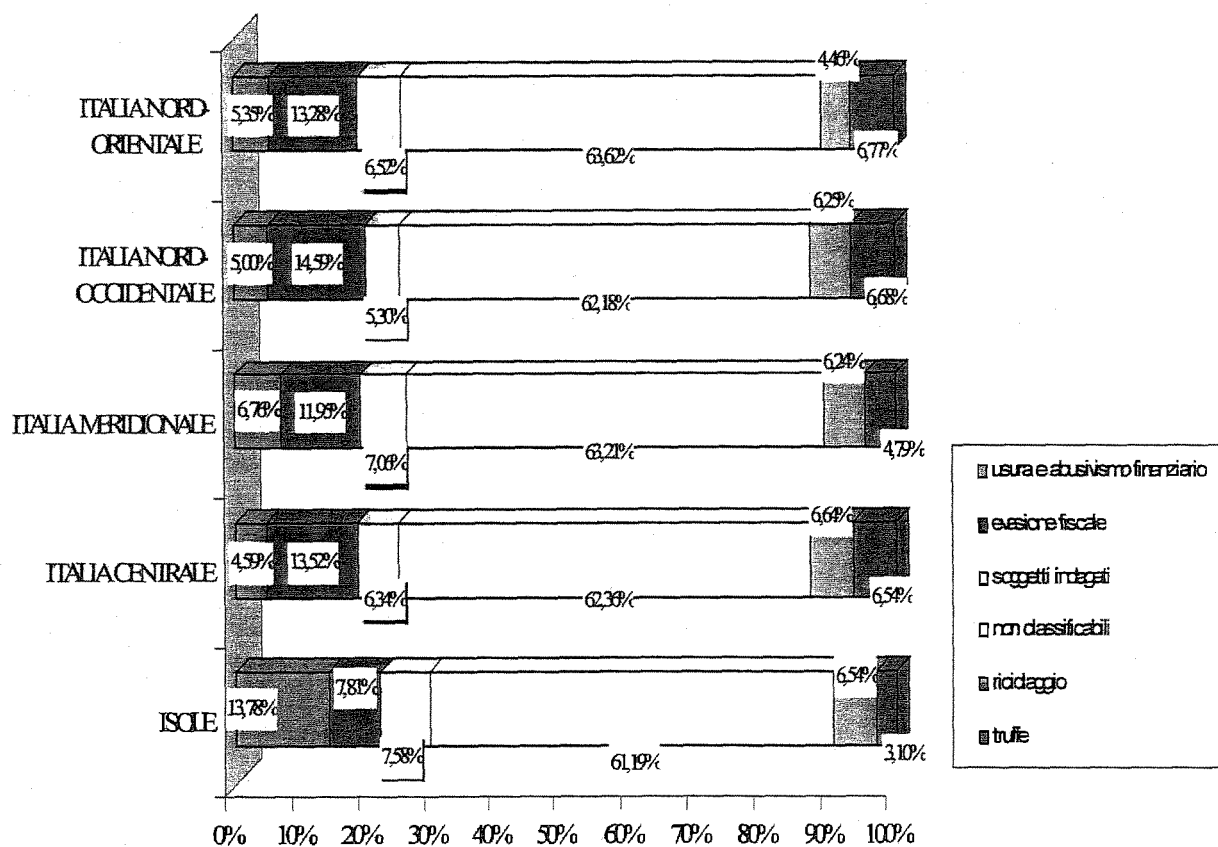


fonte: archivi UIC

* Gli intermediari segnalanti riportano, tra i motivi di sospetto, l'esistenza di indagini in corso per l'accertamento di illeciti riconducibili ai soggetti segnalati, senza specificare il tipo dei reati contestati.

Nel grafico n. 6 viene illustrata la provenienza geografica delle segnalazioni, tenendo conto delle ipotesi di attività illecite sottostanti.

Grafico n. 6 – Ripartizione per ipotesi di attività illecita delle segnalazioni provenienti dalle macro-regioni italiane



fonte: archivi UIC

3.2.5 Approfondimento delle segnalazioni e rapporti con altre autorità nazionali.

In attuazione di quanto disposto dall'art. 3, comma 4, della Legge n. 197 del 1991, l'Ufficio effettua gli approfondimenti di natura finanziaria sulle segnalazioni ricevute, avvalendosi di dati desunti dai propri archivi, di informazioni ulteriori richieste agli intermediari segnalanti, nonché della collaborazione delle altre autorità di vigilanza di settore per i casi che coinvolgono le competenze di queste ultime. Inoltre, ove opportuno, vengono altresì attivati i canali di scambio di informazioni con le omologhe agenzie antiriciclaggio di altri paesi.

Nell'esame delle segnalazioni pervenute viene anzitutto verificata l'eventuale sussistenza dei presupposti per la sospensione delle operazioni segnalate, secondo quanto previsto dall'art.3, comma 6, della Legge n. 197 del 1991. Nel corso del 2003 sono stati adottati 5 provvedimenti di sospensione, portando a 31 i casi nei quali si è provveduto ad utilizzare tale strumento dal settembre 1997.

Nell'approfondimento viene attribuita priorità alle operazioni che presentano un grado di rischio più elevato per l'importo, le caratteristiche dei soggetti coinvolti o altre circostanze rilevanti. Particolare importanza assumono le ipotesi in cui i soggetti segnalati risultano già sottoposti a procedimenti giudiziari. Ugualmente prioritaria è la valutazione delle operazioni che presentano spiccate anomalie sul piano finanziario. Nei casi di manifesta infondatezza in termini di riciclaggio e usura, in applicazione delle modifiche introdotte dall'art.151, comma 2, lett. a), della Legge 23 dicembre 2000, n.388, l'Ufficio archivia le segnalazioni informandone gli organismi investigativi competenti: dal 2001 al 2003, l'Ufficio ha esercitato il potere di archiviazione delle segnalazioni ricevute in 95 casi, a cui vanno aggiunti i 107 casi relativi al fenomeno Unigold.

Al 31 dicembre 2003 l'Ufficio ha completato l'approfondimento finanziario di circa 28.000 segnalazioni, incluse quelle originate dal fenomeno Unigold. Esse, ai sensi dall'art.3, comma 4, della Legge n.197 del 1991, sono state trasmesse alla Direzione Investigativa Antimafia e al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, ciascuna accompagnata da una relazione tecnica in cui vengono illustrati i risultati dell'analisi finanziaria svolta. Per le rimanenti segnalazioni l'Ufficio sta completando gli approfondimenti.

Con riguardo al flusso informativo di ritorno proveniente dagli organismi investigativi, la Direzione Investigativa Antimafia, competente negli accertamenti in materia di criminalità organizzata, ha comunicato di aver preso in carico 1.338 delle segnalazioni ricevute dall'Ufficio a partire dal 2001. Sono 1.175 i casi per cui gli organismi investigativi hanno comunicato di non aver dato seguito ai fatti segnalati; in tali casi, come previsto dalle norme vigenti, l'Ufficio ha informato gli intermediari segnalanti.

A partire dal 2001 gli organismi investigativi hanno comunicato che 584 segnalazioni di operazioni sospette sono state riportate agli organi giudiziari competenti (Direzione Nazionale Antimafia e Direzioni Distrettuali Antimafia) per le valutazioni di merito.

Fin dal giugno 2001, inoltre, il Comando Generale della Guardia di Finanza informa mensilmente l'Ufficio sui nominativi segnalati dal corpo all'Autorità Giudiziaria per il reato di riciclaggio e per reati collegati o su soggetti sottoposti, a fronte di dette violazioni, a provvedimenti emessi dalla stessa Autorità Giudiziaria. Ne risulta che il 60-70% in media dei provvedimenti in questione traggono origine da segnalazioni di operazioni sospette.

Per quanto concerne i rapporti di collaborazione con l'Autorità Giudiziaria, nel corso dell'anno l'Ufficio ha fornito riscontro a 36 richieste di informazioni, formulate anche nell'ambito di indagini per fatti di terrorismo, relative a 481 soggetti per i quali erano in corso procedimenti penali. Complessivamente, dal 1997 sono state evase 188 richieste pervenute dall'Autorità Giudiziaria, in relazione a circa 2.900 soggetti.

In considerazione della professionalità e dell'esperienza acquisite, all'Ufficio viene richiesto dall'Autorità Giudiziaria di prestare consulenza tecnica per la ricostruzione di fatti di riciclaggio e di usura. Nel 2003 sono tre gli incarichi peritali svolti da dipendenti del Servizio Antiriciclaggio, di cui due presso le Direzioni Distrettuali Antimafia di Bologna e di Trieste ed uno presso la Procura della Repubblica di Reggio Emilia.

Qualora la DIA e il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria rilevino, nello svolgimento di accertamenti sulle operazioni segnalate, la necessità di integrare per profili particolari l'analisi finanziaria già svolta, l'Ufficio procede ad approfondimenti ulteriori in base alle circostanze portate all'attenzione. Anche nel corso dell'anno si sono svolti approfondimenti integrativi.

L'Ufficio coinvolge le Autorità di vigilanza di settore negli approfondimenti che presentano aspetti di competenza di queste ultime affinché, come previsto nell'art.3 della Legge n.197 del 1991, le Autorità stesse conferiscano le informazioni in proprio possesso. Molto frequente è la collaborazione con la Banca d'Italia; non mancano contatti e scambi di informazioni con le altre Autorità di vigilanza di settore, ed 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.

3.2.6 Attività internazionale e rapporti con le Unità di Informazione Finanziaria estere.

L'Ufficio – dal settembre 1997 – ha ricevuto da autorità estere 709 richieste relative complessivamente a 2.623 soggetti. Lo scambio di informazioni per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette si è progressivamente intensificato. Nel 2003, sono pervenute 265 richieste di informazioni relative a 813 soggetti interessati. Particolarmente intensa è stata la collaborazione in materia di contrasto del terrorismo sul piano finanziario.

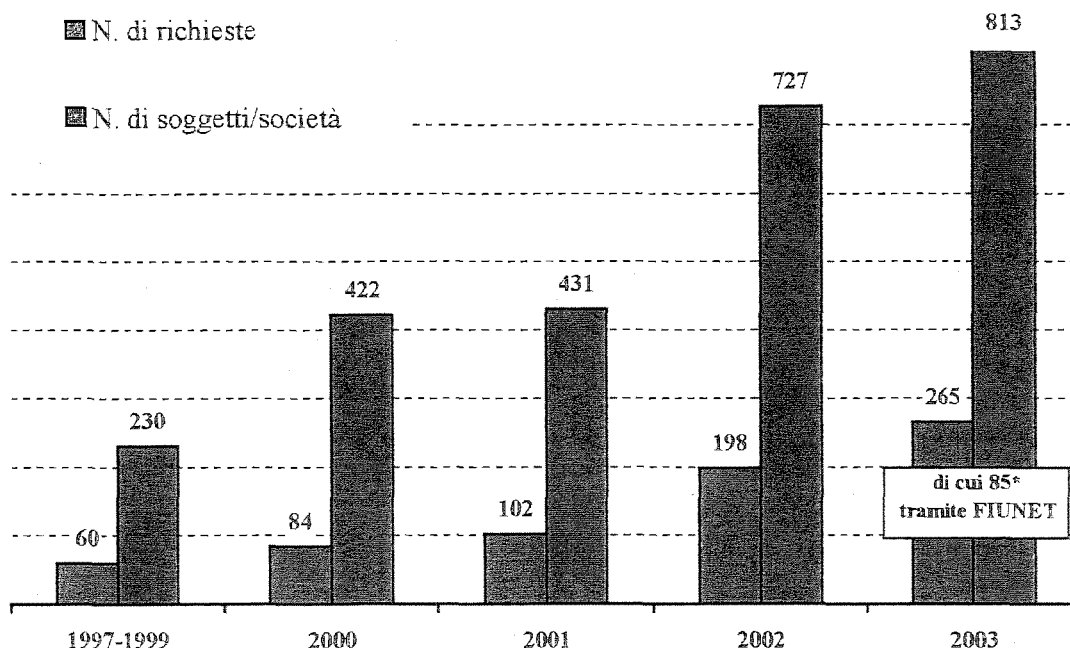
Il meccanismo di integrazione delle informazioni da fornire alle UIF estere, in base al quale la DIA e il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria aggiungono alle informazioni disponibili all'Ufficio quelle di rilievo investigativo in proprio possesso, è oramai impiegato a pieno regime. L'Ufficio, d'altra parte, trasmette agli organismi investigativi le informazioni d'interesse ricevute dalle proprie controparti estere, dopo averne richiesto il consenso; tale

circolarità informativa trova costante applicazione anche negli approfondimenti svolti in materia di contrasto del terrorismo sul piano finanziario.

Benché lo scambio di informazioni in materia di operazioni sospette con le omologhe istituzioni estere avvenga in modo efficiente e produttivo, si è sempre più evidenziata l'esigenza, proprio in ragione della frequenza e dell'intensità dei contatti, di adottare mezzi di comunicazione più rapidi e sicuri. Dopo un'iniziale fase sperimentale, il progetto FIUNET, promosso e finanziato dall'Unione Europea, è divenuto definitivamente operativo, come si può evidenziare anche dai dati forniti nel grafico n. 7. Si tratta di una rete telematica che collega tra loro le UIF europee (al momento, quelle di Italia, Gran Bretagna, Francia, Olanda, Lussemburgo, Belgio e Spagna), consentendo un flusso continuo e circolare di informazioni su base multilaterale.

A fianco dello scambio di informazioni su casi specifici, è proseguita l'attività volta alla definizione di "Memoranda of Understanding" con altre UIF, utili per fornire una cornice adeguata allo svolgimento della collaborazione sul piano operativo e renderla più efficace. E' inoltre proseguita la partecipazione ai lavori del Gruppo Egmont, al quale aderiscono ora oltre 80 UIF ed altre risultano candidate.

**Grafico n. 7 – Richieste di informazioni ricevute da agenzie antiriciclaggio estere
(numero di nominativi)**



*si noti che le segnalazioni tramite Fiunet sono nominative: pertanto ciascuna richiesta si riferisce ad un unico soggetto
fonte: archivi UIC

L'Ufficio ha partecipato anche ai lavori degli Organismi Internazionali attivi nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Particolare rilievo rivestono, in tale prospettiva, il GAFI, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ed il Fondo Monetario Internazionale.

3.3 Seconda parte. Analisi sistematica delle segnalazioni

Nonostante la significativa riduzione del flusso di segnalazioni attinenti a fenomeni riconducibili al **finanziamento del terrorismo** osservabile rispetto agli anni precedenti, l'esame di tali segnalazioni ha richiesto da parte dell'Ufficio un impegno non trascurabile. Come in precedenza, inoltre, a fianco dell'approfondimento di ciascun caso specifico, ha proseguito nell'analisi sistematica delle segnalazioni volta alla definizione di **schemi operativi** uniformi, idonei a rappresentare modelli comportamentali riconducibili ad attività finanziarie di natura illecita. In base alle risultanze ottenute a seguito dell'analisi finanziaria delle segnalazioni, si è confermato il rilievo di **tipologie** già emerse nei anni precedenti e ne sono state individuate di ulteriori.

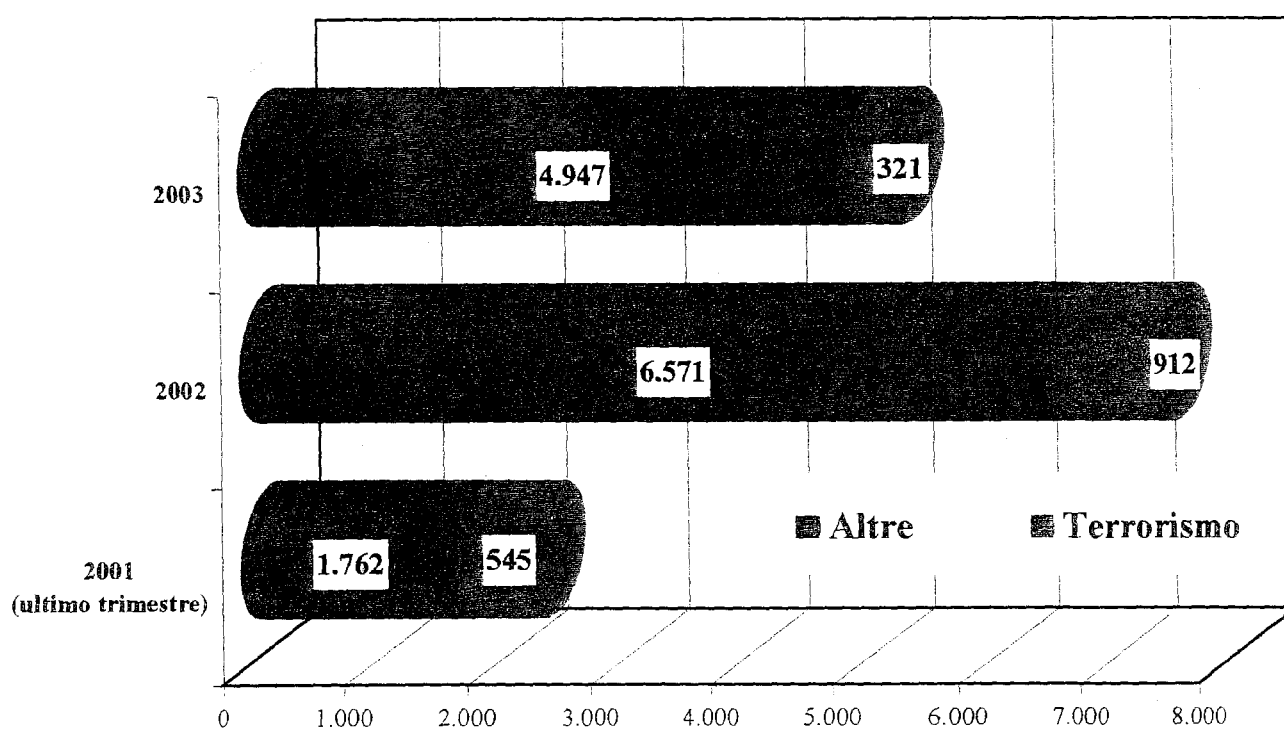
3.3.1 Prevenzione e contrasto del terrorismo sul piano finanziario.

Come già rilevato, i compiti di collaborazione attiva degli intermediari si sono estesi per consentire la rilevazione di casi di finanziamento di organizzazioni terroristiche.

Il grafico n. 1 fornisce informazioni sulle segnalazioni ricevute dall'Ufficio in tale settore.

Gli intermediari segnalano, tra l'altro, le operazioni, i rapporti e ogni altra informazione disponibile connessa ai soggetti contenuti nelle liste compilate dalle competenti istituzioni e diffuse, in Italia, dall'Ufficio. In particolare, nei regolamenti comunitari emanati dal Consiglio e dalla Commissione dell'Unione Europea, sulla base di Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, tra il settembre 2001 e l'agosto 2002 sono state stabilite misure di congelamento e altre misure restrittive specifiche direttamente applicabili da parte degli intermediari. Quanto al numero delle misure di congelamento applicate, esse hanno raggiunto un livello massimo di 94 nel mese di gennaio 2002, per poi assumere un andamento decrescente che ha mantenuto, fino al dicembre 2002, un valore medio pari a circa 80 casi.

Grafico n.1 – Segnalazioni collegate al contrasto finanziario al terrorismo



fonte: archivi UIC

Altre liste di nominativi “sensibili” sono state prodotte da organismi stranieri, tra cui il Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria, l'*Office for Foreign Assets Control* del Dipartimento del Tesoro statunitense (OFAC), l'*FBI*, il *Fincen* (la UIF statunitense). In tali casi, non sono applicabili le misure di congelamento, ma la normativa richiede agli intermediari di segnalare, secondo la procedura prevista dalle disposizioni antiriciclaggio, le informazioni riconducibili ai soggetti inseriti nelle liste in questione, poi impiegate dall'Ufficio per lo svolgimento degli approfondimenti finanziari.

Diverse Procure della Repubblica che, in Italia, hanno avviato indagini per fatti di terrorismo internazionale, hanno richiesto la collaborazione dell'Ufficio per l'individuazione di informazioni rilevanti nel sistema finanziario. Dette Procure hanno, a loro volta, fornito liste di soggetti indagati sui quali sono stati avviati approfondimenti finanziari, anche attraverso scambi di informazioni con le UIF di altri Paesi.

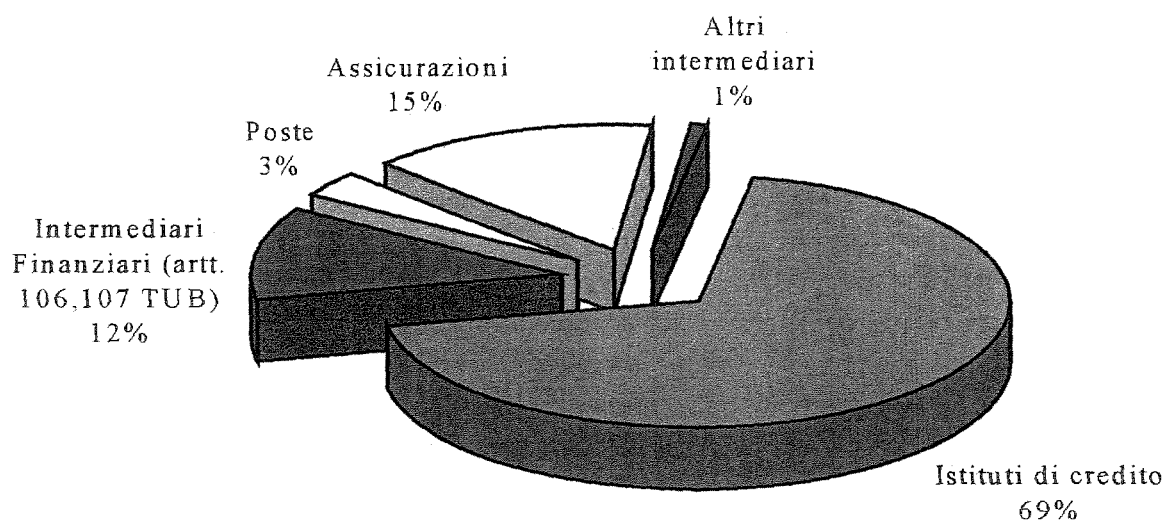
Proprio per consentire l'applicazione da parte degli intermediari delle misure di congelamento e di segnalazione, l'Ufficio ha diramato, dal mese di settembre del 2001, oltre 30 liste di soggetti che, in base ad accertamenti svolti da autorità italiane ed estere, risultano coinvolti in attività di terrorismo. Ove necessario, sono state adottate modalità idonee a mantenere la riservatezza sulle informazioni diffuse.

L'applicazione dello strumento amministrativo della sospensione, al quale sono state dedicate istruzioni specifiche per assicurare che, ove possibile, le segnalazioni precedano l'esecuzione delle operazioni cui si riferiscono, ha consentito in casi significativi di anticipare gli effetti di provvedimenti cautelari adottati dall'Autorità Giudiziaria grazie alle informazioni acquisite dall'Ufficio.

La tabella n. 1 fornisce il quadro riassuntivo delle liste e delle segnalazioni prodotte. Il grafico n. 2 mostra come le segnalazioni connesse al finanziamento del terrorismo si distribuiscono per classi di intermediari.

<i>Tabella n.1</i>			
<i>Liste di soggetti collegati a possibili casi di terrorismo</i>			
<i>Lista di riferimento</i>	<i>Segnalazioni</i>	<i>Nominativi</i>	<i>Soggetti</i>
<i>Regolamenti Europei</i>	365	194	471
<i>OFAC, FBI, Fincen, Comitato di Basilea</i>	484	375	605
<i>Autorità Giudiziaria italiana</i>	391	191	441
<i>Segnalati in quanto ritenuti collegati al terrorismo</i>	602	771	896
N.B.:			
- una stessa segnalazione può far riferimento a soggetti presenti in liste diverse;			
- uno stesso nominativo può apparire in liste ed in segnalazioni diverse;			
- data la mancanza di dati anagrafici precisi non può escludersi che ad uno stesso nominativo possano corrispondere soggetti diversi (da cui il duplice conteggio di nominativi e soggetti)			
Fonte: archivi UIC			

Grafico n. 2 – Distribuzione delle segnalazioni collegate al contrasto finanziario al terrorismo per classi di intermediari



fonte: archivi UIC

Anche in tal caso, le banche rappresentano la tipologia di intermediari dalla quale proviene il maggior numero di segnalazioni; tuttavia, mantiene un andamento crescente la percentuale delle segnalazioni trasmesse da altre categorie di intermediari. Particolarmente significativo è il flusso prodotto dagli intermediari finanziari che svolgono l'attività di *money transfer*. In attesa dell'emanazione delle disposizioni di attuazione del D. Lgs. n.374 del 1999, prima, e, ora, del D. Lgs. n.56 del 2004, i presidi antiriciclaggio applicabili agli agenti di tali intermediari non sono ancora compiutamente definiti. In conseguenza, nonostante gli apprezzabili sforzi attuati dagli operatori del settore, questo può offrire opportunità di utilizzo per trasferimenti di capitali illeciti o per finanziare attività illegali.

Le informazioni raccolte attraverso le comunicazioni e le segnalazioni degli intermediari, opportunamente elaborate e approfondite, gli spunti ottenuti attraverso la collaborazione con le UIF di altri Paesi e la partecipazione ai lavori degli organismi internazionali impegnati in tale materia consentono di indicare alcuni settori e tipologie operative particolarmente rilevanti per l'individuazione di casi di finanziamento di attività di terrorismo. Tra gli "indici" principali possono essere richiamati i seguenti:

- 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;
- effettuazione di frequenti bonifici disposti con provvista in contanti da soggetti islamici verso Paesi diversi da quello d'origine dell'ordinante;
- operazioni o rapporti commerciali privi di apparente giustificazione di e con imprese gestite o possedute da soggetti islamici;
- operazioni e rapporti con enti senza scopo di lucro;
- comportamenti posti in essere con il probabile intento di eludere l'applicazione delle misure comunitarie di congelamento.

In data 16.04.2003, l'Ufficio ha emanato istruzioni agli intermediari per la segnalazione delle misure "congelamento" applicate ai sensi del D.L. n. 220/1990, convertito dalla Legge 5 ottobre 1990 n. 278, recante "Misure urgenti relative ai beni della Repubblica dell'Iraq".

In particolare, l'Ufficio ha invitato le banche e gli altri intermediari finanziari ad indicare l'entità delle disponibilità colpite dal divieto e i soggetti che ne sono titolari. Dalle segnalazioni trasmesse in proposito nel periodo in esame, risultano essere state sottoposte a misure di congelamento risorse finanziarie di pertinenza dell'ex regime iracheno per un valore complessivo per circa 17 milioni di euro e oltre 78 milioni di dollari.

3.3.2 Schemi operativi.

Sulla scorta dell'esperienza maturata nell'approfondimento delle operazioni segnalate si è resa possibile l'individuazione di particolari tipologie di operatività anomale, potenzialmente riconducibili ad attività di riciclaggio.

Attraverso l'adozione di un approccio sistematico all'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, l'Ufficio è stato in grado di individuare alcuni modelli comportamentali già puntualmente descritti nelle relazioni precedenti:

- Attività usuraria;
- Società operanti nel settore dell'informatica e della telefonia mobile;
- Promotori finanziari;
- Videogiochi;
- Gioco d'azzardo;
- Violazioni fiscali;
- Commercio di metalli;
- Improprio utilizzo di fondi pubblici;
- Operatività in capo a soggetti di nazionalità russa.

3.3.3 Tipologie

Nel corso del periodo in esame particolare interesse è stato dedicato ai fenomeni richiamati di seguito.

3.3.3.1 Lo scudo fiscale

Una serie di segnalazioni per un totale di oltre settanta casi ha riguardato l'attività di rimpatrio di attività detenute all'estero, ai sensi del D.L. n.350/2001, convertito con modificazioni dalla Legge n.409/2001 (cosiddetto "Scudo Fiscale"). Va premesso che nello stesso Decreto - Legge è precisato che l'effettuazione di un'operazione di rimpatrio non costituisce "*di per sé elemento sufficiente ai fini della valutazione dei profili di sospetto per la segnalazione di cui all'art. 3 del D.L. n. 143/1991*", ma che, per tale segnalazione, devono intervenire ulteriori fattori di anomalia.

In seguito, il D.L. 24 dicembre 2002 n. 282 (convertito in Legge 21 febbraio 2003 n. 27), ha stabilito - art. 6, *Emersione di attività detenute all'estero* - che le disposizioni in materia di rimpatrio e regolarizzazione di attività finanziarie detenute fuori dal territorio dello Stato previste dal citato D.L. n. 350/2001, nonché dal D.L. 22 febbraio 2002 n. 12 (convertito in Legge 23 aprile 2002, n. 73)³, sono prorogate fino al 30 giugno 2003. Quest'ultimo termine, poi, è stato ulteriormente prorogato al 30 settembre 2003 dall'art. 2 del D.L. 24 giugno 2003 n. 143.

I motivi di sospetto che, prevalentemente, hanno indotto gli intermediari alla segnalazione sono l'incoerenza tra il profilo economico noto del soggetto che effettua l'operazione di rimpatrio e l'ammontare della stessa, unitamente alla circostanza - presente in un certo numero di casi - del successivo prelievo in contanti dei fondi rimpatriati. In alcuni casi le operazioni di rientro sono state solamente prospettate agli intermediari ma, per motivi diversi, non hanno avuto successiva esecuzione.

L'operatività segnalata riguarda prevalentemente disposizioni di bonifico dall'estero cui seguono, in genere, operazioni di acquisto di strumenti finanziari o di successivo ritrasferimento all'estero dei fondi; in un certo numero di casi, al rientro di capitali effettuato mediante bonifico, fa seguito il prelevamento in contante di tutta o parte della somma rimpatriata. Due segnalazioni riportano operazioni di rientro di capitali effettuate con versamento di contanti.

³ Questo provvedimento aveva già prorogato la validità delle disposizioni al 15 maggio 2002.

3.3.3.2 Operatività relativa a soggetti di nazionalità cinese

Le numerose segnalazioni relative a soggetti originari della Repubblica Popolare Cinese possono ricondursi sostanzialmente a due filoni principali:

- attività finanziaria anomala di piccole imprese, per lo più ditte individuali e società di persone, costituite a fini produttivi e commerciali in settori economici in cui è tipicamente attiva la comunità cinese: importazione e commercializzazione di prodotti tessili, produzione e commercializzazione di pelletteria, ristorazione. In questo caso i rapporti bancari sono interessati da una forte alimentazione in contanti, in alcuni casi anche in valuta e, in misura minore, da bonifici;
- attività finanziaria anomala effettuata da imprese italiane che intrattengono rapporti d'affari con la Repubblica Popolare Cinese nel settore dell'importazione di capi di abbigliamento, ovvero che operano per conto di cittadini cinesi i quali verosimilmente svolgono in Italia attività economiche "in nero", soprattutto nel campo della distribuzione e della produzione di beni (borse, vestiti, ecc.).

3.3.3.3 Commercio di autoveicoli

L'approfondimento finanziario concernente un certo numero di segnalazioni su società che operano nel commercio nazionale ed estero di autoveicoli ha consentito di delineare un fenomeno finanziario piuttosto omogeneo ed apparentemente riconducibile alla tipologia di comportamento già utilizzata dalle società attive nel settore dell'informatica. Le società segnalate operano nel commercio parallelo di automobili con controparti estere (es. Germania, Francia) e realizzano un'operatività intensa e molto ingente che sembra finalizzata ad evadere il pagamento dell'Iva ai danni dello Stato, mediante il supporto di società fittizie (cd. "cartiere") costituite al solo scopo di produrre falsa documentazione fiscale. La movimentazione è caratterizzata dalla negoziazione e dall'emissione di assegni bancari e circolari, nonché dalla ricezione e dalla disposizione di bonifici da/verso altre società, spesso estere, operative nel medesimo settore. In alcuni casi, le relative segnalazioni hanno evidenziato l'esistenza di procedimenti penali in corso, su imprese collegate, per truffa ed evasione dell'Iva ai danni dello Stato.

3.3.3.4 Operatività relativa a soggetti di nazionalità cingalese

L'attività di intelligence finanziaria svolta in merito all'esame di segnalazioni sospette incrociata con l'analisi dei flussi dei canali di money-transfer, ha portato l'Ufficio a focalizzare l'attenzione su cospicui fondi trasferiti all'estero dal nostro Paese da parte di specifiche etnie. In particolare, gruppi di immigrati da Paesi asiatici (Sri-Lanka, Bangladesh ecc.) si servono di forme organizzate di raccolta in Italia, attraverso conti bancari intestati ad un esiguo numero di connazionali che fungono da "collettori" (per importi che presso una sola banca raggiungono i 10 milioni di euro su base annuale) e dai quali vengono effettuati trasferimenti all'estero diretti a piazze finanziarie asiatiche, quali Singapore, diverse e

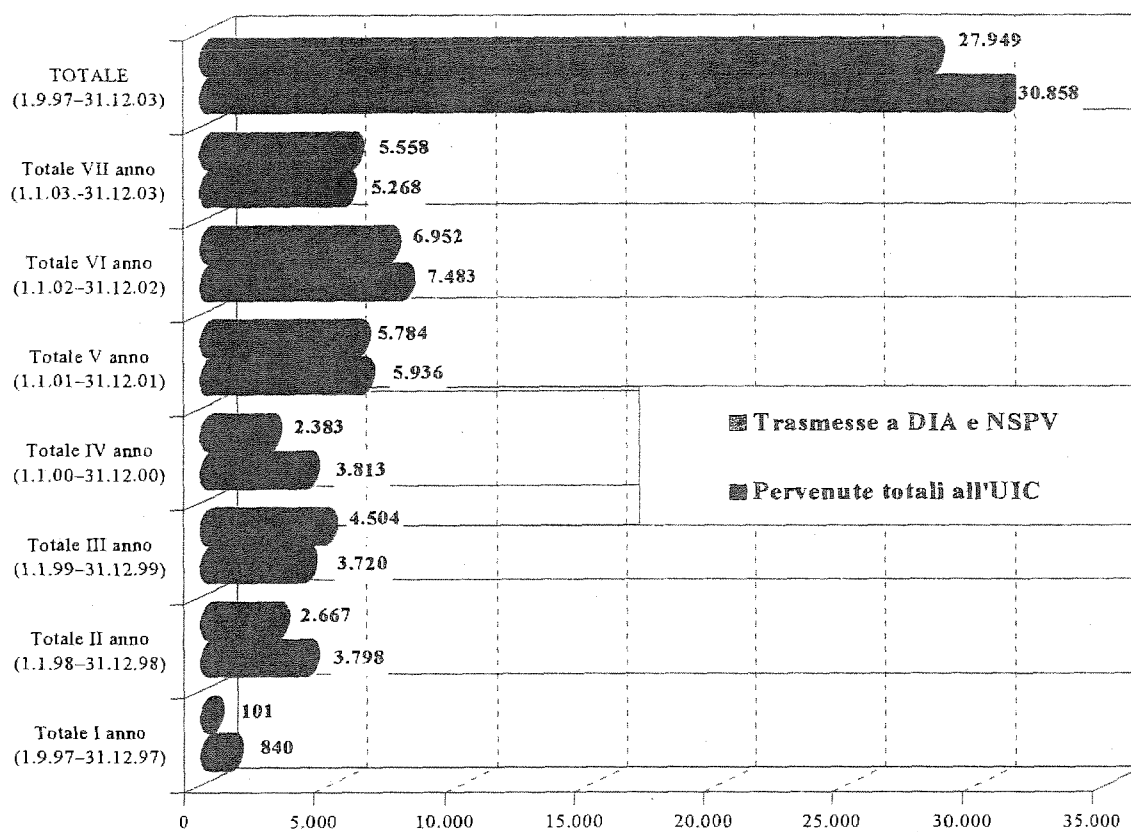
piuttosto distanti dal Paese di origine degli immigrati. Secondo gli approfondimenti svolti dall'Ufficio, i beneficiari di tali rimesse, a volte soggetti con nominativi islamici, non ordinano a loro volta bonifici verso i Paesi di origine degli immigrati, ma prelevano detti fondi in contanti o li girano verso altre banche site nella piazza finanziaria di ricezione. Si noti, peraltro, che i principali circuiti di money-transfer sono ampiamente presenti sia in Sri-Lanka che in Bangladesh.

Secondo quanto risulta all'Ufficio, le Autorità Inquirenti stanno valutando attentamente dette operazioni al fine di individuare se, oltre ad attività di abusivismo finanziario, sussistano i presupposti per la configurazione di altri reati.

APPENDICE STATISTICA

PAGINA BIANCA

Grafico n.1 A – Flussi di segnalazioni



fonte: archivi UIC

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 1A Segnalazioni trasmesse per classi di intermediari	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	01.09.97- 31.12.03
	% su tot.	% su tot.	% su tot.	% su tot.	% su tot.	% su tot.	% su tot.	% su tot.
	anno	anno	anno	anno	anno	anno	anno	Complessivo
<i>Poste Spa</i>	1,19%	4,02%	1,33%	0,93%	3,24%	3,35%	1,99%	2,56%
Enti creditizi	96,90%	93,86%	94,65%	94,33%	87,48%	82,41%	84,83%	88,27%
Soc. di intermediaz. mobiliare	0,60%	0,10%	0,03%	0,08%	0,31%	0,11%	0,04%	0,14%
Soc. aut.colloc. domic.val.mob.	0,00%	0,03%	0,00%	0,20%	0,14%	0,00%	0,00%	0,05%
Soc. di gestione fondi comuni	0,12%	0,03%	0,03%	0,06%	0,78%	0,57%	0,57%	0,42%
Società fiduciarie	0,00%	0,03%	0,12%	0,03%	0,17%	0,17%	0,11%	0,12%
Imprese ed enti assicurativi	0,48%	0,52%	2,04%	0,93%	3,80%	5,52%	2,60%	3,05%
Intermediari finanziari	0,71%	1,32%	1,80%	3,44%	4,08%	7,71%	9,83%	5,34%
Aziende di credito estere	0,00%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,15%	0,02%	0,05%

Fonte: archivio Cisc

Tabella n. 2A Distribuzione regionale	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	01.09.97- 31.12.03
ABRUZZO	0,71%	1,84%	0,77%	1,07%	0,66%	0,91%	1,04%	0,96%
BASILICATA	0,36%	0,42%	0,50%	0,25%	0,21%	0,23%	0,36%	0,30%
CALABRIA	0,36%	0,62%	1,59%	2,09%	2,39%	3,02%	3,13%	2,34%
CAMPANIA	10,60%	9,08%	7,50%	9,65%	7,73%	9,34%	8,49%	8,72%
EMILIA ROMAGNA	4,52%	7,87%	6,97%	8,24%	7,91%	8,06%	7,38%	7,67%
FRIULI VENEZIA GIULIA	2,62%	2,39%	1,59%	1,83%	0,83%	0,92%	1,10%	1,32%
LAZIO	5,95%	9,32%	10,28%	8,66%	8,45%	14,21%	12,21%	10,85%
LIGURIA	3,81%	2,67%	1,89%	2,65%	2,43%	1,86%	2,32%	2,29%
LOMBARDIA	29,52%	27,59%	31,72%	31,32%	34,76%	31,65%	34,85%	32,40%
MARCHE	3,21%	1,25%	1,54%	1,21%	1,06%	0,91%	0,80%	1,11%
MOLISE	0,00%	0,03%	0,15%	0,11%	0,21%	0,05%	0,17%	0,12%
PIEMONTE	8,45%	8,15%	8,21%	7,22%	8,64%	6,56%	6,53%	7,48%
PUGLIA	5,48%	6,10%	5,91%	5,59%	4,77%	5,28%	4,29%	5,21%
SARDEGNA	0,60%	0,62%	0,53%	0,56%	0,64%	0,57%	0,32%	0,54%
SICILIA	4,76%	4,02%	3,34%	5,62%	5,50%	4,02%	3,72%	4,39%
TOSCANA	6,43%	9,29%	8,24%	4,80%	4,79%	4,58%	6,44%	5,88%
TRENTINO ALTO ADIGE	2,98%	1,28%	1,06%	1,13%	1,75%	0,98%	0,82%	1,21%
UMBRIA	0,48%	0,76%	0,62%	0,37%	0,61%	0,83%	0,46%	0,62%
VALLE D' AOSTA	0,00%	0,10%	0,03%	0,23%	0,10%	0,25%	0,11%	0,15%
VENETO	9,17%	6,59%	7,56%	7,39%	6,57%	5,77%	5,47%	6,44%

fonte: archivio Uic

Tabella n. 3A Segnalazioni per sportello bancario	Sportelli bancari*	Segnalazioni trasmesse da banche	Numero di segnalazioni per sportello bancario
Campania	1.513	2.385	1,58
Lombardia	5.821	8.040	1,38
Calabria	506	629	1,24
Puglia	1.318	1.451	1,10
Lazio	2.371	2.563	1,08
Piemonte	2.511	2.003	0,80
Toscana	2.191	1.605	0,73
Sicilia	1.695	1.172	0,69
Emilia Romagna	3.104	2.043	0,66
Liguria	906	602	0,66
Veneto	3.229	1.606	0,50
Valle d'Aosta	98	43	0,44
Friuli Venezia Giulia	914	353	0,39
Abruzzo	602	236	0,39
Trentino Alto Adige	911	317	0,35
Basilicata	242	81	0,33
Marche	1.023	298	0,29
Umbria	516	152	0,29
Molise	138	31	0,22
Sardegna	671	138	0,21
TOTALE	30.280	25.748	-

*i dati relativi agli sportelli bancari sono aggiornati al 31/3/2003
 fonte: archivi UIC. Base Informativa Pubblica della Banca d'Italia

Tabella n. 4A Natura delle operazioni segnalate	Valore percentuale sul totale delle operazioni segnalate		
	31.12.2003	30.06.2003	31.8.2002
Operazioni in contanti, di cui:	41,67%	42,06%	42,60%
- Versamento di contante	22,81%	23,06%	23,88%
- Prelevamento con moduli di sportello	12,38%	12,38%	12,30%
- Incasso proprio assegno	4,06%	4,17%	4,00%
- Cambio assegni di terzi	1,47%	1,50%	1,47%
- Incasso assegni circolari	0,96%	0,96%	0,95%
Versamento di titoli di credito	10,20%	10,27%	10,55%
Versamento / Emissione assegni circolari	7,58%	7,43%	7,19%
Addebito per estinzione assegno	4,72%	4,67%	5,28%
Bonifico da/per l'estero	5,14%	5,09%	4,84%
Disposizione/ricezione di bonifico/giroconto	5,88%	5,75%	5,49%
Deposito / Rimborso su libretto di risparmio	3,85%	4,00%	4,22%
Acquisto/vendita divise e/o banconote estere	4,19%	4,45%	5,10%
Operazioni in strumenti finanziari (titoli, polizze assicurative, quote di fondi comuni, etc.)	4,28%	4,33%	4,30%
Operazioni collegate a finanziamenti	0,84	0,72%	0,76%
Operazioni con titoli cambiari	1,41	1,45%	1,39%
Altre	10,22	9,79%	8,90%

fonte: archivi UIC

Tabella n.5A Ipotesi di attività illecite	Percentuale su campione di 16549 segnalazioni	
violazione art. 1 - L. 197/91	128	0,77%
abusivismo finanziario e usura	945	5,71%
riciclaggio	990	5,98%
truffe	1007	6,08%
indagini presso l'Aut. Giud.	1009	6,10%
evasione fiscale	2188	13,22%
non evidenziabili	10282	62,13%
Totale	16549	100,00%
fonte: archivi UIC		

4. ATTIVITÀ IN MATERIA DI ANALISI DEI DATI AGGREGATI

4.1 Qualità dei dati, controlli e applicazioni

Nel corso del 2003 l'attività di controllo sulla qualità dei dati aggregati, dopo la conclusione della fase sperimentale e un primo avvio nel corso del 2002, è proseguita in maniera sistematica: si è consolidato un flusso informativo con gli intermediari, consentendo loro di prendere coscienza delle anomalie, verificando altresì se queste sono imputabili a caratteristiche della propria operatività o ad errori nella segnalazione.

Il sistema di controllo ha consentito di migliorare in maniera significativa la qualità dei dati presenti negli archivi degli intermediari sensibilizzando gli stessi ad una maggiore accuratezza nell'effettuazione delle registrazioni.

4.2 Analisi dei dati aggregati per l'individuazione di comportamenti anomali

Il progetto “comportamenti anomali individuali”, sviluppato in collaborazione con l'ABI e avviato nel corso dell'anno precedente, ha come obiettivo la definizione di comportamenti finanziari che possano essere indizio di fenomeni di riciclaggio individuabili tramite opportune combinazioni di causali analitiche presenti negli Archivi Unici Informatici degli intermediari abilitati.

Nel corso del 2003, sono state definite le procedure di analisi: in particolare, la divisione Analisi ha svolto una prima parte del lavoro consistente nella sperimentazione della tecnica di “data mining” prescelta su un campione di dati individuali già a disposizione dell'Ufficio. Tale tecnica ha consentito di determinare delle regole di comportamento ricorrenti in termini di associazione di causali analitiche.

Sono stati individuati alcuni gruppi di operazioni, identificate dalle rispettive causali analitiche, attribuibili a certe tipologie di comportamento; successivamente è stata avviata una fase sperimentale presso il sistema bancario, anche con il coinvolgimento del comitato ARMA-ABI.

Parallelamente, sono state svolte attività preparatorie per la realizzazione degli ambienti di ricezione dei dati che perranno dal sistema bancario, ricercando le soluzioni migliori a tutela della *privacy* della clientela bancaria e a salvaguardia dell'integrità dei dati; sono state delineate, altresì, le esigenze del Servizio per la creazione dell'ambiente di sfruttamento e per il controllo della qualità delle informazioni ricevute.

4.3 Analisi delle anomalie fra realtà demografico-economica e finanziaria della provincia di Latina

Nel quadro delle competenze attribuite all'Ufficio esplicitamente dalla Legge n.197 del 1991 sono state svolte diverse attività di ricerca metodologica da applicare su definite aree

territoriali per fare emergere eventuali discrepanze tra realtà economiche e flussi finanziari che possano essere riconducibili a fenomeni di riciclaggio.

Nel corso del 2003, da una istanza sollevata dal Prefetto di Latina e dalla filiale della Banca d'Italia, si sono create le condizioni per verificare concretamente il percorso metodologico sviluppato e le competenze acquisite nel corso degli anni in una prospettiva di collaborazione e sfruttamento delle analisi svolte anche da parte di Autorità investigative e altre Istituzioni che sul territorio sono coinvolte nella lotta a fenomeni di riciclaggio e criminalità finanziaria.

Nel dettaglio, il progetto sviluppato dall'Ufficio ha lo scopo di evidenziare, con riferimento alla provincia di Latina, eventuali anomalie in termini di disallineamento fra il profilo demo-economico e quello finanziario di particolari aree territoriali. A questo fine, si è scelto il comune come unità di riferimento, in funzione non soltanto della disponibilità statistica dei dati, ma anche della logica di decentramento amministrativo che attribuisce a questi centri specifiche competenze.

La comparazione fra il livello di sviluppo economico e il settore di attività da un lato, l'intensità e la tipologia di transazioni finanziarie dall'altro, ha condotto ad evidenziare aree comunali in cui lo spessore del tessuto economico sottostante si riflette in un coerente profilo finanziario, fortemente sviluppato e innovativo. Analogamente, alcune zone economicamente depresse mostrano segnali di un panorama finanziario debole per intensità e tradizionale nella struttura e nei contenuti. In altre zone, si sono invece evidenziati disallineamenti e asimmetrie fra la realtà economica e quella finanziaria, nel senso che l'uno di questi aspetti mostra una sproporzione quantitativa e talvolta qualitativa rispetto all'altro.

Nel contesto che ha caratterizzato questo studio meritano particolare attenzione le aree a basso sviluppo economico e con un'intensa operatività finanziaria, nel presupposto che detto squilibrio possa esprimere in qualche modo anche un indice della presenza di fenomeni di riciclaggio o dello svolgimento di attività di natura criminale.

4.4 Progetto 'comely'

L'Ufficio è da diversi anni partner della *London School of Economics and Political Science* nella realizzazione di un progetto di ricerca incentrato sullo studio delle opportunità offerte al riciclaggio dall'evoluzione delle tecnologie e del contesto ambientale, delle problematiche connesse e delle possibili strategie di contrasto.

In questo ambito, nel corso del 2003 è stata definita la nuova fase del progetto, rivolta all'approfondimento di schemi e processi di applicazione utilizzabili ai fini dell'impiego, nel contesto di sistemi finanziari diversi anche da quello italiano, di tecniche informatiche e metodologiche di *profiling* a fini di identificazione di operazioni sospette.

Il progetto verrà implementato attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro misto, cui saranno invitati a partecipare esponenti di intermediari finanziari ed istituzioni di controllo e FIU di vari Paesi, che vi manifestino disponibilità.

4.5 Rilevazione dei tassi effettivi globali medi ai sensi della legge n.108 del 1996.

Ai sensi della Legge n.108 del 1996, il Ministero dell'Economia pubblica trimestralmente i tassi praticati dagli intermediari finanziari bancari e non bancari; la raccolta dei dati relativi agli intermediari finanziari non bancari iscritti nell'elenco previsto dall'art.106 del testo unico bancario, di competenza dell'Ufficio, viene condotta su base campionaria.

L'indagine conoscitiva sui tassi di interesse di mora, effettuata in collaborazione con la Banca d'Italia nel corso del 2002, ha consentito di individuare un parametro di riferimento pari al differenziale medio fra tasso di mora e tasso corrispettivo, che è stato reso noto al sistema con l'emanazione del Decreto di pubblicazione dei tassi validi per il secondo trimestre del 2003.

A partire dal primo trimestre del 2003 lo schema di rilevazione dei tassi ha subito degli adeguamenti: sono state accorpate alcune categorie di finanziamento ed è stata istituita una nuova categoria di rilevazione. Si è proceduto, pertanto, all'aggiornamento delle Istruzioni per la rilevazione dei tassi; in tale occasione le Istruzioni sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale, per assicurare una maggiore trasparenza nei confronti dei soggetti utenti del mercato finanziario.

5. ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

Nel corso del 2003 l'Ufficio ha partecipato ai lavori del GAFI attraverso due esponenti inseriti nella delegazione italiana presente alle riunioni plenarie.

Rappresentanti dell'Ufficio hanno, altresì, partecipato ai lavori dei gruppi che in seno all'Organismo hanno condotto alla revisione delle 40 Raccomandazioni e delle 8 Raccomandazioni "speciali" per il contrasto del terrorismo internazionale ed al processo valutativo tendente ad individuare i paesi "non cooperativi" nella lotta al riciclaggio sul piano internazionale.

E' stata prestata collaborazione al Fondo Monetario Internazionale per la predisposizione della metodologia applicata da tale organismo per l'analisi dei sistemi nazionali antiriciclaggio e antiterrorismo. Un dipendente dell'Ufficio ha inoltre partecipato a una visita di valutazione del Messico fondata sui meccanismi di valutazione elaborati dal Fondo.

Sul piano della cooperazione tra Paesi in vista dell'allargamento dell'Unione Europea, l'Ufficio è impegnato in iniziative di gemellaggio, finanziate dal programma "Phare" dell'Unione Europea. Sono stati definiti i "covenant" relativi al secondo gemellaggio con la Romania e ad un'analoga iniziativa con la Turchia.

Inoltre all'Ufficio è stato richiesto di fornire esperti in materia antiriciclaggio per due gemellaggi in corso nella Repubblica Ceca ed in Bulgaria, che vedono rispettivamente coinvolti come gestori del progetto il Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano e l'omologo dicastero spagnolo.

Nell'ambito delle attività del Consiglio d'Europa, in materia di contrasto al riciclaggio, l'Ufficio è presente in via ordinaria con un esperto nell'ambito del Comitato Antiriciclaggio ed ha concorso con propri esponenti ad alcuni procedimenti di valutazione.

Nel corso dell'anno 2003, l'Ufficio ha partecipato alla riunione Plenaria del "gruppo Egmont", organismo internazionale nel quale sono rappresentate tutte le UIF e agli incontri dei tre gruppi di lavoro che operano nell'ambito dell'Organismo in materia, di normativa, formazione del personale delle UIF aderenti, costituzione di nuove UIF; inoltre, l'Ufficio ha partecipato ad un seminario ospitato dalla UIF del Messico.

Sono stati ulteriormente sviluppati i rapporti con le UIF di altri Paesi intesi a favorire la definizione di protocolli d'intesa per la collaborazione reciproca. A tale proposito sono stati sottoscritti nel corso del 2003 accordi di cooperazione con le UIF di Ucraina, Stati Uniti e Polonia, portando a 19 gli accordi stipulati. Sono in corso di definizione accordi con le UIF di Giappone, Messico, Israele, Svizzera, Argentina, Slovacchia, Guatemala, Venezuela, Liechtenstein e Malta.

Sul piano delle attività formative, l'Ufficio ha avviato, sotto l'egida del Consiglio d'Europa, un programma di formazione a beneficio delle UIF della Federazione Russa e dell'Ucraina. Ha, inoltre, avuto inizio un'attività di formazione a favore della UIF egiziana, alla quale partecipano, oltre l'Ufficio, il Fincen per gli Stati Uniti e il N.C.I.S. per il Regno Unito.

Infine, l'Ufficio, in ambito OCSE partecipa al gruppo di lavoro che segue l'attuazione della Convenzione per la lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni internazionali.

6. VIGILANZA ISPETTIVA NEI CONFRONTI DEGLI INTERMEDIARI ABILITATI

6.1 L'attività di vigilanza

L'attività di vigilanza ispettiva nei confronti degli intermediari abilitati, svolta ai sensi dell'art.5, comma 10, della Legge n.197 del 1991, così come modificato dall'art. 4 del d.lgs. n.153/97, è diretta ad accertare il rispetto degli obblighi di legge ed a verificare l'attendibilità dei flussi informativi trasmessi all'Ufficio.

Le verifiche, in particolare, sono volte a riscontrare l'osservanza degli obblighi in materia di identificazione della clientela e di registrazione dei rapporti continuativi e 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 e del controllo interno.

In tale sede, è stata svolta una forte opera di sensibilizzazione sull'importanza di una completa e corretta rilevazione dei dati, passaggio essenziale per garantire l'attendibilità sia delle interrogazioni sull'archivio unico informatico, disposte a fini investigativi dalle autorità competenti, sia delle analisi sui dati aggregati effettuate dall'Ufficio.

Particolare attenzione è stata rivolta all'esame delle procedure adottate per l'individuazione e la valutazione delle operazioni che presentano profili di anomalia, suscettibili di approfondimento ai sensi dell'art. 3 della Legge 197/91, e dei presidi predisposti per adempiere ai precetti emanati per contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale. L'approccio seguito in sede ispettiva, coinvolgendo i poteri decisionali ed il personale ai diversi livelli operativi, ha costituito un fattore di stimolo per una più fattiva collaborazione da parte degli intermediari.

In aggiunta agli interventi ispettivi di tipo "generale" è stata espletata anche un'attività di monitoraggio, volta a verificare l'efficacia dei provvedimenti adottati dagli intermediari per rimuovere le situazioni di criticità sistemiche emerse nel corso di precedenti accertamenti.

L'Ufficio ha svolto l'attività di vigilanza ispettiva anche nei confronti di intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106 del D. Lgs. 385/93 (Testo Unico Bancario), ai sensi degli artt. 106, comma 6, e 128, comma 2 della stessa legge.

6.2 La vigilanza nei confronti degli intermediari abilitati

6.2.1 I criteri seguiti per l'elaborazione del piano ispettivo

L'Ufficio ha svolto la propria attività di supervisione sulla base di un programma annuale di interventi ispettivi 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, e di criteri "specifici", ispirati dall'evoluzione dello scenario di riferimento e dalle nuove tendenze espresse dal sistema finanziario. Nel programma annuale sono stati inseriti, inoltre, istituti per i quali è stata rilevata la presenza di costanti carenze o anomalie in sede di analisi dei dati inviati in forma aggregata all'Ufficio.

Particolare attenzione è stata rivolta all'esame dei presidi predisposti dagli intermediari operanti in aree geografiche maggiormente esposte al rischio di coinvolgimento in fenomeni di riciclaggio. A tal fine sono stati selezionati istituti con direzione generale ubicata nelle cosiddette "regioni a rischio" ed, inoltre, nell'ambito degli accertamenti effettuati presso altri intermediari, si è comunque tenuto debito conto, nella definizione del campione operativo, dell'attività svolta dalle dipendenze localizzate in dette regioni.

Il piano ispettivo relativo al 2003 è stato caratterizzato dalla presenza di intermediari appartenenti al medesimo gruppo bancario, per consentire una valutazione degli assetti organizzativi adottati a livello aggregato, nonché di istituti che utilizzano tecniche di comunicazione "a distanza" per entrare in contatto con la clientela.

In relazione alle dimensioni aziendali degli intermediari, sono stati selezionati sia istituti di credito di elevato *standing* operativo, caratterizzati da una significativa incidenza dei movimenti finanziari effettuati rispetto ai flussi complessivamente rilevati a livello di sistema, sia banche di piccola dimensione, in tal caso per verificare l'attenzione prestata alla materia dell'antiriciclaggio in realtà aziendali fortemente radicate nel contesto socio-economico di appartenenza e valutare la capacità di fronteggiare eventuali tentativi di introdurre nel circuito finanziario capitali di provenienza illecita.

Con riferimento agli intermediari abilitati non bancari, la scelta è stata orientata dall'esigenza di sottoporre a verifica istituti appartenenti alle diverse tipologie, tenendo conto anche delle indicazioni fornite dalle Autorità di Vigilanza di settore.

6.2.2 Gli interventi ispettivi

Nel periodo gennaio-dicembre 2003 sono stati ispezionati 44 intermediari abilitati, di cui 33 istituti di credito.

Le direzioni generali delle banche ispezionate sono ripartite in 14 regioni: 6 in Lombardia, 4 in Toscana, 3 in Emilia Romagna, Piemonte e Trentino Alto Adige, 2 in Campania, Calabria, Veneto, Puglia, Lazio ed 1 in Umbria, Sicilia, Marche e Abruzzo.

Gli accertamenti sono stati diretti a verificare l'osservanza delle disposizioni in argomento, attraverso l'esame del funzionamento delle procedure gestite a livello accentrato, nonché dell'operatività svolta sia dalle sedi periferiche sia dalle reti di distribuzione operanti "fuori sede" (promotori, mediatori ecc.). In particolare, nelle regioni a rischio le aziende di

credito ispezionate detenevano complessivamente 322 filiali, di cui 279 appartenenti a banche aventi direzione generale in altre regioni.

Nel medesimo periodo, sono stati ispezionati 11 intermediari non bancari, di cui 4 società di assicurazioni, 3 società fiduciarie, 2 società di intermediazione mobiliare, una società di gestione del risparmio ed un agente di cambio. Le direzioni generali sono territorialmente così ripartite: 8 in Lombardia ed 1 in Liguria, Basilicata e Veneto.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio successiva agli accertamenti, sono stati effettuati due interventi "mirati" presso aziende di credito con sede in Lombardia, al fine di verificare l'efficacia degli interventi correttivi realizzati.

6.2.3 Gli esiti degli accertamenti

A seguito degli interventi ispettivi, si è resa necessaria l'adozione dei seguenti provvedimenti:

- 13 segnalazioni all'Autorità Giudiziaria per omesse registrazioni in archivio unico informatico di rapporti continuativi ed operazioni e per mancate rilevazioni dei dati identificativi dei soggetti intervenuti;
- 5 processi verbali di accertamento per infrazioni alle norme che disciplinano l'uso e la circolazione di assegni e di titoli al portatore.

Tutti gli intermediari ispezionati, a fronte delle carenze organizzative e procedurali riscontrate, sono stati richiamati ad una più attenta osservanza della normativa di settore e sottoposti ad un'azione di monitoraggio.

Gli elementi di criticità riscontrati con maggiore frequenza concernono:

- errate ed incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela;
- disfunzioni procedurali in sede di alimentazione e gestione dell'archivio unico informatico, frequentemente riconducibili alla non corretta integrazione tra le procedure contabili e l'archivio stesso;
- difficoltà interpretative della normativa secondaria, in relazione agli obblighi ed alle modalità di registrazione di operazioni, in specie per quelle poste in essere per conto di altro intermediario ma afferenti a clientela dello stesso;
- insufficiente attenzione alla materia dell'antiriciclaggio da parte delle funzioni preposte ai controlli interni, dovuta talvolta alla non piena consapevolezza dei rischi operativi, economici e reputazionali connessi ad un eventuale coinvolgimento dell'intermediario in fenomeni di riciclaggio;

- insufficiente sensibilizzazione dell'ambiente aziendale e del personale di filiale alle problematiche inerenti alla collaborazione attiva.

Al riguardo, si osserva che l'inadeguatezza delle procedure e dei presidi organizzativi adottati è talvolta ascrivibile alle operazioni di fusione ed incorporazione che continuano ad interessare il sistema bancario, nel cui contesto è stato riscontrato un allentamento di attenzione alla materia.

6.2.4 Altre attività

Al fine di agevolare gli intermediari nell'individuazione delle anomalie inerenti alla registrazione di operazioni e rapporti continuativi nell'archivio unico informatico, è stato realizzato un apposito prodotto informatico sulla base delle esperienze maturate in sede ispettiva, in ragione delle anomalie più frequentemente riscontrate.

Il *software*, messo a disposizione del sistema bancario attraverso il sito *Internet* dell'UIC, offre agli intermediari la possibilità di monitorare periodicamente la qualità delle registrazioni presenti nell'archivio unico informatico e di intervenire per correggere le anomalie rilevate, in un'ottica ispirata al principio cardine di assicurare la completa ricostruibilità dei flussi finanziari.

Con specifico riferimento alle imprese assicurative, è stato effettuato, inoltre, un sondaggio sugli assetti organizzativi adottati in materia di antiriciclaggio, per acquisire informazioni sulle procedure utilizzate per l'alimentazione e la gestione dell'archivio unico informatico.

6.3 La vigilanza nei confronti delle società finanziarie

Le verifiche nei confronti delle società finanziarie hanno riguardato la sussistenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione nell'elenco ex art. 106 del Testo Unico Bancario e l'osservanza delle disposizioni in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali praticate alla clientela.

Gli interventi sono stati effettuati nei confronti di intermediari individuati sulla base dell'operatività svolta e di eventuali elementi di criticità emersi nell'espletamento dell'attività di vigilanza di tipo cartolare. Nel periodo gennaio – dicembre 2003 sono stati effettuati 19 interventi ispettivi presso società ubicate nelle seguenti regioni: Campania, Abruzzo, Sicilia, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna e Marche.

È stata riscontrata, tra l'altro, scarsa attenzione degli intermediari ispezionati alla pubblicità delle condizioni contrattuali inerenti alle operazioni ed ai servizi offerti alla clientela.

6.4 L'attività di collaborazione con le autorità giudiziarie ed investigative

L'Ufficio ha continuato ad offrire la propria collaborazione alle autorità giudiziarie ed investigative, in occasione di vari incontri volti ad approfondire particolari tematiche relative alla materia dell'antiriciclaggio ed in specie ad illustrare le potenzialità dell'archivio unico informatico a fini d'indagine.

Sotto quest'ultimo profilo, sono stati evidenziati i vantaggi offerti dall'utilizzo di detto archivio in termini di:

- celerità nell'evasione delle richieste avanzate dagli organi inquirenti con riduzione significativa dei costi per il sistema;
- facilità della rappresentazione d'insieme dell'operatività svolta dal soggetto, compresi i movimenti non transitati sui conti, anche con riferimento a periodi pregressi;
- evidenza delle controparti nelle operazioni di bonifico;
- evidenza, nei bonifici, dell'operatività con Paesi "off-shore" o con zone particolarmente esposte al rischio di riciclaggio.

Sono stati portati a termine, infine, incarichi di consulenza tecnica e collaborazione conferiti da due Procure della Repubblica.

7 ATTIVITA' IN MATERIA DI INTERMEDIARI FINANZIARI E AGENTI IN ATTIVITA' FINANZIARIA

I soggetti iscritti nell'Elenco generale degli intermediari finanziari tenuto dall'Ufficio sono complessivamente circa 23.500. Di essi, circa 1.500 operano nei confronti del pubblico, circa 20.000 sono società che svolgono attività finanziaria nell'ambito del gruppo di appartenenza, 1055 sono confidi, 163 casse peota e quasi 600 cambiavalute.

Nel corso del 2003 sono stati iscritti nell'Elenco degli intermediari oltre 800 soggetti e ne sono stati cancellati circa 340.

I controlli, sia in fase di iscrizione che nelle verifiche successive, si concentrano nei comparti maggiormente esposti a rischi. Particolare attenzione è stata rivolta ai soggetti esercenti l'attività di rilascio di garanzie nei confronti del pubblico. In tale ambito, si sono riscontrati casi di gravi violazioni di legge, a seguito delle quali è stata attivata la procedura di cancellazione prevista dall'art.111 del Testo Unico bancario.

Nel corso del 2003 sono state inoltre avviate due specifiche iniziative di controllo rivolte, rispettivamente, alla verifica del rispetto delle disposizioni in materia di abuso di denominazione bancaria ex art.133 T.U., e all'adeguamento, da parte degli intermediari attivi nel rilascio di garanzie, alle nuove disposizioni di cui al Decreto Ministeriale del 14 novembre 2003.

Nel 2003 è inoltre proseguita la collaborazione con il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, con la Banca d'Italia e con le autorità inquirenti. Dalle segnalazioni in tal modo ricevute l'Ufficio ha acquisito ulteriori indicazioni e informazioni utili per orientare i controlli, anche avendo riguardo all'esigenza di verificare l'osservanza della normativa antiriciclaggio e della disciplina in materia di usura.

I controlli eseguiti hanno consentito di individuare, per circa 250 soggetti, posizioni suscettibili di ulteriori approfondimenti ed hanno comportato l'attivazione di 153 accertamenti cartolari e di 62 accertamenti ispettivi nei confronti di società finanziarie iscritte nonché l'effettuazione di contestazioni ai sensi dell'art.111 del Testo Unico bancario nei confronti di 14 intermediari. Sono state inoltrate 11 segnalazioni all'Autorità Giudiziaria per ipotesi di abusivo svolgimento di attività finanziaria e di falsità nelle attestazioni rese in ordine ai requisiti di onorabilità.

A fronte di oltre 2.000 domande di iscrizione pervenute nell'anno, sono state avviate 204 istruttorie; 64 di esse sono sfociate in provvedimenti di iscrizione, 19 in provvedimenti di diniego, le restanti sono tuttora in corso.

In applicazione della recente regolamentazione dell'attività degli agenti in attività finanziaria, è proseguita nel 2003 l'attività istruttoria volta all'esame delle istanze di iscrizione nel relativo elenco pervenute all'Ufficio. E' stato perfezionato il programma informatico per la gestione dell'elenco e sono state risolte numerose problematiche emerse nella trattazione delle istanze di iscrizione e dei quesiti posti dagli utenti.

L'elenco è ancora in fase di realizzazione: sono stati iscritti 8.700 agenti, a fronte del rigetto dell'istanza in circa 1.100 casi.

E' stata presentata una denuncia all'autorità giudiziaria per esercizio abusivo di attività di agenzia finanziaria ed è iniziato un proficuo scambio di informazioni con organi investigativi in relazione ai soggetti che svolgono l'attività cosiddetta di "money transfer". Tale settore, come noto, può costituire terreno fertile per attività illegali legate al riciclaggio e al finanziamento di organizzazioni terroristiche.

INTERMEDIARI FINANZIARISituazione

	Sezione Ex art.106	Sezione Ex art.113	Sezione Ex art.155 co.4	Sezione Ex Art.155 co.5	Sezione Ex art.155 co.6	TOTALE
ISCRITTI	1492	20242	1055	591	163	23543

Variazioni intervenute nel 2003

	Sezione Ex art.106	Sezione Ex art.113	Sezione Ex art.155 co.4	Sezione Ex art.155 co.5 e 6	TOTALE
ISCRIZIONI	116	652	43	30	841
CANCELLAZIONI	76	187	4	75	342

AGENTI IN ATTIVITA' FINANZIARIA

ISCRITTI	ISTANZE RIGETTATE
8.700	1.100

8. ATTIVITA' IN MATERIA DI MEDIATORI CREDITIZI E OPERATORI IN ORO

L'Albo dei mediatori creditizi è istituito ai sensi dell'art.16 della Legge n.108 del 1996, recante disposizioni in materia di usura. Con esso, e con lo svolgimento dei relativi controlli, si perseguono, in particolare, finalità di trasparenza e conoscibilità degli operatori dei mercati finanziari, di prevenzione e contrasto di comportamenti illeciti (si pensi all'usura, all'esercizio abusivo di attività finanziaria).

L'Albo è tenuto dall'Ufficio a titolo principale e diretto sotto l'alta vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il legislatore, nel sostituire il precedente ruolo degli agenti d'affari in mediazione, affidato dalla Legge 3 febbraio 1989, n.39 alle Camere di Commercio, ha previsto una sanzione penale per l'abusivo esercizio dell'attività, ha fissato i medesimi requisiti di onorabilità previsti per gli esponenti aziendali degli intermediari finanziari, ha richiesto requisiti minimi di professionalità, ha imposto l'obbligo di indicare gli estremi dell'iscrizione nell'Albo nella pubblicità a mezzo stampa.

Nel corso del 2003, si è mantenuto costante l'intenso flusso di istanze di iscrizione nell'Albo. Ciò ha reso necessario concentrare l'impegno nella relativa attività istruttoria.

I mediatori creditizi iscritti sono circa 25.000, di cui oltre 22.000 persone fisiche e oltre 2.800 società. Le persone fisiche iscritte si concentrano soprattutto, nell'ordine, nel Lazio (17,3%), in Campania (16,7%) e in Lombardia (12,2%); per le società l'ordine è ribaltato ma vede le stesse regioni ai primi tre posti: Lombardia (18,6%), Lazio (16,9%) e Campania (15,2%).

I controlli, anche alla luce dei numerosi esposti ricevuti per fatti di truffa, usura, e estorsione, si sono concentrati in particolare sulla verifica dei requisiti soggettivi di onorabilità e di titolo di studio. I primi riscontri ottenuti hanno consentito di procedere alla sospensione e alla cancellazione di 50 soggetti iscritti. In 311 casi si è proceduto a cancellazione su istanza di parte, a seguito di cessazione dell'attività o al verificarsi di cause di incompatibilità.

L'esercizio dei controlli continua ad avvalersi della collaborazione con la Banca d'Italia, con le altre Autorità di vigilanza di settore e, più in particolare, con il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza. Sono anche stati avviati contatti con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per problematiche connesse alle forme di pubblicità impiegate.

A seguito dell'entrata in vigore della Legge 17 gennaio 2000, n.7, il commercio di oro è stato liberalizzato e, nel contempo, sottoposto a forme di vigilanza consistenti nell'accertamento del possesso, da parte di chi lo esercita in via professionale, di requisiti di tipo societario, patrimoniale e di onorabilità, in buona parte analoghi a quelli del settore finanziario. Le finalità perseguite sono la prevenzione di fenomeni illeciti nonché la selezione e il monitoraggio degli operatori e delle operazioni. Gli operatori in oro, quando diversi dalle

banche, devono comunicare in via preventiva l'esercizio dell'attività all'Ufficio che provvede ad attribuire loro un codice operatore professionale.

Dall'entrata in vigore della Legge n.7 del 2000 sono pervenute all'Ufficio 175 comunicazioni attinenti all'esercizio in via professionale del commercio di oro grezzo. A fronte di 19 casi di cessazione dell'attività e di cancellazione d'ufficio, gli operatori professionali attivi nel settore sono 154.

Altro obbligo introdotto dalla normativa del 2000 è quello della dichiarazione all'Ufficio di ogni trasferimento di oro, da chiunque eseguito, per importi pari o superiori a 12.500 euro. Sono pervenute circa 250.000 dichiarazioni. L'Ufficio utilizza i dati per finalità antiriciclaggio e li mette a disposizione delle altre amministrazioni competenti per fini fiscali o di ordine e sicurezza pubblica.

L'Ufficio, inoltre, ai sensi del D. Lgs. n.374 del 1999, riceve dalle autorità competenti dati ed informazioni sulle imprese non finanziarie destinatarie della disciplina antiriciclaggio. In collaborazione con le altre autorità coinvolte, l'Ufficio sta studiando la fattibilità di un archivio centrale per ognuna delle citate categorie, al fine di disporre di strumenti di conoscenza informatizzati, omogenei e centralizzati anche per far fronte a richieste di informazioni provenienti dagli organi investigativi o dall'Autorità giudiziaria.

MEDIATORI CREDITIZISituazione

	PERSONE FISICHE	SOCIETA'
ISCRITTI	22.078	2.851 (+ 4 stabili organizzazioni di soggetti esteri)
	TOT.: 24.933	

Variazioni intervenute nel 2003

	PER VIOLAZIONI DI LEGGE	SU ISTANZA DI PARTE
SOSPENSIONI E CANCELLAZIONI	30 persone fisiche 20 persone giuridiche	311

OPERATORI PROFESSIONALI IN ORO

DICHIARAZIONI DI SVOLGIMENTO ATTIVITA'	CESSAZIONI
154	21

DICHIARAZIONI DI OPERAZIONI IN ORO

TOTALE	FLUSSO MEDIO MENSILE
250.000	6.000

9 ATTIVITA' IN MATERIA DI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI SANZIONATORI

9.1 Procedimenti in materia di intermediari finanziari

L'organo collegiale interservizi, che, nell'ambito del procedimento sanzionatorio per gli intermediari finanziari, fornisce un contributo istruttorio finalizzato alla formulazione di proposte di sanzione per il Ministero dell'economia e delle finanze, ha proceduto all'esame di 35 contesti per le violazioni delle norme contenute nei Titoli V e VI del Testo Unico Bancario commesse da un intermediario finanziario, dai suoi soci ed esponenti aziendali. All'esito della valutazione, è stata disposta la trasmissione di 22 proposte di sanzione al Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'archiviazione dei rimanenti 13 contesti.

Attualmente sono in fase istruttoria altre 33 contestazioni, avviate a seguito di contestazioni mosse dall'Ufficio (dieci procedimenti) e dal Nucleo Speciale di P.V. della Guardia di Finanza (23 procedimenti) per l'inosservanza delle sopra citate norme. Per altri nn. 12 procedimenti, in relazione ai quali è stata constatata la commissione degli illeciti amministrativi in questione, si è in attesa della notifica dell'atto formale di contestazione.

9.2 Procedimenti relativi alle violazioni previste dall'art. 3 del Decreto – Legge 4 agosto 1990 n. 227

L'attività in questione è parte integrante dei compiti svolti dall'Ufficio in materia di antiriciclaggio. Si vedano tra l'altro in proposito i contenuti della proposta di "Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio in materia di prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale" (cfr. documento COM(202) 328 definitivo del 25.6.2002).

In relazione a quanto sopra si segnala che, nell'anno in rassegna, l'attività svolta in materia ha riguardato:

1. la trattazione di 1.352 contestazioni, elevati dagli organismi preposti alle funzioni di vigilanza sull'applicazione delle disposizioni in considerazione (Dogane e Guardia di Finanza); l'ammontare delle violazioni contestate, commisurate all'entità dei valori portati al séguito, è stato superiore a 158 milioni di euro;
2. la conseguente predisposizione della relazione tecnica per il Ministro, prevista dall'art. 31 DPR n. 148/88.
All'esito della valutazione delle relazioni tecniche trasmesse dall'Ufficio, le sanzioni comminate ammontano ad € 4.473.830.
3. la definizione in via breve delle contestazioni (ex art. 30 DPR n. 148/88) con l'adozione dei relativi provvedimenti di estinzione degli illeciti da parte dell'Ufficio in 552 casi; nel complesso detti provvedimenti hanno comportato, per l'Erario, un introito di cassa complessivo di € 3.711.928.

PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI SANZIONATORIProcedimenti in materia di intermediari finanziari

IN FASE DI ISTRUZIONE	PROPOSTE DI SANZIONE	ARCHIVIAZIONI
33	22	13

Procedimenti in materia di trasferimenti transfrontalieri al seguito

PROCEDIMENTI ISTRUITI	PROCEDIMENTI DEFINITI CON OBLAZIONE
1.352	552
<i>Valore delle violazioni contestate: oltre 158 milioni di euro</i>	<i>Introito per l'Erario: 3.711.928</i>
<i>Sanzioni pecuniarie irrogate: 4.473.830</i>	

10. COLLABORAZIONE CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA.

Nel periodo di riferimento l'Ufficio ha svolto attività di collaborazione con diverse Procure della Repubblica nell'ambito di indagini giudiziarie attinenti all'attività di enti creditizi ovvero a fatti di riciclaggio.

Nell'ambito delle attività di indagine relative alla vicenda "Parmalat", le Procure di Milano e di Parma hanno richiesto all'Ufficio la trasmissione delle informazioni rilevanti in proprio possesso, formalizzando appositi decreti di acquisizione. L'Ufficio ha trasmesso 101 segnalazioni di operazioni sospette pervenute dalle banche e 34 informative ricevute dalle Unità di Informazione Finanziaria di altri paesi. Sulle informazioni raccolte vengono al contempo svolti i necessari approfondimenti, acquisendo ulteriori informazioni attraverso la collaborazione del sistema bancario e delle autorità estere. Dei risultati viene ugualmente informata con continuità l'Autorità Giudiziaria, in ottemperanza al mandato ricevuto.

Secondo la legge, le segnalazioni ricevute, accompagnate da relazioni tecniche nelle quali sono riportati i risultati degli approfondimenti, vengono naturalmente trasmesse anche agli organismi investigativi competenti, informati del fatto che le stesse segnalazioni sono acquisite dalle Procure di Parma e di Milano.

Le informazioni raccolte attraverso le segnalazioni del sistema bancario e la collaborazione delle Unità di Informazione Finanziaria estere hanno consentito di individuare operazioni di distrazione di fondi, per le quali è stata resa possibile la tempestiva applicazione di provvedimenti di sospensione dell'Ufficio seguiti da vincoli di sequestro disposti dall'Autorità Giudiziaria.

In questo quadro, la collaborazione con le autorità inquirenti è completata da un incarico di consulenza tecnica affidato dalla Procura di Parma ad un dirigente del Servizio Antiriciclaggio. L'Ufficio mantiene contatti continui anche con la Procura di Milano per una lettura congiunta delle evidenze e la ricostruzione dei flussi finanziari d'interesse.

11. CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

L'attività che l'Ufficio svolge in qualità di Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, preposta alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del terrorismo internazionale sul piano finanziario, si distingue dalle attività di accertamento investigativo svolte, con altri strumenti, sui medesimi fatti, pur essendo ad essa propedeutica; è distinta, pur con i collegamenti necessari, dalle funzioni di vigilanza svolte dalle autorità competenti per la tutela degli interessi della stabilità e della trasparenza dei mercati e degli intermediari; estende il proprio ambito di intervento alle banche e agli altri intermediari vigilati, a imprese non finanziarie esposte a rischi particolari, a numerose categorie di professionisti "legali" e contabili.

Le funzioni dell'Ufficio si collegano strettamente a quelle svolte nel censimento e nel controllo degli intermediari finanziari iscritti nell'Elenco generale tenuto dall'Ufficio stesso, nelle apposite sezioni di esso, degli agenti in attività finanziaria, dei mediatori creditizi, degli operatori del mercato dell'oro. Il legame è duplice: da un lato, i controlli "di settore" tengono conto dei "rischi" di riciclaggio e, più in generale, di criminalità economica individuati dalla UIF; d'altro lato, quest'ultima impiega le informazioni acquisite nei controlli per gli approfondimenti e le analisi antiriciclaggio e antiterrorismo.

L'esperienza mostra la necessità di un completamento degli strumenti disponibili per gli approfondimenti e le analisi preordinati all'individuazione di fenomeni di riciclaggio sul piano finanziario. Passi significativi, come si è visto, vengono compiuti nella recente disciplina introdotta dal D. Lgs. n.56 del 2004.

L'esito naturale del processo di approfondimento e accertamento delle segnalazioni è l'avvio di un procedimento penale per la verifica in sede giudiziaria di fatti penalmente rilevanti. Sarebbe dunque opportuno, per attribuire la massima efficacia al sistema delle segnalazioni, che i risultati dell'approfondimento finanziario, illustrati nelle relazioni tecniche dell'Ufficio, siano sempre trasmessi, in uno con i frutti dei riscontri investigativi, all'Autorità Giudiziaria procedente per l'accertamento dei fatti portati all'attenzione.

Sia i soggetti segnalanti sia l'Ufficio traggono beneficio dalla conoscenza dei risultati conseguiti dalle autorità inquirenti negli accertamenti che prendono le mosse dalle segnalazioni e dai relativi approfondimenti. Tale conoscenza, in particolare, consente di orientare opportunamente l'attività di analisi e fornisce elementi significativi per la ricostruzione di schemi operativi rilevanti per l'individuazione di fenomeni di riciclaggio.

Forme specifiche di ritorno informativo sono espressamente previste dalla legge. Al riguardo, il flusso di informazioni di ritorno dagli organismi investigativi ha registrato di

recente significativi miglioramenti. Si riscontra, in particolare, che le segnalazioni trasmesse dagli intermediari e approfondite dall'Ufficio sono alla base di numerose iniziative investigative risoltesi con successo.

Per quanto attiene all'attività della Guardia di Finanza, il numero di procedimenti giudiziari innescati dalle segnalazioni e relativi a fatti di riciclaggio, usura e reati connessi, è pari a ca. il 60-70% del totale dei procedimenti della specie avviati mediante denuncia o rapporto della Guardia di Finanza. Il dato appare comunque significativo, a prescindere dall'esito di tali procedimenti, ancora nelle fasi iniziali. D'altra parte, la Direzione Investigativa Antimafia ha utilizzato per accertamenti investigativi di sua competenza, in quanto immediatamente ricollegabili a fenomeni di crimine organizzato, circa 1.300 segnalazioni.

Permangono criticità significative in relazione alla scarsità delle informazioni disponibili in ordine ai procedimenti penali avviati, sulla base di segnalazioni di operazioni sospette, per l'accertamento di fatti di riciclaggio. E' in tal senso rilevante il vincolo del segreto per gli atti di indagine. Entro tale limite, è auspicabile un più ampio ritorno di informazioni dall'Autorità Giudiziaria in ordine ai provvedimenti da questa adottati.

Tra le fonti di conoscenza di fenomeni finanziari suscettibili di approfondimento per l'individuazione di casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo restano ovviamente centrali le segnalazioni di operazioni sospette. Va ad ogni modo sottolineato che, come previsto nell'art. 3, comma 4, lett.a), della Legge n.197 del 1991, formano oggetto di approfondimento anche le "omesse segnalazioni" di cui l'Ufficio venga a conoscenza "in base alle informazioni e ai dati contenuti nei propri archivi".

Tra le fonti informative di principale importanza figura la comunicazione di fenomeni significativi da parte delle UIF di altri paesi (nel rispetto delle regole della collaborazione internazionale), delle autorità di vigilanza e di controllo competenti sugli intermediari finanziari e sulle imprese non finanziarie comprese nell'ambito di applicazione della normativa antiriciclaggio.

Allo stesso modo, informazioni rilevanti per lo svolgimento di approfondimenti finanziari possono provenire all'Ufficio dagli organismi investigativi e dalle altre "autorità inquirenti" che, secondo quanto previsto nel già citato art. 3, comma 5, della Legge 197 del 1991, comunicano "fatti e situazioni la cui conoscenza può essere utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio".

Inoltre, a fianco dell'individuazione di casi specifici di riciclaggio attraverso le segnalazioni di operazioni sospette e di fenomeni "macro" attraverso l'analisi di dati aggregati, è previsto che l'Ufficio possa isolare, attraverso i propri approfondimenti, "anomalie individuali" riconducibili a fatti di riciclaggio (così l'art. 3, comma 4, lettera d), della Legge 197 del 1991).

In particolare, l'ampliamento dei flussi informativi provenienti dalle autorità inquirenti, al momento limitati, costituirà nel tempo un'ulteriore fonte per gli approfondimenti finanziari, a fianco di quella costituita dalla collaborazione attiva degli intermediari.

Sul piano degli strumenti tecnici e metodologici a supporto dell'approfondimento e dell'analisi sul piano finanziario occorre valutare la necessità di un adeguamento per tenere conto dell'ampliamento delle informazioni disponibili. Alla segnalazione delle operazioni sospette (ora anche dalle imprese non finanziarie) e a quelle dei dati aggregati si aggiungono ora i dati e le informazioni (nominativi o di sintesi) acquisibili ai sensi dell'art.5, comma 1, del D. Lgs. n.374 del 1999 e dell'art.8, comma 6, del D. Lgs. n.56 del 2004.

Il sistema normativo per la prevenzione e il contrasto del terrorismo sul piano finanziario si è sviluppato con velocità, sull'impulso dell'emergenza. Ne appare ora necessaria una rielaborazione, utile per riordinare e completare i diversi comparti, tenendo conto delle indicazioni formulate dagli organismi internazionali: l'applicazione delle misure di congelamento (per le disponibilità finanziarie e per i beni di diversa natura), le segnalazioni e le comunicazioni degli intermediari, la collaborazione attiva e i relativi approfondimenti.

Quanto ai controlli "di settore", gli strumenti previsti nella normativa di settore non si sono dimostrati sempre idonei a prevenire patologie significative. Molteplici cause concorrono: numerose categorie di soggetti, cui corrispondono statuti regolamentari e regimi di controllo differenziati e non sempre adeguatamente commisurati; la limitazione dei controlli, per lo più, alla sola verifica della permanenza dei requisiti necessari, con esclusione di finalità di corretta gestione e adeguatezza operativa; la mancanza, nella legge, di una commisurazione tra gli strumenti e i presidi di controllo, da una parte, e i rischi, dall'altra. In particolare, va verificata l'efficacia della nuova disciplina applicabile agli intermediari attivi nel rilascio di garanzie, così come si segnalano i rischi connessi all'attività dei soggetti iscritti nelle diverse sezioni dell'Elenco generale, spesso caratterizzati da rilevanti dimensioni e volumi di attività.

BANCA D'ITALIA

AMMINISTRAZIONE CENTRALE

VIGILANZA CREDITIZIA E FINANZIARIA
SERVIZIO CONCORRENZA, NORMATIVA E AFFARI GENERALI (843)

DIVISIONE RAPPORTI CON AUTORITA' E AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (011)

N. 327110 Roma,
(da citare nella risposta)

07-04-2004

MINISTERO ECONOMIA E FINANZE
Dipartimento del Tesoro
Direzione V - Ufficio IV
Via XX Settembre, 97
00187 ROMA

Codice destinatario

Rifer. a nota n.

del

e p.c.

Fascicolo W1

Sottoclassificazione VR0003 PQ0103

UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI
Servizio Antiriciclaggio
Via Quattro Fontane, 123
00184 ROMA

Oggetto: Relazione sull'applicazione
dell'art. 2 della legge
197/1991.

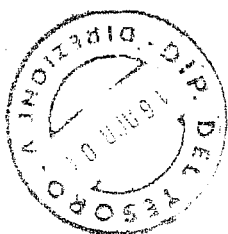
Si trasmettono nell'accluso appunto i riferimenti richiesti per la stesura della Relazione Annuale, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 197 del 1991, sullo stato di attuazione delle norme relative agli obblighi di identificazione e registrazione.

In particolare nel paragrafo 1 vengono illustrate le risultanze dei controlli di tipo ispettivo effettuati da questo Istituto presso gli intermediari bancari e finanziari, volti alla verifica dell'adeguatezza delle misure organizzative adottate per l'assolvimento dei cennati obblighi.

A seguire, nel paragrafo 2, sono forniti riferimenti sulle comunicazioni relative alle irregolarità in materia di antiriciclaggio pervenute a questo Istituto nell'esercizio di controlli di vigilanza cartolare.

Da ultimo, nel paragrafo 3 sono riportati sintetici riferimenti in merito alla campagna di sensibilizzazione svolta dalla Banca d'Italia nei confronti delle banche che non avevano effettuato, alla data del 31 ottobre 2002, alcuna segnalazione di operazione sospetta.

Distinti saluti.



IL DIRETTORE GENERALE

Delci.

APPUNTO

1. Ispezioni di vigilanza

Nel periodo novembre 2002/ottobre 2003 sono stati ispezionati 212 intermediari, così ripartiti in base alla tipologia:

- ◆ 181 banche;
- ◆ 12 società di intermediazione mobiliare;
- ◆ 15 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 T.U.B.;
- ◆ 4 società di gestione del risparmio.

Nel complesso è stata riscontrata la sostanziale attendibilità delle procedure utilizzate dagli intermediari ispezionati per l'assolvimento degli obblighi di identificazione e registrazione; tuttavia sono state rilevate talune anomalie, che hanno interessato 38 società, pari al 17,9% del campione esaminato, in crescita rispetto alla passata rilevazione (28 aziende, pari al 14%).

Le predette aziende sono così territorialmente ripartite:

- ◆ al Nord, 20 società su 122 revisionate (pari al 16,4% del totale);
- ◆ al Centro, 8 su 47 (17,0%);
- ◆ al Sud, 10 su 43 (23,3%).

Tra le più rilevanti cause di anomalia, si evidenziano:

1. l'errata o l'impropria appostazione di causali, riconducibile a disfunzioni procedurali e/o insufficienza dei presidi organizzativi;
2. le carenze nell'identificazione dei clienti;
3. l'improprio censimento degli esecutori delle operazioni, in particolare di quelle "frazionate";
4. l'insufficiente formazione del personale addetto e la conseguente scarsa conoscenza della normativa di riferimento;
5. la manualità nell'alimentazione e nella gestione dell'Archivio unico informatico e fenomeni di correntezza operativa.

2. Controlli di vigilanza cartolare-amministrativa

Nel periodo in considerazione sono pervenute alcune comunicazioni da parte degli organi di controllo interno degli intermediari di irregolarità nell'adempimento degli obblighi previsti dalla legge n. 197 del 1991.

In tali ipotesi, gli intermediari sono stati invitati a fornire compiuti riferimenti in merito agli interventi adottati per adeguare le procedure organizzative e di controllo interno.

Sulla base delle intese di collaborazione definite con l'Ufficio italiano dei cambi, sono stati trasmessi all'UIC riferimenti in merito alle irregolarità emerse nell'operatività degli intermediari vigilati nel corso delle verifiche ispettive o degli approfondimenti cartolari.

3. Campagna di sensibilizzazione

Come già indicato nel contributo reso per la Relazione dello scorso anno, la Banca d'Italia ha condotto una campagna di sensibilizzazione nei confronti delle banche che, alla data del 31 ottobre 2002, non avevano effettuato alcuna segnalazione di operazioni sospette ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 197/91.

Il numero di tali soggetti, precisato in un elenco fatto tenere dall'UIC, era infatti risultato particolarmente elevato e la mancanza di segnalazioni era apparsa, in taluni casi, poco giustificabile in relazione all'operatività aziendale.

In questa prospettiva, le Direzioni locali della Banca d'Italia hanno ribadito l'importanza che questo Istituto annette alla collaborazione attiva degli intermediari, segnalando che una maggiore accuratezza nell'espletamento dei relativi obblighi si traduce in una riduzione del rischio di coinvolgimento in operazioni illecite, e pertanto, in vantaggi in termini di reputazione, di correttezza nell'operatività e di sana e prudente gestione aziendale.

Dai resoconti sintetici trasmessi dalle banche interessate risultano assicurazioni in ordine a un maggiore impegno in materia e conferme sull'adeguatezza delle procedure operative, dei controlli interni e della formazione del personale.

In alcuni casi è stato segnalato che peculiarità operative rendono poco probabile l'individuazione di transazioni sospette. Si tratta, in particolare delle seguenti categorie di banche:

- ◆ banche di credito cooperativo di dimensioni ridotte con operatività in zone non inquinate dalla criminalità;
- ◆ filiali di banche estere con clientela di elevato standing;
- ◆ banche con limitata operatività per cassa.

Istituto per la vigilanza
sulle assicurazioni private
e di interesse collettivo

RACCOMANDATA A MANO
RISERVATA
Anticipata via fax al n. 06.47613390

SERVIZIO ISPETTORATO

Roma 01 APR. 2004

Prot. n. 29-04-458322

Allegati



Al Ministero dell'Economia e delle Finanze
Direzione Valutario, Antiriciclaggio ed
Antiusura - Ufficio IV
c.a. Dott. Giuseppe Maresca
Capo Direzione
Via XX Settembre, 97
00187 ROMA RM

e, p.c. All'Ufficio Italiano dei Cambi
c.a. dott. Renato Righetti
Capo Servizio Antiriciclaggio
Via delle Quattro Fontane, 124
00184 ROMA

Oggetto: Attività di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio nell'anno 2003. Relazione ex art. 2, Legge 197/91.

Al fine di fornire a codesto Ministero gli elementi occorrenti per la Relazione da presentare alle apposite Commissioni Parlamentari ai sensi dell'art. 2, terzo comma, della legge 5 luglio 1991, n. 197, si riporta nel seguito un resoconto sull'attività svolta nell'anno 2003 da parte di questo Istituto in materia di vigilanza sull'osservanza, nel settore assicurativo, delle disposizioni antiriciclaggio.

Nel corso del 2003 sono stati effettuati 15 accertamenti ispettivi, finalizzati alla verifica dell'osservanza della normativa in argomento, che hanno interessato le direzioni generali delle seguenti imprese di assicurazione:

- Aspecta Assurance International Luxembourg S.A. - Rappresentanza generale per l'Italia;
- Skandia Vita S.p.A.;
- Uniqa Assicurazioni S.p.A.;
- Azzurra Assicurazioni S.p.A.;
- Montepaschi Vita S.p.A.;



- Assifit S.p.A.;
- Zurich International Italia S.p.A.;
- Zurich Investments Life S.p.A.;
- Zurich Life Insurance Italia S.p.A.;
- Zurigo S.A. - Rappresentanza generale per l'Italia;
- La Sichert  1879 S.p.A.;
- BancAssurance Popolari S.p.A.;
- Bim Vita S.p.A.;
- Bernese Assicurazioni S.p.A.;
- Bernese Vita S.p.A..

In via generale   stato rilevato che la maggior parte delle carenze procedurali accertate presso le imprese, sia vita che danni, fanno riferimento al mancato rispetto dei tempi previsti per le registrazioni dei dati nell'Archivio Unico Informatico. In particolare sono stati rilevati ritardi, ed in qualche caso omissioni, nell'inserimento delle operazioni relative all'accensione di rapporti continuativi o di consegna o incasso di mezzi di pagamento superiori a   12.500. Sono stati accertati ritardi anche avuto riguardo alla trasmissione, dalle reti di vendita alle imprese, delle schede di raccolta dei dati.

Con riferimento alle modalit  di tenuta e gestione dell'Archivio Unico Informatico le verifiche, tese ad accertare la rispondenza del sistema agli standard informatici previsti dalla normativa, hanno fatto emergere in qualche caso disfunzioni nei programmi che non consentivano di evidenziare i campi identificativi della data di operazione e della data di registrazione delle movimentazioni. Peraltro non   stato possibile identificare se l'inserimento si riferiva ad una prima operazione ovvero ad una successiva operazione di rettifica o di annullamento. In un caso   peraltro risultato che gli ammontari delle operazioni venivano ancora espressi in lire.

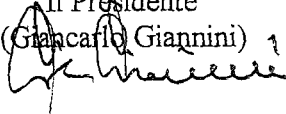
Le verifiche in ordine agli obblighi di identificazione e di registrazione hanno posto in evidenza che un'impresa non aveva identificato, nei "campi" presenti nell'archivio e nelle schede antiriciclaggio, i soggetti destinatari della prestazione. In un'altra verifica   stato accertato che le registrazioni di chiusura dei rapporti continuativi sono state effettuate utilizzando un codice operazione non corretto. Inoltre a causa di anomalie nelle modalit  di registrazione   stata anche rilevata la non corrispondenza tra le operazioni di pagamento di sinistri presenti nell'archivio e quelle iscritte nei registri assicurativi.

Complessivamente non sono state rilevate disfunzioni in relazione alle procedure poste in essere per l'individuazione delle operazioni sospette e per la comunicazione mensile dei dati aggregati all'Ufficio Italiano Cambi.

Per quanto attiene l'assolvimento dei doveri di controllo da parte del Collegio sindacale   emerso che non sempre nei verbali delle riunioni   stata fatta menzione delle anomalie rilevate in sede ispettiva ed, in un caso, l'organo di controllo ha omesso di comunicare al Ministero del Tesoro e all'Isvap la mancata costituzione dell'A.U.I..

L'Istituto, come di consueto, provvede a richiamare l'attenzione dei rappresentanti delle imprese ai fini della eliminazione delle disfunzioni ed irregolarità accertate e, qualora ne ricorrano i presupposti, effettua le dovute segnalazioni alle Autorità competenti.

Distinti saluti.

Il Presidente
(Giancarlo Giannini) 



4029933

TRASMISSIONE - TELEFAX	
SEDE DI MILANO	
Tel. 02/89010696	
UFFICIO MITTENTE FROM :	D/MI/VA
NUMERO PAGINE (Inclusa la presente) :	2
DESTINATARIO TO :	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE FAX - 06 47613330
ALL'ATTENZIONE :	
TRASMISSIONE AUTORIZZATA DA :	IL.....
TRASMESSO DA :	IL.....
Note:.....	
Se la trasmissione è illegibile o incompleta vogliate telefonare a: CONSOB Milano Tel. 02/724201.	
If the transmission is unreadable or incomplete please call: CONSOB - Milano (Italy) Tel. +39 02724201.	



[RACCOMANDATA A.R.]

DIVISIONE INTERMEDLARI
Ufficio Vigilanza e Albo
Intermediari e Agenti di Cambio

CONSOBCOMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Milano, - 1 APR 2004

MINISTERO DELL'ECONOMIA E
DELLE FINANZE
Dipartimento del Tesoro - Direzione V
Ufficio VII
Via XX Settembre, 97

00187 ROMA

Protocollo: **4029933**
Destinatario: 102970

OGGETTO: Relazione ex art. 2, comma 3, della legge 5 luglio 1991, n. 197.

Si fa seguito alla nota n. 689098 del 25 febbraio 2004, di pari oggetto, con la quale è stato chiesto alla scrivente di fornire gli elementi utili per la predisposizione della relazione sull'applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni di cui all'articolo 13 del decreto legge n. 625 del 1979, così come sostituito dall'articolo 2, comma 1, del decreto legge n. 143 del 1991.

Al riguardo, si fa presente che questa Commissione, nel corso dell'anno 2003, non ha trasmesso segnalazioni all'Ufficio Italiano Cambi in materia di legislazione antiriciclaggio.

Distinti saluti.

CONSOB

T. Togna

A. Rosati

Istituto per la vigilanza
sulle assicurazioni private
e di interesse collettivo

RACCOMANDATA A MANO
RISERVATA

Anticipata via fax al n. 06.47613390

SERVIZIO ISPETTORATO

Roma

01 APR. 2004

Prot. n. **21 - 04 - 458322**
Allegati

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze
Direzione Valutario, Antiriciclaggio ed
Antiusura - Ufficio IV
c.a. Dott. Giuseppe Maresca
Capo Direzione
Via XX Settembre, 97
00187 ROMA RM

e, p.c. All'Ufficio Italiano dei Cambi
c.a. dott. Renato Righetti
Capo Servizio Antiriciclaggio
Via delle Quattro Fontane, 124
00184 ROMA

Oggetto: Attività di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio
nell'anno 2003. Relazione ex art. 2, Legge 197/91.

Al fine di fornire a codesto Ministero gli elementi occorrenti per la
Relazione da presentare alle apposite Commissioni Parlamentari ai sensi dell'art. 2,
terzo comma, della legge 5 luglio 1991, n. 197, si riporta nel seguito un resoconto
sull'attività svolta nell'anno 2003 da parte di questo Istituto in materia di vigilanza
sull'osservanza, nel settore assicurativo, delle disposizioni antiriciclaggio.

Nel corso del 2003 sono stati effettuati 15 accertamenti ispettivi, finalizzati
alla verifica dell'osservanza della normativa in argomento, che hanno interessato le
direzioni generali delle seguenti imprese di assicurazione:

- Aspecta Assurance International Luxembourg S.A. - Rappresentanza generale per
l'Italia;
- Skandia Vita S.p.A.;
- Unipa Assicurazioni S.p.A.;
- Azzurra Assicurazioni S.p.A.;
- Montepaschi Vita S.p.A.;

- Assifit S.p.A.;
- Zurich International Italia S.p.A.;
- Zurich Investments Life S.p.A.;
- Zurich Life Insurance Italia S.p.A.;
- Zurigo S.A. - Rappresentanza generale per l'Italia;
- La Sichert  1879 S.p.A.;
- BancAssurance Popolari S.p.A.;
- Bim Vita S.p.A.;
- Bernese Assicurazioni S.p.A.;
- Bernese Vita S.p.A..

In via generale   stato rilevato che la maggior parte delle carenze procedurali accertate presso le imprese, sia vita che danni, fanno riferimento al mancato rispetto dei tempi previsti per le registrazioni dei dati nell'Archivio Unico Informatico. In particolare sono stati rilevati ritardi, ed in qualche caso omissioni, nell'inserimento delle operazioni relative all'accensione di rapporti continuativi o di consegna o incasso di mezzi di pagamento superiori a   12.500. Sono stati accertati ritardi anche avuto riguardo alla trasmissione, dalle reti di vendita alle imprese, delle schede di raccolta dei dati.

Con riferimento alle modalit  di tenuta e gestione dell'Archivio Unico Informatico le verifiche, tese ad accertare la rispondenza del sistema agli standard informatici previsti dalla normativa, hanno fatto emergere in qualche caso disfunzioni nei programmi che non consentivano di evidenziare i campi identificativi della data di operazione e della data di registrazione delle movimentazioni. Peraltro non   stato possibile identificare se l'inserimento si riferiva ad una prima operazione ovvero ad una successiva operazione di rettifica o di annullamento. In un caso   peraltro risultato che gli ammontari delle operazioni venivano ancora espressi in lire.

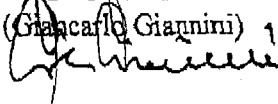
Le verifiche in ordine agli obblighi di identificazione e di registrazione hanno posto in evidenza che un'impresa non aveva identificato, nei "campi" presenti nell'archivio e nelle schede antiriciclaggio, i soggetti destinatari della prestazione. In un'altra verifica   stato accertato che le registrazioni di chiusura dei rapporti continuativi sono state effettuate utilizzando un codice operazione non corretto. Inoltre a causa di anomalie nelle modalit  di registrazione   stata anche rilevata la non corrispondenza tra le operazioni di pagamento di sinistri presenti nell'archivio e quelle iscritte nei registri assicurativi.

Complessivamente non sono state rilevate disfunzioni in relazione alle procedure poste in essere per l'individuazione delle operazioni sospette e per la comunicazione mensile dei dati aggregati all'Ufficio Italiano Cambi.

Per quanto attiene l'assolvimento dei doveri di controllo da parte del Collegio sindacale   emerso che non sempre nei verbali delle riunioni   stata fatta menzione delle anomalie rilevate in sede ispettiva ed, in un caso, l'organo di controllo ha omesso di comunicare al Ministero del Tesoro e all'Isvap la mancata costituzione dell'A.U.I..

L'Istituto, come di consueto, provvede a richiamare l'attenzione dei rappresentanti delle imprese ai fini della eliminazione delle disfunzioni ed irregolarità accertate e, qualora ne ricorrano i presupposti, effettua le dovute segnalazioni alle Autorità competenti.

Distinti saluti.

Il Presidente
(Giancarlo Giannini) 



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. 401533 Allegati

Roma,

2 DIC. 2003
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

ROMA

Seguito foglio n. 416999 in data 27 novembre 2002.

Si invia l'unito elaborato concernente l'attività di servizio svolta dai Reparti del Corpo, nel periodo novembre 2002 - ottobre 2003, con riferimento agli obblighi di registrazione delle transazioni finanziarie.

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





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..