ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LIV**
n. **4**

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 2004)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(SINISCALCO)

Trasmessa alla Presidenza il 5 agosto 2005

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

1. Premessa normativa ..... *Pag.* 5

1.1. La disciplina antiriciclaggio ..... » 5

1.2. L'estensione degli obblighi antiriciclaggio ad altre categorie di soggetti ..... » 5

1.3. Il regime transitorio ..... » 6

1.4. Gli Uffici della pubblica amministrazione ..... » 7

2. L'attività di vigilanza ..... » 8

2.1. Gli obblighi di identificazione e registrazione ..... » 8

2.2. Gli interventi ispettivi ..... » 9

2.3. Considerazioni sull'attività di vigilanza ..... » 10

3. Le segnalazioni di operazioni sospette ..... » 13

3.1. I flussi delle segnalazioni, gli intermediari segnalanti, la distribuzione territoriale e la natura delle operazioni segnalate ..... » 13

3.2. La prevenzione e il contrasto del terrorismo sul piano finanziario ..... » 18

3.3. L'azione di sensibilizzazione della Banca d'Italia nei confronti di alcuni settori di intermediari ..... » 19

4. L'attività sanzionatoria 19

4.1. La nuova disciplina sanzionatoria e procedurale .... » 20

4.2. L'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie ..... » 21

5. La preparazione della futura attività normativa ..... » 22

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA NORMATIVA

1.1. La disciplina antiriciclaggio

Il denaro proveniente da attività illecite, rimesso in circolazione con le nuove tecniche di riciclaggio, assicura profitti enormi ai vari gruppi criminali e provoca effetti distorsivi sul tessuto economico, condizionando il corretto funzionamento dei mercati basato sul sistema della libera concorrenza.

In considerazione di ciò, con la legge 5 luglio 1991, n. 197 "legge antiriciclaggio" lo Stato ha affiancato ad una disciplina penalistica-repressiva alcune specifiche misure di prevenzione del fenomeno del riciclaggio.

Tali misure consistono principalmente:

- nella limitazione dell'uso del denaro contante e di titoli al portatore, nelle transazioni superiori alla soglia di € 12.500;
- nel monitoraggio del sistema finanziario attraverso gli intermediari, i quali hanno l'obbligo di identificazione della clientela, di registrazione dei relativi dati e di segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio.

Le misure di prevenzione sono state in seguito rinforzate con il D.Lgs. 26 maggio 1997, n. 153, che ha perfezionato la procedura di segnalazione di operazioni sospette affidando all'Ufficio italiano dei cambi il compito di ricevere direttamente dagli intermediari le suddette segnalazioni e di approfondirle sotto il profilo finanziario prima di trasmetterle agli organi investigativi (Guardia di finanza e Direzione investigativa antimafia). È stata, inoltre, estesa la tutela di chi effettua la segnalazione.

1.2 Estensione degli obblighi antiriciclaggio ad altre categorie di soggetti

Con il successivo D.Lgs. 25 settembre 1999 n. 324 gli obblighi antiriciclaggio sono stati estesi a soggetti che svolgono determinate attività non finanziarie, considerate a rischio di riciclaggio in ragione della circolazione di ingenti somme di denaro liquido. Tra queste attività rientrano: il recupero di crediti, l'esercizio di case d'asta, la gestione di case da gioco, il trasporto di valori.

Più di recente il D.Lgs. 20 febbraio 2004 n. 56 – attuativo della II Direttiva UE – ha notevolmente ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina antiriciclaggio:

- Per quanto concerne gli intermediari finanziari sono stati aggiornati i destinatari della disciplina (art. 2 – comma 1 - del citato D.Lgs.) alla luce delle disposizioni normative intervenute dopo la Legge n. 197/91, includendo, 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;
- Al difuori del campo finanziario, oltre ai soggetti già indicati dal decreto legislativo n. 374 del 1999, gli obblighi già previsti per gli enti creditizi e finanziari sono stati estesi ad alcune professioni che svolgono attività particolarmente suscettibili di utilizzazione ai fini di riciclaggio.

  Tra queste sono annoverate:

  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.

1.3 Il regime transitorio

Il passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina, dettata dal D.lgs. n. 56/2004, pone alcune questioni attinenti al regime transitorio, in quanto le norme

che estendono gli obblighi antiriciclaggio divengono efficaci con la definizione del contenuto e delle modalità applicative attraverso la normativa di attuazione.

Allo stato, non essendo ancora stati emanati i previsti regolamenti, la disciplina transitoria per l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio è articolata come segue:

- per le banche e gli altri intermediari, già destinatari delle disposizioni emanate ai sensi della Legge 197/1991, il contenuto e le modalità degli obblighi di identificazione e registrazione sono specificati nelle disposizioni attuative della citata legge. Queste continuano ad applicarsi sino all'emanazione delle nuove disposizioni attuative, secondo il regime transitorio previsto dall'art. 8, comma 9, del D.Lgs. 56/2004;
- per i "professionisti legali" è stabilito espressamente che gli obblighi in considerazione "non si applicano (...) fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti di attuazione" (Articolo 8, comma 5);
- per gli operatori non finanziari indicati nell'art. 2, comma 1, lett. p) e q), del D.lgs. 56/2004, in assenza di qualsiasi espressa previsione di legge, gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione delle operazioni sospette diverranno concretamente applicabili con l'emanazione del regolamento previsto dall'art. 3, comma 2, del predetto D.Lgs. 56/2004.

Per l'effettiva attuazione dei nuovi obblighi antiriciclaggio – in ragione della diversa natura dei soggetti coinvolti - sono stati predisposti dal MEF tre regolamenti, ciascuno con riferimento ad una specifica categoria: intermediari, soggetti che esercitano le attività elencate nel D.Lgs. 374/1999, professionisti. Attualmente i regolamenti, dopo l'esame del Garante per la riservatezza dei dati personali, sono all'esame del Consiglio di Stato per il parere ex art. 17 – comma 3 – della legge n. 400/1988.

1.4 Gli Uffici della pubblica amministrazione

Tra i problemi risolti con la nuova normativa, riveste particolare rilevanza quello degli "Uffici della pubblica amministrazione" quali intermediari tenuti agli obblighi antiriciclaggio.

In seguito all'emanazione del D.Lgs. n. 56/2004 gli Uffici della pubblica amministrazione – ad eccezione delle società che svolgono il servizio di riscossione tributi – non sono più destinatari degli obblighi di identificazione e registrazione né figurano più fra i soggetti abilitati al compimento di operazioni di denaro contante o titoli al portatore di importo superiore a € 12.500.

Gli Uffici della pubblica amministrazione continuano ad avere l'obbligo della segnalazione delle operazioni sospette.

2 L'ATTIVITA' DI VIGILANZA

2.1 Gli obblighi di identificazione e registrazione

Nel 2004 l'attività di monitoraggio del sistema finanziario, diretta a prevenire fenomeni di riciclaggio – in attesa dei regolamenti da applicarsi anche alle imprese non finanziarie ed ai liberi professionisti - è stata esplicata attraverso il coinvolgimento diretto degli intermediari finanziari operanti nello stesso sistema, ai quali la "legge antiriciclaggio" impone i seguenti obblighi:

- istituzione dell'archivio unico informatico;
- identificazione dei soggetti che presso di essi compiono operazioni d'importo superiore a € 12.500,00, anche se frazionate, ovvero accendono conti, depositi e ogni altro rapporto continuativo, indipendentemente dall'importo;
- registrazione dei dati relativi nell'archivio informatico, e loro conservazione per almeno 10 anni;
- segnalazione delle operazioni ritenute sospette di riciclaggio;
- solo per gli intermediari abilitati, comunicazione all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) dei dati aggregati della propria operatività, per consentire allo stesso Ufficio di effettuare analisi statistiche "allo scopo di far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone".

Tra i suddetti obblighi, rivestono rilevanza specifica ai fini della presente relazione quelli di identificazione e di registrazione previsti dall'art. 2, comma 1, della legge antiriciclaggio.

2.2 Gli interventi ispettivi

La verifica dell'osservanza da parte degli intermediari dell'obbligo di identificazione e 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 è 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 31 intermediari bancari e di 12 intermediari non bancari (4 società fiduciarie, 3 società di intermediazione mobiliare (SIM), un cambiavalute, una società di gestione del risparmio (SGR) e 3 compagnie assicurative);
- la Banca d'Italia ha condotto 202 verifiche ispettive che hanno riguardato 172 intermediari bancari, 12 società di intermediazione mobiliare, 14 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'art. 107 T.U.B. e 4 società di gestione del risparmio;
- l'ISVAP ha svolto accertamenti ispettivi presso le direzioni generali di 3 società assicuratrici operanti nei rami vita e danni;

- il Ministero delle attività produttive ha effettuato verifiche nei confronti di 8 società fiduciarie;
- 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 33 ispezioni dalle quali è stato possibile individuare, tra l'altro, casi di omessa identificazione della clientela nonché di omessa registrazione delle operazioni.

2.3 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.

Sono, altresì, oggetto di verifica, in particolare da parte dell'Ufficio italiano dei cambi, le procedure 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, gli interventi ispettivi dell'Ufficio italiano dei cambi, parte di un programma concordato con le Autorità di vigilanza di settore, hanno rivolto particolare attenzione:

- 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, per quanto concerne gli istituti bancari, delle procedure gestite a livello accentrato nonché dell'operatività delle sedi periferiche e delle reti di distribuzione operanti "fuori sede" (promotori,

mediatori, ecc.).

Nell'ambito delle verifiche condotte sono state esaminate le operazioni effettuate con controparti estere, allo scopo di evidenziare e valutare eventuali movimenti disposti da e verso paesi offshore, atteso l'elevato profilo di rischio connesso alle operazioni della specie.

L'analisi delle risultanze dell'attività svolta dalle autorità di vigilanza sugli intermediari abilitati nell'anno 2004, continua ad evidenziare un sostanziale rispetto delle disposizioni previste dall'art. 2 della legge antiriciclaggio. Sono stati tuttavia rilevati:

- casi di inadempienza, riguardanti soprattutto errate o incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela;
- casi di 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: tra le cause, gli operatori hanno indicato la difficoltà di interpretazione delle disposizioni normative, soprattutto di quelle secondarie;
- casi di insufficiente consapevolezza, da parte del personale, dell'importanza della "collaborazione attiva", dovuta talvolta alla non piena comprensione dei rischi operativi, economici e reputazionali connessi ad un eventuale coinvolgimento dell'intermediario in fenomeni di riciclaggio.

A seguito degli interventi ispettivi, gli organi di vigilanza hanno provveduto a segnalare all'Autorità giudiziaria i casi di omessa identificazione e/o registrazione in archivio unico informatico di rapporti continuativi ed operazioni nonché di mancate rilevazioni dei dati identificativi. Il non elevato numero delle segnalazioni all'Autorità Giudiziaria (circa 15 da parte dell'U.I.C. e circa 30 da parte della Guardia di finanza) sembra denotare difficoltà nell'applicazione delle

previste sanzioni penali.

A fronte delle carenze organizzative e procedurali riscontrate gli operatori sono stati richiamati ad una più attenta osservanza della normativa di settore.

L'analisi dei dati aggregati inviati mensilmente all'U.I.C. dagli intermediari finanziari è stata consolidata, valorizzando i risultati ottenuti nel tempo e perfezionando le metodologie di verifica dei dati segnalati. Il sistema di controllo instaurato ha permesso agli intermediari di avere consapevolezza degli eventuali errori di registrazione commessi ed ha consentito all'U.I.C. di conoscere più da vicino le modalità operative degli intermediari segnalanti.

L'attività di analisi è stata indirizzata anche a studiare le realtà territoriali, per fare emergere elementi utili alla enucleazione di fenomeni che, a livello aggregato, potessero essere indice di attività di riciclaggio di denaro.

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.

- Sono stati rilevati casi di 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.

  La multa prevista per il mancato inserimento dei dati nell'Archivio unico informatico entro i termini stabiliti non sembra uno strumento efficiente dal punto di vista dell'opera di prevenzione, in ragione delle difficoltà di provare l'esistenza del dolo o della colpa grave. Sarebbe forse opportuno introdurre una previsione sanzionatoria di natura amministrativa, la quale, pur nella sua apparente minore severità, sarebbe tuttavia applicabile anche alle ipotesi di negligenza ed alle altre forme di colpa.
- Sussistono dubbi sulla perseguibilità penale di chi esegue un'operazione *frazionata* per conto terzi, omettendo di indicare le generalità del soggetto per conto del quale la compie.

Infatti il comma 8 dell'art. 2 della Legge antiriciclaggio - che sanziona la condotta dell'"esecutore dell'operazione che omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegue l'operazione" – non effettua alcun richiamo, neanche generico o indiretto, all'ipotesi di frazionamento dell'operazione.

3 SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

3.1 I flussi delle segnalazioni, gli intermediari segnalanti, la distribuzione territoriale e la natura delle operazioni segnalate

a) I flussi delle segnalazioni

La segnalazione di operazione sospetta è lo strumento sul quale, nel corso degli anni, si è fatto crescente affidamento per monitorare, con la collaborazione degli intermediari, il sistema finanziario, a fini di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro.

Dal 1997 (anno in cui ha iniziato a ricevere e approfondire sotto l'aspetto finanziario le segnalazioni di operazioni sospette) a tutto il 2004, l'Ufficio italiano dei cambi ha ricevuto circa 35.000 segnalazioni e ha provveduto ad inoltrarne la maggior parte alla Direzione investigativa antimafia (DIA) e al NSPV della Guardia di finanza.

Il flusso relativo al 2004 ha toccato le 6.528 segnalazioni, con un incremento pari al 32 per cento, frutto dell'accresciuta collaborazione prestata dagli intemediari.

Al di là degli aspetti meramente quantitativi, risulta consolidata la collaborazione attiva da parte degli intermediari finanziari, anche grazie a controlli interni e sistemici più stringenti che si accompagnano ad una sempre crescente sensibilità, soprattutto degli intermediari bancari, verso un miglioramento qualitativo della propria clientela e una gestione più attenta dei rischi operativi.

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.

La recente emersione di alcuni "scandali finanziari" può aver contribuito a sensibilizzare gli intermediari nel monitorare con maggiore attenzione, oltre a quelle già note, anche altre tipologie di operazioni, e tra queste l'utilizzo di strumenti di finanziamento bancario a sostegno di portafogli commerciali di imprese di dubbia affidabilità.

b) Intermediari segnalanti

Si conferma la costante e netta prevalenza delle segnalazioni provenienti dagli istituti di credito (pari a circa il 90 per cento del totale). Peraltro, la quota di segnalazioni riconducibile agli intermediari ex art. 106 e 107 TUB nel 2004 ha subito un calo vistoso, mentre la quota di segnalazioni inoltrata da Poste S.p.A. si è attestata sul 2, 5 per cento dello scorso anno.

Si evidenzia che recentemente Poste S.p.A. ha avviato un processo di razionalizzazione dei meccanismi di controllo e ha rafforzato la collaborazione operativa con l'UIC.

c) Distribuzione territoriale.

La distribuzione geografica delle segnalazioni di operazione sospetta continua ad evidenziare una netta prevalenza del Nord-Ovest con circa il 40 per cento del totale delle segnalazioni. Seguono – nell'ordine – il Centro, il Mezzogiorno ed il Nord-Est con percentuali, rispettivamente, del 19,1 per cento, del 18,4 per cento e del 18,2 per cento. Il residuo 4,5 per cento circa proviene dalle Isole.

A livello regionale, si evidenzia che la quota maggiore delle segnalazioni continua a provenire dalla Lombardia, con oltre il 28,6 per cento. Seguono il Lazio con il 12,6 per cento, il Piemonte con circa l'8,3 per cento, l'Emilia Romagna con l'8 per cento, il Veneto con il 7,8 per cento e la Campania con il 7,4 per cento.

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 dall'U.I.C. degli indicatori che tengono conto, non solo del quadro

finanziario di ciascuna regione (ratio sportelli e ratio conti), ma anche delle attività illecite rilevate a livello regionale (ratio delitti).

Per quanto riguarda il rapporto tra il numero di segnalazioni e quello degli sportelli bancari (ratio sportelli) emerge che alcune regioni, quali Calabria, Lazio, Campania, Lombardia 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 (ratio conti).

Peraltro dall'analisi dell'indice ratio delitti si traggono considerazioni interessanti sia in termini assoluti sia in rapporto a quanto emerso dagli 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 al di sopra della media regionale, la loro classificazione nella graduatoria nazionale, in base a tale ultimo indice, viene sensibilmente ridimenzionata. Infine, la collaborazione attiva prestata dagli intermediari localizzati in un gruppo particolarmente ampio di 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.

d) Natura delle operazioni segnalate.

Le segnalazioni riguardano più frequentamente le seguenti operazioni:

- movimentazione di contante, costituite da versamenti e prelevamenti, pari a circa 40 per cento del totale (21% prelevamenti – 18% versamenti);
- versamento di titoli di credito, pari a circa il 12,5 per cento del totale;
- emissione assegni circolari pari al 6,7 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;
- operazioni in strumenti finanziari pari a circa il 3 per cento del totale.

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

In particolare, si può notare per il 2004 una vera e propria inversione di tendenza riguardo alle 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 per cento, contro il 18 per cento per i versamenti. 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 dissimulatori.

e) 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, l'abusivismo finanziario nonché alle indagini condotte dall'Autorità giudiziaria.

f) Tipologie di operatività anomale

L'approfondimento delle operazioni segnalate ha consentito di individuare specifiche tipologie di operatività anomale potenzialmente riconducibili ad attività di riciclaggio. Alcune delle più rilevanti nel 2004 sono state riscontrate nei seguenti settori:

- Collettori di rimesse degli emigranti

  Le segnalazioni in esame risguardano un'operatività bancaria caratterizzata da periodici versamenti di contante ai quali fanno riscontro bonifici verso l'estero, indirizzati a persone fisiche ovvero società apparentemente operanti nel settore finanziario. Tale movimentazione è generalmente osservata su rapporti di conto corrente intestati a cittadini stranieri residenti, o comunque operanti in Italia, ovvero a società dagli stessi costituite per lo più nel campo

dei servizi.

Tali operatività sono generalmente connesse con una attività finalizzata alla trasmissione verso il paese d'origine delle rimesse riferibili a cittadini stranieri che lavorano in Italia, in genere facenti parte di uno specifico gruppo etnico, per il tramite dei soggetti segnalati, che svolgono di fatto un'attività paragonabile a quella dei *money transfer*. Pertanto non va sottovalutata la possibilità che tali canali possano essere utilizzati anche per il trasferimento di fondi connessi a traffici illeciti a carattere internazionale.

- Evasione dell'IVA su acquisti intracomunitari

La fattispecie si riferisce ad una tipologia di operatività finanziaria anomala messa in essere da imprese che operano in settori ad alta tecnologia, quali quelli dell'informatica e della telefonia mobile nonché nel commercio nazionale ed estero di autoveicoli. Sui conti correnti di imprese di recente costituzione è generalmente osservata una movimentazione finanziaria vorticosa non giustificata dall'effettiva attività commerciale.

L'obiettivo che viene generalmente perseguito è quello di evadere gli obblighi di corresponsione delle imposte indirette sugli acquisti intracomunitari in capo alle imprese italiane acquirenti delle merci finali. Queste traslano l'obbligo di versamento dell'IVA a società fittizie (cosidette "cartiere") a fronte di fittizie operazioni di acquisto accompagnate spesso dalla produzione di falsa documentazione fiscale. Non di rado accade poi che le "cartiere", adempiuta la loro funzione, cessino improvvisamente di operare.

- Improprio utilizzo di polizze di pegno

Si tratta della presentazione di oggetti di pegno o del riscatto di polizze di pegno originariamente accese a nome di terzi. Tale operatività è spesso messa in atto da soggetti noti per essere assidui frequentatori delle agenzie di pegni o per essere soliti operare nelle vicinanze. Duplici sono le ipotesi di attività illecita sottostanti l'operatività descritta: da un lato gli oggetti presentati in pegno possono essere rubati, dall'altro il coinvolgimento di nominativi ricorrenti può denotare l'esistenza di un commercio di polizze, con possibili connessioni con attività usurarie. Tra il 2003 e il 2004 è stato possibile registrare un raddoppiamento del numero di casi riconducibili alla tipologia in

esame.

- Operatività imprenditoriale di soggetti cinesi

  Come già nel 2003, numerose segnalazioni hanno riguardato soggetti originari della Repubblica popolare cinese, 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 anomalie riguardanti i rapporti bancari connessi sono caratterizzate da una rilevante movimentazione di contanti. La movimentazione, che in alcuni casi è riferibile a persona fisiche o giuridiche italiane o comunque ricollegabili a cittadini cinesi, sarebbe da ricondurre prevalentemente ad irregolarità fiscali, sebbene non si possa comunque escludere il collegamento dei soggetti coinvolti in traffici illegali, spesso gestiti dalla criminalità organizzata.

3.2 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.

In tale settore le segnalazioni ricevute nel 2004 sono sensibilmente diminuite, dopo i picchi dei due anni precedenti.

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.

Si evidenzia che il minor numero di liste diffuse nel corso del 2004 rispetto ai periodi precedenti è senz'altro la causa della riduzione delle segnalazioni riguardanti il finanziamento del terrorismo.

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*.

Le comunicazioni e le segnalazioni degli intermediari, la collaborazione dell'Ufficio italiano dei cambi con le UIF degli altri Paesi e la partecipazione ai lavori degli organismi internazionali impegnati in tale ambito hanno permesso di

raccogliere informazioni che, opportunatamente elaborate, hanno consentito di indicare alcuni settori e tipologie operative particolarmente significativi per l'individuazione di casi di finanziamento di attività di terrorismo. Tra i principali "indici" rilevati possono essere evidenziati:

- 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.

3.3 Campagna di sensibilizzazione della Banca d'Italia

Dopo la campagna svolta nei confronti degli intermediari bancari, la Banca d'Italia ha intrapreso una iniziativa di sensibilizzaione nei confronti degli intermediari operanti nel settore dei servizi di investimento e degli intermediari finanziari di cui all'art. 107 T.U.B. che, alla data del 31 ottobre 2004, non avevano effettuato alcuna segnalazione di operazione sospetta.

Tali intermediari, individuati sulla base di indicazioni fornite dall'U.I.C., sono stati esortati ad uno scrupoloso rispetto delle previsioni contenute nelle "Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette" e invitati a fornire notizie sulle iniziative assunte – in termini di procedure organizzative, formazione del personale e complessiva conoscenza della clientela- al fine di dare concreta attuazione al principio della collaborazione attiva.

4 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.

4.1 Nuova disciplina sanzionataria e procedurale

L'emanazione del D.Lgs. n. 56/2004 ha comportato rilevanti modifiche anche alla disciplina sanzionatoria amministrativa.

- Sono state introdotte sanzioni per le violazioni degli obblighi di:
  - fornire all'Ufficio italiano dei cambi le informazioni richieste per lo svolgimento degli approfondimenti;
  - segnalare i dati relativi alla propria operatività;
  - non eseguire le operazioni sospette sospese.
- È 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 lacuna della preesistente normativa antiriciclaggio che, pur disponendo già l'obbligo del saldo entro € 12.500,00, non prevedeva alcuna sanzione a carico dei trasgressori.

Sono, infine, evidenziate le due misure introdotte per rendere più completa ed efficace la procedura sanzionatoria riguardante gli illeciti di natura amministrativa:

- con la prima è stata introdotta la possibilità di un pagamento in misura ridotta (oblazione) per le violazioni dell'art. 1 commi 1 e 2 della legge antiriciclaggio di importo non superiore ad € 250.00,00. Rimangono 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;
- con la seconda è stato eliminato l'accentramento al MEF della contestazione di infrazione ed è stato configurato 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.

Ciò posto, il procedimento sanzionatorio, attualmente, prende l'avvio, per alcuni illeciti, dalla contestazione effettuata dai sopra citati organi e, per altri, dalla contestazione elevata dal MEF in seguito a segnalazioni di presumibili infrazioni inviate dai soggetti indicati dall'art. 2 del citato D.Lgs.

4.2 L'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

Conclusa la fase della contestazione, tutte le ulteriori fasi del procedimento relativo all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, previste per le violazioni specificate nella legge antiriciclaggio, sono affidati al Ministero dell'economia e delle finanze. I relativi procedimenti amministrativi sanzionatori nell'anno 2004 hanno riguardato nel maggior numero dei casi:

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 regione 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 – da parte dei soggetti indicati nell'art. 2 del D.Lgs. n. 56/2004 – di fatti che possono costituire infrazioni dell'art. 1, commi 1, 2 e 2 bis, della legge antiriciclaggio (art. 7 - comma 1 - del citato decreto n. 56/2004).

Considerato che l'obbligo di segnalare le operazioni sospette di riciclaggio (art. 3 L. 197/91) costituiscce 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 2004, sono stati definiti circa 23.000 procedimenti amministrativi e sono state irrogate sanzioni pecuniarie per complessivi € 68.250.000,00.

Particolare rilevanza ha assunto, nel corso del 2004, la definizione in via breve (oblazione) di circa 10.000 contestazioni.

La possibilità di estendere tale facoltà anche ai procedimenti ancora in essere all'entrata in vigore del citato D.Lgs. n. 56/2004 ha comportato, per l'Erario, un introito di cassa complessivo pari ad € 11.779.000,00.

5 LA PREPARAZIONE DELLA FUTURA ATTIVITÀ NORMATIVA.

Nel 2004 il M.E.F. ha partecipato in sede UE ai lavori per rafforzare le misure di prevenzione del sistema finanziario delle quali l'Unione si è da tempo dotata per contrastare il riciclaggio dei proventi di attività criminali (direttiva 91/308/CE modificata dalla direttiva 2001/97/CE). Tali misure comprendono l'obbligo per gli enti creditizi e finanziari nonché per alcune categorie di professionisti di identificare i clienti, segnalare le operazioni sospette di riciclaggio alle Unità di informazione finanziaria (per l'Italia l'UIC) e di tenere un archivio con le informazioni rilevanti.

La Commissione ha avanzato due proposte al riguardo.

- La prima proposta concerne un regolamento sui controlli del denaro in entrata o in uscita dalla frontiera esterna della Comunità europea. Tale regolamento prevede l'obbligo di dichiarare in dogana importi uguali o superiori a € 10.000,00 (diecimila/00), di tenere un archivio e di segnalare alle autorità nazionali competenti eventuali casi che lascino sospettare che il trasferimento sia connesso ad attività di riciclaggio. Le violazioni dell'obbligo di dichiarazione sono sanzionabili e le somme di denaro possono essere sequestrate.
- La seconda proposta riguarda una nuova direttiva per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose. La proposta mira a rafforzare le misure esistenti e ad estenderle anche alla prevenzione del finanziamento del terrorismo. Le principali novità riguardano in particolare:

a) estensione dei soggetti destinatari della direttiva con particolare riferimento alle categorie che effettuano pagamenti di denaro contante per importi uguali o superiori a € 15.000,00 (quindicimila/00) (large cash payments). Tali soggetti saranno tenuti a identificare la clientela e ad applicare le altre misure di diligenza nei rapporti con la clientela (customer due diligence);

b) obbligo di identificare oltre al cliente anche il titolare economico o beneficiario finale (beneficial owner) dell'operazione finanziaria;

c) graduazione delle misure di diligenza nei rapporti con la clientela (customer due diligence) in base al rischio con individuazione, da un lato, di ipotesi di rischio più alto per le quali è richiesta una diligenza rafforzata e, dall'altro, di ipotesi di rischio più basso per le quali si applicano misure semplificate;

d) introduzione della procedura di Comitologia che prevede l'istituzione di un apposito Comitato composto dagli Stati membri e l'attribuzione alla Commissione del potere di adottare alcune misure necessarie per tenere conto degli sviluppi tecnici della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e per assicurare l'uniforme applicazione della direttiva.

Su entrambe le proposte è stato di recente raggiunto l'accordo tra Parlamento e Consiglio dell'Unione Europea.

UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI

VIA DELLE QUATTRO FONTANE, 123
00184 ROMA
TEL. 0647461

SERVIZIO SEGRETERIA GENERALE

0354/1

N. _____
DA CITARE NELLA RISPOSTA

ROMA, 7 giugno 2005

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 2004 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

Ministero dell'Economia e delle Finanze
DIPARTIMENTO DEL TESORO
DIREZIONE V
UFFICIO I
- 8 GIU 2005
Prot. n. 62998

RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2004

PAGINA BIANCA

INDICE

1. PREMESSA. LE LINEE GENERALI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA

2. ATTIVITA' NORMATIVA

2.1 L'attività normativa per il recepimento della seconda Direttiva "antiriciclaggio" dell'Unione Europea

2.1.1 Premessa

2.1.2 Le linee delle norme regolamentari

2.1.3 La disciplina per le banche e per gli altri intermediari

2.1.4 La disciplina per le imprese non finanziarie

2.1.5 La disciplina per i liberi professionisti

2.1.6 Le disposizioni applicative dell'Ufficio

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

2.2.1 Premessa

2.2.2 Le conseguenze per i destinatari

2.3 Le conseguenze per l'Ufficio Italiano dei Cambi

2.3.1 Il canone della "multidisciplinarietà " delle informazioni disponibili

2.3.2 L'eliminazione del vincolo della segnalazione "diretta" delle operazioni sospette

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

2.5 I lavori del "Comitato di Contatto"

2.6 La disciplina del trasferimento al seguito di denaro contante

3. ATTIVITÀ IN MATERIA DI OPERAZIONI SOSPETTE

3.1 Premessa

3.2 Flussi delle segnalazioni

3.3 Gli intermediari segnalanti

3.4 Caratterizzazione territoriale delle SOS

3.5 Operazioni segnalate

3.6 Risultati dell'approfondimento delle SOS

3.7 Attività internazionale

3.8 Esame tipologico delle SOS

3.9 Casi trattati di particolare rilievo

3.10 Il contrasto finanziario al terrorismo

4. ATTIVITÀ IN MATERIA DI ANALISI DEI DATI

4.1 Qualità dei dati, controlli e applicazioni

4.2 Analisi dei dati ai fini dell'individuazione di comportamenti anomali

4.3.Analisi territoriale delle anomalie fra realtà demografico-economica e finanziaria

4.4 Progetto "COMELY" e attività di Twinning

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

5. ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

6. LE ISPEZIONI NEI CONFRONTI DEGLI INTERMEDIARI ABILITATI

6.1 L'attività ispettiva

6.2 Il controllo sugli 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 L'attivià di controllo svolto 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 ED ALTRI OPERATORI NON FINANZIARI

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 28 giugno1990 conv. in Legge 4 agosto 1990 n. 227

9.3 Altri procedimenti sanzionatori

10. COLLABORAZIONE CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

11. CONCLUSIONI

1. PREMESSA. LE LINEE GENERALI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA

L'Ufficio, in qualità di "Unità di Informazione Finanziaria" per l'Italia, con compiti di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo internazionale, pone al centro della propria attività l'approfondimento delle operazioni sospette e l'analisi dei dati aggregati.

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

L'emanazione del D.Lgs. 20 febbraio 2004, n.56, che recepisce la seconda Direttiva comunitaria "antiriciclaggio" (2001/97/CE), 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. Il Decreto contiene norme di rango primario che prevedono due livelli di normativa di attuazione. A tale riguardo il Ministero dell'Economia e delle Finanze dovrà adottare i regolamenti - pressochè completati - destinati alle banche ed agli altri intermediari finanziari, alle imprese non finanziarie e ai liberi professionisti alla cui stesura ha collaborato l'Ufficio. Nella cornice delle norme di legge e dei regolamenti di cui trattasi la disciplina verrà completata da norme applicative formulate dall'Ufficio.

La Commissione Europea, alla luce della revisione delle raccomandazioni del Gafi, ha elaborato una proposta di terza direttiva "relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose compreso il finanziamento del terrorismo". La proposta comporta significative innovazioni per gli stati membri . Nel caso dell'Italia le novità riguarderanno sia i soggetti obbligati sia le autorità competenti nel settore.

L'attività dell'Ufficio di prevenzione e contrasto sul piano finanziario continua a basarsi soprattutto sulla "collaborazione attiva" degli intermediari e degli altri soggetti tenuti alla segnalazione delle operazioni sospette, sull'analisi finanziaria svolta per l'individuazione di fenomeni di riciclaggio e sulla collaborazione con le Unità di Informazione Finanziaria di altri paesi. Particolare rilievo assume all'interno la collaborazione con gli Organi Investigativi, con l'Autorità Giudiziaria e con le Autorità di Vigilanza di settore.

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 a carattere sempre più transnazionale.

L'Ufficio svolge funzioni in materia di contrasto all'usura, e di tenuta di albi ed elenchi di intermediari finanziari, mediatori creditizi, agenti in attività finanziaria e operatori in oro.

L'esperienza maturata negli anni ha mostrato che il settore degli intermediari finanziari attivi nel rilascio di garanzie è esposto a rischi rilevanti. In ragione di ciò nel 1999

e, da ultimo, nel 2003, pur senza introdurre controlli di natura prudenziale sui soggetti iscritti nel solo elenco generale tenuto dall'UIC, che svolgono attività della specie in via non prevalente, sono stati introdotti più rigorosi requisiti patrimoniali. Il problema, peraltro, resta aperto e richiede un approfondimento mirato all'individuazione di appropriate modifiche normative.

Continua l'impegno dell'Ufficio nel contrasto al terrorismo internazionale. Tale azione è supportata dagli strumenti di analisi già utilizzati per la prevenzione e il contrasto al riciclaggio. Nell'ambito del Comitato di Sicurezza Finanziaria costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze i risultati così ottenuti vengono condivisi con le altre autorità interessate.

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

Le linee di sviluppo del sistema normativo in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e, in esso, dell'attività dell'Ufficio, sono segnate in particolare dal recepimento in corso della seconda Direttiva "antiriciclaggio" dell'Unione Europea.

Sullo sfondo, altri provvedimenti di fonte internazionale o sovranazionale delineano ulteriori sviluppi, per alcuni aspetti notevolmente significativi, dei quali dovrà tenersi conto nel prossimo futuro. Il riferimento è, soprattutto, alle Quaranta Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale – GAFI (aggiornate nel 2003 e ancora non pienamente "recepite" in Italia), allo schema di terza direttiva comunitaria antiriciclaggio e antiterrorismo, allo schema di regolamento comunitario sul trasferimento transfrontaliero al seguito di denaro contante, alla convenzione del Consiglio d'Europa, che estende la Convenzione di Strasburgo del 1990 alla disciplina di misure preventive (tra cui l'attività delle "Financial Intelligence Unit") e al contrasto del terrorismo.

2.1 L'attività normativa per il recepimento della seconda Direttiva "antiriciclaggio" dell'Unione Europea

2.1.1 Premessa

Il Decreto Legislativo 20 febbraio 2004, n. 56 contiene le norme di rango primario rivolte al recepimento della Direttiva n.2001/97/CE. Esse prevedono due livelli di normativa di attuazione, necessaria per la completa efficacia della nuova disciplina e per assicurarne la capacità di adeguamento e aggiornamento.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze dovrà adottare regolamenti ministeriali destinati ad applicarsi alle banche e agli altri intermediari, alle imprese non finanziarie, ai liberi professionisti. Le materie regolate attengono alle misure volte a prevenire e contrastare il riciclaggio e il terrorismo internazionale sul piano finanziario. La procedura per l'emanazione di tali regolamenti è pressoché ultimata.

Nella cornice delle norme di legge e dei regolamenti, la disciplina verrà completata dalle norme applicative formulate dall'Ufficio.

2.1.2 Le linee delle norme regolamentari

Attraverso i regolamenti si procederà ad una riscrittura del corpo delle disposizioni secondarie emanate, in attuazione della Legge n.197 del 1991, a partire dal 1991.

Richiamati gli obblighi rilevanti ed evidenziati i loro presupposti, verranno precisati gli adempimenti in materia di conoscenza e identificazione della clientela tenendo conto dei molteplici spunti esistenti nella regolamentazione vigente e delle indicazioni provenienti da fonti internazionali. Potrà essere esplicitato per la prima volta il riferimento alla valutazione dei rischi, in termini di pericolo di riciclaggio, e alla necessità di tenere conto del complesso delle

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 criminose 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 subìto 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.

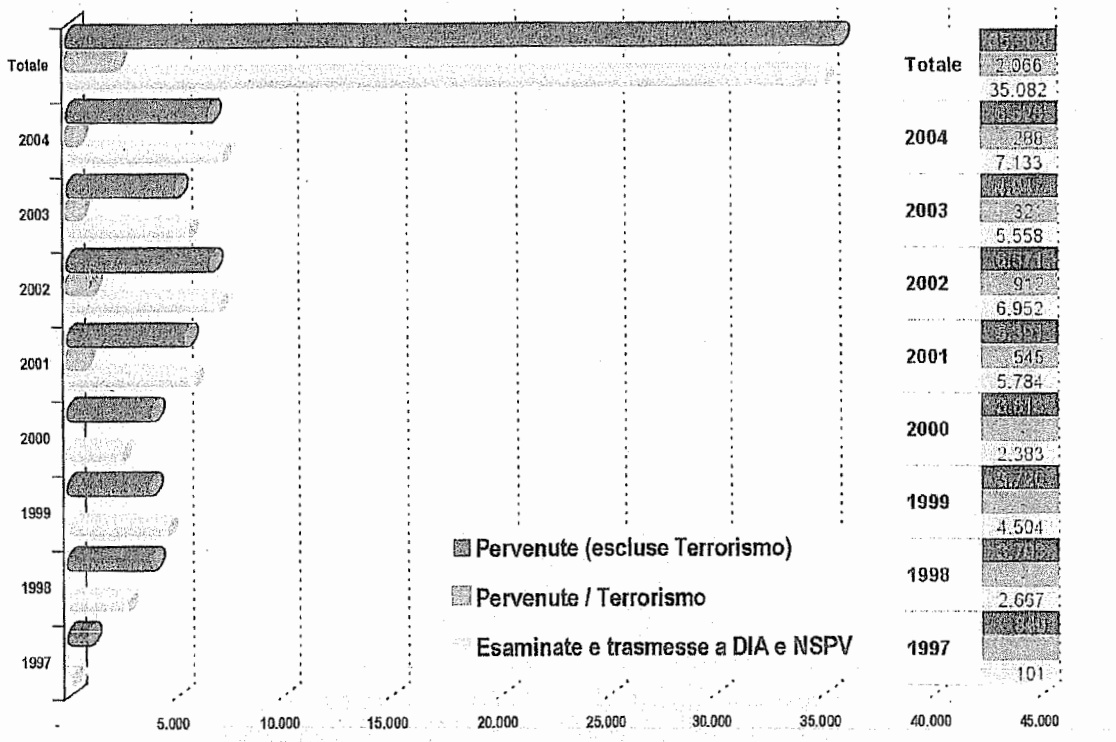
Tra le SOS approfondite dall'Ufficio, particolare rilievo hanno avuto, anche secondo quanto riferito dagli organi investigativi, quelle originate dal modello operativo dell'usura elaborato dall'Ufficio.

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)

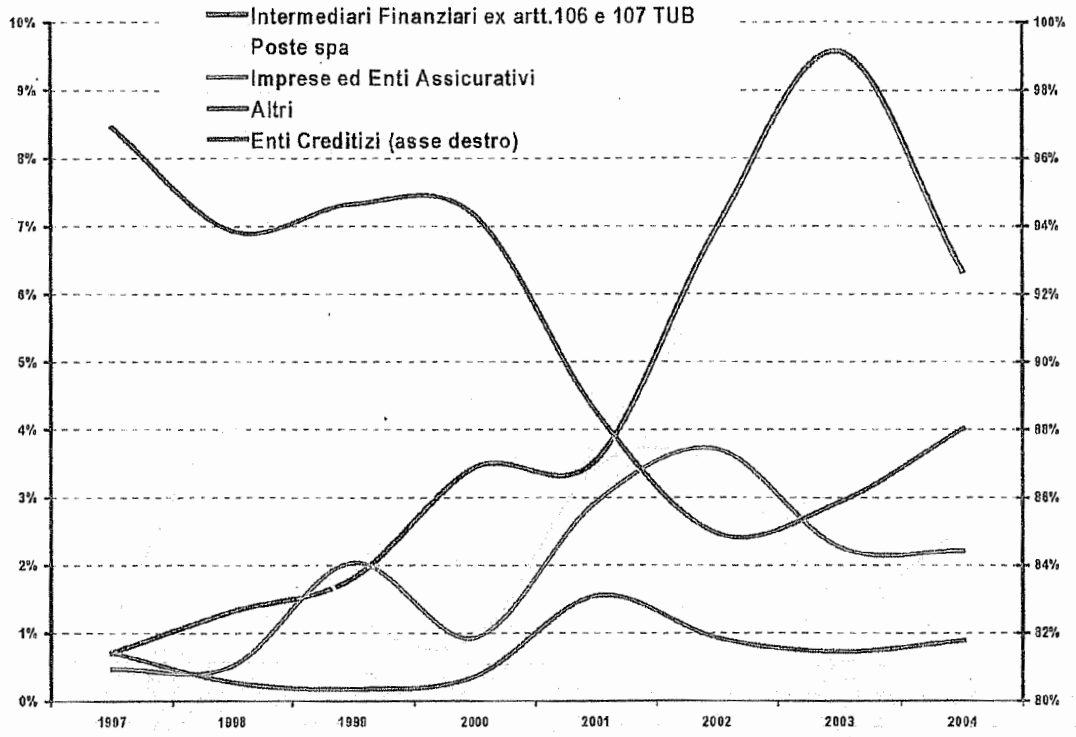


3.3 Gli intermediari segnalanti

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 verificatasi 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 subìto 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 rapporti 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 dissimulatori. 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 subìto 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 selle 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 coinvolgano 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.

grafico 3 – SCAMBIO INFORMATIVO con UIF estere (valori assoluti di richieste pervenute)

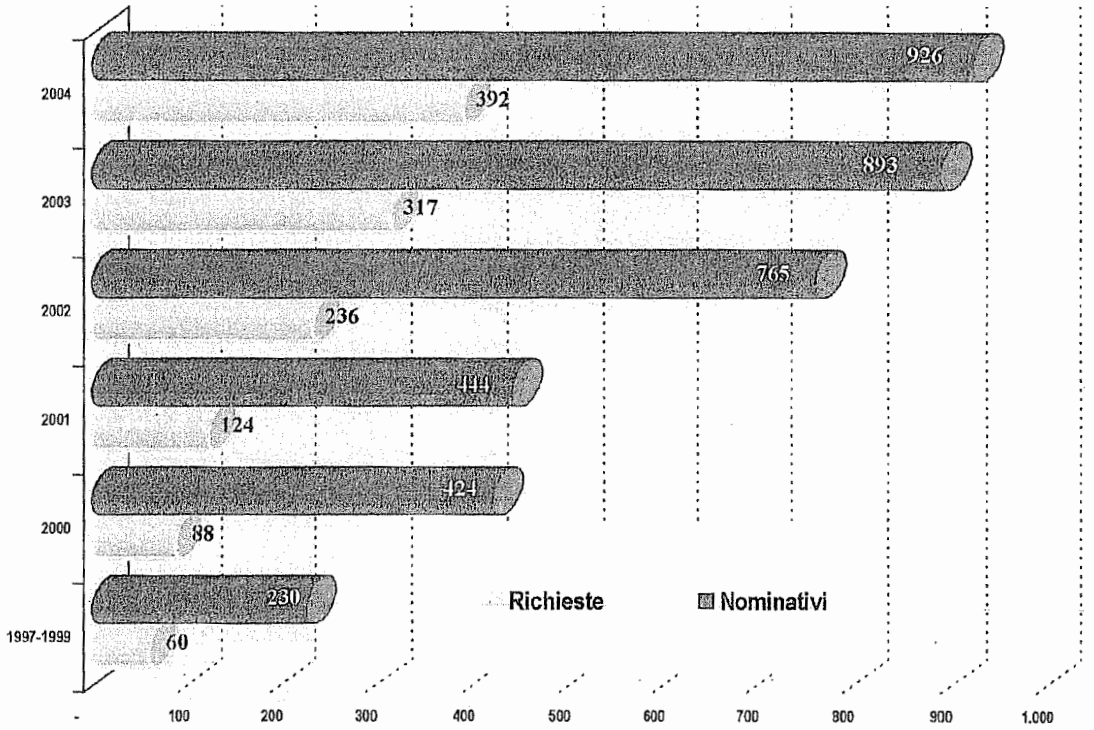


Tabella 6 – Scambio informativo con UIF estere

	2003	2004
Europa	84,1%	87.6%
Sud America	9,5%	11,0%
Nord America	1,5%	0,3%
Asia	0,8%	0,9%
Africa	3,1%	0,0%
Oceania	1,0%	0,2%

Nato dall'esigenza di rendere lo scambio di informazioni in materia di operazioni sospette tra omologhe istituzioni estere sempre più efficiente, rapido e sicuro, il progetto FIUNET, promosso e finanziato dall'Unione Europea, è ormai divenuto pienamente operativo, dopo un'iniziale fase sperimentale. Si tratta di una rete telematica che collega tra loro le UIF europee (quelle di Italia, Gran Bretagna, Francia, Olanda, Lussemburgo, Belgio e Spagna) e che consente un flusso continuo e circolare di dati su base multilaterale, con la garanzia dell'immediatezza e della protezione dell'informativa.

Lo scambio informativo dell'Ufficio con le UIF estere è poi integrato, secondo una procedura ormai consolidata, con l'acquisizione dei dati di rilievo investigativo messi a disposizione dalla DIA e dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria. L'Ufficio, d'altra parte, trasmette agli

organismi investigativi le informazioni d'interesse ricevute dalle omologhe autorità estere, dopo averne acquisito previamente il consenso.

L'Ufficio è coinvolto in una serie di ulteriori attività a livello internazionale, quali, tra l'altro, i progetti sviluppati nell'ambito del processo di pre-adesione all'Unione Europea di Romania e Turchia. Tali progetti, definiti *Twinning Covenant*, hanno lo scopo:

① di migliorare la legislazione primaria e secondaria di tali paesi, per quanto concerne il contrasto al riciclaggio ed al finanziamento al terrorismo, al fine uniformarle pienamente agli standard internazionali e dell'Unione Europea;

② di rafforzare nei paesi stessi la capacità di contrasto a tali fenomeni da parte delle UIF nazionali e dei soggetti destinatari degli obblighi di segnalazione.

In particolare, il *Twinning* con la Romania segue e completa l'analogo progetto già precedentemente sviluppatosi nel biennio 2001-2002. Nel 2004 gli analisti italiani delle SOS hanno partecipato al progetto in qualità di esperti, relativamente alle attività connesse

① all'aggiornamento delle *guidelines* rumene per l'individuazione delle operazioni sospette ed alla loro presentazione, a livello locale, ai destinatari degli obblighi di segnalazione ed alle diverse autorità coinvolte nel contrasto al riciclaggio ed al finanziamento al terrorismo;

② ai processi di formazione del personale della UIF rumena e delle unità antiriciclaggio degli enti segnalanti;

③ allo scambio di esperienze con rappresentanti della Procura Generale rumena specializzata nel contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo internazionale.

Il *Twinning* con la Turchia, diventato operativo a far tempo dal luglio 2004, ha contenuti analoghi a quello con la Romania. In questo ambito sono stati effettuati nell'anno in questione i primi seminari e riunioni, per la formazione del personale della UIF turca e la preparazione di *guidelines* più articolate ai fini dell'individuazione delle operazioni sospette; in tale ultima attività sono stati coinvolti, oltre che membri della UIF turca, anche rappresentanti delle associazioni di categoria del settore bancario e finanziario e delle relative autorità di supervisione e vigilanza.

L'Ufficio partecipa ai lavori del gruppo di esperti del GAFI incaricato, nell'ambito dell'annuale esercizio sulle tipologie in materia di riciclaggio, di un progetto di studio sugli elementi di vulnerabilità del settore assicurativo. Il gruppo di esperti è in procinto di presentare un rapporto conclusivo strutturato come segue:

① vengono descritte le modalità in base alle quali il gruppo ha operato: sono state, in prima analisi, raccolte informazioni sulle criticità che caratterizzano l'operatività e la regolamentazione del settore assicurativo nelle varie giurisdizioni, sui fattori di rischio che possano consentirne l'utilizzazione a fini di riciclaggio e su specifici casi di riciclaggio in cui risultano coinvolti intermediari e prodotti assicurativi;

② sono illustrati, in termini generali, i dati ottenuti, in particolare relativamente a:

- modalità operative (canali di distribuzione dei prodotti assicurativi, caratteristiche contrattuali);
- aspetti regolamentari (vigilanza di settore, normativa antiriciclaggio);
- casi concreti di riciclaggio avvenuti con l'impiego di prodotti assicurativi o con il coinvolgimento di intermediari del settore;

③ sono individuate le possibili vulnerabilità del settore, quali:

- caratteristiche del mercato (lunghe catene di distribuzione, meccanismi di incentivazione impropri, esistenza di mercati secondari non regolamentati);
- meccanismi di vigilanza (coperture regolamentari insufficienti sia dal punto di vista prudenziale che da quello dell'antiriciclaggio);
- applicazione delle misure di customer due diligence (procedure di identificazione svolte da terzi delegati, mancata verifica dei beneficiari delle polizze);
- individuazione dei rischi di riciclaggio (mancanza di indicatori specifici per il settore, insufficienti canali di scambio informativo, generale sottovalutazione del rischio di infiltrazione criminale);

④ sulla base dell'analisi tassonomica dei casi presentati dai vari paesi, viene costruita una lista di indicatori di rischio che permetta una più agevole individuazione dei casi di sospetto riciclaggio e vengono descritte le tipologie più ricorrenti;

⑤ vengono definite possibili aree di intervento, come l'instaurazione di meccanismi di coordinamento, di comunicazione e di scambio informativo tra i soggetti interessati (autorità di vigilanza, operatori, autorità investigative), l'applicazione più rigida degli standard antiriciclaggio al settore vita, l'introduzione di meccanismi di sensibilizzazione nel settore danni ed in quello della riassicurazione, il consolidamento (o l'introduzione) dei presidi di vigilanza nelle varie branche.

3.7 Esame tipologico delle SOS

In base all'esperienza accumulata negli anni è stato possibile definire schemi comportamentali relativi a specifici fenomeni finanziari illegali.

tabella 7 – TIPOLOGIE comportamentali riscontrate nell'esame delle SOS

	2003	2004
Abusivismo finanziario	8.0%	3,9%
Illecita attività d'investimento finanziario	0,8%	0,5%
Utilizzo improprio di carte di credito	20,0%	7,5%
Collettori rimesse emigrati	5,3%	3,6%
Evasione IVA intracomunitaria	-	6,5%
False fatturazioni	10,4%	7,8%
Finanziamenti pubblici	1,9%	2,4%
Giri di fondi	-	4,2%
Attività illecita posta in essere da cittadini cinesi	7,3%	7,1%
Improprio impiego di polizze assicurative	9,1%	5,5%
Improprio utilizzo di polizze pegno	1,8%	4,0%
Uso improprio di ricevute bancarie	-	2,0%
Riciclaggio	10,2%	8,0%
Attività illecita posta in essere da cittadini russi	1,1%	0,5%
Truffe	11,1%	12,5%
Usura	13,0%	14,0%
Vicenda Parmalat	-	9,8%

I casi esaminati sono stati classificati in base al possibile reato presupposto del riciclaggio che ha dato origine all'operatività oggetto di segnalazione.[2] Una caratterizzazione operativa propria

[2]La classificazione riguarda quella percentuale di casi in cui è stato possibile individuare, in sede di analisi finanziaria, una tipologia definita, nell'ambito di fattispecie di riciclaggio in senso lato.

è stata anche individuata in relazione ai sospetti casi di usura. Nella tabella 7 sono riepilogate le tipologie individuate e le percentuali relative.

Nel seguito di questa sezione saranno brevemente illustrati gli elementi propri di ciascuna tipologia e saranno sviluppate delle considerazioni in ordine all'andamento osservato sul numero relativo di casi nel 2003 e nel 2004.

⊗ Abusivismo finanziario

Si tratta di tutti quei casi in cui vengono ravvisati gli elementi operativi tipici dell'esercizio di attività finanziarie da parte di soggetti non autorizzati, senza che però sia possibile determinare, nel caso in cui l'attività svolta consista nella concessione di prestiti, che è l'ipotesi largamente più comune, se sussistano le condizioni per il ricorrere del reato di usura. I dati evidenziano un radicale ridimensionamento del numero di casi di questo tipo, soprattutto in quanto la definizione, e la diffusione presso il sistema, del modello sull'usura ha permesso una più precisa classificazione delle fattispecie riconducibile all'ipotesi di abusiva concessioni di finanziamenti.

⊗ Illecita attività di investimento finanziario

Sebbene tale fenomeno appaia dimensionalmente limitato e appaia tendenzialmente in decrescita, esso costituisce uno tra gli schemi operativi più consolidati osservati nell'analisi delle SOS. I soggetti segnalati richiedono per cassa assegni circolari intestati a società di investimento che gestiscono il risparmio del pubblico.

Gli approfondimenti finanziari evidenziano la mancata concordanza tra nominativo che ha effettuato l'operazione bancaria citata e quello che risulta intestatario dei relativi contratti di investimento. L'anomalia è spesso riscontrata con coinvolgimento diretto di promotori finanziari legati alle società di investimento, i quali – anche in violazione delle norme che regolano l'attività di promozione – ovvero agendo per il tramite di altri (dipendenti, familiari, ecc.) si trovano così ad agevolare la propria clientela nell'immettere denaro contante nel circuito finanziario, con possibili profili di riciclaggio, nel caso di illecita provenienza dei fondi così movimentati.

In alcuni casi le segnalazioni evidenziano come i soggetti segnalati effettuino presso il sistema bancario ulteriori operazioni per conto di altri, quali operazioni su libretti al portatore ovvero utilizzo del proprio conto corrente per l'appoggio dei fondi riferibili a terzi.

⊗ Utilizzo improprio di carte di credito

Le segnalazioni fanno riferimento ad anomalie riscontrate nell'utilizzo di carte di credito presso esercizi convenzionati. In generale, l'anomalia riscontrata dall'intermediario risiede solitamente nell'elevato numero di transazioni riferibili alla stessa carata non andate a buon fine. Al di là dei casi in cui viene riscontrata la mala fede dell'utilizzatore della carta di credito, che spesso non ne è l'effettivo titolare, un maggiore rilievo dal punto di vista del riciclaggio va attribuito alle ipotesi in cui non si possa escludere la collusione del punto vendita convenzionato, che, mediante l'improprio utilizzo di una carta, è in grado i registrare transazioni che non si sono di fatto mai verificate. Il numero di casi questo tipo ha subito una riduzione particolarmente significativa tra il 2003 ed il 2004, pur permanendo quantitativamente significativo.

⊗ Collettori rimesse emigrati

Le SOS in esame riguardano un'operatività bancaria caratterizzata da periodici versamenti di contante ai quali fanno riscontro bonifici verso l'estero, indirizzati a persone fisiche ovvero società apparentemente operanti nel settore finanziario. Tale movimentazione viene generalmente osservata su rapporti di conto corrente intestati a cittadini stranieri residenti, o

comunque operanti, in Italia ovvero a società dagli stessi qui costituite operanti per lo più nel campo dei servizi.
Tali operatività sono generalmente connesse con un'attività finalizzata alla trasmissione verso il paese d'origine delle rimesse riferibili a cittadini stranieri che lavorano in Italia, in genere facenti parte di uno specifico gruppo etnico, per il tramite dei soggetti segnalati, che svolgono di fatto un'attività paragonabile a quella dei *money transfer*. Pertanto, nei casi in esame si ravvisano generalmente gli estremi dell'abusivismo finanziario, ma non va sottovalutata la possibilità che tali canali possano essere utilizzati anche per il trasferimento di fondi connessi a traffici illeciti a carattere internazionale.
I casi riconducibili a tale schema operativo si sono andati riducendo nel corso del 2004, rispetto all'anno precedente. Tale tendenza può essere interpretata come il risultato dei sempre più stringenti controlli regolamentari applicati agli operatori del settore, anche in linea con le indicazioni operative per gli operatori del settore di *money transfer* emanate dall'Ufficio nel dicembre 2003.

⊗ Evasione dell'IVA su acquisti intra-comunitari

La fattispecie si riferisce ad una tipologia di operatività finanziaria anomala messa in essere da imprese che operano in settori ad alta tecnologia, quali quelli dell'informatica e della telefonia mobile, e nel commercio nazionale ed estero di autoveicoli. Sui conti correnti di imprese di recente costituzione viene generalmente osservata una movimentazione finanziaria vorticosa non giustificata dall'effettiva attività economica svolta a livello commerciale. L'operatività è caratterizzata, per le transazioni a credito, dalla ricezione di bonifici e dalla negoziazione di assegni bancari e circolari disposti da clientela nazionale e, per le operazioni a debito, dall'emissione di assegni e dalla disposizione di bonifici esteri per il pagamento delle merci ai fornitori.
L'obiettivo che viene generalmente perseguito è quello di evadere gli obblighi di corresponsione delle imposte indirette sugli acquisti intracomunitari in capo alle imprese italiane acquirenti delle merci finali. Queste traslano l'obbligo di versamento dell'IVA a società fittizie (cd. "cartiere") a fronte di fittizie operazioni di acquisto, accompagnate spesso dalla produzione di falsa documentazione fiscale. Non di rado accade poi che le "cartiere", adempiuta la loro funzione, cessino improvvisamente di operare.
Tale schema operativo, predisposto nell'anno in corso, ha prodotto immediatamente riscontri quantitativamente significativi, in linea, peraltro, con quanto osservato anche in altri paesi europei.

⊗ False fatturazioni

Tali casi coinvolgono imprese operanti in settori ricorrenti, che appaiono spesso prive di strutture operative reali, risultano recentemente costituite e sono spesso ricollegabili ad imprese della specie precedentemente fallite. Un settore operativo in cui sono stati riscontrati numerosi casi della specie è quello della lavorazione e riciclaggio di materiali ferrosi e non. Sui rapporti bancari di tali imprese, si registra, anche in ristretti periodi temporali, una movimentazione bancaria consistente caratterizzata, dal lato dell'avere, da flussi disposti da operatori nazionali (soprattutto assegni ed in qualche caso bonifici), mentre, in dare, si registrano prevalentemente prelevamenti di contante. Tra il 2003 ed il 2004, i casi riconducibili a tale fattispecie denotano un misurato calo, che non ne inficia, peraltro, il rilievo quantitativo.

⊗ Irregolare utilizzo di finanziamenti pubblici

L'operatività individuata come anomala è riconducibile ad imprese destinatarie di finanziamenti pubblici.

A volte l'operatività finanziaria segnalata riguarda la fase antecedente all'erogazione del finanziamento, con particolare riferimento agli aumenti di capitale che si rendono. in alcuni casi, necessari per poter accedere ai benefici previsti. Oltre a fattispecie frequenti in cui si osservano apporti per contanti, in altri casi si registrano flussi (bonifici, assegni) a favore delle aziende in questione da parte di soggetti (persone fisiche e giuridiche) che non appaiono alle stesse ricollegabili.

Più spesso, invece, le anomalie riscontrate attengono alla fase di utilizzo dei finanziamenti, o delle relative *tranche* erogate. In tale occasione, infatti, i fondi vengono prelevati in contante, anche in quantità ingenti, ovvero versati sui conti personali degli amministratori e soci delle società beneficiarie dei finanziamenti. In altri casi, i fondi sono trasferiti, tramite bonifici e assegni, a favore di soggetti terzi, anche in località lontane da quella nella quale è radicata la società finanziata, elementi che appaiono incoerenti con le finalità per le quali il finanziamento stesso è stato erogato.

Non è banale rimarcare come, sebbene si tratti di uno schema tipologico particolarmente attinente una realtà specifica, il numero di casi ad esso riconducibili non è affatto trascurabile ed appare in crescita nel biennio considerato.

⊗ Anomali giri di fondi tra persone fisiche e giuridiche tra loro collegate

Segnalazioni della specie individuano una movimentazione intensa, prevalentemente tramite assegni versati ed emessi, su conti intestati a persone fisiche e soprattutto giuridiche caratterizzate da specifici tratti operativi: i flussi in uscita sono controbilanciati dai flussi in entrata, con un sostanziale pareggiamento tra le poste a credito e quelle a debito; le operazioni avvengono in contropartita di rapporti di conto corrente che gli stessi nominativi, o nominativi ad essi collegati, mantengono presso la stessa banca o presso altre banche.

La finalità perseguita da tale tipo di operatività è quella di gonfiare artificiosamente i volumi di disponibilità registrate su tali rapporti bancari, con scopi differenziati: l'ottenimento di affidamenti da parte dei singoli istituti di credito coinvolti; il rilascio di attestazioni di consistenza patrimoniale utili per il conseguimento di crediti da altri istituti bancari o da società finanziarie; la temporanea disponibilità di somme liquide, resa possibile sfruttando la mancata coincidenza tra i giorni di valuta degli addebiti e degli accrediti.

In ogni caso, le sfasature temporali tra operazioni a debito ed a credito vengono spesso compensate con versamenti di contante, che consentono, quindi, l'immissione nel sistema di fondi la cui origine è di difficile identificazione. Sebbene non siano sempre evidenti le eventuali condotte illegali sottostanti tale tipo di operatività, non possono trascurarsi le possibili implicazioni che da questa possono originarsi, quali possibili consistenti pregiudizi patrimoniali ai danni degli intermediari coinvolti, la costituzione di canali di accumulazione di fondi originati da irregolari gestioni societarie, la giustificazione finanziaria di contabilizzazioni artificiose.

Come evidenziano i dati, si tratta di una categoria tipologica definita nell'anno in corso, ma che ha prodotto un riscontro quantitativo affatto trascurabile.

⊗ Cittadini cinesi

Un'operatività finanziaria caratteristica viene spesso riscontrata in capo a cittadini cinesi residenti in Italia, che risultano di frequente titolari di società qui costituite a fini produttivi e commerciali (in particolare nel settore dei pellami e della produzione, importazione e commercializzazione di prodotti tessili) o nel campo della ristorazione. L'operatività anomala che si registra in genere sui conti sui quali operano i soggetti in questione è costituita in prevalenza da versamenti di contante, anche in valuta, mentre a debito si registrano prelievi di contante ed, a volte, frequenti bonifici verso la Cina , che appaiono in alcuni casi connessi ad

acquisti di merci colà prodotte. La movimentazione, che in alcuni casi è riferibile a persone fisiche o giuridiche italiane comunque ricollegabili a cittadini cinesi, sarebbe da ricondurre prevalentemente ad irregolarità fiscali, sebbene non si possa comunque escludere il collegamento dei soggetti coinvolti in traffici illegali, spesso gestiti dalla criminalità organizzata.

In termini numerici, i casi in cui risultano, direttamente o indirettamente, coinvolti cittadini cinesi sono rimasti costantemente significativi tra il 2003 ed il 2004.

⊗ Improprio impiego di polizze assicurative

Una fattispecie di operatività anomala riscontrata in numerosi casi è caratterizzata dal versamento di contanti, anche per importi elevati, per l'accensione di polizze assicurative, in particolare polizze vita a premio unico. Tali strumenti finanziari, oltre alla loro funzione assicurativa propria, svolgono il ruolo di veri e propri strumenti di investimento particolarmente diffusi.

Tuttavia, per la loro configurazione contrattuale, essi si prestano ad essere impiegati per legittimizzare l'origine di fondi di provenienza illecita: ad esempio, nel caso in cui il sottoscrittore eserciti il diritto di recedere dal contratto entro trenta giorni dalla data della sua stipula, la compagnia assicurativa dovrà rifondare l'intero premio versato, senza le penalità previste nel caso in cui sia richiesto il riscatto anticipato della polizza; ugualmente, il beneficiario della polizza, in quanto modificabile dal sottoscrittore, non è considerato una parte contrattualmente vincolata e, pertanto, non viene di norma sottoposto alle consuete procedure di identificazione e verifica, se non nel momento in cui si trovi a poter esercitare i propri diritti a scadenza.

Forse proprio in conseguenza della particolare vulnerabilità di tali strumenti, e della accresciuta attenzione prestata da parte degli intermediari assicurativi al loro eventuale abuso, che si è registrata, nei due anni in esame, una radicale diminuzione dei casi osservati.

⊗ Improprio utilizzo di polizze pegno

Si tratta della presentazione di oggetti in pegno, o del riscatto di polizze di pegno originariamente accese a nome di terzi. Tale operatività viene spesso messa in atto, in proprio o in collegamento con altri nominativi ricorrenti, da soggetti noti per essere assidui frequentatori delle agenzie di pegni o per essere soliti operare nelle vicinanze. Duplici sono le ipotesi di attività illecita sottostanti l'operatività descritta: da un lato, gli oggetti presentati in pegno possono essere stati rubati, dall'altro, il coinvolgimento di nominativi ricorrenti può denotare l'esistenza di un commercio di polizze, con possibili connessioni con attività usurarie.

Ed è grazie alla particolare sensibilità di alcuni intermediari creditizi specializzati in questa operatività che è stato possibile registrare, tra il 2003 ed il 2004, una duplicazione nel numero di casi riconducibili alla tipologia in esame.

⊗ Movimentazione irregolare tramite ricevute bancarie

Le ricevute bancarie (RiBa) sono strumenti per l'incasso di crediti commerciali relativi alla fornitura di merci o servizi con possibilità di pagamento dilazionato. Vengono emessi salvo buon fine sulla base di un affidamento concesso dalla banca assuntrice, che esprime così una valutazione di affidabilità e solvibilità del creditore. Non sono titoli esecutivi e in caso di mancato pagamento non è possibile la levata del protesto, ma il titolo viene restituito al creditore.

Dall'esame di numerose SOS, è stato osservato un consolidato sistema di uso distorto delle RiBa che si manifesta in due varianti principali. In un primo caso, il pagamento delle RiBa viene effettuato direttamente dal creditore presso la banca domiciliataria del debitore tramite versamento di contante o, in alcuni casi, con assegni circolari. La seconda variante, in cui le

RiBa svolgono una funzione prettamente finanziaria, prevede che esse siano presentate a carico di debitori compiacenti che, svolgendo il ruolo di apparenti controparti commerciali, adempiono il pagamento alla scadenza attraverso una provvista ricevuta, mediante bonifici o assegni circolari o bancari, dallo stesso creditore. Quest'ultimo, nel frattempo, sconta le RiBa emesse presso la banca assuntrice.

In ciascuna delle due varianti, poiché la RiBa deve contenere gli estremi della fattura relativa al credito da incassare, al circuito finanziario che consente di procurarsi liquidità presso il sistema bancario attraverso lo sconto dei titoli si affianca spesso un sistema di false fatturazioni, necessario a conferire un'apparente legittimazione commerciale all'intero meccanismo.

Sebbene l'irregolare utilizzo delle RiBa sia stato sistematizzato alla stregua di uno schema operativo consolidato solo recentemente, il riscontro in termini numerici dei casi osservati appare di immediata rilevanza

⊗ Riciclaggio

In questa categoria, che può definirsi residuale, vengono ricompresi tutti i casi in cui il riciclaggio di proventi di attività illecite avviene secondo modalità o schemi non qualificabili alla luce di tipizzazioni operative a sé stanti, ma in base a tratti operativi e condotte finanziarie a sé stanti. Si tratta, per la maggior parte dei casi, delle fattispecie di maggiore interesse e che spesso coinvolgono flussi di fondi consistenti, dal cui studio sistematico è possibile definire ulteriori categorie tipologiche. La diminuzione registrata tra il 2003 ed il 2004 può essere spiegata proprio facendo riferimento all'introduzione di nuovi schemi operativi, avvenuta nell'anno di riferimento. Di conseguenza, quei casi che in precedenza venivano genericamente classificati come riciclaggio, vengono adesso fatti ricadere all'interno di una delle categorie di recente definizione.

⊗ Cittadini russi

Tale operatività viene riscontrata in capo a cittadini della Federazione Russa o delle repubbliche ex-sovietiche, attivi in Italia a fini commerciali (acquisti di merci in Italia destinate ai paesi di origine) o per la fornitura di servizi (mediazione, consulenza, servizi turistici destinati in prevalenza a cittadini russi). L'operatività anomala che si registra sui conti sui quali operano i soggetti in questione è costituita in prevalenza, per quanto riguarda le operazioni a credito, dalla ricezione di bonifici dall'estero ed in alcuni casi da versamenti di contante, anche in valuta. Le operazioni a debito consistono prevalentemente in prelevamenti di contante.

L'ipotesi apparentemente più plausibile è quella che le somme ritirate in contanti vengano utilizzate per operazioni in contropartita di operatori italiani (in particolare acquisto di merci in Italia); in ogni caso la scelta di tale modalità fa apparire l'operatività dei soggetti in questione opaca e prodromica di possibili irregolarità, anche a livello fiscale. In numerose occasioni, tuttavia, sono stati riscontrati collegamenti con organizzazioni criminali.

Il sensibile ridimensionamento che tale tipologia di casi ha conosciuto nel periodo in esame va ricondotta a più generali ragioni di carattere economico, quali anche la progressiva normalizzazione dello stato dell'economia russa, con la conseguente affermazione di canali di scambio istituzionalizzati.

⊗ Truffe

L'Ufficio, anche grazie all'esercizio del proprio potere di archiviazione, ha svolto presso i segnalanti un processo di sensibilizzazione volto a far sì che non siano fatte oggetto di segnalazione quelle fattispecie in cui la frode sia stata esclusivamente tentata ovvero sia operata in danno dell'intermediario. Infatti, in questi casi deve essere l'Autorità Giudiziaria a dover essere informata, come suggerito dalle Indicazioni Operative emanate dalla Banca

d'Italia. I casi di truffa indicati, peraltro in aumento rispetto al 2003, sono, quindi, quasi esclusivamente quelli che possono avere un diretto collegamento con ipotesi di riciclaggio.

⊗ Usura

Come già anticipato, la definizione, e la diffusione presso il sistema, del modello operativo sull'usura ha permesso una più precisa classificazione delle fattispecie riconducibile all'ipotesi di abusiva concessioni di finanziamenti, facilitando i segnalanti nell'individuazione dei possibili casi di attività usuraria. Ne è riprova l'aumento registrato nel numero di tale tipo di casi riscontrati, a fronte del drastico ridimensionamento delle fattispecie di generico abusivismo finanziario.

..ooOoo..

Nell'ambito delle tipologie esaminate sono stati trattati dall'Ufficio numerosi casi di rilievo che hanno dato origine o contribuito ad importanti iniziative giudiziarie, quali:

⊗ Vicenda Enelpower - Enipower
⊗ Arresti connessi all'improprio utilizzo di finanziamenti pubblici
⊗ Attività di società estere nel settore delle scommesse sportive tramite internet
⊗ Riciclaggio tramite case da gioco
⊗ Truffe nella provincia di Lecce
⊗ Attività usuraria tra Caserta e Napoli
⊗ Uso fraudolento di finanziamenti comunitari nel settore della formazione professionale
⊗ Società immobiliari collegate alla mafia operanti in Sicilia e nel Lazio

Una particolare menzione merita, infine, l'attività svolta nel contesto della vicenda "Parmalat", ove l'Ufficio collabora con le autorità inquirenti. A seguito di appositi decreti di acquisizione, infatti, tali autorità hanno potuto disporre non solo delle SOS e dei relativi approfondimenti finanziari svolti dall'Ufficio, ma anche di ogni altra utile informazione, prime tra tutte quelle provenienti dalle omologhe agenzie antiriciclaggio estere. Oltre all'invio delle SOS di interesse, in numerosi casi l'Ufficio ha fatto ricorso al potere di sospensione amministrativa dell'operazione, cui ha fatto seguito il provvedimento di sequestro giudiziario. Inoltre, particolarmente efficace è stato l'impiego delle ricerche mirate effettuate sui dati aggregati antiriciclaggio relativi a flussi finanziari da/verso Parma e provincia, da cui è stato possibile individuare una serie di operazioni, che sono state poi segnalate all'Ufficio con lo strumento delle SOS.

I sequestri di fondi, appartenenti a membri della famiglia Tanzi ed ex-manager del gruppo, realizzati a seguito di SOS, sono stimabili in oltre 40 milioni di euro, mentre l'attivazione dei rapporti di collaborazione internazionale ha permesso alla magistratura italiana di avviare le formali procedure di rogatoria e chiedere il congelamento provvisorio di disponibilità per circa 35 milioni di euro, in funzione della successiva esecuzione dei provvedimenti di sequestro.

3.8 Il contrasto finanziario al terrorismo

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 4 fornisce informazioni sulle segnalazioni ricevute dall'Ufficio in tale settore. Emerge una riduzione delle segnalazioni riguardanti il finanziamento del terrorismo, dovuta al minor numero di liste diffuse nel corso del 2004 rispetto ai precedenti periodi.

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, dal settembre 2001 al dicembre 2004 sono state stabilite misure di congelamento e altre misure restrittive specifiche direttamente applicabili da parte degli intermediari.

Le misure di congelamento in essere al dicembre 2004 riguardano 57 rapporti riferibili a 55 soggetti per un ammontare complessivo dei fondi congelati pari a 440.548 euro.

La normativa vigente prevede, altresì, il congelamento e successivo trasferimento al Fondo per la ricostruzione dell'Iraq di disponibilità e risorse economiche facenti capo al precedente Governo di quel Paese.

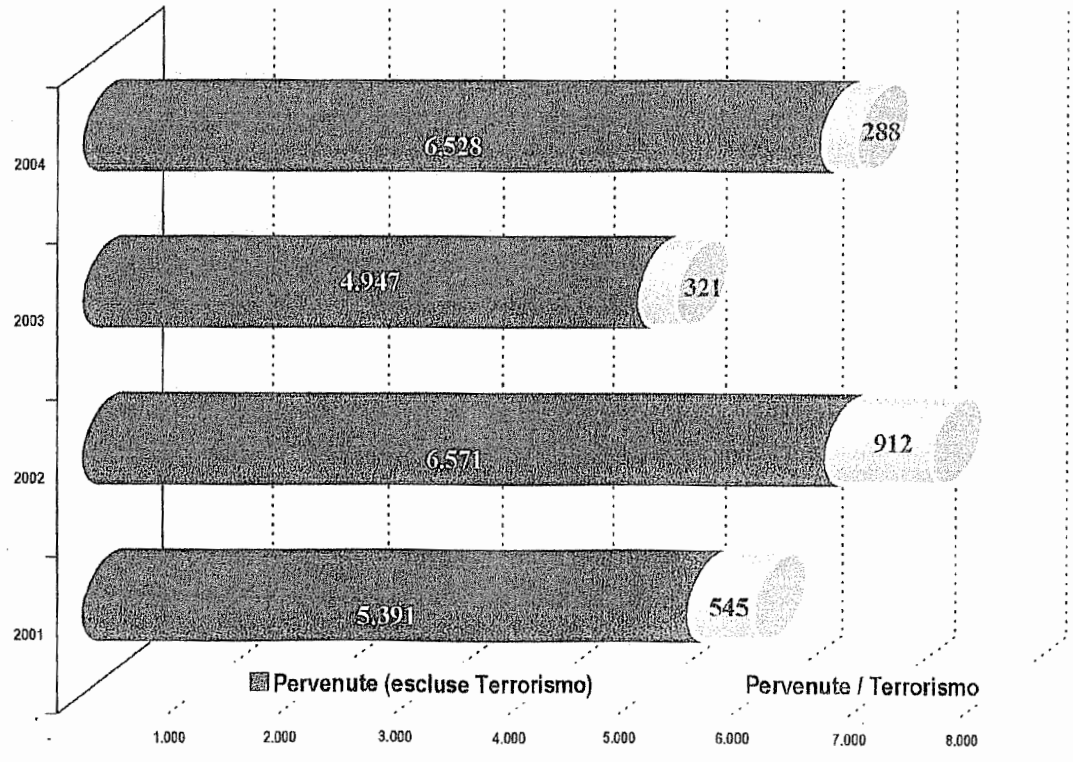
L'Ufficio ha emanato istruzioni agli intermediari di segnalare le misure di congelamento applicate e trasferire gli importi congelati all'apposito Fondo istituito dalle Nazioni Unite.

A tale proposito risultano congelati presso banche italiane fondi per un totale di 81,5 milioni di dollari; 23,7 milioni di euro e 45.882 GBP.

Dei predetti ammontari risultano al dicembre 2004 già trasferiti al suddetto Fondo per Iraq 56.9 milioni di dollari e 29.916 di euro.

Altre liste di nominativi "sensibili" sono 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,

grafico 4 – Flussi di SOS collegate al TERRORISMO *(valori assoluti)*



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.

Prosegue la cooperazione dell'Ufficio con le Procure della Repubblica che, in Italia, hanno avviato indagini per fatti di terrorismo internazionale, 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.

L'Ufficio offre collaborazione anche al Comitato di Sicurezza Finanziaria per conto del quale diffonde presso gli intermediari liste di soggetti predisposte dagli Organismi Investigativi e Giudiziari che partecipano al Comitato medesimo. L'Ufficio ha diramato -al dicembre 2004- oltre 35 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.

La tabella 8 fornisce il quadro riassuntivo delle liste e delle segnalazioni prodotte. Alla data del 31 dicembre 2004 risultano pertanto segnalati n. 2709 nominativi tramite n. 2066 segnalazioni.

tabella 8 – Soggetti SEGNALATI ----------

liste di riferimento	num. di soggetti
Regolamenti della Comunità Europea	537
Fincem, FBI, Comitato di Basilea	680
Autorità Giudiziarie italiane	540
Soggetti segnalati poiché considerati possibili sospetti dai segnalanti	952

In merito alla tabella, vanno peraltro poste le seguenti qualificazioni:

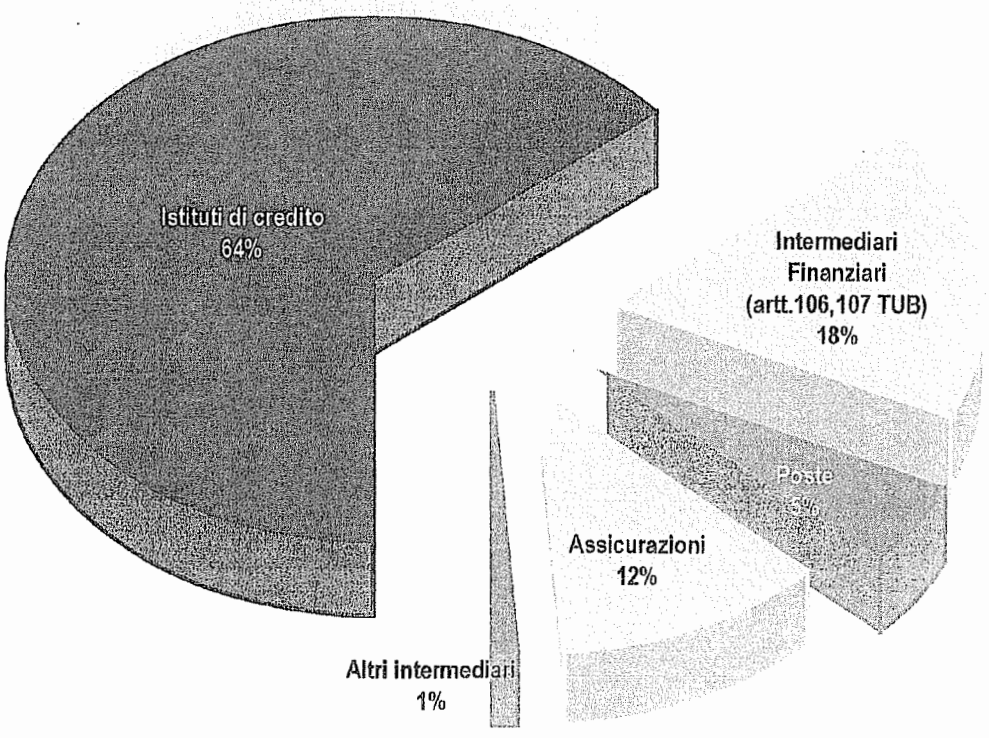
① il numero dei soggetti segnalati non corrisponde al numero dei congelamenti, in quanto alcuni rapporti presentano saldi negativi, altri sono estinti da tempo, altri attengono a casi nei quali il congelamento è ritenuto inattuabile dagli intermediari in ragione della natura del rapporto segnalato (ad es. polizze assicurative);

② sono stati segnalati nominativi islamici e italiani a vario titolo collegati al fenomeno terroristico (soggetti islamici con dati anagrafici leggermente diversi ma considerati simili a quelli riportati nelle liste, soggetti islamici e italiani in rapporto di affari con soggetti riportati nelle liste, nominativi riportati dagli organi di stampa in qualità di indagati o arrestati, ecc.).

Il grafico n. 5 mostra come le segnalazioni connesse al finanziamento del terrorismo si distribuiscono per classi di intermediari.

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

grafico 5 – Distribuzione delle SOS per classi di *SEGNALANTI* ----------



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:

① impiego di canali di money remittance ovvero di circuiti alternativi di trasferimento. specie se di natura abusiva;

② effettuazione di bonifici internazionali che non recano l'indicazione della controparte;

③ effettuazione di frequenti bonifici disposti con provvista in contanti da soggetti islamici verso Paesi diversi da quello d'origine dell'ordinante;

④ operazioni o rapporti commerciali privi di apparente giustificazione di e con imprese gestite o possedute da soggetti islamici;

⑤ operazioni e rapporti con enti senza scopo di lucro;

⑥ comportamenti posti in essere con il probabile intento di eludere l'applicazione delle misure comunitarie di congelamento.

4. ATTIVITÀ IN MATERIA DI ANALISI DEI DATI

4.1 Qualità dei dati, controlli e applicazioni

Nel corso del 2004, l'attività di controllo della qualità delle segnalazioni antiriciclaggio aggregate inviate mensilmente dagli intermediari finanziari è stata consolidata, valorizzando i risultati ottenuti nel tempo e perfezionando le metodologie di verifica dei dati segnalati. Il sistema di controllo instaurato ha permesso agli intermediari di avere consapevolezza degli eventuali errori di registrazione commessi e ha consentito all'Ufficio di conoscere più da vicino possibili specificità circa l'operatività degli intermediari segnalanti.

L'affinamento delle modalità di controllo, nel consentire un sicuro miglioramento della qualità dei dati aggregati pervenuti all'Ufficio, ha permesso di fare emergere casi di anomalia che hanno indotto le banche a valutare la situazione anche nell'ottica di possibile operazione sospetta ai sensi dell'art. 3 della Legge 197/1991.

Al fine di rendere più agevole ed efficiente lo scambio di informazioni fra l'Ufficio e il sistema degli intermediari creditizi in ordine alla segnalazione dei dati aggregati e ai controlli ed approfondimenti effettuati sugli stessi dall'Ufficio, è stato avviato un progetto che prossimamente porterà all'utilizzo della Rete Nazionale Interbancaria come canale per il trasferimento delle dette informazioni.

4.2 Analisi dei dati ai fini dell'individuazione di comportamenti anomali

Avviato in collaborazione con l'ABI, il progetto "comportamenti anomali individuali" ha lo scopo di definire percorsi operativi che, a motivo delle caratteristiche delle transazioni effettuate e dalla loro associazione nel tempo, possono ritenersi potenzialmente riconducibili a fenomeni di riciclaggio. L'individuazione di questi percorsi avviene mediante il riferimento alle causali analitiche di cui si servono gli intermediari finanziari per effettuare le registrazioni all'interno degli archivi unici aziendali.

Nel corso del 2004, si è dato nuovo impulso al progetto attraverso l'identificazione e la realizzazione di una metodologia deduttiva che si avvale anche delle esperienze e conoscenze che l'Ufficio ha accumulato ampiamente nell'approfondimento delle operazioni sospette. Questa attività ha consentito di individuare una griglia di causali ricorrenti e significative in relazione alle finalità del progetto, da utilizzare per ulteriori affinamenti in sede di sperimentazione concreta presso un campione di banche scelte in collaborazione con l'ABI. La griglia così individuata, specificata in termini di causali analitiche attivate dalla clientela, dovrebbe consentire di definire il quadro delle informazioni di riferimento che le banche dovranno fornire periodicamente all'Ufficio per la necessaria attività di approfondimento che questi dovrà effettuare secondo le linee operative che caratterizzano il progetto.

4.3 Analisi territoriale delle anomalie fra realtà demografico-economica e finanziaria

Come esplicitamente previsto dalle fonti normative di settore (art. 5 c. 10, Legge n. 197 del 1991), l'attività di analisi è stata indirizzata anche alla effettuazione di studi dedicati a realtà territoriali specifiche, con lo scopo di far emergere elementi utili alla enucleazione di fenomeni che, a livello aggregato, potessero essere indice di attività di riciclaggio di denaro sporco.

Gli approfondimenti condotti hanno in primo luogo evidenziato disallineamenti fra la realtà socio-economica delle aree geografiche studiate e l'intensità dei flussi finanziari intermediati nelle stesse aree, specie con riferimento a quelle zone in cui a un basso sviluppo economico corrisponde un'intensa operatività finanziaria. Ciò nel presupposto che un simile sbilanciamento possa essere indice potenziale della presenza di attività collegate all'economia criminale e al riciclaggio.

Nell'ambito di questi approfondimenti è stata sviluppata un'attività di analisi dei dati aggregati riferiti ad alcune realtà territoriali dell'Italia meridionale ad alta intensità criminale e pertanto potenzialmente rilevanti in termini di riciclaggio di denaro sporco.

4.4 Progetto 'COMELY' e attività di Twinning

Da alcuni anni, l'Ufficio collabora con la *London School of Economics and Political Science* per la realizzazione di un progetto di ricerca sulle potenziali connessioni e sinergie fra innovazione tecnologica e rischi di riciclaggio.

Scopo del progetto è l'approfondimento di schemi e processi di applicazione utilizzabili ai fini dell'impiego, nel contesto di sistemi finanziari anche diversi da quello italiano, di tecniche informatiche e metodologie finalizzate all'identificazione di operazioni sospette.

Nel mese di ottobre 2004 il progetto è stato formalmente inserito nel programma AGIS, finanziato dalla Commissione Europea.

Nel periodo intercorso dall'avvio del progetto nello scorso ottobre, le attività del Gruppo di Ricerca si sono principalmente indirizzate allo sviluppo dell'analisi del contesto normativo-operativo delle istituzioni partecipanti, e di adattamento al contesto stesso delle metodologie di modellizzazione utilizzabili nell'ottica del progetto, con particolare riguardo alle procedure sviluppate in UIC per la modellizzazione dei comportamenti usurari, ai fini della predisposizione del programma-prototipo da utilizzare per la fase di sperimentazione. Le attività sono in corso ed è previsto che i primi risultati siano disponibili entro l'autunno del 2005.

Ancora in ambito di collaborazione istituzionale a livello internazionale, esperti di analisi e approfondimento dei dati aggregati hanno partecipato allo svolgimento di attività di gemellaggio con le FIU di Romania e Turchia, rientranti nel programma Phare, finanziato dalla Comunità Europea.

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

Secondo quanto previsto dalla Legge n. 108 del 1996, ogni trimestre il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la B.I. e l'UIC, rileva i tassi medi praticati con riferimento ai finanziamenti concessi dalle banche e dagli intermediari finanziari, che vengono poi pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

Le disposizioni affidano alla Banca d'Italia e all'UIC, in quanto organi tecnici, l'effettuazione della rilevazione trimestrale dei tassi praticati dagli intermediari finanziari sottoposti al controllo da parte dei due enti. L'Ufficio provvede pertanto a svolgere una rilevazione campionaria periodica sui tassi applicati dagli intermediari non bancari iscritti nell'elenco di cui all'art. 106 del Testo Unico Bancario.

Rispetto al 2003, lo schema di rilevazione e la struttura del campione utilizzato non hanno subito variazioni. Tuttavia, in aggiunta all'attività ordinaria, sono stati avviati i lavori preparatori per l'effettuazione di un'indagine censuaria (cosiddetto "Questionario AQUARIUS"), da svolgersi nei primi mesi del 2005, volta a raccogliere informazioni complessive sull'operatività degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco di cui all'art. 106 del T.U.B. effettivamente attivi nel settore della concessione di finanziamenti.

5. ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

Nel corso del 2004 l'Ufficio ha collaborato ai lavori del GAFI sia partecipando alle riunioni plenarie sia fornendo il proprio contributo ai diversi gruppi e sottogruppi ad hoc costituiti per:.
a) predisporre il testo della nona raccomandazione speciale e provvedere all'aggiornamento delle note interpretative relative alle altre otto raccomandazioni per il contrasto sul piano finanziario del terrorismo internazionale; b) analizzare le tipologie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. In tale ambito un esponente dell'Ufficio è incaricato del coordinamento del sottogruppo che esamina le problematiche legate all'attività di trasferimento fondi nelle varie forme; c) esaminare le problematiche connesse all'operatività in campo assicurativo; d) contrastare il finanziamento del terrorismo ed esaminare ed aggiornare la nuova metodologia di verifica in materia di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento elaborata dal FMI e dal GAFI; e) individuare i paesi "non cooperativi" nel contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo.

L'Ufficio ha inoltre partecipato alla valutazione dell'Armenia per conto del Comitato Antiriciclaggio del Consiglio d'Europa (MONEYVAL) con l'utilizzo della specifica metodologia di valutazione elaborata dal FMI e dal GAFI.

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 che vedono coinvolte la Romania e la Turchia.

Inoltre ha in corso ipotesi di gemellaggi con la Repubblica Ceca e la Bulgaria.

Nell'ambito delle attività del Consiglio d'Europa l'Ufficio è presente in via ordinaria nel Comitato Antiriciclaggio ed ha svolto attività di training per il GAFI e il Moneyval per la formazione dei valutatori da utilizzare nelle verifiche sui sistemi di antiriciclaggio e di contrasto al terrorismo.

L'Ufficio ha partecipato alla riunione Plenaria del "gruppo Egmont", organismo internazionale nel quale sono rappresentate tutte le FIU e agli incontri dei gruppi di lavoro che operano nell'ambito dell'Organismo - in materia, di normativa, formazione del personale, costituzione di nuove FIU, attività operativa e problematiche tecnologiche (IT).

Sono proseguiti i contatti con le FIU estere per la definizione di accordi di collaborazione per lo scambio di informazioni su operazioni sospette; in particolare sono stati già concordati con le relative controparti estere (Indonesia, Svizzera, Liechtenstein, Guatemala e Giappone) i testi di cinque accordi la cui sottoscrizione avverrà nei primi mesi del 2005 portando così a 25 il numero delle intese definite. Ulteriori accordi sono in via di definizione con: Messico, Israele, Argentina, Tailandia, Venezuela, Malta, Cipro, Malesia, Slovacchia, Andorra, Estonia e Singapore.

Sul piano delle attività formative, l'Ufficio è impegnato in alcuni programmi a beneficio di FIU estere. In particolare, proseguono, sotto l'egida del Consiglio d'Europa, i programmi di formazione a beneficio delle UIF della Federazione Russa e dell'Ucraina. Sta

inoltre proseguendo l'attività di formazione a favore della FIU egiziana, alla quale partecipano, oltre l'Ufficio, il Fincen per gli Stati Uniti e il N.C.I.S. per il Regno Unito.

Nell'ambito del progetto FIUNET per lo scambio a livello comunitario di informazioni su base multilaterale , è attiva la rete pilota costituita tra le FIU promotrici dell'iniziativa. Ai cinque paesi promotori (Italia, Gran Bretagna, Francia, Olanda e Lussemburgo) si sono aggiunti Belgio, Spagna e Germania.

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

6. LE ISPEZIONI NEI CONFRONTI DEGLI INTERMEDIARI ABILITATI

6.1 L'attività ispettiva

L'attività 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 dei sistemi organizzativi adottati, 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.

Hanno, altresì, costituito oggetto di esame 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 197/91, ed i presidi predisposti per adempiere i 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, che si è concretizzato in un incremento delle segnalazioni di operazioni sospette da parte dei soggetti ispezionati.

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

Nell'ambito delle verifiche condotte sulle diverse tipologie operative riscontrate presso gli intermediari ispezionati, sono state esaminate le operazioni effettuate con controparti estere, allo scopo di evidenziare e valutare eventuali movimenti disposti da o verso paesi *off-shore*, atteso l'elevato profilo di rischio connesso alle operazioni della specie.

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 controllo 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 Il controllo sugli intermediari abilitati

6.2.1 I criteri seguiti per l'elaborazione del piano ispettivo

L'attività ispettiva dell'Ufficio è stata effettuata sulla base di un programma annuale di interventi 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 operative espresse dal sistema finanziario. Nel programma annuale sono stati inseriti, inoltre, intermediari 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.

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

In relazione alle dimensioni aziendali, sono stati selezionati intermediari di elevato *standing* operativo, caratterizzati da una significativa incidenza dei movimenti finanziari effettuati rispetto ai flussi complessivamente rilevati a livello di sistema; così pure banche di piccole dimensioni 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 quelli appartenenti alle diverse tipologie (imprese assicurative, società fiduciarie, società di intermediazione mobiliare, ecc.), tenendo conto anche delle indicazioni fornite dalle Autorità di Vigilanza di settore.

6.2.2 Gli interventi ispettivi

Nel periodo gennaio-dicembre 2004 sono stati ispezionati 43 intermediari abilitati, di cui 31 intermediari bancari.

Le direzioni generali delle banche ispezionate sono ripartite in 14 regioni: 8 in Lombardia, 3 in Puglia, Marche e Sicilia, 2 in Veneto, Emilia Romagna, Umbria e Lazio ed 1 in Piemonte, Toscana, Campania, Calabria, Friuli Venezia Giulia e Abruzzo. In particolare, nelle regioni a rischio per le banche ispezionate operavano complessivamente 655 filiali, di cui 154 appartenenti ad intermediari bancari aventi direzione generale in altre regioni.

Gli accertamenti sono stati diretti a verificare l'osservanza delle disposizioni in argomento (nella specie, quelle riguardanti gli obblighi di registrazione, identificazione della clientela e di segnalazioni di operazioni sospette), 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.).

Nel medesimo periodo, sono stati ispezionati 12 intermediari non bancari, di cui 3 società di assicurazioni, 4 società fiduciarie, 3 società di intermediazione mobiliare, una società di gestione del risparmio ed un cambiavalute. Le direzioni generali sono territorialmente così ripartite: 4 in Lombardia, 2 in Piemonte ed in Toscana ed 1 in Veneto, Lazio, Campania e Friuli Venezia Giulia.

6.2.3 Gli esiti degli accertamenti

A seguito degli interventi ispettivi, sono stati adottati i 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;

- 6 processi verbali di accertamento per infrazioni alle norme che disciplinano l'uso e la circolazione di assegni e di titoli al portatore.

Nei casi di riscontrate carenze organizzative e procedurali, gli intermediari ispezionati sono stati sottoposti ad un'azione di monitoraggio al fine di una più attenta osservanza della normativa di settore.

Le anomalie accertate 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;

- 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.

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 continuata la distribuzione al sistema bancario, attraverso il sito *Internet* dell'UIC, di un apposito prodotto informatico elaborato sulla base delle esperienze maturate in sede ispettiva, in ragione delle anomalie più frequentemente riscontrate.

Il *software* 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.

6.3 L'attività di controllo svolto 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 e di eventuali elementi di criticità emersi nell'espletamento dell'attività svolta dall'Ufficio nell'ambito della gestione dell'elenco previsto dal suddetto art.106. Nel periodo gennaio – dicembre 2004 sono stati effettuati 9 interventi ispettivi presso società ubicate nelle seguenti regioni: Campania (5), Lombardia (2) e Piemonte (2).

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 attraverso appositi incontri diretti ad illustrare le potenzialità a fini d'indagine dell'archivio unico informatico in essere presso gli intermediari.

Sotto questo profilo, sono stati evidenziati i vantaggi offerti dall'utilizzo di detto archivio che consente, tra l'altro, forme nuove di cooperazione tra le Autorità inquirenti ed il sistema finanziario, in particolare:

- 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 dall'intermediario riconducibile al soggetto indagato;

- ampiezza informativa dei dati e delle notizie in essere presso gli intermediari anche con riferimento all'operatività con Paesi "off-shore" o con zone particolarmente esposte al rischio di riciclaggio.

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 24.000. Di essi, circa 1.500 operano nei confronti del pubblico, circa 20.700 sono società che svolgono attività finanziaria nell'ambito del gruppo di appartenenza, 1061 sono confidi, 163 casse peota e 578 cambiavalute. Nel corso dell'anno in rassegna sono stati iscritti nell'Elenco degli intermediari finanziari 831 soggetti (823 nuovi iscritti e 8 reiscrizioni) e ne sono stati cancellati circa 290.

Un rilevante impatto sulle funzioni dell'Ufficio in sede di iscrizione di nuovi soggetti ha avuto l'entrata in vigore della nuova disciplina dell'attività di garanzia collettiva dei fidi dettata dall'art. 13 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 326/2003, che ha definito requisiti minimi di capitale e di patrimonio per i cd. confidi. Al riguardo, è stato avviato un sistematico approfondimento delle tematiche connesse all'operatività dei soggetti interessati, procedendo, nei limiti della generale potestà di autorganizzazione nella tenuta della sezione speciale dell'elenco generale ex art. 155, comma 4, T.U.B., alla determinazione di *guide-lines* nell'interpretazione e applicazione del nuovo testo legislativo e, in relazione ad alcune lacune e discrasie normative, alla proposizione al competente Ministero di nuove modifiche.

Il Decreto ministeriale 14 novembre 2003 ha introdotto requisiti patrimoniali più rigorosi per gli intermediari che rilasciano garanzie al pubblico. L'Ufficio in tale settore ha, coerentemente, intensificato i controlli; questi, prima basati prevalentemente su riscontri formali, prevedono ora verifiche dei suddetti requisiti.

Nel 2004 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, attivati anche a seguito di numerosi esposti ricevuti da parte della clientela, hanno consentito di individuare, per circa 265 soggetti, posizioni suscettibili di ulteriori approfondimenti ed hanno comportato l'attivazione di 157 accertamenti cartolari e il conferimento di 34 incarichi ispettivi nei confronti di società finanziarie iscritte, nonché l'effettuazione di contestazioni - ai sensi dell'art. 111 del Testo Unico bancario - nei confronti di 13 intermediari, sfociate in 5 proposte di cancellazione al Ministero. Tali ultimi provvedimenti, così come i provvedimenti conseguenti alle contestazioni effettuate ai sensi dell'art. 145 T.U.B. (n. 5, nel corso del 2004), sono stati adottati all'esito dell'iter procedimentale descritto dalla Circolare 50/2001, la quale prevede la previa valutazione dei fatti da parte della Commissione Consultiva per l'esame delle irregolarità.

Sono state inoltrate 5 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 dei numerosi quesiti formulati dai soggetti interessati e in considerazione delle notevoli ricadute sulla disciplina dell'intermediazione creditizia, sono state, inoltre, avviate attività di studio sulle più importanti novità introdotte dalla riforma del diritto societario di cui ai Decreti Legislativi n.ri 5 e 6 del 2003, con specifico riferimento alle modifiche ed integrazioni al Testo Unico bancario apportate dal provvedimento di coordinamento, D.Lgs. 37/2004. In particolare, l'Ufficio, appositamente consultato per i profili di competenza, ha fornito il proprio contributo alla stesura dello schema di regolamento – invero, ancora in fase di completamento – concernente i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza degli esponenti aziendali di banche e intermediari finanziari e del mercato mobiliare, che la Banca d'Italia ha presentato sulla base del nuovo testo dell'art. 109 T.U.B. al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Per effetto dell'entrata in vigore della richiamata riforma, il requisito di capitale minimo per l'esercizio delle attività di cui all'art. 106 T.U.B. è stato elevato fino a €. 600.000; gli intermediari operanti nei confronti del pubblico, che al 30 settembre 2004 non risultavano in possesso del capitale minimo, sono stati invitati, con apposita lettera circolare, a provvedere agli opportuni adeguamenti entro e non oltre la fine dell'anno.

In materia di contrasto all'usura, l'Ufficio ha partecipato all'Osservatorio permanente dei fenomeni dell'estorsione e dell'usura costituito presso il Ministero dell'Interno.

*****

Per quanto riguarda l'elenco degli agenti in attività finanziaria, nel corso del 2004 sono stati iscritti 9.254 soggetti, mentre l'iscrizione è stata negata a 923 soggetti per insussistenza dei prescritti requisiti di legge. Complessivamente, al 31.12.2004, risultano iscritti 18.800 agenti (85% persone fisiche e 15% società), così ripartiti geograficamente: Nord 41%, Centro 27%, Sud e Isole 32%; le istanze respinte ammontano a circa 1.650. Sono stati cancellati dall'elenco 200 soggetti, di cui 3 con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze e sono state effettuate 3 contestazioni ai fini della cancellazione. E' stato richiesto l'intervento del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria per effettuare accertamenti nei confronti di 3 soggetti iscritti.

Un'attenzione particolare è stata rivolta all'attività di "*money transfer*", in considerazione del fatto che tale settore può costituire terreno fertile per fenomeni di riciclaggio e finanziamento al terrorismo. Lo scambio di informazioni con gli organi investigativi in quest'ambito ha riguardato 70 soggetti.

8. ATTIVITA' IN MATERIA DI MEDIATORI CREDITIZI, OPERATORI IN ORO ED ALTRI OPERATORI NON FINANZIARI.

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 2004, 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, alla data del 31 dicembre 2004, 37.245 di cui 33.477 persone fisiche e 3.765 società. Le persone fisiche iscritte si concentrano soprattutto, nell'ordine, nel Lazio (18%), in Campania (17%) e in Lombardia (11%); per le società l'ordine è ribaltato ma vede le stesse regioni ai primi tre posti: Lombardia e Lazio (18%), Campania (15%).

I controlli, anche alla luce dei numerosi esposti ricevuti per fatti di truffa, usura, ed 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 o alla cancellazione di 78 soggetti iscritti. In 462 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.

Per quanto riguarda il commercio di oro, la Legge 17 gennaio 2000, n.7, ne ha sancito la definitiva liberalizzazione assoggettandolo, nel contempo, 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 gran 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 identificativo.

Nel corso del 2004 sono pervenute all'Ufficio 11 comunicazioni di esercizio in via professionale del commercio di oro. Dall'entrata in vigore della legge ne sono pervenute 186. Inoltre, nel 2004 si sono rilevati 9 casi di cessazione dell'attività e, pertanto, gli operatori professionali attivi nel settore, alla data del 31 dicembre 2004, sono 156.

Altro obbligo introdotto dalla normativa del 2000 è quello della dichiarazione all'U.I.C. di ogni trasferimento di oro, da chiunque eseguito, per importi pari o superiori a 12.500 euro. Nel 2004 sono pervenute, al riguardo, circa 70.000 dichiarazioni, per un totale di circa 320.000 dall'entrata in vigore della Legge 7/2000. L'Ufficio utilizza i relativi dati per finalità antiriciclaggio e li mette a disposizione delle altre amministrazioni competenti per fini fiscali o di ordine e sicurezza pubblica.

Infine, ai sensi del D. Lgs. n.374 del 1999, l'Ufficio riceve dalle autorità di settore dati ed informazioni sulle imprese non finanziarie destinatarie della disciplina antiriciclaggio. In collaborazione con tali autorità, si 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.

9. ATTIVITA' IN MATERIA DI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI SANZIONATORI

9.1 Procedimenti in materia di intermediari finanziari

L'Ufficio ha proceduto all'esame di nn. 35 contesti per le violazioni delle norme contenute nei Titoli V e VI del Testo Unico Bancario commesse da intermediari finanziari, dai soci e dagli esponenti aziendali. All'esito della valutazione, è stata disposta l'archiviazione di n. 2 procedimenti e la trasmissione di nn. 33 proposte sanzionatorie al Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale ha emesso nel corso dell'anno un totale di n. 53 decreti sanzionatori. Le sanzioni comminate sono ammontate ad € 146.585.

Attualmente sono in fase istruttoria altri nn. 5 contesti, avviati a seguito di contestazioni mosse dall'Ufficio per l'inosservanza delle sopra citate norme.

9.2 Procedimenti relativi alle violazioni previste dall'art. 3 del Decreto – Legge 28 giugno 1990 conv. in Legge 4 agosto 1990 n. 227

L'attività svolta in materia ha riguardato:

1. la trattazione di 1.041 contestazioni, elevate 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 pari a 53.741.114 euro;

2. la conseguente predisposizione della relazione illustrativa per il Ministro, prevista dall'art. 31 DPR n. 148/88.
   All'esito della valutazione delle relazioni illustrative trasmesse dall'Ufficio, le sanzioni comminate ammontano ad € 9.897.040.

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 787 casi; nel complesso detti provvedimenti hanno comportato, per l'Erario, un introito di cassa complessivo di € 2.950.797.

9.3 Altri procedimenti sanzionatori

L'Ufficio ha trattato n. 4 procedimenti per violazione dell'art. 1 del D.L 220/90, convertito in Legge n. 278/1990 (misure urgenti relative ai beni della Repubblica dell'Iraq), per i quali l'ammontare delle violazioni contestate è stato pari ad euro 1.827.218. All'esito della valutazione delle relazioni tecniche, trasmesse al Ministro come previsto dall'art. 31 DPR n. 148/88, le sanzioni comminate ammontano a circa € 876.067. In un solo caso si è provveduto alla definizione in via breve del contesto ex art. 30 DPR n. 148/88, che ha comportato per l'Erario un introito di cassa pari ad € 11.262,38.

Attualmente sono anche in fase istruttoria n. 5 contesti, avviati a seguito di contestazioni mosse dall'Ufficio per l'inosservanza delle disposizioni nazionali e comunitarie (legge n. 431/2001 e Reg. CE n. 881/2002) in materia di finanziamento al terrorismo.

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, a fatti di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo internazionale.

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 relative ad oltre 600 soggetti. Complessivamente, dal 1997 sono state evase 370 richieste pervenute dall'Autorità Giudiziaria, in relazione a circa 3.300 soggetti.

11. CONCLUSIONI

Criticità normative e spunti di riforma

Il sistema antiriciclaggio e antiterrorismo sembra richiedere, sul piano normativo, un intervento di coordinamento e di aggiornamento. E ciò al fine di ordinare in maniera più omogenea le disposizioni, che si sono succedute nell'arco di quindici anni, e di rendere la disciplina domestica perfettamente in linea con gli standard internazionali più recenti. Anche in tale prospettiva, il rapido completamento della disciplina antiriciclaggio applicabile alle imprese non finanziarie e ai liberi professionisti coinvolti nel sistema, attraverso l'adozione delle disposizioni di attuazione del D.Lgs. n.56 del 2004, riveste carattere di priorità.

Su di un piano generale appare opportuno:

- l'emanazione di un testo unico. L'art.5 della Legge Comunitaria per il 2004, di recente approvata, esprime una delega per l'emanazione di un testo unico in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio sul piano finanziario. Sebbene non tutti gli aspetti della disciplina rilevante appaiano compresi nell'ambito del consolidamento (si pensi, soprattutto, al dispositivo per il contrasto del finanziamento del terrorismo), si tratta di un'occasione importante per porre mano ad un riordino del sistema normativo. Esso deve procedere sia verso la sistemazione organica delle norme vigenti, sia verso la razionalizzazione normativa necessaria per eliminare contraddizioni, anacronismi, lacune.

- il recepimento di misure internazionali. E' necessario assicurare l'adeguamento dell'ordinamento italiano rispetto alle indicazioni di recente formulate in fonti internazionali. Il riferimento è, soprattutto, alle Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale nella versione riformata nel 2003; sullo sfondo, tuttavia, vi sono la terza direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo dell'Unione Europea (attualmente all'esame del Parlamento Europeo, la cui emanazione è prevista prima dell'autunno del 2005) e la convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio e sul finanziamento del terrorismo (già definita e in procinto di essere aperta per la firma e la ratifica degli Stati). Le fonti richiamate esprimono standard tra loro omogenei; essi, ispirati a principi diversi da quelli posti alla base del sistema italiano, sono suscettibili di produrre effetti rilevanti nel nostro ordinamento.

Rapporti con l'Autorità Giudiziaria

Continua la collaborazione con l'Autorità Giudiziaria per l'approfondimento di casi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. I flussi di informazione con l'Ufficio comprendono ipotesi nelle quali Procure forniscono elementi acquisiti nel corso di indagini che possono rivelarsi utili per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio sul piano finanziario (art.3, comma 5, della Legge n.197 del 1991). Tali ipotesi, sebbene significative, sono tuttavia limitate nel numero.

Per altro verso, sono frequenti i casi di richieste di acquisizione di informazioni in possesso dell'Ufficio, formulate da procure della Repubblica in relazione a indagini per fatti di riciclaggio e criminalità economica.

Misure antiterrorismo per il congelamento dei beni e la segnalazione delle operazioni sospette

Alcune riforme specifiche sono necessarie per completare il sistema di contrasto del terrorismo sul piano finanziario.

Da un lato, è in fase di definizione la regolamentazione destinata a consentire l'efficiente applicazione del sistema per il congelamento delle risorse di soggetti sospettati di terrorismo, specie con riferimento a beni non finanziari.

Per altro verso, l'obbligo di segnalare le operazioni sospette deve essere esplicitamente esteso, al di là del riciclaggio, al finanziamento del terrorismo.

Mod. 1

MODULARIO
G. di FINANZA - 543

Ministero dell'Economia e delle Finanze
COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA
III REPARTO OPERAZIONI
Ufficio Tutela dell'Economia

Roma, [illegible] 20

Al _____

Divisione _____ *Sez.* _____ *Risposta al foglio del* _____

Prot. N. 394476 *Allegati* ___ *Div.* _____ *Sez.* ___ *N.* _____

OGGETTO: Relazione sull'applicazione delle norme relative all'obbligo d registrazione delle transazioni di cui all'art. 13 del D.L. 625/7 come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 197/1991.

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
- **Dipartimento del Tesoro**
  . **Direzione Generale del Tesoro** **R O M A**

[illegible] Seguito foglio n. 401533 in data 2 dicembre 2003.

[illegible] 472256/2

Si invia l'unito elaborato concernente l'attività di servi svolta dai Reparti del Corpo, nel periodo novembre 2003 - ottobre 2004, c riferimento agli obblighi di registrazione delle transazioni finanziarie.

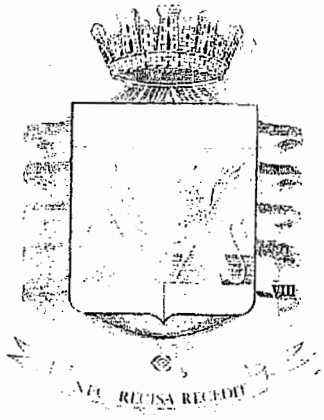
IL CAPO DI STATO MAGGIORE
(Gen.D. Nino Di Paolo)

PAGINA BIANCA

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III REPARTO OPERAZIONI

Ufficio Tutela dell'Economia



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

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La lotta al crimine organizzato tende, ormai da tempo, a focalizzare l'attenzione sul contesto economico.

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.

Al riguardo, partendo dall'assunto che il settore dell'intermediazione finanziaria costituisce passaggio obbligato per l'inserimento dei capitali illeciti sul mercato legale, il sistema normativo antiriciclaggio ha affiancato, ad una disciplina penalistica estremamente repressiva, specifiche disposizioni per prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario per finalità di riciclaggio.

La prevenzione, infatti, è da considerarsi una delle precipue finalità che permeano 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.

2. Quadro normativo di riferimento

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.

Il complessivo dispositivo, che è sostanzialmente strutturato in modo da frapporre ostacoli alle pratiche di riciclaggio, si fonda sulla " *collaborazione attiva"* degli intermediari e degli altri soggetti tenuti all'osservanza della normativa antiriciclaggio, articolata sui seguenti obblighi fondamentali:

- la canalizzazione delle transazioni finanziarie entro una determinata soglia tramite i cosiddetti intermediari abilitati;
- 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;
- la segnalazione di operazioni finanziarie sospette.

La strategia di contrasto al riciclaggio, impostata dalla Legge n. 197/1991, è stata in seguito affinata con il D. Lgs. 26 maggio 1997, n. 153, che, in particolare, ha perfezionato la procedura di segnalazione delle operazioni sospette, prevedendo:

- che la segnalazione, fino a quel momento inviata al Questore, sia effettuata all'Ufficio Italiano dei Cambi che provvede a trasmetterla agli Organi di Polizia (Direzione Investigativa Antimafia o Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza), dopo averla approfondita sotto il profilo finanziario;
- che sia garantita al massimo la riservatezza del segnalante del cui nominativo non deve essere fatta alcuna menzione nella segnalazione.

Non solo. Più di recente, con il D.Lgs. 25 settembre 1999, n. 374, sono state coinvolte nella strategia antiriciclaggio alcune attività, non propriamente finanziarie, ma, per il fatto di comportare l'accumulo di ingenti disponibilità, considerate a rischio di riciclaggio: cioè, recupero di crediti, custodia a trasporto di valori con o senza l'intervento di guardie giurate, agenzia di affari in mediazione immobiliare, commercio di cose antiche, esercizio di case d'asta o galleria d'asta, commercio oro (comprese l'importazione e l'esportazione), gestione di case da gioco, fabbricazione da parte di imprese artigiane di oggetti preziosi, mediazione creditizia e agenzia in attività finanziaria.

Ai soggetti esercenti tali attività sono stati estesi gli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione dei relativi dati e segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio.

Per effetto del successivo D.Lgs. 20 febbraio 2004, n. 56, attuativo della seconda direttiva europea, agli stessi obblighi sono ora tenute alcune categorie di professionisti quali ragionieri, revisori dei conti, dottori commercialisti, notai ed avvocati quando non esplicano azione di difesa e rappresentanza in giudizio.

In particolare, l'art. 2 di tale ultimo provvedimento raggruppa in un unico elenco tutti i soggetti tenuti agli obblighi antiriciclaggio, comprendendo sia gli intermediari originariamente indicati dalle Legge n. 197/1991 sia quelli previsti da leggi successive (quali, ad es., istituti di moneta elettronica, società di investimento a capitale variabile) sia, infine, gli operatori destinatari del D.Lgs. n. 374/1999 e le categorie professionali aggiunte dallo stesso D. Lgs. n. 56/2004.

Inoltre, atteso che:

- le norme di legge che prevedono gli obblighi antiriciclaggio di identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette divengono efficaci con la definizione del contenuto e delle modalità applicative attraverso la normativa di

attuazione, per cui, allo stato, non sono stati ancora emanati i previsti regolamenti con riguardo alle nuove categorie di soggetti indicate dal D.Lgs. 374/1999 e dal D.Lgs. 56/2004;

- per le banche e gli altri intermediari, già destinatari delle disposizioni emanate ai sensi della Legge 197/1991, il contenuto e le modalità degli obblighi di identificazione e registrazione sono specificati in tali disposizioni attuative, le quali continuano ad applicarsi sino all'emanazione delle nuove, secondo il regime transitorio previsto dall'articolo 8, comma 9, del D.Lgs. 56/2004[1],

la disciplina transitoria per l'applicazione degli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione delle operazioni sospette è articolata come segue:

- per le banche e gli altri intermediari, già destinatari delle disposizioni attuative sino all'emanazione delle nuove (articolo 8, comma 9, del D.Lgs. 56/2004);

- per i " professionisti legali", è previsto espressamente che gli obblighi in considerazione "non si applicano (....) fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti di attuazione" (articolo 8, comma 5);

- per gli operatori non finanziari indicati nell'art. 2, comma 1, lett. p)[2] e q)[3], del D.Lgs. 56/2004, in assenza di qualsiasi espressa previsione di legge, gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione delle operazioni sospette diverranno concretamente applicabili a seguito dell'emanazione del regolamento previsto dall'art. 3, comma 2, del predetto D. Lgs. 56/2004.

3. Obblighi di identificazione e registrazione

Tra gli obblighi antiriciclaggio sopra indicati, rivestono particolare rilevanza ai fini della presente relazione quelli di identificazione e di registrazione previsti dall'art. 2, comma 1, della Legge 197/1991, ulteriormente specificati dal D.M. 19 dicembre 1991.

In particolare:

---

1 La norma richiamata prevede, infatti, che "*le disposizioni emanate in attuazione di norme abrogate o sostituite continuano ad essere applicate, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 3, comma 2, dell'art. 4, comma 2 e dell'art. 8, comma 4*".

2 Società di revisione iscritte nell'albo speciale di cui all'art. 161 T.U.F..

3 Soggetti che esercitano, ai sensi dell'art. 1 –comma 1- del D.Lgs. 374/1999, le attività ivi indicate.

- tali obblighi ricorrono ogni volta che vi sia un'effettiva trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento di importo superiore a € 12.500,00 o corrispondente controvalore in euro di mezzi di pagamento espressi in valuta estera, sia che l'operazione venga posta in essere per cassa sia anche, per esempio, che venga posta in essere attraverso cassa continua o sportelli automatici;

- i mezzi di pagamento relativi all'operazione da registrare sono, oltre al denaro contante, gli assegni circolari e bancari, i vari assegni di tipo turistico, gli assegni e i vaglia postali, gli ordini di accreditamento e di pagamento (bonifici bancari), ecc.;

- gli obblighi sussistono anche nel caso in cui l'intermediario agisca da tramite o sia comunque parte nel trasferimento effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi e nel caso delle cosiddette operazioni frazionate, cioè quando si può desumere che più operazioni effettuate in momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo, ancorché singolarmente non superiori al limite di importo di € 12.500,00, costituiscano parti di un'unica operazione. A tal fine gli intermediari debbono mettere a disposizione del personale incaricato gli strumenti tecnici idonei a conoscere in "tempo reale" le operazioni eseguite dal cliente presso la stessa sede dell'ente o dell'istituto, nel corso della settimana precedente il giorno dell'operazione;

- tali obblighi decorrono al momento dell'accensione di ogni conto, deposito o altro rapporto continuativo, nominativo o al portatore in denaro o in titoli, di qualunque importo;

- infine è da ricordare che gli obblighi non sussistono per le operazioni e i rapporti posti in essere tra gli intermediari abilitati di cui all'art. 4 del D.Lgs. 56/2004.

Il precetto normativo sanzionatorio (art. 2 – comma 1 – punto 7 e 8) prevede che, salvo che il fatto costituisca più grave reato, il personale incaricato dell'operazione che contravviene alle sopraindicate disposizioni è punito con la multa da € 2.582,00 a € 12.911,00, mentre l'esecutore dell'operazione che omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegue l'operazione stessa, o le indica false, è punito con la reclusione da sei mesi ad un anno e con la multa da € 516,00 a € 5.165,00.

4. Attività di controllo

a. Le risultanze in materia di violazioni di cui all'art. 2 della Legge 197/1991, riferite al periodo novembre 2003 - ottobre 2004 e rilevate nel corso della complessiva attività di servizio svolta dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria, sono compendiate nel prospetto che segue:

	N. Casi	Importo complessivo	N. soggetti denunziati
Violazioni penali	54	€ 32.418.818,18	74

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 2003 - ottobre 2004	
In corso al 1 novembre 2003 + iniziate nel periodo	33
Concluse	28
In corso al 31 ottobre 2004	5

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

N. Casi	Violazioni	N. Soggetti denunciati

20	Abusiva attività finanziaria	52
5	Violazione agli obblighi di registrazione e/o identificazione	7
19	Altre violazioni di natura penale	51
208	Violazioni di carattere amministrativo	215

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 197/91- l'assolvimento di n. 2 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 2003/ottobre 2004 - dagli altri Reparti del Corpo, sempre con riferimento agli adempimenti prescritti dall'art. 2 della citata Legge 197/91:

	N. casi	Importo complessivo	N. soggetti denunziati
Violazioni penali	30	€ 2.251.127,21	24

5. 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) Riguardo all'aspetto del frazionamento, la disposizione richiede uno sforzo ermeneutico non sempre idoneo a garantire la necessaria unitarietà applicativa del precetto normativo sanzionatorio.

Infatti, i punti 7 e 8 dell'art. 2, comma 1, sanzionano, rispettivamente, il fatto di "contravvenire" alle disposizioni di cui "*ai commi precedenti*" da parte del personale incaricato e la violazione, da parte dell'esecutore dell'operazione, dell'obbligo di fornire le esatte generalità del soggetto per conto del quale l'operazione viene compiuta.

Ma il precetto normativo così genericamente richiamato non effettua, in modo espresso, alcuna connessione causale tra l'ipotesi del frazionamento e la condotta colpevole del personale incaricato, ovvero di colui che effettua l'operazione per conto di un altro.

Invero, per quanto attiene la prima figura, quella cioè del personale incaricato, si può aggiungere – in via meramente interpretativa – alla conclusione che, estendendosi gli obblighi di rilevazione dei dati anche alle operazioni di importo inferiore ai 12.500,00 euro, se considerabili come parti di un'unica operazione, l'ambito di incriminazione di cui al punto 7 ricomprenda anche l'osservanza di tali obblighi.

Dubbi invece sussistono nell'applicazione del precetto normativo in commento di fronte all'ipotesi di cui al successivo punto 8, che descrive la condotta di colui il quale esegue un'operazione frazionata per conto terzi, omettendo di indicare le generalità del soggetto per conto del quale la compie.

In tale occasione, infatti, il Legislatore non sembra lasciare spazi interpretativi, già peraltro assai ristretti considerato il contesto penalistico in cui ci si muove, venendo meno – nel caso di specie – qualsivoglia richiamo, neanche generico o indiretto, all'ipotesi del frazionamento. Per cui sul punto non sembra delinearsi in modo compiuto la penale perseguibilità di colui il quale, per conto di un altro soggetto, abbia artificiosamente *frazionato* l'operazione, con ciò escludendo completamente dal campo punitivo condotte che, viceversa, sembrerebbero inquadrabili in un contesto giuridico unitario.

Proprio per tali ragioni un provvedimento normativo che definisca meglio tale profilo conferirebbe maggior omogeneità e tenuta al sistema antiriciclaggio considerato nei suoi aspetti general-preventivi.

(4) 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"* [4].

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.

---

[4] 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..

Ciò significa che, a fra data dal 14.03.2004, ogni intermediario abilitato presso il quale un Ufficio della Pubblica Amministrazione apra un rapporto continuativo o effettui un'operazione di importo superiore ai 12.500,00 euro dovrà provvedere, con riferimento a tali rapporti ed operazioni, a tutti gli adempimenti di identificazione, registrazione, comunicazione e segnalazione posti a suo carico dalla normativa antiriciclaggio, senza peraltro attendere intermediari già destinatari delle disposizioni emanate ai sensi della Legge 197/91 – di obblighi perfettamente individuati e specificati nei provvedimenti attuativi emanati nel tempo, i quali continuano ad applicarsi sino all'emanazione dei nuovi, secondo il regime transitorio previsto dall'art. 8, comma 9, del D.Lgs. 56/2004.

b. Di converso, invece con l'emanazione del recente D. Lgs. 56/2004 è stata risolta – almeno sotto il profilo degli obblighi in argomento – la nota questione attinente l'esatta individuazione degli Uffici della Pubblica Amministrazione destinatari dell'osservanza della normativa antiriciclaggio di cui alla Legge 197/1991.

Infatti, diversamente dalla disciplina previdente, quest'ultimi **non figurano più tra i destinatari degli obblighi di identificazione e registrazione né tra i soggetti abilitati al compimento di operazioni in denaro contante o titoli al portatore di importo superiore a 12.500,00 euro.** Ne consegue che le operazioni e i rapporti compiuti o intrattenuti con Uffici della Pubblica Amministrazione rilevano solamente per l'applicazione degli obblighi di identificazione e registrazione da parte delle banche, degli intermediari e degli altri soggetti indicati nell'art. 2 del D. Lgs. 56/2004.

ISVAP

Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo

SERVIZIO ISPETTORATO

RACCOMANDATA A MANO
RISERVATA
Anticipata via fax al n. 06.47613390

Roma 01 GIU. 2005

Prot. n. 21205-000593

Allegati:

MINISTERO DEL TESORO
DIP. V
UFFICIO I
- 1 GIU 2005
Prot. n. 62129

Rif.to prot. N.53318 del 16/05/05

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro
Direzione Valutario, Antiriciclaggio ed Antiusura - Uff.IV
c.a. dott. Federico Luchetti
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, 123
00184 ROMA RM

Oggetto: Attività di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio nell'anno 2004. Relazione ex art. 2, Legge n. 197/1991.

Al fine di fornire a codesto Ministero gli elementi occorrenti per la predisposizione della relazione da presentare alle competenti Commissioni Parlamentari ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 5 luglio 1991, n. 197, si riporta, nel seguito, un resoconto sull'attività svolta nell'anno 2004 da parte di questo Istituto in materia di vigilanza sull'osservanza, nel settore assicurativo, delle disposizioni antiriciclaggio.

Gli accertamenti ispettivi effettuati nel corso del 2004, finalizzati alla verifica del rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa in argomento, hanno riguardato le direzioni generali delle sottoindicate società vita o danni:

- Faro Compagnia di assicurazioni e riassicurazioni S.p.A.;
- BCC Vita S.p.A. Compagnia di assicurazioni Vita;
- Progress Assicurazioni S.p.A..

Al riguardo, si fa presente che, in relazione ad una compagnia danni, sono state rilevate carenze procedurali nell'acquisizione dei dati antiriciclaggio e nel sistema dei controlli finalizzato a garantire l'inserimento delle posizioni da monitorare nell'archivio unico informatico. Sono state inoltre riscontrate difficoltà di coordinamento con la rete di vendita, anche in relazione all'acquisizione delle informazioni sulle modalità d'incasso dei premi, che hanno impedito alla società una verifica sulla completezza delle registrazioni inserite nello stesso archivio.

Tali carenze hanno comportato ritardi ed omissioni nell'inserimento delle operazioni d'incasso e pagamento superiori alla soglia di rilevanza, pari ad € 12.500,00. Sono stati, peraltro, accertati ritardi anche con riguardo alla trasmissione delle schede di raccolta dei dati da parte della rete distributiva.

Per quanto attiene all'assolvimento dei doveri di controllo da parte del Collegio sindacale della medesima compagnia è emerso che, nei verbali delle riunioni di detto organo, non è stata fatta menzione delle carenze rilevate in sede ispettiva.

Le verifiche effettuate hanno, altresì, posto in evidenza, con riferimento a società sia vita che danni, anomalie in ordine alle modalità di registrazione di alcune informazioni nell'archivio unico informatico, relative ad operazioni d'incasso o ad accensioni e chiusure di rapporti continuativi.

L'Istituto, come di consueto, provvede a formulare rilievi alle imprese in merito alle disfunzioni ed anomalie accertate, richiamando l'attenzione dei rappresentanti delle stesse ai fini dell'adozione d'interventi volti a ricondurre a conformità l'operato delle compagnie interessate e, qualora ne ricorrano i presupposti, effettua le dovute segnalazioni alle Autorità competenti.

Distinti saluti

Il Presidente
(Giancarlo Giannini)

Anticipata a mezzo telefax
06/47613390

Roma, 14 APR. 2005
00187 - Via Sallustiana, 53

Ministero delle Attività Produttive
Direzione Generale per il Commercio, le Assicurazioni e i Servizi
Ufficio C2

Prot. n. ...3047...

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro
Direzione Valutario, Antiriciclaggio e Antiusura
Ufficio IV

ROMA

Risposta a foglio n. **29209**
del **23 marzo 2005**
All. .....

Oggetto: Relazione annuale sull'applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni, ai sensi dell'art. 2, co. 3, D.L. 143/1991, convertito con L. 197/1991..

Nel fare riferimento alla nota sopra richiamata , concernente la relazione alle competenti Commissioni parlamentari sullo stato di applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione connesse ai conti, ai depositi o ad altri rapporti continuativi rientranti nell'esercizio delle attività istituzionali degli intermediari finanziari, si comunicano gli elementi in proprio possesso, concernenti le società fiduciarie, relativi al periodo 1° novembre 2003 - 31 ottobre 2004, decorrente dalla precedente relazione annuale.

Le società fiduciarie

- Le società complessivamente tenute agli obblighi di registrazione e di segnalazione previsti dalle norme antiriciclaggio, in quanto autorizzate all'esercizio dell'attività fiduciaria di amministrazione, risultanti dalle evidenze di questo Ministero alla data del 31 ottobre 2004, ammontano a n.304.

Ministero dell'Economia e delle Finanze
DIPARTIMENTO DEL TESORO
DIREZIONE V
UFFICIO I
18 APR 2005
Prot. n. 4029

Rapporti con le altre autorità di vigilanza

In applicazione del protocollo d'intesa siglato l'8 marzo 1994 tra il Ministero e l'Ufficio italiano dei cambi è stato intrattenuto, nell'interesse delle rispettive attribuzioni di vigilanza, uno stretto scambio di informazioni, specie in ordine a carenze o ad anomalie nelle segnalazioni dei dati aggregati di cui al D.M. 7 agosto 1992. Successivamente ai noti eventi legati al terrorismo internazionale, vi è stata anche collaborazione sotto tale aspetto: le attività di vigilanza espletate nel periodo di riferimento presso le società fiduciarie autorizzate non hanno comunque evidenziato fatti degni di particolare menzione sotto tale punto di vista.

La conoscenza della normativa

Nel corso dell'attività di vigilanza si continua a riscontrare il perdurare di alcune perplessità degli operatori innanzi a difficoltà interpretative sia delle disposizioni legislative che delle norme regolamentari di applicazione.

La verifica degli adempimenti di legge in materia

L'attività ispettiva, condotta durante il periodo di riferimento nei confronti di n. 8 società, è stata diretta alla verifica sia dell'osservanza delle norme di istituto che, in applicazione del protocollo d'intesa Ministero dell'industria - Ufficio italiano dei cambi, di cui prima si è detto, alla verifica:

- della tenuta dell'archivio unico informatico e del suo aggiornamento;
- del rispetto delle modalità per l'acquisizione, per l'archiviazione e per la comunicazione dei dati;
- dell'idoneità delle procedure interne atte a consentire il regolare assolvimento degli obblighi di segnalazione.

Le irregolarità riscontrate relativamente alla tenuta dell'archivio unico informatico e del suo aggiornamento sono state segnalate all'Ufficio italiano dei cambi in applicazione del sopra citato protocollo d'intesa.

Confidando di aver fornito una completa rassegna dell'attività svolta in ordine alla verifica dell'osservanza delle disposizioni di cui al Capo I della legge 5 luglio 1991, n.197 da parte delle società fiduciarie, questa Direzione Generale resta a disposizione per precisazioni eventualmente occorrenti.

IL DIRETTORE GENERALE
(dr. Mario SPIGARELLI)

e delle Finanze
DIPARTIMENTO DEL TESORO
DIREZIONE V
UFFICIO I
23 GIU 2005
Prot. n. 63842

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. 575988 *Roma,* 10-06-2005
(da citare nella risposta)

Codice destinatario

Rifer. a nota n. *del*

Fascicolo W1

Sottoclassificazione VR0003 PQ0103

Oggetto: Relazione ex art. 2, L. 197/91. Periodo novembre 2003-ottobre 2004

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

e p.c.

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

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 dei controlli di vigilanza cartolare.

Da ultimo, nel paragrafo 3 sono riportati sintetici riferimenti in merito alla campagna di sensibilizzazione effettuata nei confronti di intermediari operanti nel settore dei servizi di investimento e di intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107, che, alla data del 31 ottobre 2004, non avevano effettuato alcuna segnalazione di operazione sospetta.

Distinti saluti.

PER DELEGAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE

BANCA D'ITALIA

APPUNTO

1. Ispezioni di vigilanza

Nel periodo novembre 2003/ottobre 2004 sono stati ispezionati 202 intermediari, così ripartiti in base alla tipologia :

- 172 banche;
- 12 società di intermediazione mobiliare;
- 14 società finanziarie iscritte nell'"Elenco speciale" di cui all'art. 107 T.U.B.;
- 4 società di gestione del risparmio.

L'analisi ha riscontrato la sostanziale affidabilità delle procedure e dei presidi organizzativi adottati per il rispetto degli obblighi di cui alla legge "antiriciclaggio".

Sono state, tuttavia, riscontrate alcune anomalie, che hanno interessato 45 intermediari, pari al 22,3% del campione esaminato, in crescita rispetto alla precedente rilevazione (38 società, pari al 17,9%). Il grado di inosservanza della disciplina è risultato più elevato presso gli intermediari non bancari (30%) che presso le banche (20,9%).

Le aziende interessate dalle menzionate anomalie sono così territorialmente ripartite:

- al *Nord*, 22 società su 113 revisionate (pari al 19,5%);
- al *Centro*, 8 su 43 (18,6%);
- al *Sud*, 15 su 46 (32,6%).

Tra le più rilevanti cause di anomalia si segnalano:

1. Disfunzioni e inadeguatezze delle procedure informatiche;
2. Carenza e/o inefficacia dei presidi organizzativi e di controllo;
3. Imprecisioni e/o ritardi nel censimento delle transazioni.

In taluni casi i rapporti ispettivi pongono in evidenza il mancato rispetto degli obblighi di identificazione e registrazione dei clienti e un improprio utilizzo delle causali di registrazione. Tali inosservanze sono favorite da elevati tassi di manualità nell'alimentazione e nella gestione dell'Archivio Unico Informatico e dalla scarsa conoscenza della normativa di riferimento da parte del personale addetto.

BANCA D'ITALIA

2. Controlli di vigilanza cartolare-amministrativa

In alcuni casi, gli organi di controllo interno degli intermediari hanno trasmesso comunicazioni di irregolarità riscontrate ai sensi della l. 197/1991.

Nell'ambito dei poteri di vigilanza i suddetti intermediari sono stati invitati a fornire giustificazione dei comportamenti adottati ed a rimuovere le cause di tali disfunzioni.

Delle irregolarità emerse nell'attività di vigilanza cartolare ed ispettiva è stato sempre tempestivamente informato l'UIC.

3. Campagna di sensibilizzazione

Dopo la campagna svolta nei confronti degli intermediari bancari (cfr. contributo alla Relazione dello scorso anno), la Banca d'Italia ha intrapreso una iniziativa di sensibilizzazione nei confronti degli intermediari operanti nel settore dei servizi di investimento e degli intermediari finanziari di cui all'art. 107, che, alla data del 31 ottobre 2004, non avevano effettuato alcuna segnalazione di operazione sospetta. Tali intermediari sono stati individuati sulla base di indicazioni fornite dall'Ufficio Italiano dei Cambi.

L'iniziativa è partita il 15 dicembre 2004 e si avvale dell'ausilio delle Filiali dell'Istituto, le cui Direzioni hanno esortato gli intermediari a uno scrupoloso rispetto delle previsioni contenute nelle "Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette", emanate dalla Banca d'Italia. Inoltre, gli intermediari sono stati invitati a fornire notizie sulle iniziative assunte - in termini di procedure organizzative, formazione del personale e complessiva conoscenza della clientela - al fine di dare concreta attuazione al principio della collaborazione attiva.

Sono già pervenute le risposte di alcuni intermediari. Si attende la conclusione dell'indagine per esaminare la documentazione raccolta, elaborare linee di tendenza sul rispetto della disciplina in materia e assumere, ove necessario, i conseguenti interventi.

[RACCOMANDATA A.R.]

DIVISIONE INTERMEDIARI
Ufficio Vigilanza e Albo
Intermediari e Agenti di Cambio

CONSOB
COMMISSIONE NAZIONALE PER LE SOCIETA' E LA BORSA

Milano, - 6 APR 2005

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

00187 ROMA

Protocollo: 5023023
Destinatario: 102970

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

Si fa seguito alla nota n. 29209 del 23 marzo 2005, 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 2004, non ha trasmesso segnalazioni all'Ufficio Italiano Cambi in materia di legislazione antiriciclaggio.

Distinti saluti.

CONSOB

L. Spada L. Cimminiello

Ministero dell'Economia e delle Finanze
DIPARTIMENTO DEL TESORO
DIREZIONE V
14 APR 2005
38638
Prot. n. .....

050910002
AnT