

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXXI

n. 2

R E L A Z I O N E

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA PER PREVENIRE E ACCERTARE LE INFRAZIONI VALUTARIE

(Anno 2006)

*(Articolo 40 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria,
di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148)*

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(PADOA SCHIOPPA)

Trasmessa alla Presidenza il 10 aprile 2007

PAGINA BIANCA

Premessa normativa

Le norme valutarie hanno, da sempre, rappresentato uno strumento a tutela dell'economia nazionale, intesa in senso lato, attraverso il controllo dei mezzi di pagamento da e verso l'estero.

Ripercorrendo la legislazione valutaria, è necessario muovere dalla legge 25 luglio 1956, n. 786 (c.d. legge valutaria), che ha convertito il decreto legge 6 giugno 1956, n. 426, promulgata in un contesto storico delicato.

In tale quadro è comprensibile il regime ad imposizione negativa che la legge prevedeva secondo il quale "tutto è vietato ad eccezione di ciò che è espressamente consentito".

Per rispondere ad una profonda esigenza di impedire il deflusso dei capitali verso l'estero, è stata promulgata la legge 30 aprile 1976, n. 159, la quale ha introdotto nell'ordinamento alcune fattispecie penali tra cui si ricordano l'esportazione di valuta e la costituzione di capitali all'estero.

Successivamente, è iniziata una progressiva e graduale inversione di tendenza fino al raggiungimento di una completa liberalizzazione della circolazione dei capitali tramite l'eliminazione delle barriere all'epoca esistenti e difficilmente compatibili con la costituzione dei presupposti indispensabili per l'attuazione del Mercato comune europeo.

La legge 29 settembre 1986, n. 599, ha attribuito al Governo delega per l'emanazione di decreti sulla base del nuovo principio della "libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero".

In forza di tale delega, è stato prima emanato il D.P.R. 29 settembre 1987, n. 454, poi sostituito dal D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 (Testo Unico Valutario), a tutt'oggi vigente, il quale ha una impostazione opposta a quella della precedente legge valutaria, in quanto prevede che "tutto è consentito tranne quello espressamente vietato".

Le fattispecie penali valutarie sono state, quindi, depenalizzate dalla legge 21 ottobre 1988, n. 445.

La direttiva Comunitaria n. 88/361/CEE del 24 giugno 1988 ha imposto ai paesi membri di eliminare le restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra le persone residenti negli Stati membri.

Tale principio ha trovato piena attuazione con il decreto interministeriale 27 aprile 1990, entrato in vigore il 14 maggio dello stesso anno, il quale ha sancito la fine del monopolio dei cambi ed ha consentito, in via generale, ai residenti e non, la maggior parte dei comportamenti in precedenza vietati dal D.P.R. n. 148/1988.

Un importante correttivo a tale quadro normativo sopra delineato è stato però apportato con l'emanazione del decreto legge 27 aprile 1990, poi reiterato nel decreto legge 28 giugno 1990, n. 167, coordinato con la legge di conversione 4 agosto 1990, n. 227, avente ad oggetto "Rilevazione ai fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori".

Tale provvedimento, rispondeva all'esigenza dell'Erario di monitorare i trasferimenti di valuta da e per l'estero, allo scopo di evitare che capitali nazionali, grazie all'apertura delle frontiere valutarie, si sottraessero agli obblighi connessi alle imposizioni tributarie.

A tal fine, il sistema si basava sulla canalizzazione, attraverso gli intermediari abilitati, dei trasferimenti transfrontalieri nonché sul contestuale divieto di esportazione o importazione al seguito di denaro da parte dei residenti per importi eccedenti i venti milioni di lire.

Tale sistema è stato, però, ritenuto in contrasto con il principio della libera circolazione di capitali previsto dal Trattato di Roma.

Ciò posto, è stato emanato il decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 125 che, modificando la legge n. 227/1990, ha sostituito il regime della canalizzazione dei movimenti valutari superiori a € 12.500, con il sistema della dichiarazione dei trasferimenti al seguito.

Trovava così piena attuazione il principio della libertà di trasferimenti transfrontalieri di denaro, titoli ed altri valori senza limiti d'importo.

Il sistema delineato dal menzionato decreto legislativo n. 125/1997 si basa sulle seguenti linee essenziali:

- completa liberalizzazione di tutti i trasferimenti di denaro o titoli al seguito;
- previsione di una dichiarazione all'Ufficio italiano dei cambi, per i trasferimenti eccedenti € 12.500;
- specifiche norme in tema di sequestro;
- modifica del regime sanzionatorio.

Nella specifica materia, infine, è intervenuto il Regolamento (CE) n. 1889/2005 del 26 ottobre 2005 con la precipua finalità di armonizzare gli elementi fondamentali delle legislazioni dei vari Stati membri per garantire un livello equivalente di sorveglianza sui movimenti di denaro contante attraverso le frontiere della Comunità, senza pregiudizio delle misure nazionali volte a controllare i flussi di capitali all'interno dell'Unione europea.

A tal riguardo, a decorrere dal 15 giugno 2007, ogni persona fisica, in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, che trasporti denaro contante o strumenti negoziabili al portatore di importo pari o superiore ad € 10.000, sarà tenuto ad effettuare apposita dichiarazione, la cui inadempienza sarà punita con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive stabilite dai singoli Stati.

Si tratta di una rilevante novità visto che a livello comunitario l'obbligo di dichiarazione è ritenuto uno strumento importante per difendere la sicurezza e gli interessi finanziari degli Stati membri e della Comunità dalla minaccia del riciclaggio del denaro sporco.

Ciò comporterà, pertanto, un prossimo intervento normativo interno volto a rendere compatibili le disposizioni della legge 4 agosto 1990, n. 227, come modificata dal decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 125, con quelle oggetto del recente provvedimento del legislatore comunitario.

In tale quadro normativo si inserisce l'art. 40 del D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148, il quale prevede che: *“Il Comando generale della Guardia di finanza, l'Ufficio italiano dei cambi e la Banca d'Italia sono tenuti a predisporre annualmente relazioni analitiche sull'attività da loro svolta per prevenire ed accertare le infrazioni valutarie. Le relazioni devono essere trasmesse al Ministero del tesoro entro il 1° marzo dell'anno successivo; il Ministro del tesoro sentito il Ministero del commercio con l'estero, trasmette le relazioni stesse, con le sue osservazioni al Parlamento nei trenta giorni successivi”*.

La modifica del quadro normativo valutario sopra delineata e l'utilizzazione del sistema normativo e procedurale di cui al più volte menzionato D.P.R. n. 148/88 in relazione ad infrazioni diverse da quelle valutarie in senso stretto, hanno determinato che la relazione ai sensi del menzionato art. 40 si riferisca a fattispecie illecite che, pur non rientrando nella previsione del medesimo art. 40, sono comunque perseguite con gli strumenti previsti per la materia valutaria.

Nello stesso senso si sono sostanzialmente orientati la Guardia di finanza, la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano dei cambi, i cui rapporti si uniscono in copia (all. 1-2-3).

Attualmente le fattispecie illecite accertate e sanzionate con il procedimento previsto dal Testo unico in materia valutaria comprendono:

1. le violazioni delle norme disciplinanti, sotto il profilo del monitoraggio fiscale, la circolazione transfrontaliera dei capitali;
2. le violazioni relative alla mancata comunicazione valutaria statistica;
3. le violazioni relative alla nuova disciplina del mercato dell'oro
4. la violazione degli embarghi nei confronti di Stati sottoposti a sanzioni economiche;
5. le violazioni relative alle particolari misure previste per il contrasto del terrorismo sul piano finanziario.

Ciò premesso, si riportano i dati concernenti l'attività sanzionatoria svolta da questo Ministero con riguardo alle violazioni di cui sopra.

1. Circolazione transfrontaliera di capitali (D. Lgs. 30 aprile 1997, n. 125)

1.1 Normativa

Il decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 125, come già detto, in attuazione della direttiva 91/308/CEE, ha introdotto alcune modifiche alla normativa in materia di circolazione transfrontaliera di capitali.

In particolare (art. 3 del citato decreto legislativo) è previsto che i trasferimenti al seguito ovvero mediante plico postale o equivalente da e verso l'estero, da parte di residenti e non residenti, di denaro, titoli e valori mobiliari in Euro o differenti valute estere, di importo superiore a € 12.500, o al relativo controvalore, devono essere dichiarati all'Ufficio italiano dei cambi (U.I.C.).

La dichiarazione viene depositata presso gli uffici doganali di confine al momento del passaggio, se si tratta di passaggi extracomunitari, mentre, se si tratta di passaggi intracomunitari, la dichiarazione va depositata presso una banca, se la dichiarazione è resa in occasione di un'operazione effettuata presso la banca stessa, ovvero un ufficio doganale, un ufficio postale o un comando della Guardia di finanza, nelle 48 ore successive all'entrata o nelle 48 ore antecedenti l'uscita dal territorio dello Stato.

Copia delle dichiarazioni vengono spedite all'U.I.C. entro la fine del mese successivo a quello di deposito. I dati possono essere inviati tramite canali informatici e sono utilizzati dall'U.I.C. per fini di contrasto del riciclaggio, di statistica valutaria e per altri fini di istituto.

Per l'accertamento delle violazioni delle sopra citate disposizioni e per l'irrogazione delle relative sanzioni si applicano le norme del titolo II, capi I e II del D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 Testo unico delle norme di legge in materia valutaria.

Il denaro, i titoli o i valori mobiliari trasferiti o che si tenta di trasferire in eccedenza alla soglia di legge, sono soggetti a sequestro nei limiti del 40% dell'importo in eccedenza, o senza limite, se l'oggetto del sequestro è indivisibile o non è conosciuto l'autore dei fatti accertati.

L'accertamento delle violazioni è affidato ai nuclei della Guardia di finanza, agli Uffici doganali e all'Ufficio italiano dei cambi.

1.2 Violazioni accertate e sanzioni irrogate

Gli organi verbalizzanti inviano, ai sensi dell'art. 29 del D.P.R. n. 148/88, gli atti concernenti gli accertamenti eseguiti all'UIC il quale, a sua volta, effettuati i prescritti adempimenti, li trasmette a questo Ministero unitamente ad una relazione illustrativa di cui all'art. 31 del sopracitato D.P.R..

Il MEF, in base a quanto previsto dal citato D.P.R., determina con proprio decreto motivato, udito il parere della Commissione consultiva, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento.

I procedimenti amministrativi (riferiti alle ipotesi di cui all'art. 3 della legge 227/90 come modificato dal decreto legislativo 125/97) definiti nel corso del 2006 con l'irrogazione di una sanzione pecuniaria o con un proscioglimento, sono stati complessivamente così suddivisi:

<i>Residenti</i>			
<i>Anno 2006</i>			
	<i>Numero</i>	<i>Importo violazione</i>	<i>Sanzione</i>
<i>Esportazione verso paese extracomunitario</i>	<i>31</i>	<i>€ 1.770.051,27</i>	<i>€ 306.189,00</i>
<i>Esportazione verso paese comunitario</i>	<i>24</i>	<i>€ 11.512.246,82</i>	<i>€ 2.625.466,00</i>
<i>Importazione da paese extracomunitario</i>	<i>18</i>	<i>€ 11.713.352,12</i>	<i>€ 2.844.303,00</i>
<i>Importazione da paese comunitario</i>	<i>22</i>	<i>€ 3.621.198,56</i>	<i>€ 958.367,46</i>
<i>Totale</i>	<i>95</i>	<i>€ 28.616.848,77</i>	<i>€ 6.761.325,46</i>

<i>Non residenti</i>			
<i>Anno 2006</i>			
	<i>Numero</i>	<i>Importo violazione</i>	<i>Sanzione</i>
<i>Esportazione verso paese extracomunitario</i>	<i>10</i>	<i>€ 5.308.764,28</i>	<i>€ 1.320.323,00</i>
<i>Esportazione verso paese comunitario</i>	<i>8</i>	<i>€ 361 030,00</i>	<i>€ 90.407,00</i>
<i>Importazione da paese extracomunitario</i>	<i>9</i>	<i>€ 184.625025</i>	<i>€ 46.155,00</i>
<i>Importazione da paese comunitario</i>	<i>27</i>	<i>€ 1.153.507,78</i>	<i>€ 327.399,00</i>
<i>Totale</i>	<i>54</i>	<i>€ 7.007.927,08</i>	<i>€ 1.784.284,00</i>

Per n. 26 contesti è stato emesso decreto di proscioglimento per insussistenza della violazione.

In materia di circolazione transfrontaliera di capitali, i dati sopra riportati, nonché quelli inviati dagli Organi che accertano le violazioni e principalmente quelli contenuti nel rapporto redatto dalla Guardia di Finanza, possono fornire importanti spunti di analisi circa il fenomeno della movimentazione clandestina di disponibilità finanziarie, riferito in particolare ai soggetti di etnia cinese.

Questi ultimi risultano, infatti, tra gli stranieri, i maggiori esportatori/importatori di valuta e/o titoli in violazione dell'obbligo di dichiarazione.

La maggior parte delle verbalizzazioni ai soggetti di nazionalità cinese avviene in contesti di transito aeroportuale, poche nell'ambito di controlli alle frontiere terrestri.

Da quanto esposto è verosimile ipotizzare che i menzionati soggetti di etnia cinese risultino poco inclini ad utilizzare, per i trasferimenti di liquidità, i circuiti finanziari ufficiali e ricorrano in modo clandestino a corrieri "ad hoc", anche in aggiunta al ricorso ai cosiddetti "circuiti finanziari informali", ai fini di:

- reinvestire nei paesi d'origine i proventi del commercio legale o illegale effettuato sul suolo europeo;
- fornire i mezzi di sussidio ai parenti rimasti nel paese di origine;

- avere la possibilità di costituire illecite risorse finanziarie in altri Stati soprattutto nel caso in cui le disponibilità siano il frutto di azioni criminali compiute dalla mafia cinese.

Parallelamente al forte incremento dei flussi di rimesse ad opera di immigrati, attuati attraverso i canali bancari e similari, più facilmente individuabili, esistono flussi, anch'essi in deciso incremento, che transitano attraverso i cd. canali informali e che finiscono, inevitabilmente, per sfuggire ad ogni forma di controllo e monitoraggio.

In altri termini, l'offerta dei servizi finanziari utilizzati dagli emigranti per le rimesse può essere divisa in due comparti:

- la finanza emersa o formale, rappresentata dalle banche e dalle istituzioni non bancarie, quali i *money transfer*;
- quella sommersa o informale in cui operano le reti informali, i cosiddetti *underground banking*.

I sistemi di finanza informale (*underground banking*) sono contraddistinti da elementi di informalità e fiducia su base etnica, che non richiedono un sistema di leggi formali o i riscontri documentali caratteristici dei sistemi formali, bancari e non.

Un soggetto che lascia la sua comunità per tempi più o meno lunghi, per trasferirsi in Paesi in cui le leggi e le consuetudini sono spesso assai distanti da quelle del Paese di origine e comunque meno noti, tenderà ad apprezzare i servizi caratterizzati da informalità e basati su un patrimonio di fiducia che condivide e riconosce. Per questo la finanza informale è caratterizzata da grande semplicità e rapidità nelle procedure, flessibilità operativa e capacità di adeguamento alle esigenze degli emigranti.

Il successo di questa modalità di trasferimento di fondi è dovuto, inoltre, all'efficienza in termini di costi e di tempo (24/48 ore, contro la settimana mediamente impiegata dal sistema bancario), alla estrema accessibilità al servizio, non solo da parte dell'immigrato ma, principalmente, del ricevente nonché alla possibilità di eludere qualunque tipo di controllo.

Il sistema, pur non essendo necessariamente preordinato a scopi illeciti o criminali, fondandosi su una generica esigenza di occultamento, che riduce o annulla la possibilità di identificare sia l'origine che la destinazione dei flussi finanziari, si presta ad essere utilizzato come un efficace meccanismo per il riciclaggio od il finanziamento di attività illecite.

In particolare, l'attività finanziaria sopra descritta può essere funzionale ad occultare la natura illegale di un determinato flusso di capitali (*money laundering*: riciclaggio di capitali illeciti) o ad indirizzare flussi di denaro verso attività illecite (*money dirtying*: finanziamento di attività criminose o terroristiche). Con l'espressione "sistemi informali di trasferimento", quindi, si comprendono tipologie di trasferimento eterogenee, che tuttavia hanno degli elementi in comune.

Si tratta, sostanzialmente, di sistemi preordinati alla ricezione di denaro e di altri valori attraverso il trasferimento da un ordinante ad un beneficiario che risiede in una diversa zona geografica. Il trasferimento è realizzato al di fuori del sistema bancario tradizionale, facendo ricorso ad istituti finanziari non bancari ovvero ad attività commerciali, che svolgono prevalentemente una funzione non finanziaria.

Secondo il Rapporto annuale Global Economic Prospects (GEP) per il 2006, pubblicato dalla Banca Mondiale, nel 2005, a livello mondiale, i migranti hanno inviato

nei rispettivi Paesi d'origine circa 250 miliardi di dollari, di cui solo 167 sono transitati su canali ufficiali.

Almeno altri 80 miliardi di dollari avrebbero viaggiato attraverso canali informali, quali, a titolo esemplificativo, l'*hawala*, per gli islamici, l'*hundi* per gli indiani, il *Fei-Ch'ien* per i cinesi.

Sempre nel 2005 i paesi che hanno ricevuto la maggior parte delle rimesse registrate sono l'India (\$ 21,7 miliardi) e la Cina (\$ 21,3 miliardi).

Le rimesse dei cittadini stranieri residenti in Italia sono cresciute nel 2005 del 15,8% rispetto all'anno precedente.

L'aumento è stato principalmente determinato dalla forte dinamica delle rimesse verso l'Asia, cresciute del 37,1%.

In particolare, ricorrono ai canali informali per il trasferimento di rimesse oltre ai soggetti appartenenti all'etnia cinese, soprattutto soggetti appartenenti all'etnia indiana e bangladesi, che risultano intestatari di conti correnti bancari con saldi attivi rilevanti pur essendo operai agricoli, esercenti attività di vendita al dettaglio di generi alimentari e/o di phone-center.

L'operatività di tali soggetti si è concretizzata nella raccolta di fondi operata da numerosi collettori nelle diverse aree geografiche nei confronti dei propri connazionali ivi dimoranti, che avevano la necessità di far giungere i propri risparmi ai familiari residenti nei Paesi di origine nel minor tempo possibile e con minori spese rispetto ai canali bancari e/o money transfer.

2. Comunicazione valutaria statistica

2.1 Normativa

Il decreto legislativo del 6 settembre 1989, n. 322 impone ai soggetti residenti, nel quadro della completa liberalizzazione valutaria, di fornire all'UIC adeguate informazioni delle operazioni¹ compiute con l'estero per importo superiore € 12.500.

La violazione di detto obbligo è punita con sanzione pecuniaria irrogabile da questo Ministero nelle seguenti misure:

- da € 206,58 ad € 2065,83 per le violazioni da parte di persone fisiche;
- da € 516,46 ad € 5164,57 per le violazioni da parte di enti e società.

Anche in questo caso, il procedimento di accertamento delle violazioni è quello previsto dal D.P.R. n. 148/88.

2.2 Sanzioni irrogate

Nel corso del 2006 sono stati definiti 297 contesti, con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie pari ad € 292.200.

¹ Le segnalazioni statistico-valutarie, sia mensili sia riferite a singole operazioni assumono rilevanza nell'ambito della raccolta ed elaborazione dei dati necessari per le analisi macroeconomiche svolte sia da enti nazionali che sopranazionali.

3. Disciplina del mercato dell'oro

A seguito della disciplina del mercato dell'oro introdotta con la legge 17 gennaio 2000 n.7, nell'anno 2005 sono pervenuti 2 contesti relativi a tale materia, di questi:

- 1 è stato definito con proscioglimento
- 1, con importo della violazione pari ad € 817.895, è stato definito con decreto sanzionatorio di € 81.730.

4. Riscossione di sanzioni ed oblazioni

Relativamente alle violazioni delle norme disciplinanti la circolazione transfrontaliera di capitali e la mancata comunicazione valutaria statistica, è stato incamerato dall'erario, nell'anno 2006, un complessivo ammontare di circa € 4.502.023 comprensivo degli importi relativi alle sanzioni inflitte, nonché degli importi relativi agli adempimenti oblatori posti in essere ai sensi dell'art. 30 del Testo unico valutario.

5. Sanzioni finanziarie internazionali nei confronti di stati, individui e organizzazioni e misure restrittive per il contrasto del terrorismo sul piano finanziario.

Le sanzioni finanziarie internazionali (c.d. embarghi finanziari) rientrano tra le misure restrittive utilizzate per contrastare l'attività di Stati, individui ed organizzazioni che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

Tali misure sono adottate nei confronti di individui ed entità specificamente designati. Esse consistono nel congelamento di fondi e risorse economiche, ovvero nel blocco dei fondi/risorse economiche da questi posseduti e nel divieto di mettere nuovi fondi o risorse economiche a loro disposizione.

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adotta le sanzioni finanziarie con delle risoluzioni. Quando queste misure sono decise ai sensi del *Chapter VII* della Carta delle Nazioni Unite, ciascuno Stato membro dell'ONU ha l'obbligo di applicarle.

L'adozione delle sanzioni finanziarie internazionali rientra tra le competenze dell'Unione Europea. Esse sono uno strumento della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sono adottate secondo le disposizioni degli articoli 60 e 301 del Trattato CE.

A seguito dell'adozione di una posizione comune, l'adozione di un regolamento garantisce l'immediata e simultanea applicazione delle misure decise in tutta l'Unione Europea.

Per rendere più efficace l'attuazione delle misure adottate, si può anche rendere necessaria l'emanazione di una normativa nazionale.

Per gravi ragioni politiche e per motivi d'urgenza, come previsto dall'articolo 60 del Trattato CE, gli Stati membri dell'Unione possono adottare unilateralmente delle misure nei confronti di altri Paesi.

Nell'anno 2006 l'Unione Europea ha applicato sanzioni finanziarie nei confronti di persone ed entità dei seguenti Paesi: Bielorussia, Repubblica Democratica del Congo, Corea del Nord, Costa d'Avorio, Iraq (regime di Saddam Hussein), Liberia, Myanmar/Birmania, Sudan, Zimbabwe.

Sono state inoltre messe in atto misure restrittive a sostegno dell'attuazione effettiva del mandato del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia (ICTY) e nei confronti di persone coinvolte nell'omicidio del primo Ministro del Libano Rafiq Hariri.

Il congelamento dei fondi e delle risorse economiche è anche uno strumento fondamentale nella lotta al finanziamento del terrorismo

In particolare, sono stati sottoposti a misure restrittive di carattere finanziario individui ed entità appartenenti o connessi ad Al Qaeda, ad Osama bin Laden ed ai Talebani dell'Afghanistan (Risoluzione Nazioni Unite 1267/1999 e seguenti; Regolamento (CE) 881/2002 e succ. modificazioni), nonché a terrorismi di altra natura (Risoluzione Nazioni Unite 1373/2001; Regolamento (CE) 2580/2001 e Posizione Comune 931/2001 e succ. modificazioni).

Questo Ministero ha monitorato il rispetto di tali misure restrittive di carattere finanziario, con particolare attenzione al congelamento disposto per contrastare il finanziamento del terrorismo (decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito nella legge n. 431/2001).

All'applicazione delle sanzioni amministrative per la violazione delle citate misure restrittive provvede questo Ministero con la procedura prevista dal titolo II, capi I e II, del testo unico delle norme di legge in materia valutaria di cui al D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 e successive modificazioni.

Nell'anno 2006 non sono pervenuti contesti in materia di violazione delle misure di congelamento per il contrasto al finanziamento del terrorismo e di embarghi finanziari.

6. Evoluzione del sistema normativo comunitario

Il 15 dicembre 2005 è entrato in vigore il regolamento CE n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa.

L'applicazione decorrerà dal 15 giugno 2007.

L'emanazione del regolamento ha come esplicita finalità l'integrazione delle disposizioni della recente direttiva 2005/60/CE del Parlamento e del Consiglio del 26 ottobre 2005, che ha sostituito ed abrogato la direttiva 91/308/CE, modificata, a sua volta, dalla direttiva 2001/97/CE. La direttiva 2005/60/CE ha perfezionato il meccanismo comunitario volto a prevenire il riciclaggio di capitali ed il finanziamento del terrorismo, controllando le operazioni effettuate attraverso enti creditizi e finanziari ed attraverso taluni tipi di professioni. Poiché si è prospettato il rischio che tale meccanismo incentivasse l'aumento dei movimenti di denaro contante a fini illeciti, si è voluto creare a livello comunitario con il regolamento CE n. 1889/2005 un sistema di sorveglianza sul denaro contante che entra nella Comunità o ne esce.

Il regolamento CE n. 1889/2005 prevede:

- 1) l'obbligo di dichiarazione a carico di ogni persona fisica che entra nella Comunità o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a € 10.000, intendendosi per denaro contante anche strumenti negoziabili al portatore (ad esempio assegni), compresi strumenti monetari emessi al portatore quali travellers cheque e strumenti incompleti firmati ma privi del nome del beneficiario;

- 2) la specifica indicazione delle informazioni che la dichiarazione deve contenere, di fatto fornendo un modulo alle autorità competenti;
- 3) l'attribuzione alle autorità competenti a ricevere la dichiarazione (Agenzia delle dogane per l'Italia) di poteri di controllo delle persone fisiche, dei loro bagagli e mezzi di trasporto, nonché di trattenere il denaro contante mediante decisione amministrativa;
- 4) la registrazione ed il trattamento delle informazioni, di fatto la creazione di un archivio, e la messa a disposizione delle informazioni alle autorità indicate nell'art. 22 della direttiva 2005/60/CE (Ufficio italiano dei cambi per l'Italia), concretizzandosi così la finalità del regolamento;
- 5) lo scambio delle informazioni con le autorità competenti di altri Stati membri e, a particolari condizioni, con la Commissione e con paesi terzi;
- 6) la sanzionabilità delle violazioni all'obbligo di dichiarazione.

Per l'ordinamento italiano le maggiori novità sono:

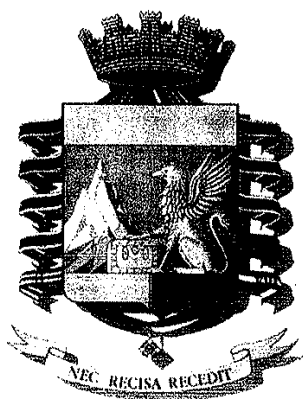
- 1) la soglia a € 10.000 da cui scatta l'obbligo di dichiarazione per i movimenti extra-comunitari di contante. La soglia prevista dalla normativa nazionale è attualmente di € 12.500 (art. 3 del D.L. del 28 giugno 1990 n. 167) e resta tale per i movimenti intra-comunitari;
- 2) la specificazione di dati aggiuntivi rispetto a quelli attualmente previsti dal modulo utilizzato in Italia, quali l'indicazione del destinatario del denaro contante, dell'origine e della destinazione del denaro contante, dell'itinerario seguito e del mezzo di trasporto utilizzato;
- 3) la previsione di forme di coordinamento e scambio di informazioni tra le autorità competenti ai sensi del regolamento n. 1889/2005 e le autorità di cui all'art. 22 della direttiva 2005/60/CE, nonché le autorità competenti di altri Stati membri e di un Paese terzo e/o la Commissione, al fine di integrare l'obbligo di controllare le operazioni effettuate tramite intermediari abilitati, di cui alla direttiva 2005/60/CE, con l'obbligo di monitorare movimenti di denaro contante da e verso la Comunità.

Alla luce delle novità sopra indicate la Direzione ha elaborato e già trasmesso all'Ufficio legislativo economia uno schema di delega al Governo da inserire nel disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi comunitari derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea (legge comunitaria 2007), corredato dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica, per adottare uno o più decreti legislativi recanti norme integrative, correttive, modificative ed abrogative del D.P.R. del 31 marzo 1988 n. 148 e successive modificazioni ed integrazioni, del decreto legge del 28 giugno 1990 n. 167, convertito con modificazioni nella legge del 4 agosto 1990 n. 227, e successive modificazioni ed integrazioni, del decreto legislativo del 30 aprile 1997 n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, del decreto legislativo del 6 settembre 1989 n. 322 e successive modificazioni ed integrazioni e di tutte le disposizioni normative relative alla materia valutaria alla luce delle disposizioni normative introdotte dal regolamento n. 1889/2005.

Sono in corso contatti con l'Agenzia delle dogane per l'emanazione di una circolare, che riduca l'attuale soglia di € 12.500, prevista per i movimenti intra-comunitari, a € 10.000, per armonizzarla con la soglia per i movimenti extra-comunitari, che sarà fissata a € 10.000 a partire dal 15 giugno 2007, non potendosi attendere l'approvazione della legge comunitaria 2007 e dei relativi decreti delegati.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA
III REPARTO OPERAZIONI
Ufficio Tutela dell'Economia



RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2006
PER PREVENIRE ED ACCERTARE LE INFRAZIONI VALUTARIE
(ART. 40 DEL D.P.R. N. 148/1988)



PAGINA BIANCA

1. QUADRO NORMATIVO.

L'evolversi della disciplina valutaria ha portato al raggiungimento della completa liberalizzazione della circolazione dei capitali, attraverso la graduale eliminazione di tutte le restrizioni protezionistiche e la conseguente eliminazione delle barriere preesistenti, difficilmente coniugabili con la realizzazione del mercato comune.

L'applicazione di tale principio, sancito dell'articolo 56 del Trattato dell'Unione Europea, non pregiudica tuttavia il diritto degli Stati membri - fissato dal successivo art. 58 del Trattato - di:

- applicare disposizioni di natura tributaria sulla base delle quali si operi una distinzione tra i contribuenti che non si trovano nella medesima condizione con riguardo al luogo di residenza o al luogo di collocamento dei capitali;
- assicurare l'osservanza delle legislazioni nazionali nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie ovvero stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitale a scopo d'informazione amministrativa o statistica;
- adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza;
- applicare restrizioni in materia di diritto di stabilimento, purché compatibili con le disposizioni contenute nel Trattato stesso.

A livello interno, occorre fare riferimento in particolare:

- al D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 (Testo Unico delle norme in materia valutaria), che sancisce la libertà nelle relazioni economiche e finanziarie con l'estero, secondo la disciplina contenuta nel predetto Testo Unico;
- al Decreto Legge 28 giugno 1990, n. 167 (convertito nella legge 4 agosto 1990, n. 227), recante: *"Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori"*;
- al Decreto Legislativo 30 aprile 1997, n. 125, che, apportando modifiche ed integrazioni al citato Decreto Legge n. 167 del 1990, ha previsto:
 - la liberalizzazione di tutti i trasferimenti al seguito - ovvero mediante plico postale o equivalente - di denaro, titoli e valori mobiliari da e verso l'estero, anche se di importo superiore a 20 milioni di lire (ora 12.500 euro);
 - l'introduzione di un sistema di dichiarazione obbligatoria all'Ufficio Italiano Cambi degli anzidetti trasferimenti, per importi eccedenti il limite suddetto, con utilizzazione dei dati raccolti ai fini di statistica valutaria, antiriciclaggio e fiscali;
 - la modifica del regime sanzionatorio, nonché la previsione di norme speciali per il sequestro dei valori irregolarmente trasferiti, ad integrazione di quanto stabilito dalle leggi in materia valutaria (D.P.R. 148/1988).

La modalità di adempimento dell'obbligo di dichiarazione possono essere assolve secondo due regimi, uno generale ed uno speciale.

Secondo il regime generale, la dichiarazione deve essere redatta in due esemplari, sottoscritta dal dichiarante e deve indicare:

- le generalità complete e gli estremi del documento di riconoscimento del dichiarante, nonché, se si tratta di persona residente, il suo codice fiscale;
- le generalità complete del soggetto per conto del quale il trasferimento è eventualmente effettuato, nonché, se si tratta di residente, il suo codice fiscale;
- il denaro, i titoli o i valori mobiliari oggetto di trasferimento, con il relativo importo;
- se il trasferimento è da o verso l'estero;
- gli estremi della comunicazione all'U.I.C. (per i residenti), per finalità conoscitive e statistiche, in forza dell'articolo 21 del citato Testo Unico Valutario;
- la data.

Nel caso di movimenti transfrontalieri di capitali nell'ambito dell'Unione Europea, la dichiarazione può essere depositata, alternativamente, presso una banca (se la medesima è resa in occasione di un'operazione effettuata presso lo stesso intermediario), un ufficio doganale, un ufficio postale o un Comando della Guardia di Finanza.

L'obbligo di deposito della dichiarazione deve essere adempiuto entro le 48 ore successive all'entrata ovvero antecedenti l'uscita dal territorio dello Stato.

Nell'ipotesi, invece, di movimenti transfrontalieri di denaro, titoli e valori mobiliari da o verso Paesi non appartenenti all'Unione Europea, la dichiarazione deve essere presentata rigorosamente al momento del passaggio, in entrata o in uscita dal territorio dello Stato ed esclusivamente agli uffici doganali di confine, i quali sono gli unici competenti a riceverla.

A norma dell'art. 3-bis della Legge 227/1990, non è previsto alcun obbligo di dichiarazione per i trasferimenti da e verso l'estero, al seguito ovvero mediante plico postale o equivalente, di vaglia postali o cambiali, nonché di assegni postali, bancari o circolari, di qualunque importo, a condizione che gli anzidetti titoli di credito siano tratti su o emessi da intermediari creditizi residenti oppure dalle Poste italiane s.p.a. e che i medesimi rechino l'indicazione del nome del beneficiario e la clausola di non trasferibilità.

L'applicabilità del regime speciale è subordinato, invece, alle seguenti condizioni:

- nel trasferimento devono intervenire, come mittenti o destinatari, banche residenti;
- il medesimo trasferimento è materialmente effettuato da soggetti qualificabili come vettori specializzati.

In tal caso, la deroga al regime generale attiene esclusivamente al contenuto della dichiarazione e, segnatamente, all'aspetto relativo alla specifica in dettaglio della valuta, dei titoli e dei valori mobiliari trasferiti.

Di conseguenza, il vettore transitante risulta comunque tenuto a presentare la dichiarazione, nei modi e nei termini stabiliti in via generale dalla legge. Senonché, l'indicazione del denaro, dei titoli e dei valori mobiliari oggetto di trasferimento, con il relativo importo, può essere sostituita da una distinta dei valori trasferiti datata e sottoscritta dal mittente, che costituisce parte integrante della dichiarazione.

Sotto il profilo sanzionatorio, ai sensi dell'art. 5, comma 3 della Legge 227/1990 - come sostituito dal D.Lgs. 125/1997 - il mancato o irregolare adempimento dell'obbligo di dichiarazione, nei modi e nei termini stabiliti dalla legge, è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo da 103 euro fino al 40 per cento dell'importo trasferito o che si tenta di trasferire eccedente il controvalore di 12.500 euro.

Sulla base dell'art. 13, comma 2 della legge 24 novembre 1981, n. 689, viene eseguito il sequestro, che colpisce il 40% dell'eccedenza rispetto alla franchigia di € 12.500, ovvero l'intero ammontare allorché l'oggetto da sequestrare sia indivisibile (es. un solo titolo di credito di importo superiore a € 12.500), ovvero sia ignoto l'autore della violazione.

Ulteriore fattispecie penale è contenuta nel comma 8-bis dell'art. 5 della Legge 227/1990, che punisce con la reclusione da sei mesi ad un anno e con la multa da 516 a 5.164 euro chiunque, nel rendere la dichiarazione prevista, ometta di indicare le generalità del soggetto per conto del quale effettua il trasferimento da o verso l'estero di denaro, titoli o valori mobiliari, ovvero le indica false, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

EVOLUZIONE DEL SISTEMA NORMATIVO COMUNITARIO.

Nella specifica materia è intervenuto il Regolamento (CE) 1889/2005 del 26 ottobre 2005 del Parlamento Europeo e del Consiglio, con la precipua finalità di armonizzare gli elementi fondamentali delle legislazioni dei vari Stati membri per garantire un livello equivalente di sorveglianza sui movimenti di denaro contante attraverso le frontiere dell'Unione Europea, senza pregiudizio delle misure nazionali volte a controllare i flussi di capitali all'interno dell'Unione Europea.

A tal riguardo, a decorrere dal 15 giugno 2007, ogni persona fisica, in entrata nell'Unione Europea o in uscita dalla stessa, che trasporti denaro contante o strumenti negoziabili al portatore di importo pari o superiore a € 10.000 sarà tenuto ad effettuare apposita dichiarazione, il cui inadempimento sarà punito con sanzioni stabilite dai singoli Stati membri.

Per l'ordinamento italiano le maggiori novità sono:

- la soglia a 10 mila euro da cui scatta l'obbligo di dichiarazione per i movimenti extra comunitari di contante;
- la specificazione dei dati aggiuntivi rispetto a quelli attualmente previsti dal modulo utilizzato in Italia, quali l'indicazione del destinatario del denaro contante,

dell'origine e della destinazione del denaro contante, dell'itinerario seguito e del mezzo di trasporto utilizzato;

- la previsione di forme di coordinamento e scambio di informazioni tra le autorità competenti ai sensi del regolamento 1889/2005 e le autorità di cui all'articolo 22 della direttiva 2005/60/CE, al fine di integrare l'obbligo di controllare le operazioni effettuate tramite intermediari abilitati, di cui alla terza direttiva comunitaria, con l'obbligo di monitorare i movimenti di denaro contante da e verso la Comunità.

3. ATTIVITA' SVOLTA E RISULTATI CONSEGUITI.

L'azione di servizio dei Reparti della Guardia di Finanza nel settore valutario è svolta attraverso:

- la sistematica attività di controllo presso i valichi di frontiera e le zone aeroportuali;
- gli *input* investigativi derivanti dallo sviluppo segnalazioni di operazioni sospette ex art. 3 della legge n. 197 del 5 luglio 1991 ovvero di quelli scaturenti dai controlli ispettivi antiriciclaggio ai sensi dell'art. 5, comma 10 della citata legge antiriciclaggio;
- l'esecuzione di mirate indagini di polizia giudiziaria;
- l'approfondimento dell'attività di *intelligence* eseguita da altri Reparti o Enti esterni al Corpo, riguardanti, in particolare, sequestri di valuta, titoli di credito e documentazione bancaria operati principalmente alle frontiere.

Con riferimento ai controlli presso i valichi di frontiera ovvero nelle zone aeroportuali, l'attività transfrontaliera si concretizza nel rinvenimento di:

- a. denaro, titoli e valori mobiliari, di importo superiore a 12.500,00 euro, per i quali è stata omessa la presentazione della dichiarazione di cui all'art. 3 del decreto legge 167/1990, come risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1 del d. lgs. 125/1997. In tale ipotesi è contestuale l'accertamento e la constatazione dell'illecito amministrativo a carattere valutario, ex art. 29 del DPR 148/1988, nonché il sequestro amministrativo dei valori rinvenuti, con le modalità previste dalla citata normativa di settore;
- b. documentazione idonea ad attestare la costituzione e/o la disponibilità di investimenti all'estero, ovvero attività estere di natura finanziaria. In questo contesto, l'attività si estrinseca nell'acquisizione, in copia fotostatica, della documentazione rinvenuta e nella trasmissione della stessa, per i successivi adempimenti operativi, al Reparto del Corpo competente.

Gli esiti dell'attività svolta hanno consentito di individuare nel 2006 **1.691 violazioni**, con la verbalizzazione di **1.966 soggetti** ed il sequestro di titoli, valuta nazionale ed estera per un valore complessivo pari a circa **28.338.523 euro**.

Gran parte delle irregolarità riscontrate sono riconducibili alla violazione amministrativa dell'art. 5, comma 3 della Legge 227/1990, che punisce il mancato o irregolare adempimento dell'obbligo di dichiarazione, nei modi e nei termini stabiliti dalla legge.

4. ANALISI DEL FENOMENO E SISTEMI DI FRODE RILEVATI.

Il Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza - reparto specialistico con proiezioni operative su tutto il territorio nazionale ed una consolidata esperienza in materia d'investigazioni patrimoniali e finanziarie - ha svolto una costante analisi della fenomenologia delle rimesse dei migranti e delle correlate modalità di trasferimento del denaro, unitamente al monitoraggio dei risultati di servizio ottenuti dai Reparti del Corpo, in particolar modo presso i valichi di frontiera.

(1) Analisi del fenomeno delle rimesse

In Italia, parallelamente al forte incremento dei flussi di rimesse ad opera di immigrati attuati attraverso i canali bancari ufficiali, esistono flussi, anch'essi in deciso incremento, che transitano attraverso i cd. canali informali e che finiscono, inevitabilmente, per sfuggire a ogni forma di controllo e monitoraggio.

In particolare, dall'attività investigativa svolta è emerso che l'offerta dei servizi finanziari utilizzati dai migranti per le rimesse è divisibile in due comparti:

- la finanza ufficiale o formale, rappresentata dalle banche e dalle istituzioni non bancarie, quali i *money transfer*,
- quella sommersa o informale in cui operano le reti informali, c.d. *underground banking*.

In particolare, i sistemi di finanza informale (*underground banking*) sono contraddistinti da elementi di informalità e fiducia su base etnica, che non richiedono un sistema di leggi formali o i riscontri documentali caratteristici dei sistemi formali bancari.

Si tratta, sostanzialmente, di sistemi preordinati alla ricezione di denaro e di altri valori attraverso il trasferimento da un ordinante ad un beneficiario che risiede in una diversa zona geografica. Il trasferimento è realizzato al di fuori del sistema bancario tradizionale, facendo ricorso ad istituti finanziari non bancari ovvero ad attività commerciali, che svolgono prevalentemente una funzione non finanziaria.

Il riscontro della portata del fenomeno non è ovviamente basato su statistiche ufficiali, attesa la sua natura sommersa, ma su una casistica specifica e su indagini campionarie mirate, dalle quali si può ragionevolmente dedurre che il reale ammontare delle rimesse sia probabilmente molto più alto, o almeno pari, ai flussi transitati attraverso i canali ufficiali.

Secondo il Rapporto annuale Global Economic Prospects (GEP) per il 2006, pubblicato dalla Banca Mondiale, nel 2005, a livello mondiale, i migranti hanno inviato nei rispettivi paesi d'origine circa 250 miliardi di dollari¹, di cui 167 utilizzando i canali ufficiali, quali banche e agenzie private di transazioni internazionali.

¹ World Bank's annual Global Economic Prospects report for 2006 "The Economic Implications of Remittances and Migration". Washington, 17 novembre 2005.

Almeno altri 80 miliardi di dollari avrebbero viaggiato, invece, attraverso canali informali quali, a titolo esemplificativo, l'*hawala* per gli islamici, l'*hundi* per gli indiani, il *Fei- Ch'ien* per i cinesi.

Sempre nel 2005, i paesi che hanno ricevuto la maggior parte delle rimesse registrate sono l'India (21,7 miliardi di dollari), la Cina (21,3 miliardi di dollari), il Messico (18,1 miliardi di dollari) e le Filippine (11,6 miliardi di dollari).

Quelli in cui le rimesse costituiscono la maggiore proporzione rispetto al prodotto interno lordo sono il Tonga (31%), la Moldavia (27,1%), il Lesoto (25,8%), Haiti (24,8%) e la Bosnia e l'Herzegovina (22,5%).

L'Italia si colloca, da almeno venti anni, nell'ambito di una rete di flussi migratori che l'hanno fatta diventare un paese a forte insediamento, con un processo di crescita della popolazione straniera che nel decennio appena trascorso ha assunto andamenti molto accentuati.

Le rimesse di cittadini stranieri residenti in Italia sono cresciute, nel 2005, del 15,8% rispetto all'anno precedente e hanno quasi raggiunto i 2,5 miliardi di euro.

L'aumento è stato principalmente determinato dalla forte dinamica delle rimesse verso l'Asia, cresciute del 37,1%, mentre si è avuta una crescita di poco superiore alla media per quelle verso l'Europa (+16,8%), un aumento più contenuto per quelle verso le Americhe (+8,3%) e una netta flessione per quelle verso l'Africa e l'Oceania².

Le cifre ufficiali colgono tuttavia un aspetto parziale del fenomeno atteso che i dati statistici censiscono unicamente quelle transazioni che avvengono tramite istituzioni bancarie ufficiali, le poste, gli uffici di cambio e le agenzie specializzate di *money transfer*. In realtà, il volume effettivo dei trasferimenti è molto maggiore di quello formalmente registrabile, in quanto si stima che solo il 50-55% venga trasferito su canali formali.

Il successo di questa modalità di trasferimento di fondi è dovuto sostanzialmente all'efficienza in termini di costi e di tempo (24/48 ore, contro la settimana mediamente impiegata dal sistema bancario), alla estrema accessibilità al servizio non solo da parte dell'immigrato ma, principalmente, del ricevente nonché alla possibilità di eludere qualunque tipo di controllo.

Il sistema, infatti, pur non essendo necessariamente preordinato a scopi illeciti o criminali, fondandosi su una generica esigenza di occultamento, che riduce o annulla la possibilità di identificare sia l'origine che la destinazione dei flussi finanziari, si potrebbe prestare ad essere utilizzato come un efficace meccanismo per il riciclaggio o il finanziamento di attività illecite.

In particolare, l'attività finanziaria sopra descritta può essere funzionale ad occultare sia la natura illegale di un determinato flusso di capitali (*money laundering*: riciclaggio di capitali illeciti) sia ad indirizzare flussi di denaro verso

² A mettere in evidenza questi dati forniti dall'U.I.C. è il Dossier statistico "Immigrazione 2006", realizzato dalla Caritas Migrantes, in collaborazione con organizzazioni internazionali, strutture pubbliche e associazioni.

attività illecite (*money dirtying*: finanziamento di attività criminose o terroristiche).

(2) Sistemi di frode rilevati

Nel descritto contesto, il Nucleo Speciale ha condotto indagini che hanno sostanzialmente messo in luce come tale sistema alternativo di rimesse sia molto diffuso ed utilizzato principalmente da parte di soggetti appartenenti all'etnia cinese ma anche indiana e bangladese.

Una prima attività di servizio è riconducibile allo sviluppo di numerose segnalazioni per operazioni sospette nei confronti di cittadini extracomunitari, prevalentemente indiani e del Bangladesh.

Le citate segnalazioni hanno tratto origine dalla discordanza delle numerose operazioni finanziarie, poste in essere dai soggetti segnalati sui rispettivi rapporti di conto corrente bancari, con il profilo economico degli stessi, risultati essere operai agricoli o titolari di imprese individuali esercenti l'attività di vendita al dettaglio di generi alimentari e/o Phone-Center.

L'operatività posta in essere da tali soggetti si è concretizzata nella raccolta di fondi operata da numerosi collettori nelle diverse aree geografiche nei confronti dei propri connazionali ivi dimoranti, che avevano la necessità di far giungere i propri risparmi ai familiari residenti nei Paesi di origine nel minor tempo possibile e con minori spese rispetto a quelle convenzionalmente sostenute utilizzando i regolari canali bancari e/o servizi di *money transfer*.

Successivamente, il denaro raccolto dai citati collettori è stato, nella maggior parte dei casi, versato sui conti correnti dei denunciati, i quali, sia in prima persona (attraverso l'utilizzo dei propri rapporti bancari) che per il tramite degli altri connazionali coinvolti, hanno provveduto al trasferimento del denaro raccolto, generalmente con le causali "regalia" e/o "rimessa", a persone fisiche e/o giuridiche site in diversi Paesi esteri.

Queste ultime, mediante un sistema di compensazione, provvedevano, a loro volta, a consegnare le somme di denaro ai familiari all'estero dei connazionali residenti in Italia, per gli importi corrispondenti a quelli originari.

Al termine dell'attività, sono stati denunciati alle Autorità Giudiziarie 23 soggetti per il reato di cui all'art. 132, comma 1, T.U.L.B. (*abusiva attività finanziaria*) per avere esercitato nei confronti del pubblico attività finanziaria in assenza delle preventiva iscrizione nell'elenco generale di cui all'art. 106 T.U.L.B., tenuto dall'Ufficio Italiano dei Cambi.

L'ammontare complessivo delle somme illecitamente trasferite ammonta ad euro 39.756.043.

Nell'ambito di altra operazione, denominata "L'oro del dragone", attualmente in fase conclusiva, sono state accertate condotte che per i loro intrinseci profili potrebbero avere connessioni con i fenomeni di "Hawala Banking".

Il servizio ha tratto origine da una ispezione antiriciclaggio finalizzata alla verifica dell'osservanza delle disposizioni di cui alla Legge 197 del 1991 nei

confronti di una società con sede in Milano, di proprietà di soggetti cinesi, che è risultata essere gestita come una vera e propria banca finalizzata a favorire le necessità di connazionali aventi dimora nel capoluogo lombardo.

L'intervento ispettivo ha consentito di rilevare, oltre all'illecita attività bancaria, anche l'esercizio di abusivo di quella di agente in attività finanziaria connessa all'effettuazione di operazioni cosiddette di "*money transfer*" e di quella di mediatore creditizio per la concessione di mutui bancari.

Nel corso dell'intervento sono stati sequestrati 220.000 euro in contanti e titoli di credito per un ammontare di 120.000 euro.

L'esame della documentazione acquisita ha permesso, inoltre, di quantificare in 40 milioni di euro il giro d'affari complessivo delle attività abusive svolte dalla prefata "banca cinese" e sono state accertate 890 operazioni di trasferimento di denaro verso la Repubblica Popolare Cinese, nel periodo dal 15.11.2004 al 27.04.2005, per un importo di 7.129.380 di euro.

Le operazioni analizzate hanno presentato le seguenti anomalie:

- per l'effettuazione dei trasferimenti di fondi, l'esecutore dell'operazione ha esibito copia dei documenti di altri soggetti di nazionalità cinese;
- i beneficiari di tali somme sono soggetti ricorrenti (a fronte di 619 soggetti mittenti corrispondono solo 130 soggetti beneficiari);
- le operazioni di trasferimento di denaro sono avvenute per valori sotto soglia.

L'attività svolta ha consentito di deferire all'Autorità Giudiziaria 8 soggetti per l'abusiva attività di raccolta del risparmio, l'abusiva attività bancaria e finanziaria e l'abusiva attività di mediazione creditizia.

Infine, nel corso di una ispezione antiriciclaggio condotta, nel 2006, nei confronti di una società finanziaria esercente l'attività di "*money transfer*" in favore di soggetti di nazionalità cinese, è stato evidenziato un particolare "modus operandi" utilizzato per l'effettuazione delle operazioni di trasferimento di denaro all'estero.

In particolare la società ispezionata, non abilitata ad operare per importi superiori ad € 12.500, avvalendosi di due punti operativi in Roma, ha effettuato operazioni di trasferimento per importi complessivi superiore ad un milione di euro giornalieri, tramite centinaia di singole operazioni per importi di poco inferiori alla soglia dei 12.500 euro (€ 12.399 per l'operazione di trasferimento + € 100 a titolo di commissione).

Sulla base dell'importo delle singole operazioni e degli importi complessivamente trasferiti nella medesima giornata è stato rilevato, per ognuna delle giornate esaminate, che mediamente più di 100 soggetti (in alcuni casi anche 250) si sarebbero recati, nello stesso giorno, presso i due punti operativi della società, per richiedere l'effettuazione delle predette operazioni di trasferimento.

Ciò ha fatto presupporre che l'attività di "*money transfer*", riconducibile per la quasi totalità a trasferimenti di denaro verso la Cina richiesti da soggetti appartenenti a tale etnia, non sia stata posta in essere con le modalità registrate negli archivi informatici tenuti ai sensi della normativa antiriciclaggio, ma che, invece, possa essere riferita a soggetti diversi da quelli censiti, allo stato non identificati, ed interessati in attività economiche illecite.

In tal senso, il frazionamento in centinaia di singole operazioni delle somme trasferite, rende difficile l'individuazione sia dell'importo effettivo delle stesse sia dell'origine delle provviste.

In relazione al descritto sistema di frode, sono attualmente in corso indagini tese all'individuazione della effettiva provenienza delle somme movimentate, nonché alla verifica dell'esistenza di eventuali attività illecite correlate all'evasione fiscale, alla contraffazione e commercio di marchi, ad acquisti ed importazioni di merci in evasione dei dazi doganali.

5. MONITORAGGIO DEI FLUSSI TRANSFRONTALIERI DEI CAPITALI.

Con riguardo all'operatività nel settore della circolazione transfrontaliera dei capitali, il Nucleo Speciale ha rilevato elementi di interesse anche dall'esame delle segnalazioni di risultato di servizio che pervengono dai Reparti del Corpo, specie quelli operanti ai valichi di frontiera.

Da tale monitoraggio, è emerso che i soggetti di nazionalità cinese risultano, tra gli stranieri, i maggiori esportatori/importatori di valuta e/o titoli, in violazione alla normativa in materia di obbligo di dichiarazione di capitali al seguito di cui alla Legge 227/1990.

Al riguardo, appare verosimile ritenere che gli individui di etnia cinese, poco inclini per retaggio ad utilizzare i canali finanziari ufficiali ed ancor meno quelli occidentali, continuino ad effettuare - in via preferenziale - i trasferimenti di liquidità in modo non ufficiale anche per esigenze di tipo commerciale, servendosi di corrieri *ad hoc* e dei cosiddetti "circuiti finanziari informali", al fine di:

- reinvestire i proventi del commercio legale e/o illegale compiuto dagli stessi sul suolo europeo, anche attraverso la diretta compravendita nelle regioni dell'estremo oriente di merci da destinare al mercato dell'Unione Europea;
- fornire i mezzi di sussidio ai parenti rimasti nel paese di origine;
- avere la possibilità, soprattutto nel caso in cui le disponibilità siano il frutto di azioni compiute dalla criminalità cinese, di costituire illecite risorse finanziarie in altri Stati.

In particolare, nell'anno 2006³ è stato constatato che i cinesi sono la prima componente etnica straniera, tra le quelle straniere coinvolte, che presenta il maggior numero di casi di violazione alla normativa in argomento.

³ Il monitoraggio è stato effettuato sulla base delle segnalazioni di risultato di servizio inoltrate dai Reparti del Corpo ai sensi della circolare 250.000 del 20/07/1995 del Comando Generale, direttamente disponibili presso gli archivi del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria.

Si riportano, di seguito, due prospetti di sintesi riepilogativi delle violazioni contestate, del numero di soggetti verbalizzati e dei relativi sequestri operati:

NAZIONALITÀ	NR. VIOLAZIONI	NR. SOGGETTI VERBALIZZATI
ITALIA	320	346
CINA REP.POP.	25	25
NIGERIA	18	17
ALBANIA	7	7
SVIZZERA	7	7
EGITTO	4	4
FRANCIA	3	4
ALGERIA	3	4
RESTANTI ETNIE ⁴	98	91
Totale	485	505

SEQUESTRI OPERATI AMBITO SETTORE CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DI CAPITALI (D.Lgs 125/1997) (Gli importi si intendono in euro)				
NAZIONALITÀ	SOMME DI DENARO	TITOLI	DOCUMENTAZIONE VALUTARIA	ESTRATTI O SALDI DI C/C
ITALIA	66.726.608	29.952.097	433.894.571	1.411.161.347
CINA	1.836.620	5.602.055	115.668	0
NIGERIA	1.331.194	0	0	0
ALBANIA	243.440	0	0	0
SVIZZERA	200.190	28.800	20.869.256	0
EGITTO	162.070	15.000	0	0
FRANCIA	180.000	0	0	0
ALGERIA	784.600	0	0	0
RESTANTI ETNIE	4.672.964,49	486.764,34	5.454.177,33	338.657,47
TOTALE	76.137.686,49	36.084.716,34	460.333.672,33	1.411.500.004,47

⁴ Dato riferibile a soggetti appartenenti alle restanti seguenti etnie nei confronti dei quali è stato elevato un numero di verbali di constatazione pari a uno o a due: Argentina, Belgio, Brasile, Burundi, Canada, Costa d'Avorio, Ecuador, Germania, Ghana, Giordania, Gran Bretagna, Grecia, Guinea, India, Iran, Israele, Jugoslavia, Libano, Libia, Marocco, Olanda, Pakistan, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Russia, Senegal, Siria, Thailandia, Tunisia, Turchia, Ungheria, Venezuela e Vietnam.

6. TREND DEI FENOMENI ILLECITI ACCERTATI.

L'analisi dei risultati conseguiti nel corso del 2006 evidenzia un *trend* positivo in raffronto con quello del 2005.

Sotto il profilo quantitativo, si registra infatti un incremento dei risultati, sia in ordine alle infrazioni accertate che al numero dei soggetti verbalizzati.

Per quanto concerne il dato riferito ai sequestri, quello relativo al 2006 (euro 28.338.523) non appare confrontabile con quello del 2005 (euro 957.096.292), in quanto quest'ultimo è comprensivo di un eccezionale sequestro di titoli esteri pari ad euro 948.305.405.

Anno	Violazioni	Soggetti Verbalizzati
2005	1.570	1.782
2006	1.691	1.966
Variazione %	+7,7	+10,3

U/C

UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI

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

UNITÀ DI COORDINAMENTO, PIANIFICAZIONE,
ORGANIZZAZIONE E CONTROLLI

N.

61/392

DA CITARE NELLA RISPOSTA

ROMA,

16 MAR. 2007

Documento
MEF - I DIPARTIMENTO
Archivi Centralizzati Tesoro



MINISTERO DELL'ECONOMIA E
DELLE FINANZE
Dipartimento del Tesoro
Direzione V - Ufficio III
Via XX Settembre, 97
00187 ROMA

OGGETTO: relazione sull'attività svolta in materia valutaria nell'anno 2006 (art. 40 del D.P.R. n. 148/1988).

Si trasmette in allegato, ai sensi dell'art. 40 del D.P.R. n. 148/1988, la relazione predisposta da questo Ufficio sull'attività svolta in materia valutaria nell'anno 2006.

Distinti saluti.

Ministero dell'Economia e delle Finanze DIPARTIMENTO DEL TESORO DIREZIONE V UFFICIO I
23 MAR 2007
30164
Prot. n.

PER DELEGAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE

C. PILO BOY *S. GUADAGNO*

All.



UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI

**RELAZIONE, AI SENSI DELL'ART. 40 DEL D.P.R. 31 MARZO 1988, N. 148,
SULLA ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E DI ACCERTAMENTO DELLE
INFRAZIONI VALUTARIE SVOLTA DALL'UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI**

Nell'ambito dell'attività di accertamento delle violazioni in materia di dichiarazioni relative al trasporto transfrontaliero di valori (D.Lgs. n. 125/97), l'Ufficio ha provveduto a:

- trattare 1006 contesti, elevati dagli organismi preposti alle funzioni di vigilanza sull'applicazione delle disposizioni in considerazione, Dogane e Guardia di Finanza. L'ammontare delle violazioni contestate, commisurate all'entità dei valori portati al séguito, è stato pari a 189.998.365,35 €;
- predisporre la relazione tecnica per il Ministro, prevista dall'art. 31 D.P.R. n. 148/88. All'esito della valutazione delle relazioni tecniche trasmesse dall'Ufficio, le sanzioni comminate per n. 65 contesti instaurati nell'anno 2006 ammontano a 3.934.293,46 €;
- definire in via breve n. 748 contesti (ex art. 30 D.P.R. n. 148/88); nel complesso, detti provvedimenti hanno comportato, per l'Erario, un introito di cassa complessivo di 21.523.789,84 €;
- elaborare periodicamente i dati riguardanti le dichiarazioni relative al trasporto transfrontaliero di valori, dandone comunicazione agli organismi competenti per lo svolgimento delle verifiche.

Ancora, l'Ufficio, in relazione all'indagine volta a rilevare la consistenza al 31.12.2004 degli investimenti di portafoglio italiani all'estero e degli investimenti diretti italiani all'estero ed esteri in Italia in adempimento di precisi impegni di "reporting" nei confronti del Fondo Monetario Internazionale, ha proceduto alla trattazione di 403 contesti, a carico dei soggetti che non avevano trasmesso le informazioni richieste dall'Ufficio. All'esito della valutazione delle relazioni tecniche, trasmesse al Ministro come previsto dall'art. 31 D.P.R. n. 148/88, le sanzioni sinora comminate per 156 contesti ammontano a € 151.470.

L'attività di verifica dell'osservanza, da parte del sistema degli intermediari abilitati, delle norme emanate in materia di segnalazioni statistico – valutarie è continuata nel corso dell'anno 2006.

Sono stati ispezionati 45 intermediari abilitati: in particolare sono stati effettuati 31 interventi presso enti creditizi, 2 presso imprese assicurative, 5 presso società fiduciarie, 4 presso società di intermediazione mobiliare, 2 presso società di gestione del risparmio ed uno presso cambiavalute abilitato ad operare in contanti ex art. 4, comma 2, della Legge 197/91.

L'analisi della qualità dei flussi informativi trasmessi dai singoli intermediari, operata mediante campionatura di congrui periodi di operatività, ha consentito di accertare il sostanziale rispetto degli obblighi di segnalazione delle comunicazioni statistico-valutarie.



UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI

Nei confronti di quattro intermediari, tuttavia, la scarsa attenzione prestata alla materia e le conseguenti criticità organizzative e procedurali hanno determinato la redazione di processi verbali di accertamento per la violazione del combinato disposto dell'art. 21 del D.P.R. 148/88 e dell'art. 7 del D.Lgs. 6.9.1989 n. 322.

Nel corso degli interventi ispettivi è stato verificato, inoltre, il rispetto da parte degli intermediari dei provvedimenti in materia di embargo emessi dalla Unione Europea e dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. Viene prestata altresì attenzione ad eventuali evidenze di movimenti transfrontalieri per verificare l'adempimento degli obblighi segnaletici.

Sono stati effettuati anche controlli cartolari volti a determinare la consistenza degli investimenti diretti e di portafoglio italiani all'estero ed esteri in Italia, interessando 1.307 operatori che non hanno inviato i dati richiesti; in tale ambito si è proceduto nei confronti di coloro che sono risultati inadempienti redigendo n. 287 processi verbali di accertamento, da trattare ai sensi del già citato art. 31 del D.P.R. 148/88. Tale attività è stata svolta nei confronti di un campione di imprese quotate e non quotate nei mercati regolamentati.

BANCA D'ITALIA

AMMINISTRAZIONE CENTRALE

Documento
MEF - I DIPARTIMENTO

Archivi Centralizzati Tesoro



SERVIZIO POLITICA MONETARIA E DEL CAMBIO (822)

DIVISIONE SEGRETERIA (024) 13.3.2007

N. 263967 Roma,
(da citare nella risposta)

Codice destinatario

Rifer. a nota n.

del

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE
FINANZE

Dipartimento del Tesoro

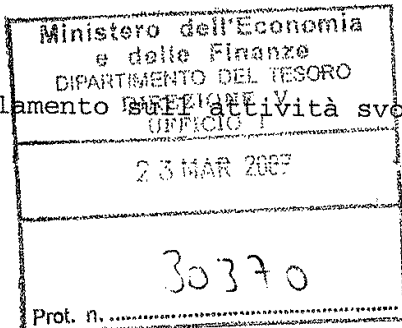
Direzione V

Via XX Settembre, 97

00187 ROMA

Fascicolo H1

Sottoclassificazione

Oggetto: Relazione al Parlamento sull'attività svolta in materia di infrazioni
valutarie.

Si fa riferimento alla consueta relazione analitica annuale sull'attività svolta per prevenire e accertare le infrazioni valutarie, prevista dall'art. 40 D.P.R. del 31.03.1988 n.148 (Testo Unico valutario).

A tal fine, con riferimento agli adempimenti in materia di segnalazioni statistiche ex art. 21 D.P.R. 148/88 nonché ad altri obblighi informativi (monitoraggio fiscale), si comunica che nel corso dell'attività ispettiva svolta nel 2006 sul sistema bancario e finanziario non si sono evidenziate irregolarità della specie.

Per quanto concerne i divieti connessi a misure di embargo, si segnala che in occasione di un accertamento ispettivo condotto presso la succursale di una banca iraniana è stata rilevata operatività di credito documentario a favore di una società oggetto di misure di embargo da parte degli Stati Uniti, in quanto asseritamente coinvolta in programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa (Executive Order no. 13382/05). In proposito, si precisa che si è già provveduto ad informare il Comitato di Sicurezza Finanziario (CSF) di codesto Ministero, trasmettendo le parti del rapporto di possibile interesse.

Si porgono distinti saluti.

PER DELEGAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE