



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

Comitato di sicurezza finanziaria

1. INTRODUZIONE

La base normativa e le finalità della relazione del Comitato di sicurezza finanziaria al Ministro dell'economia e delle finanze

La relazione, presentata ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 21 settembre 2007, n. 231 al Ministro dell'economia e delle finanze, contiene la valutazione delle politiche e dell'attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nonché proposte e suggerimenti per migliorarne l'efficacia.

La relazione riflette i contributi che l'Unità di informazione finanziaria, le autorità di vigilanza di settore, le amministrazioni interessate, gli ordini professionali, la Guardia di finanza e la Direzione investigativa antimafia hanno predisposto sull'attività svolta nell'espletamento delle rispettive funzioni di vigilanza e controllo. I contributi delle diverse amministrazioni sono allegati.

La relazione del 2008 ha per oggetto le attività svolte nel 2007, in un quadro normativo diverso rispetto a quello introdotto con il decreto legislativo 231/2007.

In particolare alcuni dei compiti delle autorità di vigilanza non erano ancora accuratamente definiti e vi era una minore attenzione alla collaborazione tra le diverse autorità. L'Unità di informazione finanziaria ha iniziato ad operare il 1 gennaio 2008 per cui la relazione dà conto dell'attività svolta nel 2007 dal Servizio Antiriciclaggio dell'Ufficio italiano dei cambi. Mancano, infine, dati sull'attività degli Ordini professionali, anche loro di fatto operativi solo dal 2008.¹

¹ Nel testo della relazione si fa riferimento sia all'Ufficio italiano dei cambi, per ciò che riguarda l'attività del 2007, sia all'Unità di informazione finanziaria nelle parti in cui si illustrano le competenze stabilite dal D.Lgs 231/2007.

2. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO.

Con l'emanazione dei decreti legislativi 22 giugno 2007, n. 109 e 21 novembre 2007, n. 231 il Governo ha dato attuazione alla delega contenuta nella legge comunitaria 2005 per il recepimento della terza direttiva comunitaria antiriciclaggio,² adeguando, nel contempo, la legislazione italiana agli standard internazionali in materia di antiriciclaggio e di finanziamento del terrorismo, in particolare alle 40 + 9 Raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale – GAFI.³

I due provvedimenti innovano in maniera significativa in più punti il sistema di prevenzione esistente. La riforma della legislazione potrà essere completata, nel corso del 2008, dall'emanazione del testo unico antiriciclaggio e antiterrorismo nel quale saranno riunite e armonizzate tra loro le norme vigenti in materia. La commissione coordinata dal procuratore onorario della Corte di Cassazione Pierluigi Vigna ha terminato i lavori il 28 maggio 2008 e la bozza di Testo unico può essere portata all'esame del Consiglio dei ministri e, quindi, al Parlamento, per il parere delle Commissioni competenti.

Sin dal 1991 l'Italia si era dotata di una normativa sistematica per prevenire il riciclaggio di denaro di provenienza illecita e salvaguardare l'integrità del sistema finanziario⁴. L'esperienza maturata negli anni antecedenti aveva, infatti, messo in evidenza la necessità di costruire, accanto agli strumenti finalizzati a interventi di carattere repressivo, una rete di protezione per impedire che il sistema finanziario fosse utilizzato per fini illeciti.

² I due provvedimenti sono stati predisposti in attuazione della delega contenuta nell'articolo 22 della legge 25 gennaio 2006, n. 29 recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2005" La direttiva è la 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. Con il D. Lgs. 231/2007 si recepisce anche la direttiva 2006/70/CE, che reca misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE per quanto riguarda la definizione di "persone politicamente esposte" e i criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela e per l'esenzione nel caso di una attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata.

³ Il GAFI è stato costituito nel 1989, su iniziativa dei ministri finanziari del Gruppo dei sette, con lo scopo di rafforzare la cooperazione internazionale per la prevenzione del riciclaggio del denaro. Sono compiti del GAFI l'analisi del fenomeno del riciclaggio, la redazione e l'aggiornamento degli standard internazionali in materia, la verifica dello stato di attuazione delle normative e delle procedure di prevenzione e di contrasto nei paesi aderenti. Dall'ottobre 2001 le competenze del GAFI sono state estese alla lotta del finanziamento del terrorismo. Le 40 raccomandazioni antiriciclaggio e le 9 raccomandazioni speciali sul finanziamento del terrorismo sono oggi riconosciute come gli standard internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Nella preparazione dei decreti legislativi 109/2007 e 231/2007 si è tenuto conto dei rilievi formulati dal Fondo monetario internazionale nella valutazione del sistema italiano antiriciclaggio e antiterrorismo effettuata nel 2005.

⁴ Legge 5 luglio 1991 n. 197, cd. Legge antiriciclaggio.

Negli anni seguenti, anche in risposta all'evoluzione degli standard internazionali,⁵ la normativa di prevenzione è stata più volte emendata. Successivi provvedimenti normativi hanno rafforzato e reso più completo il sistema italiano antiriciclaggio affinando gli obblighi di identificazione del cliente, di registrazione delle operazioni e di segnalazione delle operazioni sospette, nonché le misure che limitano l'utilizzo del contante e la circolazione degli altri mezzi di pagamento.

A seguito del mutato quadro di sicurezza internazionale determinatosi dopo gli eventi dell'11 settembre 2001, l'azione di prevenzione è stata estesa al finanziamento del terrorismo.

2.1 Il decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 recante "Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE "

Il decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 contiene misure per prevenire e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE, e in particolare:

- sistematizza la normativa già esistente in materia, soprattutto con riferimento alle competenze del Comitato di sicurezza finanziaria⁶ in materia di designazione agli organi competenti delle Nazioni unite e dell'Unione europea di soggetti o entità sospettati di terrorismo ai fini dell'applicazione delle misure di congelamento, ovvero di gestione delle connesse procedure di esenzione e *de-listing*;
- introduce la possibilità di dare diretta attuazione in Italia alle misure di congelamento stabilite dalle Nazioni unite, nelle more dell'adozione delle deliberazioni comunitarie, attraverso l'adozione di un decreto ministeriale.
- completa il quadro normativo nazionale in materia di lotta al finanziamento del terrorismo, esplicitando nel nostro ordinamento l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette di finanziamento di terrorismo, già introdotto dal

⁵ La prima versione delle 40 Raccomandazioni del GAFI è stata pubblicata nel 1990. Le Raccomandazioni sono state riviste e aggiornate nel 1996 e nel 2003. Nel 2001 sono state pubblicate le 9 Raccomandazioni Speciali contro il finanziamento del terrorismo. Le Raccomandazioni sono state concepite per avere applicabilità generale e costituiscono un corpus di riferimento per le legislazioni nazionali dei paesi membri. Esse sono state riconosciute e ratificate, oltre che dai paesi membri, anche da numerosi organismi internazionali.

⁶ Il Comitato di sicurezza finanziaria è stato istituito, in ottemperanza agli obblighi internazionali assunti dall'Italia nella strategia di contrasto alle attività connesse al terrorismo internazionale, dal decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369 recante "*Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale*", convertito con modificazioni nella legge 14 dicembre 2001, n. 431.

decreto legge 369/2001, convertito nella legge 431/2001, e sistematizzando gli obblighi di comunicazione in capo agli intermediari circa soggetti sospettati di coinvolgimento in attività terroristiche;

- disciplina le modalità attuative delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche definendo, in particolare, le modalità di gestione ed amministrazione delle risorse economiche possedute dai soggetti (persone fisiche e giuridiche, gruppi, entità o organizzazioni) specificamente individuati nei regolamenti comunitari emanati nell'ambito della lotta al finanziamento del terrorismo e per il contrasto dell'attività di quei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

2.2 Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 recante "Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione "

Il decreto legislativo n. 231 del 21 novembre 2007 rivisita l'intera normativa di prevenzione del riciclaggio di denaro sia perché la direttiva 2005/60/CE contiene importanti novità (e sopprime e sostituisce le direttive precedenti), sia perché la struttura della legge 197/1991 era stata nel corso degli anni interessata da numerose e importanti modifiche che ne rendevano ormai complessa la lettura.

Il decreto introduce numerose modifiche della normativa esistente riguardanti sia i compiti e il coordinamento delle diverse autorità interessate, sia gli obblighi a carico di enti e privati nella prospettiva di migliorare la trasparenza e la tracciabilità delle operazioni economiche e finanziarie.

❖ Sul primo aspetto:

- il Ministro dell'economia e delle finanze ha la responsabilità delle politiche nazionali di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e l'attività di promozione della più ampia collaborazione attiva tra le autorità e le amministrazioni coinvolte in tale ambito.
- il Ministro si avvale del Comitato di sicurezza finanziaria. Ferme restando le competenze specifiche in materia di finanziamento al terrorismo, il Comitato:
 - ◆ ha funzioni di analisi e coordinamento;
 - ◆ fornisce consulenza al Ministro;

- ◆ cura la redazione della presente relazione;
- ◆ esprime il parere su diversi provvedimenti di competenza delle autorità. Tra questi gli indici per le segnalazioni di operazione sospetta.
- Dal 1° gennaio 2008 l'Ufficio italiano dei cambi è soppresso., Le funzioni precedentemente svolte dall'UIC sono state trasferite alla Banca d'Italia, nel cui ambito è stata istituita l'Unità di informazione finanziaria con compiti di analisi finanziaria in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo⁷.
- Le Autorità di vigilanza di settore promuovono e verificano l'osservanza degli obblighi stabiliti dal decreto da parte dei soggetti rispettivamente vigilati. A tali Autorità spettano anche poteri normativi e poteri sanzionatori per le violazioni rilevate nel corso della loro attività di controllo.
- ❖ Sul secondo aspetto:
 - sono fissati obblighi più pervasivi per l'identificazione del cliente, in particolare prevedendo l'obbligo di individuare anche l'eventuale titolare effettivo dell'operazione o rapporto.
 - i soggetti obbligati dovranno graduare gli adempimenti richiesti dalla normativa antiriciclaggio sull'adeguata verifica della clientela in base al rischio effettivo insito nel rapporto d'affari, prestazione professionale od operazione, definendo le conseguenti procedure di gestione⁸.
 - il procedimento per la segnalazione delle operazioni sospette, confermato nelle grandi linee, vede tuttavia alcune importanti novità:
 - ◆ modalità della segnalazione: diversificate tenendo in considerazione le specifiche attività e operatività del soggetto obbligato;
 - ◆ tutela della riservatezza del segnalante: la UIF e le autorità investigative potranno ottenere maggiori informazioni sull'operazione sospetta attraverso l'intermediario finanziario o l'ordine professionale. L'identità della persona fisica segnalante

⁷ Cfr. l'art. 62 del d.lgs. 231/2007.

⁸ L'elemento rischio deve quindi essere preso in considerazione non solo per l'individuazione e la segnalazione di operazioni sospette ma anche per l'applicazione di misure differenziate, semplificate o rafforzate, di adeguata identificazione e verifica della clientela in relazione rispettivamente a ipotesi di rischio minore o maggiore. Si tratta di un più esteso dovere da parte dei destinatari di *customer due diligence* da espletarsi per mezzo di più ampie informazioni e di un monitoraggio continuo sul rapporto con i clienti. Le nuove procedure richiedono ai soggetti obbligati l'esercizio di un certo grado di discrezionalità nella scelta dei mezzi e delle procedure che assicurino una adeguata conoscenza della clientela da parte di tutti i soggetti destinatari degli obblighi.

potrà essere resa nota solamente con un provvedimento motivato del magistrato;

- ◆ indici di anomalia: sono proposti dalla UIF ed emanati dalla Banca d'Italia (per i soggetti operanti in campo finanziario), dal Ministero di giustizia, sentiti gli Ordini professionali (per i professionisti) e dal Ministero dell'interno (per gli altri soggetti);
- l'impianto sanzionatorio è stato adeguato ai nuovi obblighi; tra le modifiche:
 - ◆ abolita la sanzione penale per l'omessa istituzione dell'archivio unico informatico (nuova sanzione pecuniaria amministrativa);
 - ◆ introdotta la responsabilità solidale dell'ente anche quando l'autore della violazione non è identificabile o perseguibile;
 - ◆ introdotta una sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione degli obblighi di formazione del personale o la mancata adozione di idonee procedure di controllo interno.
- È stato inoltre aggiunto il riciclaggio nel novero dei reati per i quali è prevista la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231).

2.3 La definizione di riciclaggio nel sistema di prevenzione

Con l'entrata in vigore del decreto 231/2007 è stata adottata, ai soli fini applicativi del decreto, una definizione di riciclaggio che recepisce quella contenuta nell'articolo 1, comma 2, della direttiva 2005/60/CE.

La definizione adottata, in linea con quanto previsto in materia dagli standard internazionali, è più ampia rispetto alla fattispecie delineata dal codice penale negli articoli 648 bis e 648 ter.⁹

Per il sistema penale il reato di riciclaggio non si applica a chi ha commesso il reato presupposto: l'uso e l'occultamento dei proventi criminosi da parte delle persone che hanno commesso il reato che ha generato tali proventi sono considerati come *post factum non punibile*

⁹ L'articolo 648 bis prevede il reato di riciclaggio compiuto da chi, fuori dei casi di concorso nel reato, sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad esse altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa. L'articolo 648 ter prevede il reato di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, compiuto da chi impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto

Tale impostazione non è stata condivisa dal Fondo monetario internazionale che, individuando un vuoto di tutela, ha rilevato l'opportunità di prevedere il cd. reato di autoriciclaggio.¹⁰

Anche se la raccomandazione del Fondo non ha ancora trovato un riconoscimento nel sistema penale italiano, il concetto di autoriciclaggio è adesso ricompreso nella definizione contenuta nell'articolo 2 del decreto 231/2007-

Occorre, tuttavia, sottolineare che la definizione di riciclaggio contenuta nell'articolo suddetto, così come la definizione di finanziamento del terrorismo,¹¹ valgono *“ai soli fini del presente decreto”*: lo scopo delle definizioni è, quindi, diretto all'individuazione dell'ambito applicativo degli obblighi posti dal decreto e delle misure preventive individuate dal provvedimento.

2.4 Le limitazioni all'uso del contante ed alla circolazione degli assegni

Il decreto legislativo 231/07 è intervenuto anche sulla disciplina riguardante l'utilizzo del contante e dei mezzi di pagamento al portatore confermando le misure restrittive previste dalla normativa e introducendo alcune novità.

Sulla base dell'esperienza e del fatto che l'utilizzo del denaro contante continua a rappresentare, in Italia, una quota elevata dei mezzi di pagamento, al fine di rendere maggiormente efficace il sistema preventivo è stata abbassata a 5.000 euro la soglia di liceità di utilizzo.

Le banche e Poste Italiane S.p.A. rilasciano carnet di assegni con apposta la clausola di non trasferibilità su ogni singolo modulo di assegno, salva la possibilità per il cliente di richiederne il rilascio in forma libera. In questi anni si sono verificati numerosi casi di circolazione impropria di assegni al portatore, spesso affiancati a forma di truffe e frodi. Le previste restrizioni all'uso di assegni liberi sono quindi poste innanzitutto a tutela del risparmiatore e, più in generale, a protezione dell'integrità del sistema finanziario. Alla stessa logica risponde l'innovazione che riguarda il trasferimento dei libretti di deposito al portatore. La norma prevede, infatti, la comunicazione, da parte del cedente, alla banca o a Poste italiane S.p.A. dei dati identificativi del cessionario e della data del trasferimento.

¹⁰ A sostegno della sua raccomandazione il Fondo ha sottolineato che altri paesi, con un sistema giuridico simile a quello italiano, stanno progressivamente introducendo il reato di autoriciclaggio. La Francia ha già deciso di inserire tale reato nel proprio ordinamento, ritenendo che il bene leso dal riciclaggio, identificato nell'integrità del sistema economico-finanziario legale, sia sempre diverso dal bene leso dal reato presupposto e che, pertanto le due condotte siano entrambe meritevoli di autonomo rilievo penale.

¹¹ Per tale definizione l'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 231/2007 rinvia alla definizione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 109/2007.

Tale soluzione, pur senza modificare la natura del documento in questione, consente un monitoraggio dei trasferimenti tra soggetti diversi ai fini della prevenzione del riciclaggio.

Infine sono state introdotte disposizioni più stringenti riguardo ai trasferimenti in contanti attraverso i *money transfer* limitati, dalla nuova normativa, a un massimo di 2.000 euro (5.000 se è prodotta la documentazione idonea ad attestare la congruità dell'operazione).

3. L'ANALISI DELLA SEGNALAZIONE DELLE OPERAZIONI SOSPETTE NEL 2007

I dati del 2007 confermano che vi è un trend crescente del numero delle segnalazioni di operazioni sospette effettuate dagli intermediari finanziari e dagli altri soggetti obbligati: l'UIC ha ricevuto complessivamente 12.503 segnalazioni, con un aumento del 21 per cento rispetto al 2006.

Questo incremento non sembra essere conseguenza dell'ampliamento dei soggetti obbligati, a seguito dell'entrata in vigore dei DD.MM. 141 e 143 e dei successivi provvedimenti dell'UIC contenenti le relative istruzioni applicative.¹² Le segnalazioni effettuate dai nuovi soggetti obbligati, sia operatori non finanziari sia professionisti, rappresentano, infatti, solo l'1,4 per cento del totale delle segnalazioni pervenute all'UIC. È invece verosimile che dipenda dalla crescente attenzione dimostrata dagli operatori bancari e finanziari al rischio di riciclaggio, anche in ragione di una più chiara coscienza dei danni che il fenomeno criminale può causare agli stessi intermediari. Gli istituti di credito si confermano come la categoria più attiva nel processo di collaborazione.

La maggior parte delle segnalazioni di operazione sospetta effettuate è riferibile a possibili fenomeni di riciclaggio, mentre è notevolmente minore il numero delle segnalazioni ascrivibili a presunte operazioni di finanziamento del terrorismo. Infatti su un totale di 12.503 segnalazioni, 12.169 riguardano attività di sospetto riciclaggio e solo 334 ipotesi di finanziamento del terrorismo.

¹² Si tratta dei decreti ministeriali 141 e 143 del 3 febbraio 2006, che hanno disciplinato gli obblighi antiriciclaggio dei professionisti, e degli operatori non finanziari e dei tre provvedimenti dell'UIC del 24 febbraio 2006, contenenti le istruzioni tecniche per la corretta applicazione degli adempimenti di identificazione della clientela, di registrazione e conservazione dei dati e delle informazioni nonché di segnalazione delle operazioni sospette. Tali provvedimenti hanno dato attuazione alle norme del decreto legislativo 56/2004 e resteranno in vigore, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti attuativi del decreto legislativo 231/2007.

3.1 I flussi delle segnalazioni degli intermediari finanziari

Oltre l'80 per cento delle segnalazioni degli intermediari proviene dagli intermediari bancari, con Poste Italiane s.p.a. che conferma il progressivo, costante, aumento delle segnalazioni effettuate. Le altre categorie di intermediari hanno, invece, mantenuto pressoché invariata, rispetto al 2006, la loro operatività segnaletica (tabella 1).

Tab. 1 - Ripartizione delle SOS per categoria di soggetti segnalanti (valori percentuali)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Banche	94,4	88,6	85,1	85,8	88,2	80	82,8	81,5
Società finanziarie (artt.106 e 107TUB)	3,4	3,5	7	9,6	6,3	13,5	8,9	7,5
Imprese ed enti assicurativi	0,9	2,9	3,7	2,3	2,2	1,8	1,6	2
Poste Italiane spa.	0,9	3,4	3,5	1,6	2,5	4,1	6,2	8,8
Altri	0,4	1,6	0,7	0,7	0,8	0,6	0,5	0,2
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100

Riguardo alla **distribuzione regionale** delle segnalazioni non si registrano variazioni sostanziali rispetto all'anno precedente: Lombardia, Lazio e Campania sono state le regioni italiane che hanno trasmesso all'UIC il maggior numero di segnalazioni, anche se il dato riferito a queste tre regioni risulta leggermente inferiore rispetto al 2006 (tabella 2).

Tab. 2 - Ripartizione delle SOS per regione di provenienza (valori percentuali)

	2006	2007
Abruzzo	1,3	1,7
Basilicata	0,4	0,4
Calabria	2,5	2
Campania	9,6	9,5
Emilia Romagna	6,3	6,4
Friuli Venezia Giulia	1,3	1,9
Lazio	16,9	15,6
Liguria	2	2,1
Lombardia	29,4	27,8
Marche	1,1	1,8
Molise	0,4	0,5
Piemonte	7,1	6,4
Puglia	3,9	3,9
Sardegna	0,6	1
Sicilia	3,8	4,1
Toscana	5,4	6,2
Trentino Alto Adige	0,9	0,8
Umbria	0,5	0,9
Valle d'Aosta	0	0,1
Veneto	6,6	6,9
TOTALE	100	100

(fonte UIC)

Quanto alla **tipologia** delle operazioni segnalate, il 42,7 per cento del numero di operazioni segnalate (e il 20,1 per cento dell'importo) riguarda i trasferimenti di denaro contante. Forse più rilevante è il dato sui bonifici, nazionali e esteri, che costituiscono il 42,7 per cento del valore e il 16,7 per cento del numero delle operazioni segnalate.

La tabella 3 contiene gli **importi dei flussi finanziari segnalati**.

L'attuale procedura di segnalazione consente al segnalante di indicare al massimo tre operazioni anomale e poiché queste non necessariamente esauriscono l'intera operatività anomala riferita al soggetto che l'ha posta in essere, il valore dei flussi finanziari evidenziati nella tabella deve considerarsi approssimato per difetto. Inoltre non sono compresi gli importi delle operazioni che, segnalate in quanto anomale, non sono eseguite dall'intermediario, né di quelle relative a possibili fenomeni di finanziamento del terrorismo. In questo caso, le operazioni poste all'attenzione dell'UIC non assumono particolari connotazioni oggettive, correlate a