

informazioni disponibili nell'azienda, all'interno del gruppo di appartenenza, presso le filiali stabilite all'estero.

Quanto all'identificazione dei clienti, nel riordinare la congerie di norme stratificatesi negli anni e le relative interpretazioni, sarà possibile distinguere con chiarezza tre modalità di identificazione: diretta, indiretta, a distanza.

Norme di rigore potranno essere introdotte per l'attività delle cosiddette "shell bank", intermediari privi di insediamenti fisici, ipotizzabili come veicolo per trasferimenti illeciti tramite conti di corrispondenza.

In materia di obblighi di registrazione saranno esplicitati alcuni principi generali della disciplina, consolidati nella regolamentazione e nella prassi applicativa degli ultimi anni: chiarezza e completezza delle informazioni; conservazione secondo criteri uniformi; mantenimento della "storicità" dei dati; possibilità di desumere evidenze integrate; facilità di consultazione. I destinatari potranno adottare le soluzioni organizzative più confacenti tranne che per le banche e gli altri intermediari finanziari, già tenuti a costituire l'archivio unico mediante strumenti informatici e a uniformarlo a "standard" tecnici. Ad ogni modo, anche per gli altri operatori verrà espresso un "favor" per l'informatizzazione dell'archivio unico, sebbene senza il grado di standardizzazione previsto per gli intermediari finanziari.

2.1.3 La disciplina per le banche e per gli altri intermediari

Per tali soggetti verrà resa più precisa l'individuazione dei presupposti rilevanti per l'identificazione e conservazione documentale di "operazioni" e "rapporti". In linea con la disciplina comunitaria, è da escludere l'applicazione degli obblighi di identificazione e registrazione fra enti creditizi e finanziari italiani e comunitari. Nell'ambito dei gruppi, sarà prevista la possibilità di avvalersi di un unico centro di servizio che curi la tenuta e la gestione degli archivi. Un "delegato di gruppo" potrà arricchire il contenuto informativo delle segnalazioni di operazioni sospette e favorire la migliore applicazione del principio "Know Your Customer", conservando le garanzie di riservatezza a livello del soggetto segnalante.

Alcune novità di rilievo riguarderanno anche l'obbligo di registrazione per le operazioni cui partecipano più intermediari. In particolare, per assicurare la completezza delle informazioni le transazioni regolate mediante bonifici o altri mezzi di pagamento verranno registrate da ciascuno degli intermediari coinvolti.

2.1.4 La disciplina per le imprese non finanziarie

La disciplina che verrà rivolta agli operatori non finanziari è coerente con quella già predisposta per il regolamento di attuazione del D. Lgs. n.374 del 1999 e ora assorbito dalla nuova regolamentazione. E' necessario apportare limitati aggiornamenti connessi all'evoluzione dello scenario di riferimento. Resteranno immutati i principi ispiratori della limitazione al minimo degli oneri, della semplificazione degli adempimenti, dell'eliminazione di possibili duplicazioni.

In considerazione della diversità delle imprese coinvolte, saranno fornite indicazioni specifiche per ognuna di esse su acquisizione e conservazione documentale.

2.1.5 La disciplina per i liberi professionisti

L'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina antiriciclaggio agli avvocati, ai notai, ai commercialisti e ad altri liberi professionisti costituisce la principale novità della nuova disciplina antiriciclaggio introdotta dal D. Lgs. n.56 del 2004.

I liberi professionisti, al pari degli altri soggetti coinvolti nel sistema antiriciclaggio, vengono chiamati a collaborare attivamente per la rilevazione di casi di riciclaggio. Peraltro, va tenuto presente che l'attenzione si focalizza sull'attività di "consulenza d'affari", escludendo l'assistenza in giudizio e la connessa consulenza. Le nuove norme costituiscono un'opportunità per migliorare la conoscenza della clientela e la prevenzione da rischi di coinvolgimento in attività illegali.

In termini concreti, sulla scorta della disciplina comunitaria, il D. Lgs. n.56 del 2004 prevede due livelli di "filtro" per differenziare l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio ai liberi professionisti.

Anzitutto, il coinvolgimento è limitato in relazione all'attività svolta: rileva solo il compimento delle operazioni espressamente indicate nella Direttiva e nel D. Lgs. n.56 del 2004 (si tratta, in buona sostanza, di attività di assistenza societaria, finanziaria, immobiliare). Inoltre, pur con tale oggettiva limitazione, è prevista l'esclusione dell'obbligo di segnalare 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, privilegiando istanze di efficienza e speditezza.

Per altro verso, il D. Lgs. n.56 assegna compiti significativi agli organismi di categoria. Essi sono chiamati a fornire parere al Ministro dell'Economia e delle Finanze e all'Ufficio per l'adozione delle norme attuative in materia di identificazione, conservazione documentale e segnalazione delle operazioni sospette.

Non può essere ignorata, nell'applicazione delle misure antiriciclaggio, la delicatezza del nuovo rapporto con i clienti. Al riguardo, vale la pena richiamare due punti chiave: a) fermi restando i "filtri" che salvaguardano l'esercizio del diritto alla difesa in giudizio, il principio che ne consegue è che il dovere di segnalazione, il cui contenuto è protetto dalla massima riservatezza, prevale sul dovere di segreto professionale; b) i professionisti non possono mettere a parte i clienti interessati dell'avvenuta effettuazione delle segnalazioni in ragione del divieto a chiunque di dare comunicazione delle segnalazioni al di fuori dei casi previsti.

2.1.6 Le disposizioni applicative dell'Ufficio

Come detto, il D. Lgs. n.56 del 2004 affida all'Ufficio il compito di adottare disposizioni applicative volte a completare la disciplina antiriciclaggio, nel quadro delle norme di rango primario e di quelle espresse nei regolamenti attuativi.

Sono in corso le attività preparatorie per la formulazione di istruzioni applicative.

Alcune delle indicazioni che l'Ufficio è tenuto a fornire nelle disposizioni applicative sono trasversali e dunque applicabili alle tre categorie di destinatari.

In materia di obblighi di identificazione della clientela, l'UIC può indicare forme e modalità per l'identificazione a distanza della clientela, così come di possibili convenzioni necessarie per avvalersi di collaboratori esterni.

Con riguardo agli intermediari, l'Ufficio è chiamato a stabilire con proprio provvedimento nuove modalità di registrazione in Archivio unico informatico ai fini della completezza delle informazioni. E' inoltre tenuto a fornire indicazioni sulle modalità di utilizzo e circolazione - nell'ambito dei gruppi bancari, finanziari e assicurativi - delle informazioni rivenienti dagli archivi pertinenti a ciascuno degli intermediari e a delineare la funzione del delegato di gruppo ai fini della segnalazione delle operazioni sospette.

Inoltre è rimessa all'Ufficio la definizione delle indicazioni per l'individuazione delle operazioni sospette da parte delle imprese non finanziarie, così come la specificazione delle "linee guida" che saranno al riguardo contenute nel regolamento ministeriale rivolto ai liberi professionisti. L'Ufficio, infine, formulerà istruzioni per la trasmissione delle segnalazioni delle operazioni sospette e per la procedura di sospensione delle operazioni segnalate.

2.2 Lo schema di terza direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo dell'Unione Europea

2.2.1. Premessa

La Commissione Europea, tenendo conto delle nuove Raccomandazioni del GAFI, ha elaborato una proposta di terza direttiva comunitaria del Parlamento e del Consiglio "relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminosi compreso il finanziamento del terrorismo".

La proposta di direttiva, destinata a sostituire le precedenti del 1991 e del 2001, è stata esaminata da un Gruppo di Lavoro insediato presso il Consiglio dell'Unione Europea, cui partecipano, nell'ambito della delegazione italiana coordinata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentanti dell'Ufficio.

La disciplina prospettata comporta innovazioni significative per gli Stati membri. Per l'Italia, le novità investiranno sia i soggetti destinatari degli adempimenti previsti sia le autorità competenti nel settore.

2.2.2. Le conseguenze per i destinatari

Sotto il primo profilo, la disciplina segna il passaggio dal riferimento a specifici obblighi di identificazione della clientela (che pure conservano il proprio rilievo) a un più esteso dovere di "customer due diligence" da espletarsi a mezzo di più ampie informazioni e un monitoraggio continuo sul rapporto con i clienti.

La procedura di "due diligence" presuppone l'esercizio di un significativo grado di discrezionalità da parte degli intermediari e degli altri destinatari, cui, pur tenendo conto delle istruzioni operative che dovranno essere formulate, è rimessa la valutazione in concreto delle misure da attuare per assicurare l'adeguata conoscenza della clientela. Alcune modalità di svolgimento della "customer due diligence" vengono fatte dipendere dalla valutazione del rischio ("on a risk sensitive basis"), in termini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Le novità, ispirate ai principi dei sistemi anglosassoni, sono suscettibili di esercitare un impatto assai significativo per il sistema italiano, sia sul piano dell'assetto normativo, sia con riguardo ai compiti delle autorità competenti e agli adempimenti dei destinatari. La nuova impostazione, attraverso il riferimento a valutazioni fondate sull'apprezzamento del "rischio", comporta la modifica dell'approccio consolidato in Italia, basato sullo svolgimento di compiti tassativamente proceduralizzati, per introdurre moduli operativi flessibili e adeguati a mezzo di istruzioni idonee a guidare le valutazioni dei soggetti destinatari.

2.3. Le conseguenze per l'Ufficio Italiano dei Cambi

Alcune disposizioni contenute nello schema di direttiva rivestono interesse diretto per l'Ufficio quale "Unità di Informazione Finanziaria" per l'Italia.

2.3.1 Il canone della "multidisciplinarietà" delle informazioni disponibili

Viene specificato che gli Stati membri devono assicurare che la UIF abbia "accesso, direttamente o indirettamente, in maniera tempestiva, alle informazioni di natura finanziaria, amministrativa e investigativa di cui necessita per l'esercizio adeguato delle proprie funzioni".

Lo stesso principio è del resto già espresso nelle nuove Raccomandazioni del GAFI (si veda la Raccomandazione n.26); verrà inoltre ribadito nella Convenzione del Consiglio d'Europa in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo che riforma la Convenzione di Strasburgo del 1990.

Nel sistema italiano l'Ufficio, nella sua veste di UIF di natura puramente amministrativa, può attualmente ottenere informazioni di rilievo investigativo solo per corrispondere a richieste di informazioni pervenute da altre UIF (così dispone l'art.151, comma 2, della Legge n.388 del 2000, adottato proprio per tenere conto della Decisione n.2000/642/GAI).

2.3.2 La condizione della segnalazione "diretta" delle operazioni sospette

Nello schema di direttiva è stata ribadita la regola generale secondo cui la FIU è titolare esclusiva dei compiti connessi alla ricezione e all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette; solo in via di eccezione, sarà consentito agli Stati membri nei quali l'Autorità Giudiziaria si interpone tra i segnalanti e la FIU, di mantenere tale assetto, alla condizione che, in ogni caso, le segnalazioni pervengano alla FIU tempestivamente e senza essere "filtrate".

L'Ufficio ha partecipato, presso il Consiglio dell'Unione Europea, ai lavori per la predisposizione del provvedimento. Dopo l'approvazione del Consiglio, esso è ora all'esame del Parlamento Europeo. L'Ufficio segue costantemente i lavori anche in tale fase.

Per tenere conto del rilievo tecnico delle materie trattate, della necessità di rapido adeguamento alla realtà di riferimento e di armonizzazione tra sistemi nazionali, alla Commissione Europea vengono affidati vasti compiti di intervento normativo per la specificazione delle disposizioni generali contenute nella direttiva, a scapito delle autorità degli Stati membri. La Commissione sarà coadiuvata da un "Comitato" in posizione strumentale.

2.4. I lavori per la riforma della Convenzione di Strasburgo del Consiglio d'Europa sul riciclaggio

Le materie connesse con la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, tra cui anche l'attività delle FIU, formeranno oggetto di regolamentazione anche nella Convenzione del Consiglio d'Europa destinata a riformare la Convenzione "antiriciclaggio" n.141 del 1990. L'Ufficio ha partecipato al Gruppo di Esperti incaricato della predisposizione del provvedimento.

2.5 I lavori del "Comitato di Contatto"

Proseguono i lavori del Comitato di Contatto, insediato presso la Commissione Europea e competente nella formulazione di proposte e indicazioni per l'applicazione armonizzata della disciplina comunitaria.

In particolare, la disciplina contenuta nell'emananda terza direttiva dell'Unione Europea affida alla Commissione Europea, ausiliata dal Comitato composto da rappresentanti degli Stati membri, il compito di formulare disposizioni applicative nelle materie regolate dalla direttiva stessa. Il Comitato, sebbene il provvedimento sia ancora in corso di approvazione, ha iniziato l'esame degli aspetti che appaiono già consolidati.

L'Ufficio partecipa al Comitato di Contatto attraverso propri rappresentanti; viene fornito contributo per la predisposizione delle misure applicative e i risultati dei lavori vengono tenuti in conto nello svolgimento dell'attività normativa sul piano domestico.

2.6 La disciplina del trasferimento al seguito di denaro contante

Prosegue presso il Parlamento Europeo l'esame dello schema di regolamento comunitario "relativo alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale". Il provvedimento è stato discusso nell'ambito di un gruppo di lavoro composto dalle amministrazioni doganali dei vari Stati, inteso ad introdurre misure per la rilevazione e il monitoraggio del trasferimento al seguito di denaro contante attraverso la frontiera esterna della Comunità.

Le disposizioni contenute nello schema di regolamento prevedono, in particolare, l'obbligo per ogni persona fisica che entra o esce dalla Comunità trasportando una somma pari o superiore a diecimila 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", quando le somme trasportate superino 12.500 euro. 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.

Quanto alle implicazioni del provvedimento per l'Italia, la nuova disciplina comunitaria comporterà anzitutto la necessità di adeguare la soglia prevista per la dichiarazione: l'ammontare di 10.000 euro infatti non è coerente con il limite della legislazione domestica fissato in Euro 12.500 per uniformare le varie soglie di dichiarazione previste (statistica, fiscale ed antiriciclaggio).

Deve essere inoltre sottolineato che la normativa comunitaria prevederà la dichiarazione dei soli trasferimenti extra - comunitari, non anche di quelli effettuati tra Stati membri. Al riguardo va rilevato che, alla luce dell'esperienza italiana, l'evidenza dei trasferimenti intracomunitari si rivelano particolarmente significativi per la ricostruzione di movimentazioni finanziarie riconducibili al riciclaggio e al terrorismo.

3. ATTIVITÀ IN MATERIA DI OPERAZIONI SOSPETTE

3.1 Premessa

Nel 2004, con l'approvazione del D.Lgs. n.56/2004, sono stati, tra l'altro, rafforzati i poteri dell'Ufficio nel settore dell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS).

Nell'anno in corso il flusso di SOS ricevute è aumentato del 32% rispetto all'anno precedente.

Anche nel 2004 gli istituti di credito hanno rappresentato il gruppo di intermediari più attivo dal punto di vista del livello di adempimento degli obblighi segnaletici.

La caratterizzazione territoriale dei flussi di segnalazioni non ha subito modifiche particolarmente significative, sebbene si sia osservata una redistribuzione, pur marginale, dalle regioni nord-occidentali a quelle nord-orientali e meridionali. Al fine di fornire un quadro più preciso del livello di adempimento degli obblighi segnaletici da parte degli istituti di credito su base regionale, sono stati definiti degli indicatori che tengono conto non solo del quadro finanziario di ciascuna regione, ma anche delle attività illecite rilevate a livello regionale.

Il flusso di SOS viene esaminato anche dal punto di vista del tipo di operazioni che sono state oggetto di segnalazione. In linea con quanto osservato negli anni passati, predominante è l'attenzione che i segnalanti rivolgono all'uso di contante, sebbene non manchino segnali che suggeriscono un interesse anche per movimentazioni più articolate. È stata, altresì, tentata una stima del valore delle operazioni che sono state segnalate dal 2000 al 2004. Va, comunque, sottolineato che tale stima va considerata alla stregua di un estremo inferiore del valore complessivo dei flussi finanziari anomali posti all'attenzione dell'Ufficio.

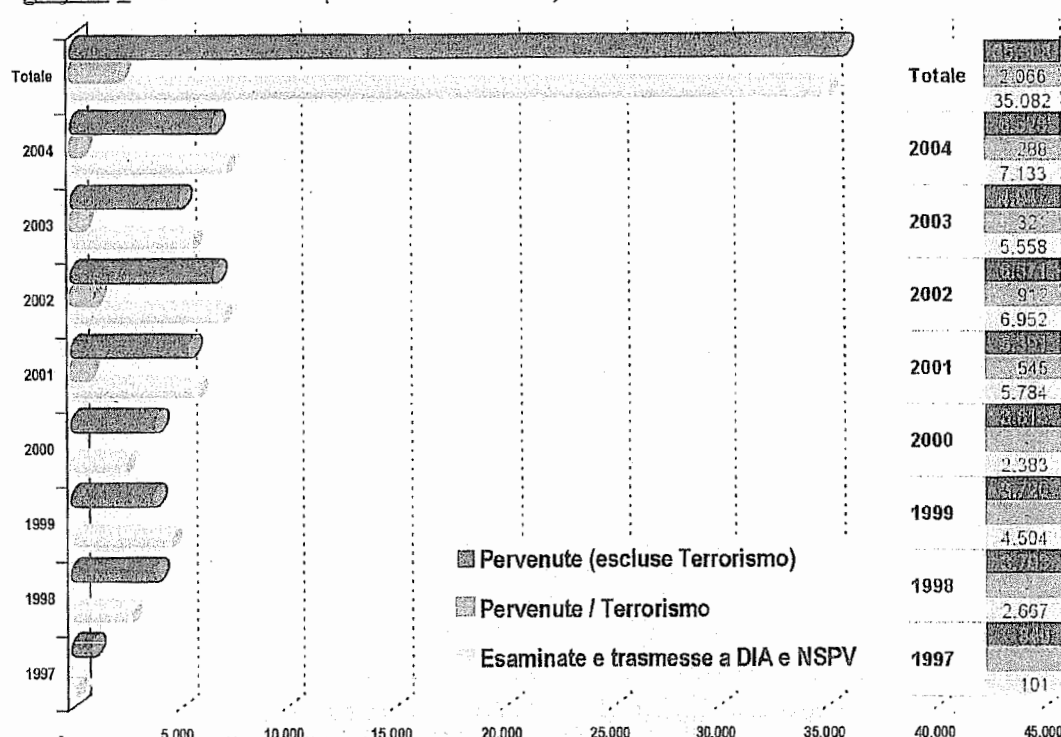
Tra le SOS approfondite dall'Ufficio, particolare rilievo hanno avuto, anche secondo quanto riferito dagli organi investigativi, quelle originate dal modello operativo dell'usura elaborato dall'Ufficio.

3.2 I flussi delle segnalazioni

In valore assoluto (cfr. grafico 1), l'ammontare complessivo di SOS ricevute dall'UIC dal 1997 ha superato le 35.600 unità. Il flusso relativo al solo 2004 ha toccato le 6.528 SOS, un livello dimensionale paragonabile solamente al 2002.

Nell'anno in esame l'incremento delle SOS (pari al 32%) è avvenuto grazie all'accresciuta collaborazione prestata dagli intermediari. Tra i fattori di maggiore rilievo vanno senz'altro inseriti controlli interni e sistemici più stringenti, anche conseguenti all'esplosione di eclatanti scandali finanziari, che si accompagnano ad una sempre crescente sensibilità, soprattutto degli intermediari bancari, verso un miglioramento qualitativo della propria clientela e verso una gestione più attenta dei rischi operativi.

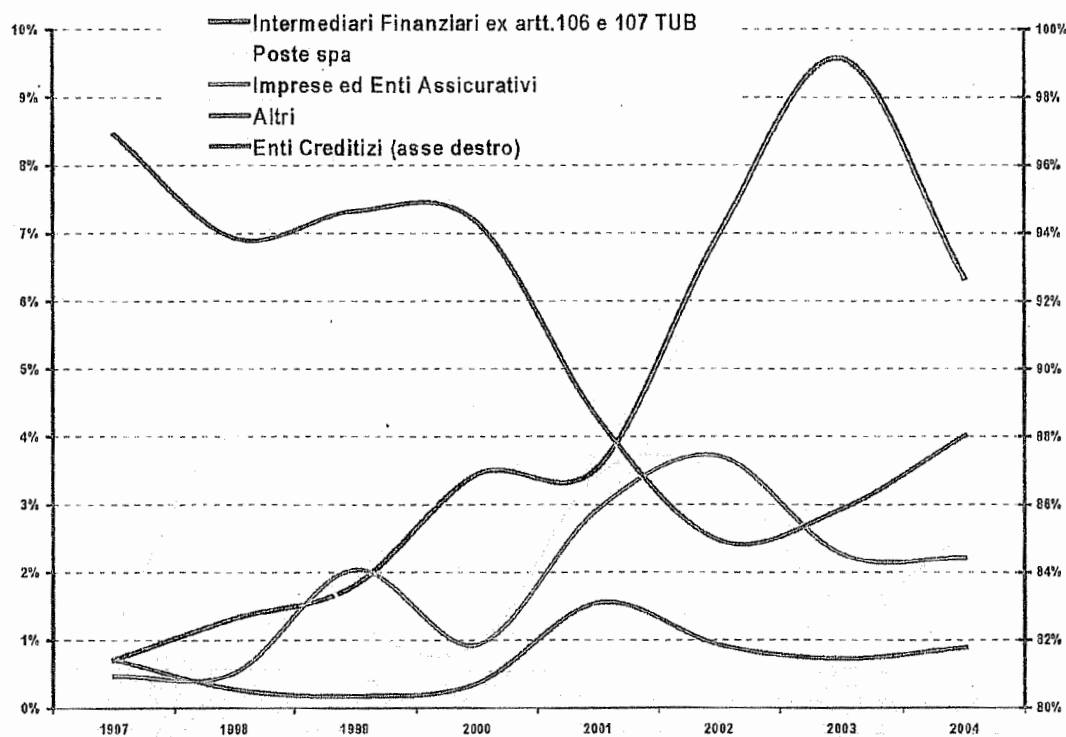
grafico 1 – Flussi di SOS (valori ASSOLUTI)



3.3 Gli intermediari segnalanti

Una misura significativa del grado di collaborazione attiva prestato dalle varie categorie di segnalanti è offerta dalla classificazione dello stock di SOS in base al gruppo di intermediari di provenienza. Il grafico 2 rappresenta l'andamento nel corso degli anni della quota di SOS trasmesse da ciascuna categoria di intermediari. La quota imputabile agli enti creditizi (indicata in rosso e misurata sull'asse destro) si è quasi costantemente mantenuta al di sopra della soglia dell'85%. Di contro, la percentuale di SOS imputabile agli intermediari finanziari di cui agli artt. 106 e 107 del Testo Unico Bancario ha registrato un calo vistoso nel 2004, a fronte del quale si è assistito ad uno speculare incremento della quota di SOS inoltrate dalle banche. A queste ultime è da imputare oltre il 90% della variazione assoluta di SOS verificatesi nell'ultimo anno.

Un indicatore utile a misurare il livello di adempimento che caratterizza le singole categorie di segnalanti è costituito dal numero di SOS trasmesse per intermediario segnalante in ciascun gruppo. Ad esempio, per quanto concerne gli intermediari finanziari ex artt. 106 e 107 TUB, risulta che nel 2004 un gruppo di 15 intermediari ha trasmesso circa 30 SOS ciascuno (la media relativa ai 7 anni di riferimento è di poco più di 23 SOS trasmesse da appena 11 segnalanti). I valori relativi al settore bancario si confermano positivi, con oltre 20 SOS trasmesse da circa 300 banche nel 2004 ed una media di 16 SOS inoltrate da 250 istituti di credito dal 1998 ad oggi. Va, tuttavia, sottolineato che a fronte dell'aumento della quota di SOS trasmesse dalle banche osservabile nell'ultimo anno (come, peraltro, anche nel 2002) è corrisposta una diminuzione rispetto all'anno precedente del numero di istituti di credito segnalanti.

grafico 2 – Quote di SOS per categorie di SEGNALANTI

La quota di SOS inoltrate da Poste spa è stata in media pari al 2,3% sul totale delle SOS trasmesse da tutti gli intermediari dal 1997 al 2004, con valori che negli ultimi anni hanno oscillato tra il 3,5% del 2002 ed l'1,6% del 2003, per attestarsi sul 2,5% dello scorso anno. In epoca recente, Poste spa ha mostrato attenzione al settore, avviando un processo di razionalizzazione dei meccanismi di controllo nel campo e rafforzando la collaborazione operativa con l'Ufficio.

3.4 Caratterizzazione territoriale delle SOS

La distribuzione territoriale delle SOS non ha subito nell'anno in esame modifiche sostanziali (cfr. tabella 1). Il maggior numero di SOS continua a provenire dalla Lombardia. Tuttavia, la quota percentuale imputabile a tale regione è diminuita sensibilmente dal 2003 al 2004, passando da circa il 35% al 28%.

tabella 1 – Distribuzione REGIONALE delle SOS (valori relativi – 2004 e 2003)

	2003	2004
Lombardia	35,0%	28,6%
Lazio	12,2%	12,6%
Piemonte	6,9%	8,3%
Emilia Romagna	7,4%	8,0%
Veneto	5,7%	7,8%
Campania	9,0%	7,4%
Puglia	4,5%	5,3%
Toscana	5,1%	4,8%
Calabria	3,3%	4,2%
Sicilia	3,6%	4,1%
Liguria	1,8%	2,4%
Abruzzo	1,1%	1,6%
Friuli Venezia Giulia	1,2%	1,4%
Trentino Alto Adige	0,8%	1,1%
Marche	0,8%	1,0%
Umbria	0,5%	0,5%
Basilicata	0,4%	0,3%
Molise	0,2%	0,3%
Sardegna	0,3%	0,3%
Valle d'Aosta	0,1%	0,2%

A fronte di tale diminuzione, ed in un quadro di massima sostanzialmente invariato, spicca l'aumento nel numero di SOS trasmesse fatto registrare da Piemonte e Veneto. Sono, di contro, diminuite le segnalazioni provenienti dalla Campania. Se misurata rispetto al dato relativo all'intero periodo 1997-2004, è aumentata sensibilmente la quota di SOS inoltrate dalle dipendenze dei segnalanti localizzate nelle regioni nord-orientali. Non appare irrilevante, inoltre, l'incremento, pari a circa un punto percentuale, che hanno fatto registrare le regioni meridionali (cfr. *tabella 2*).

tabella 2 – Distribuzione delle SOS per MACRO-AREE (valori relativi)-----

	2003	2004	1997-2004
Italia nord-occidentale	43,8%	40,1%	41,8%
Italia centrale	19,9%	19,1%	18,6%
Italia meridionale	17,4%	18,4%	17,8%
Italia nord-orientale	14,8%	18,2%	17,0%
Isole	4,0%	4,3%	4,8%

Per quanto riguarda gli indicatori utilizzati per misurare il grado di collaborazione attiva prestata dagli intermediari localizzati nelle varie regioni, al rapporto tra numero di SOS prodotte dagli intermediari creditizi ed il numero (espresso in migliaia) di sportelli bancari presenti in ciascuna regione (*RATIO SPORTELLI*) sono stati affiancati due ulteriori indici (cfr. *tabella 3*): il numero di SOS imputabile a ciascuna regione viene rapportato (*RATIO CONTI*) al numero di rapporti di conto corrente (calcolati per ogni migliaio di abitanti) e quindi ad un quoziente di criminalità, definito come numero di delitti denunciati all'Autorità Giudiziaria ogni 1.000 abitanti (*RATIO DELITTI*). I primi due indicatori forniscono una misura dell'attività segnaletica in rapporto al quadro finanziario di ciascuna regione, mentre l'ultimo indice permette di commisurare il flusso di SOS alle attività illecite rilevate a livello regionale.

L'indicatore *RATIO SPORTELLI* è stato applicato ai valori relativi all'anno in esame ed all'anno precedente, utilizzato come termine di raffronto. Tra i due anni considerati si è registrato innanzitutto un incremento di circa il 50% del valore medio dell'indicatore, con incrementi significativi in Calabria, Puglia, Abruzzo, Liguria, Veneto, Molise e Val d'Aosta. Tuttavia, i primi 5 valori permangono di competenza delle stesse regioni (Calabria, Lazio, Campania, Lombardia e Puglia). Sebbene non si sia assistito a nessun decremento, i valori relativi a Friuli-Venezia Giulia, Basilicata, Trentino-Alto Adige, Marche, Umbria e Sardegna appaiono, se rapportati alla media nazionale, particolarmente ridotti.

Anche in ordine a *RATIO CONTI* non emergono significativi cambiamenti rispetto al quadro fornito dall'indice precedentemente analizzato. Anche in questo caso sono le stesse 5 regioni a far registrare i valori più elevati. Di contro, migliorano le indicazioni in ordine a Sicilia, Veneto e Toscana, sebbene quest'ultima si collochi al di sotto della media nazionale. Variazioni in senso negativo rispetto alla misura fornita da *RATIO SPORTELLI* vanno registrate per quanto attiene Abruzzo e Molise.

Particolarmente interessanti sono le considerazioni che possono trarsi dall'esame dell'indice *RATIO DELITTI*, sia in termini assoluti, che in rapporto a quanto appena emerso in ordine agli altri indicatori. In prima analisi, l'attività segnaletica degli intermediari localizzati in Lombardia, se rapportata al grado di criminalità attribuibile alla regione, appare straordinariamente sovradimensionata rispetto a quanto rilevabile nelle altre regioni. In seconda istanza, rispetto al quadro che emerge dall'analisi degli indici di natura finanziaria, va rilevato un generalizzato peggioramento dei dati inerenti le regioni meridionali: sebbene Campania, Puglia, Sicilia e Calabria si pongano tutte al di sopra della media regionale, la loro classificazione nella graduatoria nazionale viene sensibilmente ridimensionata. Infine, la collaborazione attiva prestata dagli intermediari localizzati in gruppo particolarmente ampio di

tabella 3 – Misuratori su base regionale della COLLABORAZIONE ATTIVA (solo intermediari creditizi) -----

	Ratio Sportelli (2003)	Ratio Sportelli (2004)	Ratio Conti (2004)	Ratio Delitti (2004)
Abruzzo	80,6	167,2	0,2	3,6
Basilicata	70,5	82,6	0,1	1,0
Calabria	303,0	496,1	1,0	8,1
Campania	245,9	275,7	1,4	11,5
Emilia Romagna	108,2	151,3	0,6	10,7
Friuli Venezia Giulia	56,6	83,9	0,1	2,4
Lazio	217,1	288,4	1,1	12,9
Liguria	83,0	142,4	0,2	2,7
Lombardia	237,0	267,8	1,8	39,5
Marche	39,7	52,0	0,1	1,9
Molise	64,7	135,7	0,1	1,1
Piemonte	121,1	186,8	0,7	9,8
Puglia	164,5	247,2	1,0	10,4
Sardegna	12,0	23,7	0,0	0,5
Sicilia	97,9	150,7	0,8	8,1
Toscana	104,9	125,2	0,4	6,3
Trentino Alto Adige	45,0	75,2	0,1	2,6
Umbria	32,4	45,4	0,0	0,7
Valle d'Aosta	61,2	104,2	0,0	0,3
Veneto	73,9	138,3	0,7	12,7
Italia (media nazionale)	111,0	162,0	0,5	7,3

regioni (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Molise, Sardegna, Umbria, Trentino-Alto Adige e Val d'Aosta) appare inadeguata sia in rapporto alla loro realtà economico-finanziaria, sia se raffrontata con il grado di criminalità che le caratterizza.

3.4 Operazioni segnalate

Il flusso segnaletico ricevuto dall'Ufficio tende ad evidenziare un costante miglioramento qualitativo della cooperazione attiva prestata dai segnalanti (o per lo meno da una quota sempre più ampia di essi). Questi si rivelano in grado di individuare comportamenti anomali più complessi ed articolati, in relazione al sempre più diffuso utilizzo di prodotti finanziari strutturati che potrebbero rappresentare fasi avanzate di possibili operazioni di riciclaggio. Peraltro, l'emersione di recenti scandali finanziari può aver contribuito a sensibilizzare gli intermediari nel monitorare con maggior attenzione, oltre a quelle già note, anche altre tipologie di operazioni finanziarie, quali l'utilizzo di strumenti di finanziamento bancario a sostegno di portafogli commerciali di imprese di dubbia affidabilità.

Di contro, invece, si deve rilevare che, in particolare nella seconda metà del 2004, a seguito dell'attività di controllo esercitata da alcuni organi investigativi, gli intermediari segnalanti si sono orientati verso un utilizzo degli indicatori di anomalia come elementi la cui sola ricorrenza sia di per sé sufficiente per l'inoltro della segnalazione. Tali indicatori, definiti dalle autorità di vigilanza, sono da considerare piuttosto alla stregua di criteri utili per l'individuazione di comportamenti finanziari potenzialmente anomali, ma che richiedono di essere sottoposti a verifiche più approfondite, anche sotto l'aspetto soggettivo, prima di essere fatti oggetto di segnalazione. Allo stesso modo, una parte considerevole delle segnalazioni pervenute ha avuto un contenuto eminentemente "difensivo", molto spesso riferito a fattispecie di anomalia finanziaria già oggetto di indagine da parte degli organi investigativi, e come tali, in mancanza di nuovi elementi, non suscettibili di specifico approfondimento da parte dell'Ufficio.¹

Con riguardo alla tipologia delle causali segnalate, il principale fattore di anomalia avvertito dagli intermediari nell'operatività della clientela continua ad essere l'utilizzo di denaro contante (cfr. *tabella 4*).

tabella 4 – NATURA delle operazioni segnalate (valori relativi per anno)

	2003	2004	1997-2004
Prelevamento in contanti	18,9%	21,1%	19,8%
Versamento in contanti	18,5%	18,9%	21,3%
Versamento titoli di credito (con o senza contante)	12,4%	14,0%	12,5%
Disposizione / Ricezione di bonifico	7,6%	9,2%	6,4%
Bonifico da / per estero	5,9%	6,6%	5,1%
Emissione assegni circolari	6,0%	6,3%	6,7%
Addebito per estinzione assegno	5,6%	5,7%	5,2%
Operazioni in strumenti finanziari	3,5%	3,0%	3,8%
Operazioni con titoli cambiari	1,6%	1,5%	1,9%
Deposito su libretto a risparmio	1,5%	1,5%	2,5%
Acquisto / Vendita divise estere	1,6%	1,0%	4,1%
Prelevamento su libretti di risparmio	1,1%	0,9%	1,3%
Operazioni collegate a finanziamenti	0,4%	0,8%	0,7%
Change - over	1,1%	0,7%	0,8%
Altro	14,3%	8,8%	7,8%

¹ Si vedano a tale riguardo i dati illustrati nella tabella 6.

In particolare, si può notare per il 2004 una vera e propria inversione di tendenza nel segno delle operazioni in contante segnalate: mentre, infatti, la media complessiva sulle causali segnalate negli ultimi sette anni attesta la prevalenza del versamento di contante sul prelevamento (21% contro 19%), nel 2004 si registra una situazione esattamente opposta, con un valore dei prelevamenti in contante pari a 21%, contro il 18% per i versamenti in contante. In termini generali, i segnalanti sembrano ritenere che il prelevamento di contante possa sottendere attività illecite, in quanto presumibilmente utilizzato per il finanziamento delle stesse ovvero a fini dissimulativi. È chiaro, tuttavia, che all'impiego di contante debba essere data una valenza di rischio differenziata a seconda che riguardi flussi finanziari in entrata, di cui non è possibile accertare l'origine, ovvero flussi in uscita, la cui origine dovrebbe, di contro, essere nota o comunque verificabile agli intermediari al fine di connotare più precisamente tale operatività come sospetta. In generale, dunque, appare ragionevole che l'incremento delle operazioni segnalate inerenti il prelevamento di contante possa essere ricondotto all'atteggiamento dei segnalanti di cui si è detto innanzi, nella misura in cui essi siano stati portati, su pressione degli stessi organi investigativi, ad applicare frequentemente l'indicatore di anomalia finanziaria riguardante l'impiego di contante come solo elemento per la segnalazione di operatività sospette.

Va, infine, rilevato l'incremento apprezzabile del valore percentuale fatto registrare da causali più complesse come quelle relative al versamento di titoli di credito (14% contro una media del 12%) ed alle operazioni di bonifico (nazionali 9% contro una media del 6%; esteri 6% contro una media del 5%). Di contro, mostrano una sensibile diminuzione le operazioni in valute estere (1% contro una media del 4%) e quelle in strumenti finanziari (3% contro una media del 3,7%).

In relazione agli anni dal 2000 al 2004 si è proceduto ad una stima del valore delle operazioni segnalate, che sono illustrate nella tabella 6. Al fine di valutarne adeguatamente il significato, i dati presentanti richiedono di essere qualificati alla luce di una serie di considerazioni preliminari:

- ① nella segnalazione, così come attualmente strutturata, il segnalante è in grado di indicare al massimo tre operazioni ritenute sospette; tuttavia, in considerazione della sempre crescente articolazione che caratterizza le operazioni di riciclaggio, gli intermediari rivolgono in misura sempre crescente la propria attenzione all'intera operatività messa in essere dai propri clienti, al fine di ravvisarvi degli elementi di sospetto; ne consegue che, sebbene in numerosi casi venga segnalata una singola operazione, il carattere di anomalia caratterizza l'operatività complessiva riferibile ai soggetti segnalati; in definitiva, i dati proposti nella tabella vanno considerati alla stregua di una stima minimale del valore complessivo dei flussi finanziari anomali posti all'attenzione dell'Ufficio;
- ② in alcuni casi, le operazioni segnalate non vengono eseguite dall'intermediario in ragione degli stessi motivi di sospetto che ne giustificano la segnalazione ovvero per la mancanza dei fondi necessari a finalizzarle; tali operazioni non sono state computate ai fini della stima dei flussi rappresentati;
- ③ ugualmente, non sono ricomprese nelle stime dei flussi le operazioni segnalate in relazione a possibili ipotesi di terrorismo; in questo caso, le operazioni poste all'attenzione dell'Ufficio non assumono un rilievo oggettivo proprio, coinvolgendo fondi finalizzati direttamente al finanziamento dell'attività terroristica, ma vengono segnalate esclusivamente in base al profilo soggettivo di chi tali operazioni ha effettuato;

tabella 5 – FLUSSI FINANZIARI relativi alle operazioni segnalate -----

	2000	2001	2002	2003	2004
Valore totale delle operazioni segnalate (milioni di euro)	471,34	866,07	972,83	912,04	2.149,44
Numero di operazioni segnalate	6.307	9.480	12.617	9.279	12.137
Valore medio delle operazioni segnalate (milioni di euro)	0,07	0,09	0,08	0,10	0,18

- ④ i flussi sono espressi in euro, sebbene le operazioni segnalate siano state denominate in numerose valute, tra cui, ovviamente, fino al 2001, la lira; la conversione in euro dalla valuta di denominazione è avvenuta in base al tasso di cambio medio relativo all'anno di riferimento, così come definito dall'Ufficio.

In termini assoluti, nel 2004 sono state segnalate operazioni per oltre 2 miliardi di euro, con un valore medio per operazione di 180.000 euro. Tale dato è tanto più significativo quanto più si consideri, come già anticipato, che tale valore deve essere considerato come una stima altamente conservativa dei flussi finanziari esaminati dall'Ufficio e che la divaricazione tra detta stima ed il valore effettivo della movimentazione complessiva descritta nelle SOS è tanto maggiore quanto maggiore è l'articolazione e la sofisticazione che la caratterizza.

Nel quinquennio che è stato fatto oggetto di monitoraggio, i flussi finanziari in esame hanno subito delle variazioni particolarmente considerevoli: tra il 2000 ed il 2001 il valore complessivo delle operazioni segnalate è quasi raddoppiato, mentre tra il 2003 ed il 2004 è aumentato di due volte e mezzo, nello stesso biennio il valore medio delle transazioni segnalate è quasi raddoppiato.

3.5 Risultati dell'approfondimento delle SOS

In attuazione di quanto disposto dall'art.3, comma 4 della L.197/1991, l'Ufficio effettua approfondimenti di natura finanziaria sulle segnalazioni ricevute. Per questa attività si avvale:

- ① dei dati desunti dai propri archivi;
- ② delle ulteriori informazioni richieste agli intermediari segnalanti, ovvero agli intermediari comunque interessati dall'operatività oggetto di segnalazione;
- ③ di ogni altra fonte informativa pubblica disponibile ed in particolare agli archivi on line delle Camere di Commercio e della rete INTERNET;
- ④ della collaborazione delle altra autorità di vigilanza di settore per i casi che coinvolgono le loro competenze;
- ⑤ dello scambio di informazioni - ove necessario - con le omologhe Unità di Informazione Finanziaria di altri paesi.

Nell'esame delle segnalazioni pervenute viene innanzitutto verificata l'eventuale sussistenza dei presupposti per la sospensione, ai sensi dell'art.3, comma 6, della L. 197/1991, delle operazioni segnalate prima della loro esecuzione. Nel corso del 2004 sono stati adottati 15 provvedimenti di sospensione (il totale dei provvedimenti della specie adottati a partire dal 1997 ammonta a 46). Va rilevato che in tutti i casi l'adozione di tali provvedimenti è oggetto di preventivo riscontro e coordinamento con le forze investigative e con l'Autorità Giudiziaria eventualmente procedente.

Nell'approfondimento viene attribuita priorità alle operazioni che presentano un grado di rischio più elevato in ragione della configurazione delle stesse e degli importi movimentati, delle caratteristiche dei soggetti coinvolti o per altre circostanze ritenute nel caso rilevanti.

Particolare importanza assumono le ipotesi in cui i soggetti segnalati risultano già sottoposti a procedimenti giudiziari.

In conclusione, pur risultando confermato nell'anno il trend relativo miglioramento qualitativo delle segnalazioni, va sottolineato che tale miglioramento si riferisce ad un ristretto gruppo di intermediari segnalanti (in genere intermediari bancari di dimensioni medio-grandi, che inviano un numero significativo di segnalazioni) e che restano comunque profonde disomogeneità nel contenuto informativo delle segnalazioni relativamente alla descrizione delle operazioni e dei motivi del sospetto. L'Ufficio ha pertanto in progetto l'emanazione di una Circolare, che ha lo scopo di definire quali siano le informazioni indispensabili da fornire, per una valutazione iniziale più efficace e per l'agevolazione degli ulteriori approfondimenti di competenza, mantenendosi comunque inalterata la struttura dell'attuale "data entry" utilizzato per la produzione delle segnalazioni.

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: nel corso del 2004 l'ufficio ha esercitato il potere di archiviazione in 57 casi. Non tenendo conto delle segnalazioni relative al fenomeno Unigold, il totale dei provvedimenti della specie adottati dall'Ufficio a partire dal 2001 ammonta così a 152 casi. L'adozione di provvedimenti della specie è stata in particolare estesa a quei casi nei quali risultasse chiaramente l'origine lecita dei fondi movimentati.

Nel corso dell'anno 2004 l'Ufficio ha completato l'approfondimento finanziario di 7.133 segnalazioni, circa 4.400 delle quali ricevute nell'anno stesso e oltre 2.700 relative al periodo precedente. (Complessivamente le segnalazioni esaminate dall'Ufficio a far tempo dal 1997 e sino al 31.12.2004 ammontano a 35.082). Per le rimanenti segnalazioni l'Ufficio sta completando gli approfondimenti di competenza. Un impatto particolarmente significativo sulla capacità di analisi delle SOS lo ha avuto la definizione di schemi operativi standardizzati, che hanno consentito di ricondurre numerosi dei casi in esame a fattispecie comportamentali già emerse dall'esperienza maturata negli anni.

Le segnalazioni esaminate, ai sensi dall'art.3, comma 4, della Legge n.197 del 1991, sono state trasmesse alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV) della Guardia di Finanza, ciascuna accompagnata da una relazione tecnica in cui vengono illustrati i risultati dell'analisi finanziaria svolta.

Anche nel corso dell'anno 2004 l'Ufficio ha effettuato approfondimenti supplementari, a seguito di richieste da parte della DIA e del NSPV che avevano rilevato, nello svolgimento di accertamenti sulle operazioni segnalate, la necessità di integrare per profili particolari l'analisi finanziaria già svolta.

Con riguardo al flusso informativo di ritorno proveniente dagli organismi investigativi, la DIA, competente negli accertamenti in materia di criminalità organizzata, ha comunicato all'Ufficio, nel corso del 2004, di aver preso in carico circa 640 segnalazioni, (100 del 2004 e le restanti del periodo precedente). Complessivamente la DIA, a partire dal 2001, risulta aver preso in carico 1.975 SOS esaminate dall'Ufficio.

Nel 2004 sono poco meno di 500 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. Il numero complessivo dei casi della specie a partire dal 2001 ammonta a 1.669.

Nel corso dell'anno gli organismi investigativi hanno comunicato che 233 segnalazioni di operazioni sospette sono state riportate agli organi giudiziari competenti (Direzione Nazionale Antimafia e Direzioni Distrettuali Antimafia) per le valutazioni di merito. A partire dal 2001 il totale delle segnalazioni della specie ammonta a 817.

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. L'esame dei rapporti della specie ricevuti quest'anno conferma il trend degli anni precedenti: 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 34 richieste di informazioni, formulate anche nell'ambito di indagini per attività di finanziamento al terrorismo internazionale, relative ad oltre 600 soggetti. Complessivamente, dal 1997 sono state evase 370 richieste pervenute dall'Autorità Giudiziaria, in relazione a circa 3.300 soggetti.

All'Ufficio viene spesso richiesto dall'Autorità Giudiziaria di prestare consulenza tecnica per la ricostruzione di fatti di riciclaggio e di usura. Nel 2004, i rappresentanti del Servizio Antiriciclaggio sono stati incaricati di svolgere il ruolo di consulenti tecnici per conto della Procura della Repubblica di Parma nell'ambito del caso "Parmalat", della Procura della Repubblica di Udine e della Direzione Distrettuale Antimafia di Trieste.

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.

3.6 Attività internazionale

L'Ufficio – dal settembre 1997 – ha ricevuto da autorità estere 1.217 richieste relative complessivamente a 3.682 soggetti. Lo scambio di informazioni per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette resta sempre particolarmente intenso: in particolare, mentre nel 2003 sono pervenute 317 richieste su 893 nominativi, nel 2004 ne sono pervenute 392 su 926 nominativi (cfr. grafico 3). Per quando concerne l'origine delle richieste di informazione inoltrate all'Ufficio, si può rilevare che la parte preponderante di esse proviene da UIF situate nel continente europeo. Affatto trascurabile è lo scambio informativo con le omologhe autorità del Sud America (cfr. tabella 6).

Nel corso del 2004 l'Ufficio ha complessivamente inoltrato a UIF estere 80 richieste per 220 nominativi. Particolarmente intenso e proficuo è stato lo scambio informativo con l'estero nell'ambito della vicenda "Parmalat", che ha visto l'Ufficio richiedere, ed ottenere nella maggior parte di casi tempestivamente, informazioni alle agenzie antiriciclaggio di circa 20 paesi.