

Di primaria importanza nella definizione dei principi cardine della lotta al riciclaggio è la Convenzione di Vienna delle Nazioni Unite contro il traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope del 1988 che ha rappresentato un punto di riferimento per le successive fonti internazionali.

Nel febbraio del 1990 il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), organismo istituito presso l'OCSE, di cui l'Italia è membro attivo, specializzato nel settore della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, riconosciuto quale fonte principale delle regolamentazioni in materia, elaborò 40 Raccomandazioni, fra le quali, per esigenze di sintesi, ricordiamo le principali:

- collaborazione fra gli Stati nella lotta al riciclaggio del denaro di provenienza illecita;
- abolizione dell'anonimato nelle transazioni finanziarie;
- identificazione dell'autore dell'operazione e registrazione della stessa in apposito Archivio informatizzato, conservando tali informazioni per almeno cinque anni;
- sviluppo di programmi contro il riciclaggio di capitali, che comprendono procedure e controlli interni nonché attività di aggiornamento continuo del personale.

A tali raccomandazioni, che definiscono gli standard di riferimento fondamentali si sono aggiunte, dal 2001, nove "Raccomandazioni speciali" per il contrasto del finanziamento del terrorismo.

Anche la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite 1373 (2001)¹, approvata a seguito dei tragici eventi del settembre 2001 (con la quale si afferma con certezza che la criminalità organizzata internazionale fa ricorso al riciclaggio per finanziare gli atti di terrorismo) si fonda sui predetti principi.

In particolare con la Raccomandazione speciale nona, messa a punto dal GAFI nell'ottobre del 2004, si chiede agli Stati membri di istituire misure per monitorare i

¹ La Risoluzione 1373 del 2001, che ha condannato gli attacchi dell'11 settembre 2001 fa appello agli Stati Membri affinché lavorino urgentemente insieme per evitare e sopprimere gli atti terroristici, anche attraverso una maggiore cooperazione e attraverso la piena implementazione delle rilevanti convenzioni internazionali relative al terrorismo, ha stabilito, tra l'altro, che gli Stati dovranno:

(a) prevenire e reprimere il finanziamento di atti terroristici;
(b) criminalizzare la fornitura o la raccolta volontaria, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, di fondi da parte dei loro cittadini o nei loro territori con l'intenzione di utilizzare i fondi, o sapendo che questi devono venire utilizzati, per realizzare atti terroristici;
(c) congelare senza indugio fondi e altri beni finanziari o risorse economiche di persone che commettono, o tentano di commettere, atti terroristici o partecipano a o facilitano la realizzazione di atti terroristici; di entità di proprietà di o controllate direttamente o indirettamente da tali persone; e da persone ed entità che agiscono a nome di, o agli ordini di tali persone ed entità, compresi i fondi derivati o generati dai beni immobiliari di proprietà di o controllati direttamente o indirettamente da tali persone e persone ed entità a loro collegate;
(d) proibire ai loro cittadini o a qualsiasi persona ed entità nel loro territorio di rendere disponibile qualsiasi fondo, bene finanziario o risorsa economica o altri servizi finanziari o altri servizi collegati, direttamente o indirettamente, a beneficio di persone che commettono, tentano di commettere, facilitano o partecipano all'esecuzione di atti terroristici, di entità di proprietà di o controllate, direttamente o indirettamente, da tali persone e di persone ed entità che agiscono a nome di o agli ordini di tali persone.

trasferimenti “cross-border” di contante ed altri strumenti al portatore, assegnando alle autorità competenti nazionali i poteri necessari a congelare e confiscare i fondi sospetti di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo.

La Raccomandazione nona, che si completa con la relativa Nota interpretativa, rappresenta un’ulteriore evoluzione del sistema di prevenzione e contrasto sia del riciclaggio che del terrorismo riconoscendo la necessità di un controllo alle frontiere dei trasferimenti di contanti al seguito.

La consapevolezza di tali fenomeni è stata suffragata da appositi studi che hanno dimostrato come lo sviluppo delle nuove tecnologie abbia determinato un ulteriore affinamento delle tecniche di money laundering², definite nelle fasi di “placement³”, “layering⁴” e di “integration⁵”.

Nonostante ciò, uno dei metodi più utilizzati per il riciclaggio del denaro contante rimane il trasporto transfrontaliero di denaro al seguito a mezzo di corrieri che utilizzano, ai fini dell’occultamento, le medesime tecniche utilizzate per il contrabbando di tabacchi lavorati esteri e per il traffico illecito di sostanze stupefacenti.

Le Raccomandazioni del GAFI, pur non avendo natura vincolante, costituiscono il termine di riferimento a cui si conformano gli altri organismi sia internazionali che nazionali e rappresentano il più importante strumento propulsivo in tema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Basti infatti pensare che alle Raccomandazioni del GAFI sono ispirate la Convenzione di Varsavia del 2005 e la terza Direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo 2005/60/CE.

² **riciclaggio di denaro** - azione di re-immettere profitti ottenuti con operazioni illecite o illegali all'interno del normale circuito monetario legale. E' immissione in un ciclo economico ordinario di un ricavo di provenienza delittuosa, con il preciso scopo di non far più risalire alla vicenda originariamente delittuosa di quel bene o moneta, mediante un numero mirato e numeroso di scambi economici atti a generare confusione o depistaggio.

³ **collocamento** - introduzione nel mercato dei proventi del reato presupposto con cui l'attività criminale ha determinato l'acquisizione di capitali e nel contestuale collocamento presso istituzioni ed intermediari finanziari attraverso una complessa serie di operazioni di deposito, cambio, trasferimento di denaro contante o con l'acquisto di beni o di strumenti finanziari; questa fase è anche nota come “immersion”, indispensabile alle organizzazioni criminali per liberarsi del denaro contante provento delle attività illecite.

⁴ **stratificazione** - fase che consiste nel “lavare” (heavy soap) i proventi illeciti e rimuovere ogni diretto collegamento tra i fondi riciclati e l'attività criminale tramite una serie di operazioni finanziarie volte a rendere estremamente difficoltosa la ricostruzione investigativa dei relativi flussi di denaro (paper trail). In tale fase i cosiddetti “laundrymen” fanno ampio ricorso a trasferimenti o riconversione in denaro contante, predisponendo più vie di flusso per ogni passaggio dei capitali illeciti, in modo da diversificare, anche quantitativamente, il rischio connesso a ciascuno di essi.

⁵ **integrazione** - fase in cui il denaro o gli altri beni vengono “reintegrati” nel circuito legale e resi nuovamente disponibili per l'impiego da parte dell'impresa criminale, essendone già state occultate la provenienza illecita e l'origine, anche geografica; i metodi attraverso cui si procede alla legittimazione sono apparentemente legali (case da gioco, acquisto di immobili o aziende, esercizio di attività commerciali e/o finanziarie, investimenti telematici attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari) sicché alquanto difficoltosi divengono l'individuazione e il riconoscimento delle operazioni di fatto “sporche” rispetto a quelle “pulite”; per queste ragioni tale fase è anche detta “spin dry” (centrifuga) o anche “repatriation”.

QUADRO NORMATIVO COMUNITARIO



Uno dei principali compiti della Comunità è quello di costituire uno spazio senza frontiere interne nel quale sia assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone dei servizi e dei capitali.

In tale contesto occorre, tra l'altro, adottare le opportune iniziative idonee ad evitare il sorgere di fenomeni patologici derivanti dall'introduzione nel territorio della comunità di denaro proveniente da attività criminali poste in essere in Paesi non Comunitari ovvero dall'uscita dallo spazio della Comunità di denaro di provenienza illecita.

Per questo motivo è intervenuta l'esigenza di adottare misure comunitarie che, senza produrre limitazioni ai principi di libera circolazione interna, rispondessero all'esigenza di realizzare un ambiente normativo armonizzato tra gli Stati membri, tutelando l'integrità dei sistemi economici dei Paesi membri ed evitando che le singole disposizioni nazionali, meno efficaci in relazione alla dimensione transnazionale del fenomeno, potessero essere facilmente eluse.

La disciplina comunitaria dettata a tal fine è oggi costituita dalla Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, che ha sostituito ed abrogato la direttiva 91/308/CE, modificata a sua volta dalla Direttiva 2001/97/CE e dal Regolamento (CE) n. 1889/2005 del 26 ottobre 2005, pubblicato sulla GUCE del 25 novembre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa.

Nelle scelte normative operate dalla Comunità Europea, che hanno recepito l'evoluzione dei principi internazionali, sono individuabili due linee di tendenza.

La prima — già presente nella 2ª direttiva antiriciclaggio (2001/97/CE) — estende a categorie professionali ed a operatori commerciali esposti al rischio di riciclaggio gli obblighi di partecipazione attiva al sistema di prevenzione e contrasto, in precedenza (direttiva 91/308/CEE) basato sulla collaborazione degli intermediari bancari e finanziari.

La seconda — introdotta dalla 3ª direttiva (2005/60/CE) — è largamente ispirata al principio della valutazione discrezionale del rischio e commisura a quest'ultimo la portata di alcuni obblighi in funzione antiriciclaggio definendo il livello delle misure di prevenzione e di contrasto, proponendo un'ampia definizione della condotta di riciclaggio e riordinando l'ambito degli enti e dei soggetti sottoposti alla sua applicazione.

La direttiva 2005/60/CE, che 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 nonché per mezzo di taluni tipi di professioni, si iscrive in un più ampio processo di revisione della disciplina antiriciclaggio e di estensione degli obblighi e dei controlli alle varie forme di finanziamento del terrorismo che riguarda, come si è visto, anche il GAFI ed il Consiglio d'Europa.

Con il Reg. (CE) n. 1889/2005, che ha come esplicita finalità l'integrazione delle disposizioni della direttiva 2005/60/CE, è stato introdotto un sistema di sorveglianza sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla Stessa, al fine di evitare il rischio che l'applicazione del citato meccanismo di prevenzione del riciclaggio potesse provocare l'aumento dei movimenti di denaro contante a fini illeciti.

Tale sistema di controllo prevede, tra l'altro:

- 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 Euro, 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;
- la specifica indicazione delle informazioni che la dichiarazione deve contenere;
- l'attribuzione alle autorità competenti a ricevere la dichiarazione (Agenzia delle Dogane per l'Italia) di poteri di controllo sulle persone fisiche, sui loro

bagagli e mezzi di trasporto, nonché del potere di trattenere il denaro contante mediante decisione amministrativa;

- la registrazione ed il trattamento delle informazioni e la messa a disposizione delle stesse alle autorità indicate nell'art. 22 della direttiva 2005/60/CE⁶;
- lo scambio delle informazioni tra le autorità nazionali competenti con quelle degli altri Stati membri e, a particolari condizioni, con la Commissione e con paesi terzi;
- la previsione di un adeguato sistema sanzionatorio per le violazioni dell'obbligo di dichiarazione;
- la possibilità di mantenere e/o adottare misure nazionali volte a controllare i movimenti di denaro contante all'interno della Comunità.

Di conseguenza, a decorrere dal 15 giugno 2007, data di entrata in vigore del Regolamento (CE) n. 1889/2005, 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 a 10.000 Euro⁷, è tenuta ad effettuare apposita dichiarazione, a pena dell'applicazione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive stabilite dai singoli Stati membri.

La novità è di indubbio rilievo atteso che a livello comunitario l'obbligo di dichiarazione è ritenuto uno strumento indispensabile per difendere la sicurezza e gli interessi finanziari degli Stati membri e della Comunità dalla minaccia del riciclaggio di denaro con provenienza illecita.

QUADRO NORMATIVO NAZIONALE



L'ordinamento nazionale, così come in precedenza delineato, già conteneva, prima dell'emanazione del d.lgs. n. 195/2008 un corpo normativo volto al controllo dei movimenti di denaro contante, ma solamente per finalità di monitoraggio fiscale in ottica antievasione.

Il mutato scenario internazionale e l'introduzione della normativa comunitaria (Reg. CE n. 1889/2005) hanno comportato la modifica/integrazione delle finalità perseguite dal predetto sistema di sorveglianza, ora volto a contrastare, in primis, ogni forma di immissione nel sistema economico e finanziario dell'Unione europea dei proventi di attività illecite, introducendo un obbligo di dichiarazione, mediante uno specifico form, ad ogni movimento di denaro in entrata nella Comunità e in uscita dalla stessa.

La stessa normativa comunitaria ha lasciato agli Stati membri la facoltà di prevedere/mantenere i controlli sul movimento intracomunitario del denaro contante, mediante l'obbligo di dichiarazione, con l'utilizzo di form stabiliti anche a livello nazionale, purché contenenti gli elementi minimi indicati nel form comunitario.

Il delineato sistema di sorveglianza coinvolge, quindi, non solo la platea degli operatori appartenenti al sistema bancario e finanziario, ma anche una vasta platea di operatori occasionali ed estranei al settore finanziario e, quindi, di ben più difficile individuazione nel novero, ad esempio, dei milioni di passeggeri internazionali che utilizzano gli scali aeroportuali nazionali.

In tal senso il d.lgs. n. 195/2008, anche attraverso l'introduzione di norme modificative, abrogative e di coordinamento delle preesistenti specifiche misure, ha consentito il perseguimento delle nuove finalità affidate al sistema di sorveglianza sui movimenti di denaro contante, richiedendo alle Amministrazioni pubbliche interessate l'invarianza finanziaria per l'adempimento degli obblighi previsti.

Il legislatore nazionale ha inteso prevedere l'obbligo della dichiarazione, conforme al modello allegato al d.lgs. n. 195/2008, in forma scritta o trasmessa telematicamente secondo le modalità e le specifiche previste dall'Agenzia, ma in ogni caso recata al seguito prima dell'attraversamento della frontiera nazionale.

In materia di controlli e potere di accertamento, inoltre, il predetto d.lgs. ha inteso semplificare tale attività, attribuendo tali facoltà solamente a due soggetti istituzionali (Agenzia delle Dogane e Guardia di Finanza) e delineando con rigore, anche al fine di evitare possibili sovrapposizioni, le rispettive competenze (art. 4), non mancando di richiamare il consolidato contesto normativo comunitario e nazionale.

Permangono le rispettive competenze in caso di verifiche e controlli con accesso presso i contribuenti, laddove vengano documentate violazioni alla vigente o alla previgente normativa, riferendosi, in tale ultimo caso, alla normativa sanzionatoria più favorevole.

La violazione del previsto obbligo di dichiarazione comporta l'applicazione del sequestro cautelare nella misura del 40% dell'importo che si è tentato di trasferire illecitamente, nel caso in cui non si voglia o non si possa accedere all'istituto dell'oblazione, con la previsione di un pagamento di una somma non inferiore a 300€ a titolo di sanzione amministrativa.

L'istituto dell'oblazione immediata ha rappresentato una rilevante innovazione, dal momento che ha introdotto una oggettiva semplificazione dei procedimenti sanzionatori, tenuto conto che il previgente dispositivo normativo (art. 30, DPR n. 148/1988) pur prevedendo la medesima facoltà di estinguere l'illecito, disponeva tuttavia un più ampio termine di 120 giorni dalla contestazione per la relativa definizione agevolata.

In base all'art. 7, infatti, il soggetto che ha omesso di presentare la dichiarazione ovvero ha presentato una dichiarazione inesatta o incompleta, può chiedere l'estinzione immediata dell'illecito previo il pagamento all'Organo accertatore di una somma pari al 5 % dell'eccedenza, e comunque non inferiore a 200 euro.

In caso di estinzione dell'illecito a mezzo di pagamento contestuale dell'oblazione predetta, non si procede al sequestro del 40% del contante eccedente la soglia.

L'oblazione può essere anche differita, laddove il soggetto verbalizzato effettui il pagamento entro dieci giorni dalla contestazione e dichiari nel relativo atto la facoltà di volersi avvalere di tale modalità.

In tal caso è previsto che si proceda al sequestro nella misura del 40% del denaro contante eccedente la soglia; la sua restituzione all'avente diritto avverrà solo su successiva disposizione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel termine di dieci giorni dal ricevimento della prova dell'avvenuto pagamento.

Con l'art. 7 c. 4 viene prevista l'emanazione delle istruzioni per la riscossione da adottarsi con apposito D.M. da emanarsi entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo in argomento. In attesa di tale provvedimento, è stato disposto che gli uffici riscuotano le somme dovute a titolo di oblazione immediata con l'emissione di apposita quietanza per il successivo versamento al competente capitolo di bilancio.

Su tale aspetto è stato istituito un tavolo tecnico presso il MEF, anche per l'implementazione di sistemi di pagamento che consentano la fluidità del processo sia per le Amministrazioni che per l'utenza.

L'accesso all'istituto dell'oblazione è negato sia nel caso in cui l'eccedenza superi la soglia di 250.000 euro, sia nel caso in cui la parte ne abbia beneficiato nei 365 giorni precedenti la contestazione.

Si riportano nel dettaglio le vigenti fonti normative in materia di controllo sui movimenti di denaro contante in entrata nello Stato ed in uscita dallo stesso, unitamente alla normativa collegata.

Norma di riferimento	Contenuto della norma
DPR n. 43/1973	Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale
artt. 19-20	Visite, ispezioni e controlli sui mezzi di trasporto e sui bagagli delle persone . Controllo doganale delle persone
L. 689/81	Modifiche al sistema penale
art. 18, comma 6	Potere di ordinanza-ingiunzione
D.L. n. 331/1993	Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE
art. 32, comma 6	Estensione dei poteri ex artt. 19 e 20 DPR n. 43/73 anche nei luoghi previsti dall'art. 20-bis DPR n. 43/73.
DPR n. 148/1988	Testo unico delle norme in materia valutaria
art. 23, commi 1 e 3	Criteri di determinazione delle sanzioni
art. 23-bis - art. 24 - art. 26 - art. 28, comma 1, lettera a)	Principio di legalità Prescrizione delle sanzioni Altri organi di accertamento delle violazioni valutarie
art. 29, commi 1,2,3 e 4	Obbligo di esibizione e sequestro amministrativo Atti di contestazione delle violazioni valutarie
DPR n. 109/2007	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
DPR n. 231/2007	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
Art. 5, comma 3, lettera b) - art. 9, commi 3 e 4	Obblighi di comunicazione al Comitato di sicurezza finanziaria Scambio di informazioni e collaborazione tra Autorità e Forze di Polizia.
D.L. n. 112/2008	Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria
	Disciplina relativa all'uso del contante e al trasferimento di titoli al portatore
D.lgs. 195/2008	Modifiche ed integrazioni alla normativa in materia valutaria in attuazione del Regolamento (CE) n.1889/2005

RUOLO ISTITUZIONALE DELL'AGENZIA

NEL SISTEMA DI SORVEGLIANZA DEI MOVIMENTI SUL DENARO CONTANTE

A seguito dell'entrata in vigore, dal 14/12/2008, del d.lgs. n. 195/2008, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale – n. 291 del 13/12/2008, le cui disposizioni hanno avuto efficacia a partire dal 1° gennaio 2009, è mutato il quadro normativo in materia di controllo sul denaro contante, così come delineato dall'art. 15 della legge delega n. 34/2008 (legge comunitaria 2007).

L' Agenzia è stata chiamata ad assicurare i seguenti presidi individuati quali principi e criteri direttivi dalla legge delega:

- la ricezione e la conservazione delle dichiarazioni valutarie la cui presentazione è obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 195/2008;
- adeguate forme di coordinamento e scambio di informazioni, tramite supporti informatici, con le altre Autorità nazionali competenti e con gli altri Stati membri, con i paesi terzi con i quali vigono accordi di mutua assistenza e con la Commissione;
- la semplificazione, la trasparenza, la celerità, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa.

In particolare, il decreto legislativo in argomento ha previsto un ruolo centrale dell'Agenzia, individuandola quale unica Autorità nazionale che:

- riceve telematicamente o su supporto cartaceo le dichiarazioni relative al trasporto di denaro contante (sia a seguito della persona che per il tramite di plico postale o mezzo equivalente) di importo pari o superiore a 10.000 euro, in entrata ed in uscita dal territorio nazionale;
- effettua i controlli previsti dall'art. 4 e adotta le misure previste dagli artt. 6 e 7 in caso di violazione all'obbligo di dichiarazione.
- riceve e registra i verbali di constatazione elevati dagli appartenenti alla Guardia di Finanza;
- assicura lo scambio delle informazioni con le altre Autorità competenti (Ministero dell'economia e delle finanze, Unità Informazione Finanziaria, Guardia di Finanza, Banca d'Italia);
- partecipa al gruppo di lavoro "cash control" istituito presso la Commissione/Taxud, composto da tutte le Amministrazioni doganali comunitarie.

Le attività di accertamento non hanno richiesto l'introduzione di nuovi poteri di verifica, atteso il consolidato quadro normativo esclusivo, comunitario e

nazionale, in materia di controllo doganale dei passeggeri (potere di visita, ispezione, controllo e perquisizione).

Tali attribuzioni delineano una funzione rilevante dell'Agenzia nell'ambito delle attività di controllo sul denaro contante in entrata ed in uscita dal territorio nazionale ed a tale scopo è stata individuata una specifica Struttura, l'Ufficio Metodologia e Controllo degli Scambi, incardinata nella Direzione Centrale Accertamenti e Controlli, per la gestione ed il trattamento dell'intera materia.

Nelle more della definizione di apposita convenzione con Poste Italiane S.p.A. e con gli altri fornitori di servizi postali per la trasmissione delle dichiarazioni in via telematica all'Agenzia, i predetti soggetti hanno inviato alla Struttura preposta le dichiarazioni ricevute, debitamente compilate e sottoscritte, unitamente a copia del documento di identità del dichiarante e di copia dei titoli ricevuti a mezzo plico postale o equivalente.

Successivamente l'ufficio competente predetto ha proceduto all'acquisizione, nel Sistema Informatico Doganale dell'Agenzia, denominato AIDA, delle dichiarazioni valutarie, curandone la conservazione.

Nello stesso tempo l'Agenzia ha adottato iniziative in tema di diffusione all'utenza delle informazioni afferenti gli obblighi introdotti dalla normativa recata dal d.lgs. n. 195/2008, sia al fine di garantire la qualità del servizio erogato sia in termini di miglioramento degli strumenti disponibili per il più agevole adempimento delle operazioni di dichiarazione.

Per tali finalità, è stato trasmesso a tutti gli Uffici il documento informativo approntato dalla Commissione Europea/TAXUD, unitamente al materiale reso disponibile dalla Commissione, già esposto in maniera visibile nei punti di entrata ed uscita dallo Stato, anche attraverso opportuni ingrandimenti che consentano la predisposizione di un'adeguata cartellonistica a colori.

Nei medesimi punti è stato altresì reso disponibile il modello di dichiarazione, presente, inoltre, nel sito web istituzionale dell'Agenzia ed immediatamente "scaricabile".

ASPETTI ORGANIZZATIVI E RISORSE IT

A seguito dell'emanazione del d.lgs. 19 novembre 2008, n. 195, l'Agenzia ha ridisegnato la propria organizzazione interna per la gestione dell'intera materia, individuando la Direzione Centrale Accertamenti e Controlli – Ufficio Metodologia e Controllo degli scambi (già Area Centrale Verifiche e Controlli Tributi Doganali e Accise - Laboratori Chimici - Ufficio metodologia e controllo degli scambi internazionali, comunitari e nazionali), quale Struttura preposta, dotata di casella mail dedicata: dogane.verifiche.scambi.valuta@agenziadogane.it

Tale struttura ha reso disponibili le risorse umane (n. 3 addetti) necessarie al trattamento dell'intera materia, nonché le relative risorse IT (hardware dedicato - banche dati dichiarazioni e violazioni) per la gestione dell'intero processo, anche attraverso la pianificazione di interventi per la completa automazione del trattamento dei dati e degli obblighi informativi connessi.

In particolare sono stati avviati progetti nell'ambito del Piano Tecnico d'Automazione dell'Agenzia con la previsione/attivazione/aggiornamento delle seguenti funzionalità applicative:

- **acquisizione telematica delle dichiarazioni** (in corso di attivazione per l'utenza – in corso di sperimentazione per Poste Italiane S.p.A.);
- **base dati delle dichiarazioni** (già attiva – previsione di aggiornamento dell'applicazione);
- **base dati delle violazioni all'obbligo di dichiarazione** (già attiva - previsione di aggiornamento dell'applicazione)
- **base dati delle oblazioni** (attivazione dal 16.04.2009 – previsione di aggiornamento);
- **automazione della procedura d'accertamento delle violazioni e delle attività connesse** (studio di fattibilità in corso);
- **scambio delle informazioni con le Amministrazioni interessate** (studio di fattibilità in corso);
- **realizzazione delle statistiche e funzionalità di estrazione dei dati in tempo reale** (studio di fattibilità in corso).

L'attività di trasmissione al MEF ed alla Guardia di Finanza dei verbali di contestazione elevati dagli Uffici dell'Agenzia o da questi ricevuti dai reparti della stessa Guardia di Finanza avviene, secondo specifici parametri, mediante supporto informatico predisposto dalla Struttura preposta.

PARTE SECONDA

ATTIVITA' DI INFORMAZIONE ALL'UTENZA



L'attivazione dei controlli derivanti dall'applicazione del d.lgs. n. 195/2008 è stata preceduta dalle opportune iniziative volte ad informare l'utenza circa gli obblighi previsti e le novità introdotte (ad esempio, oblazione con pagamento immediato). Tale comunicazione istituzionale, veicolata attraverso il sito web dell'Agenzia, oltre ad illustrare in sintesi ed in maniera chiara e precisa le novità introdotte dal legislatore nazionale nonché le finalità perseguite, ha immediatamente reso disponibile il modulo di dichiarazione predisposto in due lingue (italiano/inglese).

Sul sito web dell'Agenzia, inoltre, è stata successivamente resa disponibile una apposita brochure tematica, denominata "Viaggi e Valuta", contenente tutte le indicazioni indispensabili per i viaggiatori internazionali.

Parallelamente, in tutte le istruzioni impartite agli uffici territoriali è stata sottolineata la necessità di adottare idonei strumenti e misure di comunicazione sulle nuove modalità di dichiarazione nei pressi dei varchi e della linea di frontiera, rafforzando le medesime, ove necessario, sia al fine di garantire la qualità del servizio erogato sia in termini di miglioramento degli strumenti disponibili per il più agevole adempimento delle operazioni di dichiarazione.

A tale scopo, nel corso dell'anno sono stati resi disponibili tutti i documenti informativi redatti dalla Commissione UE – DG. Taxud e da questa resi diffusi in migliaia di esemplari, nonché resi reperibili sul proprio sito istituzionale⁸.

Anche l'adozione di strumenti normativi che hanno comportato implicazioni con il sistema di sorveglianza sul movimento del denaro contante sono stati oggetto di analisi da parte dell'Agenzia.

A tal proposito è stata predisposta e pubblicata sul sito web dell'Agenzia una nota informativa concernente l'emersione di attività detenute all'estero (scudo fiscale) mediante rimpatrio di denaro, attività finanziarie e beni patrimoniali a mezzo di trasporto al seguito.

Con tale nota l'utenza è stata informata che, a seguito dell'emanazione dell'art. 13-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 e successive modificazioni, recante norme circa l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero, nel caso in cui l'operazione di rimpatrio abbia ad oggetto il trasporto al seguito di denaro resta ferma l'applicazione di quanto previsto dal successivo art. 3 in materia di obbligo di dichiarazione qualora gli importi interessati dall'attività in esame siano pari o superiori a euro 10.000.

Non è mancata infine, una continua attività di informazione all'utenza che ha contattato la Struttura preposta dell'Agenzia, sia attraverso l'attivazione dell'URP telematico, sia attraverso il contatto telefonico con il personale designato che, puntualmente e con professionalità, ha risposto ai quesiti posti, nonché fornito riscontro ed assistenza (indicazione dell'Autorità competente per la fase istruttoria del procedimento di irrogazione delle sanzioni – iter della pratica e tempistica sulla restituzione delle somme sequestrate alla definizione dell'illecito amministrativo – ecc.) a seguito delle contestazioni derivanti dall'inosservanza dell'obbligo di dichiarazione.

⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/cash_controls/download_files/index_en.htm

ATTIVITA' DI PREVENZIONE

L'Agenzia, in coerenza con la regolamentazione comunitaria e le relative linee d'indirizzo, adotta, per lo svolgimento dei controlli doganali, una metodologia di carattere selettivo sugli oltre 11 milioni di operazioni (da e per paesi terzi, escludendo, quindi, le operazioni tra i 27 paesi comunitari), nonché sulle decine di milioni di viaggiatori internazionali, fondata sul sistema di analisi dei rischi.

I potenziali elementi di rischio sono definiti, a livello generale, con riferimento ad indicatori di rischio di tipo oggettivo, quali ad esempio, l'origine, la provenienza e la destinazione dei viaggiatori, e soggettivo quali, ad esempio, gli eventuali precedenti che riguardano i singoli soggetti, presenti nelle banche dati nazionali o segnalati ad esempio dall'Ufficio Antifrode dell'Unione Europea -OLAF-, da altre amministrazioni, dalle forze di polizia, ecc..

Tutti questi elementi vengono costantemente elaborati in connessione con l'andamento e le variazioni dei flussi di traffico, anch'essi oggetto di studio e monitoraggio.

Il sistema prevede che l'esito di ciascun controllo sia inserito, dal personale addetto, nel circuito informatico; in tal modo è possibile effettuare i cambiamenti necessari per tenere costantemente aggiornato il complesso sistema di analisi.

Si completa così un processo circolare, basato essenzialmente sull'acquisizione permanente di informazioni qualificate a livello nazionale, comunitario ed internazionale, sull'analisi e valutazione costante di tali informazioni e, infine, sul monitoraggio continuo delle operazioni e dei risultati dei controlli.

Sulla base dell'analisi dell'esito dei controlli e delle statistiche relative al loro andamento è, quindi, effettuata la "taratura dinamica del sistema", ossia la valutazione dell'efficacia dei singoli profili di rischio, con l'eventuale aggiornamento, variazione o rimodulazione degli stessi e la revisione generale del processo di gestione dei rischi.

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 195/2008, il sistema sopra descritto tende, in sostanza, a selezionare i controlli sulle merci e sui viaggiatori in relazione al maggiore o minore rischio di tali flussi.

Oltre ai flussi relativi a origine/destinazione da/per Paesi terzi, l'attività di prevenzione è stata indirizzata al rafforzamento dei controlli sui movimenti all'interno dell'Unione Europea (evidenziando, ad esempio, flussi di viaggiatori con compagnie low cost da e per la Germania, derivanti da attività di acquisto di autoveicoli), nonché quelli relativi a Paesi terzi che godono di un particolare status in forza di convenzioni internazionali.

In particolare, relativamente alla Repubblica di San Marino – anche a seguito di precisazioni da parte della competente Autorità valutaria che ha chiarito l'applicazione della normativa comunitaria – sin dal 2008 è stata resa possibile la presentazione delle dichiarazioni relative al trasferimento di denaro contante, utilizzando gli Uffici doganali individuati dalla Decisione n.2/2000 (Comitato di cooperazione CE – SAN MARINO) che insistono nell'immediata vicinanza del territorio della predetta Repubblica:

Rimini, Forlì-Cesena, Bologna – Sezione Operativa Territoriale Aeroporto "Guglielmo Marconi", Ravenna.

Inoltre l'attività di prevenzione si è ulteriormente rafforzata a seguito della sottoscrizione il 31.03.2009 dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino in materia di cooperazione economica, ove sono state regolate le forme di collaborazione in materia finanziaria per l'adozione di coerenti misure antiriciclaggio, nel rispetto del Reg. CE n. 1889/2005.

L'accordo è stato preceduto da numerose riunioni preparatorie e sessioni della Commissione mista Italia/San Marino, a cui l'Agenzia ha preso parte, formulando le proprie osservazioni per l'adozione di uno schema di accordo che rispondesse pienamente alla necessità di attivare il sistema di sorveglianza sui movimenti di denaro contante.

Grazie a tali operazioni sono "emersi" flussi di denaro contante sino a quel momento sconosciuti e, nello stesso tempo, sono stati attivati gli uffici locali per concordare con i reparti della Guardia di Finanza modalità operative per l'eventuale svolgimento di controlli mirati congiunti nel territorio di competenza ai sensi dell'art.32, comma 6, D.L. 331/93, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 427/93.