

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

Doc. LIV  
n. 2

## RELAZIONE

**SULL'APPLICAZIONE DELLE NORME RELATIVE ALL'OBBLIGO DI REGISTRAZIONE DELLE TRANSAZIONI NELL'ARCHIVIO INFORMATICO PER LIMITARE L'USO DEL CONTANTE E DEI TITOLI AL PORTATORE NELLE TRANSAZIONI E PREVENIRE L'UTILIZZAZIONE DEL SISTEMA FINANZIARIO A SCOPO DI RICICLAGGIO**

**(Anno 2006)**

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

*Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze*

**(PADOA SCHIOPPA)**

---

Comunicata alla Presidenza il 7 settembre 2007

---

PAGINA BIANCA

**INDICE**

1. Introduzione .....	Pag. 3
2. Il sistema italiano antiriciclaggio e le prospettive di riforma .....	» 9
2.1. La disciplina penale: gli articoli 648- <i>bis</i> e 648- <i>ter</i> codice penale .....	» 9
2.2. Le misure di prevenzione del riciclaggio .....	» 9
2.2.1. La legge antiriciclaggio .....	» 9
2.2.2. L'estensione soggettiva degli obblighi antiriciclaggio .....	» 10
2.2.3. I regolamenti di attuazione del decreto legislativo n. 56 del 2004 .....	» 11
2.3. La terza direttiva antiriciclaggio .....	» 13
2.3.1. L'impatto sul sistema italiano .....	» 14
2.3.2. La legge comunitaria 2005 e i provvedimenti di attuazione .....	» 14
3. Il sistema di vigilanza e di controllo .....	» 16
3.1. Gli obblighi di identificazione e registrazione ...	» 16
3.2. Le responsabilità di vigilanza .....	» 19
3.3. Gli interventi ispettivi .....	» 20
3.4. L'attività di vigilanza sugli intermediari abilitati ...	» 21
3.5. Esiti delle verifiche da parte degli Organi di vigilanza .....	» 22
3.6. L'attività ispettiva sugli intermediari non abilitati da parte della Guardia di finanza .....	» 23
3.7. Considerazioni sull'attività di vigilanza .....	» 26
3.8. Evoluzione normativa del sistema di vigilanza e controllo .....	» 26
4. Le segnalazioni di operazione sospetta .....	» 27
4.1. L'articolo 3 della legge antiriciclaggio .....	» 27
4.1.1. La disciplina per gli intermediari finanziari .	» 27
4.1.2. La disciplina per i liberi professionisti .....	» 29

4.2. L'analisi delle segnalazioni di operazione sospetta .	Pag.	30
4.2.1. I flussi delle segnalazioni .....	»	30
4.2.2. Gli intermediari finanziari segnalanti .....	»	30
4.2.3. La distribuzione regionale delle segnalazioni .....	»	31
4.2.4. La tipologia delle operazioni segnalate ....	»	32
4.3. Il ruolo dell'Ufficio italiano dei cambi .....	»	33
4.4. L'attività investigativa: la DIA e il NSPV .....	»	34
4.5. Il risultato dell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette .....	»	34
4.6. Le segnalazioni dei nuovi soggetti obbligati, ai sensi del decreto legislativo n. 56 del 2004 .....	»	36
4.7. Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo .....	»	37
4.8. L'analisi dei dati finanziari aggregati .....	»	38
5. Il sistema sanzionatorio antiriciclaggio .....	»	39
5.1. Le sanzioni amministrative .....	»	39
5.2. Le sanzioni penali .....	»	40
5.3. Il recepimento della terza direttiva e le prospettive di modificazione dell'impianto sanzionatorio .	»	41
6. Le misure di prevenzione del finanziamento del terrorismo .....	»	43
6.1. La disciplina in materia di lotta al finanziamento del terrorismo .....	»	43
6.2. Il meccanismo delle designazioni .....	»	44
6.3. I congelamenti .....	»	46
6.4. Le sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento .....	»	47
6.5. Il congelamento dei beni non finanziari .....	»	48
Appendice		
A. La normativa sui controlli del denaro in entrata e in uscita dalle frontiere esterne della comunità europea .	»	53
B. Attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo in ambito europeo e internazionale .....	»	55

## 1. INTRODUZIONE

Il denaro derivante da attività illecite, rimesso in circolazione con sofisticate tecniche di riciclaggio, assicura profitti enormi al crimine organizzato. Per riciclare il denaro, la criminalità utilizza tecniche e strumenti diversi e, senza trovare barriere nei confini nazionali, si serve di intermediari e società di comodo, in paesi con legislazione permissiva, per meglio occultare le origini criminali del denaro.

Organismi internazionali e nazionali sono impegnati in un'azione coordinata contro il riciclaggio di denaro di provenienza illecita, attraverso un affinamento delle tecniche di prevenzione e di contrasto e ripetuti miglioramenti dei sistemi normativi, di controllo e sanzionatori.

Non disponiamo di una stima delle dimensioni del riciclaggio in Italia, né vi sono stime affidabili a livello internazionale. Collegato – per definizione – al giro di affari della criminalità, l'ammontare di denaro che è riciclato ogni anno sfugge ai migliori tentativi di stima degli studiosi.<sup>1</sup>

Più recentemente l'azione di prevenzione è stata ampliata alla lotta al finanziamento del terrorismo. Dopo i tragici eventi del settembre 2001 è divenuta evidente la necessità di proteggere il sistema finanziario per evitare che sia utilizzato per sostenere il terrorismo. L'obiettivo è di intercettare non solo i flussi finanziari di origine criminale ma anche i flussi, spesso di origine lecita e di piccola dimensione, che potrebbero essere destinati a finanziare il terrorismo.

La distinzione non è irrilevante: se nel riciclaggio l'origine delle disponibilità monetarie è illecita e il passaggio avviene da circuiti illegali a quello legale, nel finanziamento del terrorismo può accadere che la provenienza dei flussi finanziari sia lecita, rendendo più complesso il lavoro per individuarne la destinazione illegale.

Un contributo fondamentale all'adozione di normative e di pratiche per la prevenzione e il contrasto dei due suddetti fenomeni è fornito dalle raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI).<sup>2</sup> Gli standard del GAFI non hanno forza legale immediata a livello nazionale. Sono tuttavia vincolanti per gli stati membri, che ne riconoscono il valore e sono

---

<sup>1</sup> Nel 1996 il Direttore generale del Fondo monetario internazionale aveva dichiarato che una stima ragionevole del denaro riciclato complessivamente nel mondo poteva essere collocata tra il due e il cinque per cento del prodotto nazionale lordo mondiale. Riportata a oggi tale stima significherebbe una cifra compresa tra 450 e 1.100 miliardi di euro. Nel 2006 stime sono state tentate da Schneider e Windischbauer e da Chong e Lopez de Silanes. Argentieri, Bagella e Busato hanno lavorato su una stima per l'Italia.

<sup>2</sup> Il GAFI è stato costituito nel 1989, su iniziativa dei ministri finanziari del Gruppo dei sette, con lo scopo di coordinare l'attività di contrasto del riciclaggio fra i paesi membri. Suoi compiti sono l'analisi del fenomeno del riciclaggio, la redazione e l'aggiornamento di apposite raccomandazioni per combatterlo, 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.

impegnati a recepirli nella normativa nazionale. Per poter contrastare con successo fenomeni criminali che non conoscono barriere nazionali, la difesa più efficace è quella di rendere omogenee le normative dei singoli paesi e coordinarne l'azione di prevenzione. Da questo punto di vista gli standard esercitano una straordinaria azione di indirizzo sui paesi membri, e più in generale sulla comunità internazionale.<sup>3</sup>

A livello europeo le raccomandazioni del GAFI hanno trovato una iniziale applicazione con la direttiva 91/308/CEE, che ha fissato i primi obblighi di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e di segnalazione delle operazioni sospette. La direttiva è uno strumento di I pilastro – mercato interno – destinato a proteggere il sistema finanziario ed evitare che sia utilizzato a fini di riciclaggio.

Con la successiva direttiva 2001/97/CE, recante modifiche della direttiva 91/308/CEE, è stata disposta l'estensione degli obblighi antiriciclaggio ad alcune attività non finanziarie (esercizio di case d'asta, gestione di case da gioco, commercio di oro ecc.) e professionali (notai, avvocati, revisori, altri liberi professionisti ecc.). Si è ritenuto che tali attività, pur non essendo parte del sistema finanziario, possano tuttavia essere utilizzate dalla criminalità come mezzi di accesso al sistema finanziario.

Infine la terza direttiva, 2005/60/CE, che abroga e sostituisce le precedenti direttive riassumendone i contenuti, recepisce le raccomandazioni del GAFI, così come riviste nel 2003, per tener conto dei più recenti sviluppi nella lotta al riciclaggio ed estende l'azione alla lotta al finanziamento del terrorismo.

Occorre inoltre ricordare il regolamento (CE) 1889/2005, entrato in vigore il 15 giugno 2007, che ha introdotto l'obbligo di dichiarare il contante – oltre la soglia di 10.000 euro - in entrata o in uscita dalla frontiera esterna dell'Unione europea. Il regolamento assicura che in ogni paese dell'Unione vi sia un livello adeguato di sorveglianza sui movimenti transfrontalieri di denaro contante.

Una valutazione del sistema italiano vigente in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo è stata fatta nel 2005 dal Fondo monetario internazionale (FMI). Il rapporto finale evidenzia i punti di forza e le aree di possibile miglioramento del sistema di prevenzione del riciclaggio del nostro paese.

Quanto ai primi, il rapporto sottolinea, in particolare:

- l'elevato grado di trasparenza del sistema finanziario italiano, grazie alle misure di identificazione della clientela e di archiviazione dei dati che consentono di tracciare, anche a distanza di tempo, le transazioni finanziarie;

<sup>3</sup> 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

- la piena collaborazione degli operatori finanziari, che inviano tra le cinquemila e le seimila segnalazioni di operazioni sospette ogni anno (per un totale di oltre 57.000 nel periodo 1997-2006);
- i risultati positivi raggiunti dalle forze di polizia e dall'autorità giudiziaria, con circa seicento procedimenti penali per riciclaggio ogni anno. È inoltre di tutto rilievo il valore dei beni provenienti da attività criminali confiscati nei procedimenti penali.

Quanto ai possibili interventi migliorativi, il rapporto mette in luce:

- l'esiguo numero di condanne per riciclaggio, non coerente con la notevole attività investigativa. Il FMI ha suggerito di introdurre anche nell'ordinamento italiano il c.d. reato di auto-riciclaggio, ossia la possibilità di incriminare per riciclaggio anche l'autore del reato dal quale provengono i proventi illeciti (cd. reato presupposto). Tale possibilità è esclusa dall'attuale formulazione dell'articolo 648-bis c.p. ("Fuori dei casi di concorso nel reato...");
- la necessità di adottare le nuove misure di verifica della clientela previste dagli standard internazionali del GAFI del 2003, di rafforzare l'attività di analisi delle operazioni sospette e l'attività di vigilanza da parte delle autorità competenti, di rendere più efficace il sistema sanzionatorio.

Le raccomandazioni del GAFI e del FMI – ad eccezione della previsione del reato di autoriciclaggio – hanno trovato pieno riconoscimento nella legge comunitaria 2005, che ha delegato il Governo a recepire la terza direttiva antiriciclaggio dell'Unione europea.

\* \* \*

La presente relazione è predisposta annualmente dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge antiriciclaggio ed è presentata alle competenti Commissioni parlamentari. La relazione riguarda specificatamente l'obbligo di registrazione delle transazioni nell'archivio unico informatico e si avvale dei dati e delle informazioni predisposte dalle autorità competenti in materia: l'Ufficio italiano dei cambi, la Banca d'Italia, la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), l'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private (Isvap), il Ministero dello sviluppo economico e la Guardia di finanza.

Si è ritenuto tuttavia opportuno ampliare il contenuto della relazione per fornire al Parlamento un'analisi più completa dell'azione di prevenzione contro il riciclaggio. Così, accanto ai capitoli riguardanti l'obbligo di registrazione e di segnalazione delle operazioni sospette (capitoli 3 e 4), sono stati aggiunti:

- un capitolo sull’evoluzione della normativa contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, per fornire una guida di lettura, dato il susseguirsi di numerose modifiche normative dettate, in buona parte, dalla necessità di adeguarsi agli standard internazionali in continua evoluzione (capitolo 2);
- un capitolo sui profili sanzionatori (capitolo 5);
- un capitolo sull’azione contro il finanziamento del terrorismo, avviata dopo i fatti dell’11 settembre 2001, che utilizza strumenti e organismi vicini a quelli di lotta al riciclaggio (capitolo 6).

## 2 IL SISTEMA ITALIANO ANTIRICICLAGGIO E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA

### 2.1 La disciplina penale: gli articoli 648-bis e 648-ter c.p.

Il riciclaggio del denaro proveniente da reato è finalizzato a reimmettere lo stesso denaro nell'economia legale, al fine di dissimularne o occultarne l'origine illecita. È caratterizzato da un legame di accessorietà con il reato definito presupposto, dal quale originano i proventi illeciti. Il legislatore italiano ha configurato il riciclaggio come reato<sup>4</sup> e ha previsto misure cautelative e repressive di sequestro e confisca.

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 (c.d. autoriciclaggio) sono considerati come post-factum non punibile, ai sensi dell'articolo 81, comma 2 c.p.

Il Fondo monetario internazionale, nel corso della valutazione condotta nel 2005, ha peraltro raccomandato di punire il riciclaggio anche quando commesso dall'autore del reato presupposto, sostenendo che il riciclaggio è un fenomeno grave e non deve essere considerato come una mera continuazione del reato presupposto. 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.

Di recente la Francia ha deciso di inserire il reato di autoriciclaggio nel proprio ordinamento, ritenendo che il bene leso dal reato di 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.

### 2.2 Le misure di prevenzione del riciclaggio.

#### 2.2.1 La legge antiriciclaggio.

Con la legge 5 luglio 1991, n. 197 (di seguito legge antiriciclaggio) l'ordinamento italiano ha avuto la prima normativa completa per la prevenzione del fenomeno. La legge

---

<sup>4</sup> Ai sensi dell'articolo 648-bis c.p. commette il reato di riciclaggio chiunque, fuori dai casi di concorso nel reato, "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione a essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa". È prevista la reclusione da quattro a dodici anni, nonché la multa da 1.032 a 15.493 euro. Inoltre, è stata riconosciuta natura di reato anche all'impiego in attività economiche o finanziarie di denaro, beni od altre utilità provenienti da delitto (articolo 648-ter c.p.). Ratio dell'estensione della fattispecie penale da ultimo ricordata, l'esigenza di superare le difficoltà probatorie connesse alla necessità di verificare il compimento degli specifici reati presupposti di cui alla vecchia formulazione dell'articolo 648-bis c.p. (rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione, delitti relativi alla produzione e al traffico di stupefacenti).

antiriciclaggio ha recepito i principi stabiliti dalla prima direttiva comunitaria e ha introdotto ulteriori norme allora assai avanzate. Tra le principali misure introdotte è utile ricordare:

- la limitazione dell'uso del denaro contante e dei titoli al portatore nelle transazioni di importo superiore a venti milioni di lire (successivamente 12.500 euro) effettuate a qualsiasi titolo tra soggetti diversi;
- la limitazione della circolazione degli altri mezzi di pagamento, con l'imposizione dell'obbligo di indicare, sugli assegni e sui vaglia di importo eccedente 12.500 euro, il nominativo o la ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità;
- il monitoraggio del sistema finanziario con la collaborazione degli intermediari (enti creditizi e finanziari), obbligati a identificare la clientela, registrarne i dati e segnalare alle competenti autorità le operazioni effettuate, qualora si sospetti che il denaro, i beni o le utilità che ne costituiscono l'oggetto possano provenire dai delitti previsti dagli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale.

La valorizzazione del ruolo degli intermediari nella lotta al riciclaggio ha portato a un riordino degli intermediari esercenti attività finanziaria che non erano stati mai sottoposti a regolamentazione. La legge antiriciclaggio ha introdotto il principio di riserva dell'attività finanziaria a intermediari censiti in appositi elenchi, il principio di esclusività finanziaria dell'oggetto sociale, la forma societaria, limiti di capitale minimo e requisiti di onorabilità e professionalità di soci e esponenti aziendali. Tali interventi sono stati poi trasfusi nel Titolo V del TUB.

Le misure di prevenzione sono state in seguito rinforzate con il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, che ha affidato all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) il compito di ricevere direttamente dagli intermediari le segnalazioni di operazione sospetta, di approfondirne i profili finanziari e di trasmetterle, così arricchite, agli organi investigativi (Guardia di finanza e Direzione investigativa antimafia). Con il medesimo provvedimento è stata ampliata e resa più efficace la tutela del soggetto che effettua la segnalazione.

#### 2.2.2 L'estensione soggettiva degli obblighi antiriciclaggio.

Con il successivo decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374 gli obblighi antiriciclaggio sono stati estesi a soggetti che svolgono determinate attività non finanziarie, ritenute particolarmente suscettibili di utilizzazione ai fini di riciclaggio o comunque esposte a infiltrazioni della criminalità organizzata: il recupero di crediti, l'esercizio di case d'asta, la gestione di case da gioco, il trasporto di valori, la mediazione creditizia, ecc.

Infine il decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, di recepimento della seconda direttiva antiriciclaggio (direttiva 2001/97/CE), ha ulteriormente ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina riunendo in un'unica cornice normativa tutti i destinatari degli obblighi antiriciclaggio (articolo 2 del citato decreto legislativo):

- per quanto concerne gli intermediari finanziari sono stati aggiornati i destinatari della disciplina, includendo, tra gli altri, gli istituti di moneta elettronica, le SICAV, le SGR e molti altri intermediari specificamente elencati<sup>5</sup>;
- al di fuori del campo finanziario gli obblighi sono stati estesi ad alcune professioni giuridico-contabili, tra le quali:
  - a) i professionisti iscritti nell'albo dei ragionieri e dei periti commerciali, nel registro dei revisori contabili, nell'albo dei dottori commercialisti e nell'albo dei consulenti del lavoro – articolo 2, comma 1, lettera s)<sup>6</sup>;
  - b) i notai e gli avvocati per i quali, tuttavia, gli obblighi si applicano solo in relazione alle attività di assistenza societaria, finanziaria e immobiliare da loro svolte - articolo 2, comma 1, lettera t).

Per i liberi professionisti è prevista l'esclusione dall'obbligo di segnalare le operazioni sospette in relazione ad attività di consulenza e patrocinio connesse a procedimenti giudiziari.

### 2.2.3 I regolamenti di attuazione del decreto legislativo 56/2004.

La nuova disciplina, introdotta con il decreto legislativo 56/2004, ha avuto piena applicazione, per quanto concerne gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette con l'entrata in vigore, il 22 aprile 2006, dei regolamenti di attuazione per gli intermediari finanziari, gli operatori non finanziari, i professionisti.<sup>7</sup> La necessità di una disciplina che potesse definire in dettaglio gli obblighi antiriciclaggio ha consigliato di rimettere

<sup>5</sup> Sono stati riuniti tutti i destinatari degli obblighi prima frammentariamente indicati dall'articolo 13 del decreto legge n. 625/1979 nonché dall'articolo 1 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374.

<sup>6</sup> La legge comunitaria 2005 (legge 26 gennaio 2006, n. 29) ha modificato l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 56/2004, estendendo gli obblighi antiriciclaggio anche a quei soggetti che svolgono attività analoghe pur non essendo iscritti in albi professionali -articolo 2, comma 1, lettera s bis) -. Si tratta di coloro che rendono "servizi forniti da revisori contabili, periti, consulenti e altri soggetti che svolgono attività in materia di amministrazione, contabilità e tributi".

<sup>7</sup> Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze numero 141, 142 e 143 del 3 febbraio 2006. Contemporaneamente sono state pubblicate le relative istruzioni operative predisposte dall'UIC. Al riguardo preme qui chiarire che tutti gli altri obblighi antiriciclaggio sono operativi dal 14 marzo 2004 (data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 56/2004). Si ricordano in particolare gli obblighi di comunicazione al MEF delle violazioni relative alla limitazione dell'uso del contante e della circolazione degli altri mezzi di pagamento, nonché gli obblighi di istituzione di misure di controllo interno e di formazione di dipendenti e collaboratori.

alla normativa secondaria la specifica regolamentazione degli adempimenti stabiliti con il decreto legislativo 56/2004.

In virtù del primo rinvio, contenuto nell'articolo 3, comma 2 del citato decreto legislativo, i tre provvedimenti di attuazione recano la disciplina del contenuto e delle modalità di esecuzione degli obblighi di identificazione, registrazione e conservazione dei dati acquisiti, previsti dall'articolo 2, comma 1 della legge antiriciclaggio. Si tratta di adempimenti che rispondono all'obiettivo di monitorare le transazioni finanziarie di un certo importo, al fine di facilitare le indagini delle autorità competenti su movimentazioni di fondi di origine sospetta. In particolare, con l'obbligo di identificazione del cliente si intende impedire che, grazie all'anonimato, si possano impunemente "ripulire" i proventi di attività illecite; inoltre, la predisposizione di un archivio in cui far confluire e conservare i dati acquisiti, fornisce alle autorità competenti le informazioni necessarie all'attività investigativa e repressiva.

L'adozione di tre distinti regolamenti, uno per gli intermediari finanziari, uno per gli operatori non finanziari (di cui al decreto legislativo 374/1999) e uno per i professionisti iscritti agli albi, risponde alla necessità di una normativa secondaria adeguata alle peculiarità e alle eterogenee caratteristiche dei destinatari interessati. Per gli operatori non finanziari<sup>8</sup> e per i professionisti si tratta della prima normativa secondaria sull'argomento; gli intermediari finanziari, al contrario, sono interessati da disposizioni regolamentari fin dal 1991, anno in cui fu adottata la legge antiriciclaggio.

Un secondo rinvio, contenuto nell'articolo 8, comma 4 dello stesso decreto concerne l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio da segnalare all'UIC e riguarda i soli professionisti iscritti agli albi come individuati all'articolo 2, comma 1, lettere s) e t)<sup>9</sup>. L'attività svolta dalle professioni ha richiesto un adattamento delle istruzioni operative, originariamente pensate per indirizzare gli adempimenti di banche e altri intermediari finanziari. Pertanto, con il regolamento relativo ai professionisti (decreto 141/2006) si è potenziato il sistema di prevenzione del fenomeno, estendendo anche a soggetti prima esonerati il compito di valutare se gli elementi conoscitivi a disposizione denotino anomalie tali da far sospettare della liceità dell'operazione.

Un ulteriore intervento normativo, contenuto nella legge comunitaria per il 2005 (legge 25 gennaio 2006, n. 29), ha esteso gli adempimenti già previsti dal decreto legislativo 56/2004 ai professionisti non iscritti agli albi riconosciuti dall'ordinamento, ma che svolgono i medesimi

---

<sup>8</sup>I provvedimenti attuativi delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 374 /1999 non erano stati mai emanati.

<sup>9</sup>Ne deriva che gli obblighi di segnalazione, per le altre due categorie, hanno continuato a essere disciplinati dalla normativa dettata dall'articolo 3 della legge antiriciclaggio e dai relativi provvedimenti attuativi, tra i quali assume particolare rilievo il Decalogo predisposto dalla Banca d'Italia.

servizi dei professionisti già soggetti agli obblighi antiriciclaggio. A livello di normativa secondaria è stato emanato il decreto ministeriale 25 maggio 2007, n. 60, modificativo del decreto 141/2006.<sup>10</sup>

### 2.3 La terza direttiva antiriciclaggio.

La direttiva 2005/60/CE (terza direttiva antiriciclaggio) abroga e sostituisce le precedenti e detta una disciplina organica e completa della materia, estendendola alla prevenzione del finanziamento del terrorismo e recependo le raccomandazioni del GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di denaro), riviste nel 2003 alla luce dei più recenti sviluppi nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La direttiva nasce dalla valutazione che il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo rappresentano un rischio crescente per il sistema finanziario e la società civile e richiedono una risposta coordinata degli Stati membri, finalizzata all'adozione di provvedimenti attuativi che contengano misure idonee, condivise e tali da salvaguardare la stabilità del sistema finanziario e del mercato unico.

Le principali novità della direttiva riguardano:

- l'estensione dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio alle attività che prevedono transazioni in denaro contante per importi uguali o superiori a quindicimila euro (*large cash payments*). Tali soggetti saranno tenuti a identificare la clientela e ad applicare le altre misure di adeguata verifica del cliente (*customer due diligence*);
- l'obbligo di identificare, oltre al cliente, anche il beneficiario finale (*beneficial owner*) dell'operazione;
- la graduazione delle misure di *customer due diligence* nei rapporti con la clientela in base al rischio di riciclaggio: dove questo è più elevato è richiesta una verifica rafforzata; quando il rischio è minore si applicheranno invece forme semplificate;
- gli obblighi di assicurare maggiore protezione dei soggetti che effettuano le segnalazioni di operazioni sospette e una più elevata riservatezza sull'identità dei soggetti segnalati;
- l'obbligo di estendere le sanzioni anche alle persone giuridiche. Tali sanzioni dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive;

<sup>10</sup> Il profilo di maggior rilievo del citato DM riguarda, come si è detto innanzi, l'estensione degli obblighi antiriciclaggio "ad ogni altro soggetto che rende i servizi forniti da revisori contabili, periti, consulenti e altri soggetti che svolgono in maniera professionale attività in materia di contabilità e tributi". Altri punti qualificanti sono:

- in ottemperanza alla legge comunitaria 2005, l'applicabilità della disciplina recante regole per la segnalazione di operazioni sospette alle società di revisione iscritte nell'albo speciale in precedenza soggette solo agli obblighi di identificazione e registrazione;
- l'esclusione degli obblighi di identificazione e registrazione per le attività di redazione e di trasmissione delle dichiarazioni derivanti da obblighi fiscali.

- l'introduzione della procedura di comitatologia, ovvero la creazione di un apposito Comitato composto dagli Stati membri e l'attribuzione alla Commissione del potere di adottare alcune misure necessarie per tenere conto degli sviluppi tecnici della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo per assicurare l'uniforme applicazione della direttiva.

### 2.3.1 L'impatto sul sistema italiano.

L'approccio generale basato sul rischio, una delle principali novità della direttiva, avrà un impatto significativo sul sistema di prevenzione dei fenomeni del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, poiché gli obblighi di adeguata verifica della clientela potranno essere graduati in base al rischio e i soggetti obbligati dovranno dotarsi di sistemi di gestione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, legato al tipo di cliente, prodotto o transazione. L'elemento rischio dovrà quindi essere preso in considerazione non solo per l'individuazione e la segnalazione di operazioni sospette, come avviene nel sistema attuale, 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.

Sotto questo profilo la disciplina segna il passaggio dal riferimento a specifici obblighi di identificazione della clientela, tassativamente previsti, a 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.

### 2.3.2 La legge comunitaria 2005 e i provvedimenti di attuazione.

La legge comunitaria 2005<sup>11</sup> ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi al fine di:

- dare organica attuazione alla direttiva 2005/60/CE del Parlamento 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;
- prevedere modalità operative per congelare fondi e risorse economiche, secondo quanto stabilito dalle norme internazionali e dai regolamenti comunitari emanati per il contrasto

<sup>11</sup>Articolo 22 della legge 25 gennaio 2006, n. 29 recante "disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee".

del finanziamento del terrorismo e dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

La delega contiene indicazioni specifiche e criteri direttivi da seguire per l'emanazione delle disposizioni legislative di recepimento. In attuazione della delega sono stati predisposti due distinti provvedimenti:

- uno schema di decreto legislativo recante “Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale”. Lo schema di decreto è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 5 giugno 2007 ed è in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale;
- uno schema di decreto legislativo recante: “Disposizioni per prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, in attuazione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005”.

Questo secondo schema di decreto, oltre a recepire la direttiva, realizza il coordinamento delle disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio di denaro e di lotta al finanziamento del terrorismo presenti nel nostro ordinamento e suddivise in diversi atti normativi sia di rango primario sia di rango secondario. In particolare, nel rispetto dei principi e dei criteri della delega contenuta nella legge comunitaria 2005, il suddetto schema di decreto:

- estende in modo sistematico e completo le misure di prevenzione contro il riciclaggio di denaro al contrasto del finanziamento del terrorismo;
- estende le disposizioni della direttiva alle attività professionali e categorie di imprese che svolgono attività particolarmente suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;
- mantiene le disposizioni italiane più rigorose già previste dalla normativa italiana, quali la limitazione dell'uso del contante e dei titoli al portatore;
- prevede una graduazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela in funzione del rischio associato al tipo di cliente, rapporto di affari, prodotto o transazione, contemplando ipotesi di obblighi semplificati e rafforzati e richiedendo di riconoscere le situazioni che comportano rischi maggiori;
- prevede disposizioni adeguate in funzione delle caratteristiche proprie dei singoli destinatari e delle loro differenze in scala e dimensione;
- semplifica e razionalizza le procedure di identificazione del cliente;
- garantisce la riservatezza e la protezione dei soggetti che effettuano segnalazioni di operazioni sospette;

- assicura ai segnalanti un riscontro sull'utilità della segnalazione effettuata e sul suo seguito;
- riordina la disciplina della vigilanza e dei controlli nei confronti dei soggetti obbligati;
- estende i doveri del collegio sindacale anche a tutti gli altri soggetti incaricati del controllo contabile o di gestione;
- riordina il regime sanzionatorio.

Un primo schema di decreto legislativo è stato oggetto di consultazione del settore privato nel febbraio 2007. Lo schema è stato quindi rivisto per tener conto delle osservazioni ricevute ed è ora all'esame del Consiglio dei ministri.

### 3 IL SISTEMA DI VIGILANZA E DI CONTROLLO

#### 3.1 Gli obblighi di identificazione e di registrazione.

Fino al 22 aprile 2006 l'attività di monitoraggio diretta a prevenire i fenomeni di riciclaggio ha riguardato il solo sistema finanziario<sup>12</sup>. Infatti, la normativa antiriciclaggio in vigore imponeva solo agli intermediari (enti creditizi e finanziari) una serie di adempimenti finalizzati a far emergere flussi finanziari anomali e a consentire il tempestivo intervento delle autorità competenti. Tali adempimenti si concretizzavano principalmente negli obblighi di identificazione del cliente, registrazione dei dati relativi nell'archivio informatico e segnalazione delle operazioni ritenute sospette di riciclaggio<sup>13</sup>.

Con l'entrata in vigore dei regolamenti di attuazione del decreto legislativo 56/2004 (decreti ministeriali 141, 142 e 143 del 2006), gli obblighi antiriciclaggio sono stati estesi agli operatori non finanziari e ai liberi professionisti.

Ai fini della presente relazione, tra gli obblighi antiriciclaggio rivestono una rilevanza specifica quelli di identificazione del cliente e di registrazione e conservazione dei dati (articolo 2, comma 1, della legge antiriciclaggio). Tali obblighi si applicano:

- agli intermediari finanziari<sup>14</sup>, in relazione alle operazioni e ai rapporti inerenti

<sup>12</sup> I regolamenti di attuazione per le imprese non finanziarie e per i liberi professionisti sono entrati in vigore il 22 aprile 2006.

<sup>13</sup> Solo per gli intermediari abilitati, comunicazione all'UIC dei dati aggregati della propria operatività, per consentire allo stesso UIC di effettuare analisi statistiche "allo scopo di far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone".

<sup>14</sup> Nel 2006 gli obblighi di identificazione della clientela e di conservazione dei dati sussistevano in capo ai seguenti intermediari finanziari: banche; Poste Italiane S.p.A.; istituti di moneta elettronica; società di intermediazione mobiliare (SIM); società di gestione del risparmio (SGR); società di investimento a capitale variabile (SICAV); imprese di assicurazione; agenti di cambio; società fiduciarie; società di riscossione dei tributi; intermediari

svolgimento dell'attività istituzionale degli stessi soggetti. In particolare gli adempimenti sussistono:

- in sede di accensione, variazione e chiusura di conti e depositi e altri rapporti continuativi, sia nominativi che al portatore (articolo 4 del decreto 142/2006);
  - per ogni operazione, anche frazionata, disposta dai clienti che comporti la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento di importo superiore a 12.500 euro (articolo 5, comma 1, del decreto 142/2006);
  - nei casi in cui gli intermediari abilitati agiscano da tramite ai sensi dell'articolo 1 della legge antiriciclaggio o siano comunque parte nel trasferimento di denaro contante o titoli al portatore, in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, di importo complessivamente superiore a 12.500 euro (articolo 5, comma 4, del decreto 142/2006);
- ai professionisti qualora la prestazione professionale fornita abbia a oggetto mezzi di pagamento, beni o utilità di valore superiore a 12.500 euro ovvero in presenza di operazioni frazionate nonché tutte le volte in cui l'operazione è di valore indeterminato o non determinabile (articoli 3 e 5 del decreto 141/2006);
- agli operatori non finanziari quali agenti immobiliari, antiquari e case d'asta, orafi e gioiellieri, case da gioco, agenti e mediatori creditizi o svolgenti attività di recupero crediti o di custodia e trasporto di valori (articolo 2 del decreto 143/2006). Quanto alla portata delle informazioni da acquisire e registrare, il regolamento detta disposizioni differenziate in relazione alle varie tipologie di attività coinvolte in tali adempimenti (articoli da 10 a 17 del decreto 143/2006).

Il complesso degli adempimenti descritti trova applicazione anche per le cosiddette "operazioni frazionate", operazioni unitarie sotto il profilo economico, di valore complessivamente superiore a 12.500 euro, poste in essere attraverso più operazioni effettuate in momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo, singolarmente di valore non superiore a 12.500 euro<sup>15</sup>.

---

finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del TUB; intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'articolo 106 del TUB; soggetti operanti nel settore finanziario iscritti nelle sezioni dell'elenco generale di cui agli artt. 113 e 155, commi 4 e 5, del TUB; società di revisione iscritte nell'albo speciale di cui all'articolo 161 del TUIF; succursali italiane dei soggetti sopraindicati aventi sede legale in uno Stato estero nonché le succursali italiane delle società di gestione del risparmio armonizzate.

Gli uffici della pubblica amministrazione - a eccezione delle società che svolgono il servizio di riscossione tributi - non sono più destinatari degli obblighi di identificazione e registrazione né figurano più fra i soggetti abilitati al compimento di operazioni di denaro contante o titoli al portatore di importo superiore a 12.500 euro. I suddetti uffici continuano, però, ad avere l'obbligo delle segnalazioni di operazioni sospette.

<sup>15</sup> Il comma 2, articolo 5, del decreto 142/2006 stabilisce che gli intermediari si devono dotare di strumenti tecnici idonei a conoscere in tempo reale le operazioni eseguite dal cliente nel medesimo giorno dell'operazione e nei sette precedenti.

L'identificazione del cliente deve essere effettuata in sua presenza, salvo i casi di identificazione indiretta (quando le informazioni sul cliente siano reperibili in altro modo). I profondi cambiamenti intervenuti nelle tecniche di conclusione dei contratti finanziari, dovuti allo sviluppo di internet e, in genere, del commercio elettronico, hanno reso sempre più frequente l'utilizzo della procedura di identificazione del cliente non fisicamente presente. A tal fine i tre regolamenti di attuazione definiscono le modalità di identificazione in caso di instaurazione di rapporti o di effettuazioni di operazioni a distanza. Si tratta dei casi in cui è possibile avvalersi di identificazione compiuta da altri soggetti qualificati: intermediari abilitati, enti creditizi e finanziari che rilascino una idonea attestazione.

Le informazioni relative ai dati identificativi del cliente o del soggetto per conto del quale questo opera, alla data, all'importo e alla tipologia delle operazioni e dei mezzi di pagamento, devono essere registrate dall'intermediario finanziario in un apposito archivio unico informatico, entro il trentesimo giorno successivo al compimento dell'operazione o dall'apertura, variazione e chiusura del rapporto e conservate per i dieci anni successivi al compimento dell'operazione o alla chiusura del rapporto<sup>16</sup>.

Analogo adempimento è previsto per i professionisti e gli operatori non finanziari, per i quali, però, non sussiste l'obbligo di utilizzare lo strumento informatico. Ciascuno di tali soggetti può utilizzare un registro cartaceo, numerato progressivamente e siglato in ogni pagina con l'indicazione, alla fine dell'ultimo foglio, del numero delle pagine di cui è composto il registro e l'apposizione della firma. Il registro va tenuto in maniera ordinata senza spazi bianchi e abrasioni.

Per gli operatori non finanziari le istruzioni applicative dell'UIC precisano che, in luogo dello strumento informatico, i soggetti già obbligati, in forza ad altre disposizioni di legge o regolamenti, a tenere un registro della clientela, possono avvalersi dello stesso per assolvere agli obblighi di conservazione dei dati, purché tale registro contenga o venga completato con tutte le indicazioni richieste dal decreto ministeriale 143/2006.

L'archivio è unico per ogni intermediario, libero professionista e operatore non finanziario e deve essere tenuto in maniera trasparente e ordinata, in modo tale da facilitare la consultazione, la ricerca e il trattamento dei dati, nonché garantire la storicità delle informazioni e la loro conservazione secondo criteri uniformi<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Il termine di dieci anni, già previsto dalla normativa primaria, è necessario per garantire la completezza di eventuali indagini conoscitive su pregresse transazioni finanziarie.

<sup>17</sup> Il personale incaricato dell'operazione che contravviene alle disposizioni dell'articolo 2 della legge anticiclaggio è punito con la multa da 2.582 a 12.911 euro; l'esecutore dell'operazione che omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegue l'operazione stessa, o le indica false, è punito con la reclusione da sei mesi a un anno e con la multa da 516 a 5.165 euro. La violazione dell'obbligo di creare l'archivio unico

### 3.2 Le responsabilità di vigilanza.

L'attività di vigilanza<sup>18</sup> verifica l'osservanza degli obblighi di legge in materia di antiriciclaggio e assicura che gli intermediari mantengano livelli di integrità adeguati. L'osservanza da parte degli intermediari dell'obbligo di identificazione e registrazione costituisce uno degli aspetti più significativi della vigilanza affidata<sup>19</sup>:

- all'UIC, d'intesa con le autorità preposte alla vigilanza di settore, nei confronti degli intermediari abilitati, ovvero di quelli autorizzati a movimentare denaro contante o titoli al portatore per un importo complessivamente superiore a 12.500 euro;
- al Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV) della Guardia di finanza nei confronti degli intermediari non abilitati<sup>20</sup>.

Inoltre, nell'ambito dei settori di specifica competenza, l'attività ispettiva nei confronti degli intermediari abilitati è effettuata dalla Banca d'Italia, dalla Consob, dall'Isvap e dal Ministero dello sviluppo economico.

In dettaglio, il sistema di vigilanza e controllo attualmente è articolato come segue:

- l'UIC ha una competenza di carattere generale in materia di antiriciclaggio e di lotta contro il finanziamento del terrorismo estesa all'intero comparto degli intermediari abilitati; può intervenire in via surrogatoria nei settori di cui sopra e fornisce indicazioni sui criteri di priorità per il programma di ispezioni delle autorità di vigilanza di settore;
- la Banca d'Italia ha il compito di vigilare sull'osservanza delle norme in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo da parte degli intermediari abilitati in quanto responsabile della vigilanza prudenziale sugli intermediari finanziari;
- la Consob, che ha la responsabilità in materia di trasparenza e condotta sul mercato, è l'organo di vigilanza nel settore dei servizi di investimento;
- l'Isvap esercita funzioni di controllo nei confronti delle imprese di assicurazione e riassicurazione nonché di tutti gli altri soggetti sottoposti alla disciplina delle assicurazioni private, compresi gli agenti e i mediatori di assicurazione;

---

informatico è punita da pena detentiva (da sei a dodici mesi di reclusione) e da una sanzione pecuniaria (da 5.200 a 25.800 euro).

<sup>18</sup> Il sistema di vigilanza e controllo sarà ampiamente modificato con l'emanazione del decreto legislativo di recepimento della terza direttiva antiriciclaggio che individuerà con precisione le autorità responsabili della vigilanza sulle diverse categorie, oggi tenute agli adempimenti antiriciclaggio e definirà i loro poteri.

<sup>19</sup> Articolo 5, comma 10, della legge antiriciclaggio, come modificato dall'articolo 4 del decreto legislativo 153/97.

<sup>20</sup> Il potere di vigilanza e controllo dell'UIC e del NSPV della Guardia di finanza in materia di antiriciclaggio, nel 2001, è stato esteso anche alla lotta del finanziamento al terrorismo (legge 14 dicembre 2001, n. 431).

- il Ministero dello sviluppo economico ha attribuzioni di vigilanza nei confronti delle società fiduciarie autorizzate ex legge 1966/39;
- il NSPV della Guardia di finanza provvede al controllo dell'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo nei confronti di tutti gli intermediari non abilitati.

Il sistema di vigilanza e controllo richiede la collaborazione e il coordinamento fra i vari enti, per evitare sovrapposizioni e duplicazioni. Per quanto concerne la vigilanza sugli intermediari abilitati, il coordinamento è assicurato da protocolli di intesa tra l'UIC e gli altri enti di vigilanza. Questi accordi definiscono il coordinamento delle attività ispettive e la reciproca comunicazione dei risultati ottenuti. È previsto anche che l'UIC e le altre autorità preposte alla vigilanza di settore effettuino ispezioni congiunte.

Le verifiche sono volte a riscontrare l'osservanza degli obblighi in materia di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni nell'archivio unico informatico attraverso opportune campionature dell'operatività tipica degli intermediari. Costituiscono oggetto di esame, inoltre, l'adeguatezza e l'efficacia degli adottati sistemi organizzativi, delle procedure automatizzate di rilevazione, del controllo interno e dell'addestramento dei dipendenti<sup>21</sup>.

Sono altresì oggetto di verifica, in particolare da parte dell'UIC, le procedure per l'individuazione e la valutazione delle operazioni che presentano profili di anomalia, suscettibili di approfondimento ai sensi dell'articolo 3 della legge antiriciclaggio, nonché dei presidi predisposti dagli intermediari per adempiere le misure emanate per contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale.

### 3.3 Gli interventi ispettivi.

I rapporti redatti dalle varie autorità di vigilanza sulle proprie attività sono allegati alla presente relazione, della quale fanno parte integrante. I controlli effettuati<sup>22</sup> risultano così ripartiti:

- l'UIC ha effettuato interventi ispettivi in 31 intermediari bancari e 14 intermediari non bancari (5 società fiduciarie, 4 società di intermediazione mobiliare (SIM), 2 società di gestione del risparmio (SGR), 2 compagnie assicurative e un cambiavalute abilitato a operare in contanti);

<sup>21</sup> L'attività ispettiva consente, inoltre, di migliorare la qualità e quindi l'affidabilità dei dati che sono trasmessi in forma aggregata dagli intermediari all'UIC e sui quali è svolta l'attività di analisi prevista ex lege.

<sup>22</sup> Nel periodo novembre 2005 – novembre 2006.

- la Banca d'Italia ha condotto 193 verifiche ispettive che hanno riguardato 167 banche, 7 società di intermediazione mobiliare, 13 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 TUB e 6 società di gestione del risparmio;
- l'Isvap ha svolto accertamenti ispettivi presso 4 direzioni generali di società assicuratrici operanti nei rami vita e danni nonché presso alcuni intermediari assicurativi di due società di assicurazione verificate;
- il Ministero dello sviluppo economico ha effettuato verifiche nei confronti di 1 società fiduciaria;
- la Consob non ha riscontrato violazioni delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni.
- Il NSPV della Guardia di finanza ha condotto direttamente 31 ispezioni su intermediari non abilitati, mentre 294 ispezioni sono state delegate ai Nuclei regionali di polizia tributaria.

#### 3.4 L'attività di vigilanza sugli intermediari abilitati.

Gli interventi ispettivi dell'UIC sugli intermediari abilitati fanno parte di un piano annuale di ispezioni concordato con le autorità di vigilanza di settore. Gli intermediari abilitati da sottoporre ad accertamento sono stati selezionati attraverso l'applicazione congiunta di criteri "ordinari" quali la rotazione temporale e la diversificazione geografica degli interventi. La selezione degli intermediari da sottoporre a verifica è avvenuta fra quelli che non sono mai stati sottoposti a verifica e fra quelli sottoposti a verifica nel periodo 1993-1998.

A. Nella selezione degli intermediari bancari sono stati seguiti ulteriori, specifici criteri, dando particolare attenzione:

- all'esame dei presidi predisposti dagli intermediari operanti in aree geografiche maggiormente esposte al rischio di coinvolgimento in fenomeni di riciclaggio;
- al controllo di intermediari bancari operanti nel medesimo gruppo, in considerazione del marcato processo di aggregazione verificatosi nel settore bancario, al fine di valutare l'impatto dei processi di riorganizzazione sul corretto adempimento degli obblighi previsti dalle normative;
- alla verifica di istituti di elevato standing operativo nonché di banche di piccole dimensioni caratterizzate da limitata operatività e forte radicamento territoriale, al fine di verificare la predisposizione di presidi di natura organizzativa idonei a rilevare eventuali tentativi di utilizzazione per transazioni aventi finalità illecite.

**B.** Nel settore dell'intermediazione non bancaria la selezione dei soggetti da sottoporre a verifica è stata effettuata tenendo conto degli elementi forniti a tal fine dalle autorità di vigilanza di settore, riservando particolare attenzione agli intermediari facenti parte di gruppi polifunzionali.

Sono stati, inoltre, inseriti nel programma annuale di vigilanza gli intermediari che presentano costanti anomalie nei flussi segnalatici inviati all'UIC.

In un contesto caratterizzato da un livello crescente di affidabilità dei presidi adottati dagli intermediari per l'identificazione della clientela e per la corretta rilevazione nell'archivio unico informatico di tutti i dati richiesti, nel corso del 2006 maggiore attenzione è stata dedicata dall'UIC, anche in cooperazione con la Banca d'Italia<sup>23</sup>, all'attività di verifica del corretto adempimento dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, anche con l'intento di sensibilizzare il personale degli intermediari ispezionati.

### 3.5 Esiti delle verifiche da parte degli organi di vigilanza.

L'azione di vigilanza sugli intermediari abilitati continua a evidenziare un sostanziale rispetto delle disposizioni previste dall'articolo 2 della legge antiriciclaggio e un'attenzione del sistema creditizio e finanziario alle problematiche antiriciclaggio. Sono stati tuttavia rilevati:

- casi di inadempienza, riguardanti soprattutto errate o incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela;
- casi di anomala gestione delle operazioni frazionate per le quali sono state inserite nell'archivio unico informatico operazioni che non avrebbero dovuto essere censite;
- carenze nelle procedure organizzative e di controllo interno degli intermediari soggetti a vigilanza, nonché disfunzioni nell'applicazione delle procedure informatiche, soprattutto in relazione agli obblighi di registrazione nell'archivio unico informatico di operazioni (anche a causa della tendenza a esternalizzare detta attività);
- carenze riguardanti la formazione e la sensibilizzazione del personale non sempre svolta con la necessaria sistematicità e continuità, con riflessi negativi sulla corretta applicazione degli adempimenti inerenti l'identificazione della clientela e la rilevazione delle operazioni anomale;
- casi di insufficiente consapevolezza, da parte del personale, dell'importanza della collaborazione attiva, dovuta talvolta alla non piena comprensione dei rischi operativi, economici e reputazionali connessi a un eventuale coinvolgimento dell'intermediario in fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo internazionale.

<sup>23</sup> Tale attività è svolta in conformità a un protocollo operativo sottoscritto nel 2005.

Quanto alle segnalazioni di operazioni sospette, è stato rilevato che gli intermediari tendono a concentrare la loro attenzione sull'esame delle singole transazioni, mentre spesso risulta insufficiente l'analisi dell'attività complessiva dei clienti.

### 3.6 L'attività ispettiva sugli intermediari non abilitati da parte della Guardia di finanza.

Nel 2006 il NSPV della Guardia di finanza ha condotto direttamente 31 ispezioni su intermediari non abilitati; 294 ispezioni sono state invece delegate ai Nuclei regionali di polizia tributaria. Le risultanze in materia di violazioni di cui all'articolo 2 della legge antiriciclaggio sono riassunte nel prospetto che segue:

<b>Violazioni penali</b>	<b>Casi di transazioni irregolari</b>	<b>Importo complessivo delle transazioni irregolari (euro)</b>	<b>Soggetti denunciati</b>
	41	38.813.414	74

Le violazioni riscontrate riguardano soprattutto casi di omessa, errata o incompleta acquisizione dei dati identificativi della clientela, omessa istituzione dell'archivio unico informatico e omessa indicazione delle generalità dei soggetti per conto dei quali sono eseguite le operazioni.

Il prospetto che segue elenca i dati di sintesi delle violazioni rilevate dagli altri reparti del Corpo, sempre con riferimento agli adempimenti prescritti dall'articolo 2 della legge antiriciclaggio

<b>Violazioni penali</b>	<b>Casi di transazioni irregolari<sup>24</sup></b>	<b>Importo complessivo (euro)</b>	<b>Soggetti denunciati</b>
	3.346	23.887.291	279

Delle 294 ispezioni compiute dai Nuclei regionali di polizia tributaria, 230 sono state effettuate nell'ambito del progetto denominato *Trichy Transfer II* eseguito per continuare nel 2006 le verifiche dell'osservanza della disciplina antiriciclaggio e della regolarità delle operazioni di trasferimento dei fondi nel settore del *money transfer*<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Il dato si riferisce alle transazioni irregolari che hanno dato luogo alle contestazioni degli illeciti penali di cui all'articolo 2, comma 1, della legge antiriciclaggio e conseguentemente alla denuncia dei soggetti coinvolti.

<sup>25</sup> Il servizio di *money transfer* è offerto principalmente da due circuiti internazionali maggiori, costituiti da note multinazionali (*Western Union e Money Gram*) e da altri intermediari minori. Esso copre tutto il mondo in tempi particolarmente rapidi. Per ottenere questo risultato le multinazionali si avvalgono di una fitta rete mondiale di agenti e sub-agenti, questi ultimi denominati "location".

Questo sistema di trasferimento fondi, utilizzato dalla maggior parte degli immigrati per inviare nei vari paesi di origine i soldi guadagnati, è caratterizzato da tempi brevissimi di invio-ricezione, non richiede la titolarità di un conto corrente o di carta di credito e può arrivare in tutto il mondo, anche in piccoli centri dove spesso manca uno sportello bancario o postale.

Il fenomeno del *money transfer* in Italia<sup>26</sup> ha raggiunto dimensioni ragguardevoli: nel 2004 l'UIC ha quantificato in oltre 1,4 miliardi di euro il volume delle rimesse inviate all'estero attraverso il canale dei *money transfer* a fronte di 750 milioni di euro canalizzati tramite il sistema bancario e postale. L'organizzazione è articolata in grandi agenti nazionali<sup>27</sup> che a loro volta stipulano a catena contratti di mandato con sub-agenti. L'elevata velocità del servizio offerto, i vantaggi in termini di maggior anonimato e la diffusione capillare di agenzie preposte a tali attività rendono il sistema vulnerabile al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo internazionale. Tra gli aspetti più delicati:

- l'utilizzo di un notevole numero di sub-agenti, costituito prevalentemente da operatori di formazione non finanziaria, tra cui non è particolarmente diffusa la cultura e l'esperienza antiriciclaggio;
- il rapporto tra gli intermediari e la clientela piuttosto sfumato, in quanto è generalmente riferibile a prestazioni occasionali;
- il sistema che opera in ambito internazionale funziona anche in Paesi ove non esiste alcuna legislazione antiriciclaggio, ovvero ridottissimi obblighi per gli intermediari finanziari.

Per i motivi sopra citati il sistema di pagamento *money transfer* è stato oggetto, negli anni 2005-2006, di un attento monitoraggio da parte della Guardia di finanza che ha predisposto specifici piani di contrasto ai soggetti spesso operanti in regime di abusivismo.

L'azione di monitoraggio e di verifica ispettiva ha messo in luce diffuse forme di violazione e di elusione delle norme antiriciclaggio. In particolare i reparti della Guardia di finanza hanno verificato l'osservanza, da parte delle agenzie di *money transfer* ispezionate, delle disposizioni della legge antiriciclaggio anche a tutela dei vincoli di identificazione e registrazione previsti dall'articolo 2 della stessa legge a cui sono soggetti gli operatori del settore.

---

<sup>26</sup> È l'Italia, per giro di affari, il secondo mercato del mondo (dopo gli Stati Uniti) della *Western Union*. Nella graduatoria dei primi venti Paesi in via di sviluppo, i valori degli importi trasferiti più alti, secondo dati aggiornati al 2004, riguardano le Filippine, seguite dalla Cina, dall'Equador, da Singapore e dalla Romania.

<sup>27</sup> In Italia le società operanti quali mandatari della *Western Union* e della *Money Gram* sono circa 50, anche se la maggior parte dei movimenti si concentra in due di esse. Queste società, che svolgono l'esercizio di "agenzie in attività finanziaria" sono iscritte all'albo di cui all'articolo 106 del TUB, tenuto dall'UIC; devono essere in possesso dei requisiti previsti dal decreto legislativo 374/1999 e devono comunque avvalersi di persone fisiche a loro volta iscritte nell'apposito elenco.

Tali accertamenti hanno consentito di individuare, negli anni 2005-2006, su 350 agenzie in attività finanziaria verificate, circa 312 agenzie abusive irregolari (l'89% dei controlli) nonché numerose violazioni degli obblighi di identificazione del cliente e di registrazione dei dati.

Le indagini hanno, inoltre, messo in evidenza movimenti sospetti di denaro sui quali si sono accentrati gli accertamenti. Preoccupa in particolare il filone del finanziamento del terrorismo. Infatti, in seguito a una ulteriore e vasta operazione di polizia giudiziaria<sup>28</sup> che ha interessato quasi l'intera nazione, è stato accertato che negli anni 2003 - 2005 presso alcune agenzie di *money transfer* ubicate nella provincia di Ancona sono stati eseguiti trasferimenti di somme di denaro in Algeria da parte di tre cittadini algerini risultanti essere indicati nella lista "antiterrorismo" predisposta dal Consiglio dell'Unione europea (posizione comune 2001/931/PESC).

Nel corso di tali attività investigative sono state scoperte 410 sub-agenzie abusive da cui risultano effettuate ben 280 mila transazioni per circa 88 milioni di euro. Sono state, inoltre, individuate condotte illecite di particolare insidiosità quali:

- interposizione fittizia di persona autorizzata, generalmente di nazionalità italiana, in quanto in possesso dei requisiti richiesti per la gestione di agenzia in attività finanziaria, di fatto esercitata da soggetti di origine non comunitaria, privi dei requisiti per l'iscrizione;
- trasferimento all'estero di ingenti somme realizzato mediante l'effettuazione di molteplici operazioni di importo pressoché costante e di poco inferiore alla soglia di 12.500 euro, formalmente eseguite da soggetti regolarmente identificati, ma, in molti casi, riconducibili a ipotesi di artificioso frazionamento dei versamenti attraverso il ricorso a nominativi di comodo.

I complessivi esiti dell'attività eseguita dalla Guardia di finanza hanno consentito di rilevare, in seguito ai numerosissimi casi di abusivismo riscontrati, una insufficiente consapevolezza da parte degli operatori nel settore del *money transfer* della portata della norma che ha reso obbligatoria l'iscrizione degli stessi, sia persone fisiche sia giuridiche, nell'apposito elenco degli agenti in attività finanziaria, istituito dall'articolo 3 del decreto legislativo 374/1999 e tenuto dall'UIC.

Inoltre si è rilevata una difficoltà di interpretazione delle disposizioni normative, in ordine agli obblighi in capo agli agenti in attività finanziaria di procedere alla corretta identificazione dei

---

<sup>28</sup> Dal Nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza di Ancona è stata condotta l'operazione *Easy Money*, in coordinamento con il Nucleo speciale di polizia valutaria di Roma.

soggetti che si presentano per trasferire o ricevere denaro. A questa problematica si è già cercato di sopperire con il decreto ministeriale 143 del 2006 e con il provvedimento esplicativo dell'UIC<sup>29</sup>

### 3.7 Considerazioni sull'attività di vigilanza.

Tutti gli organi di vigilanza, a fronte delle carenze organizzative e procedurali riscontrate nel corso degli interventi ispettivi hanno provveduto a formulare puntuali rilievi agli operatori sollecitando l'adozione di interventi volti a ricondurre il loro operato a una più attenta osservanza della normativa.

Nei casi, penalmente rilevanti, di omessa istituzione dell'archivio unico informatico, di omessa identificazione e/o registrazione di operazioni e rapporti continuativi nonché di mancate rilevazioni dei dati identificativi, gli organi di vigilanza hanno effettuato la prescritta segnalazione all'Autorità giudiziaria per violazione dell'articolo 2 della legge antiriciclaggio.

Nel 2006 sono state eseguite circa 9 segnalazioni da parte dell'UIC e circa 100 dalla Guardia di finanza. Il numero dei rapporti all'Autorità giudiziaria è notevolmente aumentato negli anni 2005- 2006 rispetto al 2004 e tuttavia rimane piccolo a confronto con un'attività ispettiva considerevole ciò segnala una perdurante difficoltà nell'applicazione delle sanzioni penali. Questa è dovuta da una parte alla difficoltà di provare l'esistenza del dolo e della colpa grave da parte dell'operatore, dall'altra alla circostanza che nel nostro sistema le persone giuridiche non sono penalmente responsabili.

### 3.8 Evoluzione normativa del sistema di vigilanza e controllo.

Lo schema di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva antiriciclaggio prevede un'ampia modifica del sistema di vigilanza e controllo. L'attività di vigilanza dovrà, infatti, tener conto dei principi della direttiva che introduce un approccio organizzativo e operativo da parte degli intermediari e degli altri soggetti basato sui rischi specifici di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. A tal fine le autorità di vigilanza dovranno sviluppare linee guida coordinate riferibili alle diverse tipologie operative dei soggetti sottoposti a ispezione. Inoltre il numero molto elevato e le diversità operative dei nuovi soggetti tenuti agli obblighi

---

<sup>29</sup> L'estensione degli obblighi di identificazione e registrazione previsti dall'articolo 2 della legge antiriciclaggio agli agenti in attività finanziaria è attuata dal combinato disposto degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 56/2004 e resa operativa dal regolamento di attuazione per gli operatori non finanziari. In particolare, in base all'articolo 17, comma 2, del decreto ministeriale 143/2006 gli agenti in attività finanziaria operanti nel settore del *money transfer* sono soggetti agli obblighi di identificazione del cliente e conservazione dei dati (che si riferiscono alle operazioni attinenti la conclusione dei contratti di qualunque ammontare). In base al richiamato regolamento, l'obbligo di segnalazione all'UIC di operazioni sospette è demandato all'intermediario finanziario per il quale l'agente agisce.

antiriciclaggio richiede un ripensamento della distribuzione delle competenze di vigilanza e controllo.

Rispetto alla normativa vigente, il decreto legislativo dà un'importanza particolare proprio alla collaborazione tra le diverse autorità anche attraverso l'azione del Comitato di sicurezza finanziaria, in cui siedono tutte le autorità con responsabilità nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Tali disposizioni non solo rappresentano un puntuale recepimento della direttiva comunitaria, ma accolgono altresì le indicazioni del Fondo monetario internazionale che ha sottolineato la necessità di un sistema di vigilanza basato sull'efficienza di coordinamento e collaborazione allo scopo di evitare sovrapposizioni e duplicazioni e per assicurare un controllo omogeneo di tutti i soggetti sottoposti agli obblighi antiriciclaggio.

Innovativa rispetto alla vigente normativa è anche la puntuale individuazione dei compiti delle autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Consob e Isvap), nonché il ruolo degli ordini professionali nei riguardi dei loro iscritti.

Sono definite in maniera sistematica le competenze delle diverse autorità con responsabilità nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Le autorità di vigilanza, d'intesa tra loro, emanano le disposizioni atte a disciplinare le modalità di adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione, nonché l'organizzazione e le procedure interne da parte degli intermediari.

E' inoltre definito il ruolo delle forze di polizia, soffermandosi in particolare sulle competenze della Guardia di finanza e della DIA per gli approfondimenti investigativi delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dalla UIF e per i controlli diretti a verificare l'osservanza degli obblighi previsti dal decreto.

Sono stabilite, infine, opportune modalità di scambio di informazioni e di collaborazione tra le Autorità e le forze di polizia.

## 4 LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONE SOSPETTA

### 4.1 L'articolo 3 della legge antiriciclaggio.

#### 4.1.1 La disciplina per gli intermediari finanziari.

Lo strumento più incisivo e di più immediata efficacia per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio è costituito dalle segnalazioni di operazione sospetta<sup>30</sup>. L'articolo 3 della legge antiriciclaggio – diretto in origine ai soli intermediari finanziari - ne disciplina sia l'aspetto

<sup>30</sup> Tali segnalazioni costituiscono la principale manifestazione del principio di "collaborazione attiva" a cui sono tenuti i soggetti obbligati.

soggettivo e oggettivo (chi è tenuto a segnalare e quali operazioni devono essere segnalate), sia la fase procedurale (a quali autorità devono essere trasmesse le segnalazioni e secondo quali procedure)<sup>31</sup>.

L'obbligo di segnalare le operazioni sospette non implica alcuna attività investigativa<sup>32</sup>. L'intermediario deve valutare le operazioni sulla base degli elementi informativi in suo possesso e la segnalazione è un contributo conoscitivo che può attivare eventuali indagini volte ad accertare fatti penalmente rilevanti. L'efficacia del processo di valutazione dipende dalla conoscenza del cliente, in particolare della sua attività o professione. Gli intermediari devono perciò tenere conto di eventuali collegamenti significativi che i clienti intrattengono tra loro o con altri soggetti, comprese le relazioni societarie e di gruppo, nonché i legami contrattuali, finanziari o commerciali che consentono di cogliere la giustificazione delle transazioni. Una discrasia tra l'operazione e il profilo economico – finanziario del soggetto che la effettua, costituisce una possibile base per qualificare l'operazione come sospetta.

Nel gennaio del 1993 la Banca d'Italia ha predisposto per la prima volta un documento (conosciuto come il Decalogo) contenente "Indicazioni operative per la segnalazione delle operazioni sospette" diretto a tutti i soggetti tenuti alle segnalazioni di operazione sospetta. Nel gennaio 2001, la Banca d'Italia ha rielaborato tale documento, d'intesa con la Consob e l'Isvap e in consultazione con l'UIC, trasformandolo in più incisive "Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette".

Il Decalogo richiede agli intermediari finanziari di definire profili dettagliati della propria clientela, di controllare le movimentazioni alla luce di tali profili, di prestare attenzione alle operazioni anomale nonché di predisporre un efficace sistema di controlli interni per la rilevazione e la gestione dei rischi di riciclaggio.

Per rendere più agevole la decisione di effettuare o non effettuare una segnalazione di operazione sospetta, il Decalogo fornisce un articolato elenco di indicatori e un'ampia serie di suggerimenti operativi costituenti una guida pratica di estrema utilità<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> L'articolo 3 della legge antiriciclaggio presenta una complessa articolazione a seguito di una serie di modifiche che ne hanno modificato e ampliato il contenuto:

- la legge 328/1993 ha ampliato la categoria dei reati presupposto a tutti i delitti non colposi;
- il decreto legislativo 153/1997 ha introdotto misure finalizzate a garantire una migliore gestione delle segnalazioni e a garantire una maggiore tutela della riservatezza della fonte;
- la legge 388/2000 ha costituito l'Unità di informazione finanziaria presso l'UIC;
- i decreti legislativi 374/1999 e 56/2004 hanno esteso gli obblighi di segnalazione a una serie di operatori non finanziari e di categorie professionali.

<sup>32</sup> La segnalazione di operazioni sospette ha a oggetto qualsiasi movimentazione di denaro o altri beni, di qualsivoglia importo (quindi anche inferiore alla soglia di 12,500 euro) e nasce dal sospetto che l'operazione di trasferimento di denaro o altri beni ne nasconda in realtà una origine illecita.

<sup>33</sup> Il documento della Banca d'Italia ha come destinatari gli intermediari creditizi, finanziari e assicurativi ma, con l'evoluzione normativa in atto, rappresenta anche un valido punto di riferimento per gli altri soggetti che sono tenuti all'obbligo della segnalazione.

#### 4.1.2 La disciplina per i liberi professionisti.

L'obbligo in esame, originariamente previsto dalla legge antiriciclaggio per gli intermediari creditizi e finanziari, è stato successivamente esteso nei confronti di tutte le categorie di soggetti alle quali si è progressivamente diffusa la disciplina antiriciclaggio. L'articolo 2, comma 2 del decreto legislativo 56/2004<sup>34</sup> estende ai professionisti e agli altri soggetti a questi ultimi equiparati l'obbligo di segnalare le operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.<sup>35</sup>

Al fine di garantire omogeneità di comportamenti, il regolamento attuativo del citato decreto - e precisamente il capo III<sup>36</sup> - disciplina le modalità di adempimento dell'obbligo di segnalare quelle operazioni che, in base alle circostanze del caso, sono sospette di avere a oggetto beni o utilità - anche di importo non superiore alla soglia di legge - provenienti dai delitti di cui agli articoli 648-bis (riciclaggio) e 648-ter (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita).

Una precisa esenzione è prevista a tutela del diritto di difesa. Non vi è, infatti, obbligo di segnalazione nel corso dell'esame della posizione giuridica del cliente, valutando l'opportunità di intentare o evitare un procedimento, o nell'espletamento dei compiti di difesa e rappresentanza in giudizio; l'esenzione comprende anche i giudizi arbitrali e le controversie innanzi a organismi di conciliazione previsti dalla legge.

Il regolamento non contiene un'elencazione tassativa ed esaustiva di quelle operazioni da considerarsi sospette, fornisce delle indicazioni di massima sugli elementi da apprezzare a tal fine (capacità economica, attività svolta, caratteristiche complessive dell'operazione...), e rinvia alle istruzioni applicative dell'UIC per la determinazione puntuale dei criteri-guida<sup>37</sup>. Tale metodo è parso preferibile, poiché le disposizioni dell'UIC costituiscono uno strumento indubbiamente più flessibile e più agevolmente modificabile rispetto alla fonte regolamentare. Pertanto, il sistema può essere adeguato con maggiore facilità e rapidità ai possibili sviluppi delle tecniche legate al reimpiego dei proventi di attività criminose.

<sup>34</sup> Si rinvia al testo dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 56/2004, come modificato per effetto dell'articolo 21 della legge 25 gennaio 2006, n. 29 (legge comunitaria 2005).

<sup>35</sup> Così, infatti, si esprime l'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 56/2004 e successive integrazioni: "il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti l'UIC e le competenti amministrazioni interessate, al fine di assicurare omogeneità di comportamenti, stabilisce con regolamento da adottarsi entro 240 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, le norme per l'individuazione delle operazioni di cui all'articolo 3 delle legge antiriciclaggio da parte dei soggetti indicati nell'articolo 2, comma 1, lettere p), s), s bis) e t)".

<sup>36</sup> Si tratta degli articoli da 9 a 12 del decreto 141/2006.

<sup>37</sup> Il provvedimento UIC precisa gli aspetti oggettivi e soggettivi che possono influire sulla valutazione di un'operazione a rischio riciclaggio; fornisce un elenco dei "criteri generali" utili all'individuazione delle operazioni sospette nonché un dettagliato elenco di "indicatori di anomalia".

Il professionista deve procedere alla segnalazione senza ritardo, ove possibile prima del compimento dell'operazione. Destinatario delle segnalazioni è, come per le altre categorie, l'UIC. Si puntualizza, inoltre, che le segnalazioni effettuate non costituiscono violazione del segreto professionale e, soprattutto, si richiama la normativa a tutela della riservatezza del segnalante, prevista agli articoli 3 e 3-bis della legge antiriciclaggio, dato l'evidente rischio di ritorsioni che potrebbe riguardare il professionista.

#### 4.2 L'analisi delle segnalazioni di operazione sospetta.

##### 4.2.1 I flussi delle segnalazioni.

Nel 2006 l'UIC ha ricevuto 10.327 segnalazioni, di cui 443 relative al finanziamento del terrorismo (nell'anno precedente erano pervenute all'UIC 9.057 segnalazioni). Il totale di segnalazioni ricevute dal 1997 al 2006 è di 57.044, di cui 2.993 relative al finanziamento del terrorismo.

Nel corso del 2006 sono, inoltre, iniziate ad arrivare le segnalazioni delle nuove categorie di soggetti (operatori non finanziari e altre figure professionali), indicati nel decreto legislativo 56/2004. Si tratta di 238 segnalazioni, pari al 2,3 per cento del totale.

Di seguito l'analisi quantitativa delle segnalazioni si concentrerà su quelle trasmesse dagli intermediari finanziari, mentre un paragrafo specifico sarà dedicato alle categorie dei nuovi segnalanti.

#### *Quote percentuali di segnalazione di operazioni sospette per categorie di segnalanti*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Enti creditizi	96,9	93,9	94,7	94,3	88,5	85,1	85,9	88,2	80,0	83,0
Intermediari finanziari (artit.106 e 107 TUB)	0,7	1,3	1,8	3,4	3,5	7,0	9,6	6,3	13,5	8,9
Imprese ed enti assicurativi	0,5	0,5	2,0	0,9	2,9	3,7	2,3	2,2	1,9	1,6
Poste Italiane spa	1,2	4,0	1,3	0,9	3,4	3,5	1,6	2,5	4,1	6,1
Altri	0,7	0,2	0,2	0,4	1,6	0,8	0,7	0,8	0,6	0,5

##### 4.2.2 Gli intermediari finanziari segnalanti.

La distribuzione delle segnalazioni fra i vari gruppi di intermediari finanziari fornisce una misura significativa del grado di collaborazione attiva prestato dalle diverse categorie di segnalanti. Si conferma la netta prevalenza delle segnalazioni provenienti dagli istituti di credito, l'83 per cento del totale, rispetto all'88 per cento circa del 2004. Si è verificata, inoltre, una

diminuzione delle segnalazioni degli intermediari finanziari ex artt. 106 e 107 del TUB, rispetto all'anno precedente.

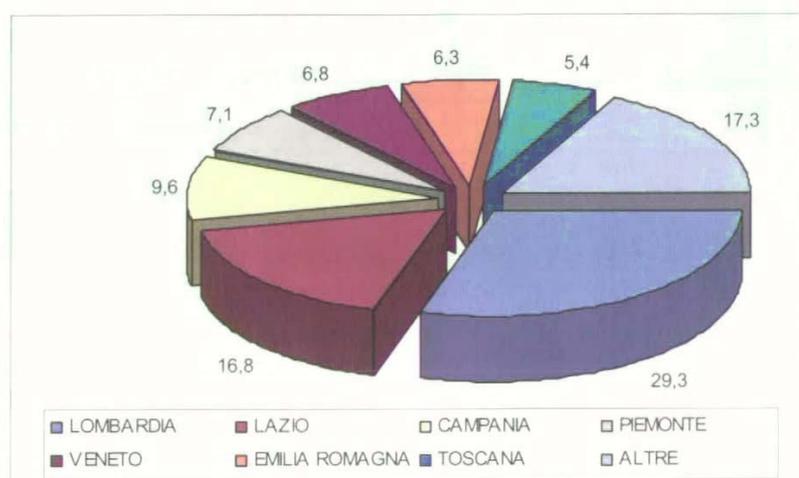
Le segnalazioni di operazione sospetta inoltrate da Poste Italiane SpA sono ancora in crescita: dal 2,5 per cento del 2004 a oltre il 6 per cento del 2006, anche a seguito del processo di razionalizzazione dei meccanismi di controllo interno e del rafforzamento della collaborazione operativa con l'UIC.

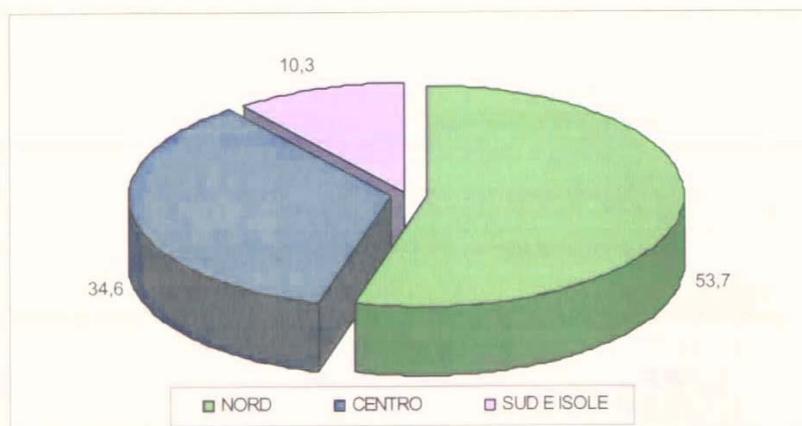
Questi dati confermano che esiste una forte e attiva collaborazione degli intermediari bancari, dovuta all'esistenza di adeguate procedure e accompagnata da una crescente sensibilità per una gestione più attenta dei rischi operativi. Permangono comunque ampi spazi di miglioramenti della collaborazione attiva da parte degli altri intermediari finanziari. Tale collaborazione è costantemente incoraggiata dall'UIC e dalla Banca d'Italia.

#### 4.2.3 La distribuzione regionale delle segnalazioni.

Nel 2006 la distribuzione territoriale delle segnalazioni non ha subito modifiche sostanziali rispetto agli anni precedenti.

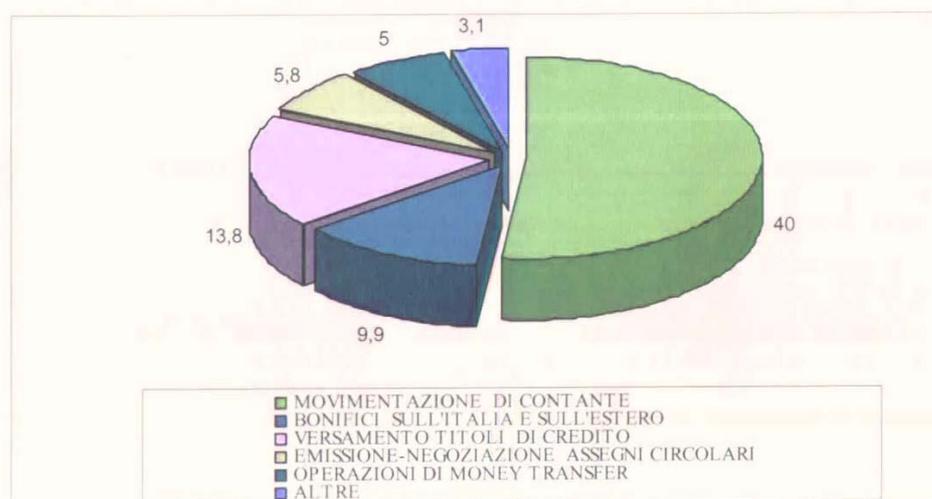
A livello regionale, la quota maggiore delle segnalazioni continua a provenire dalla Lombardia, con il 29,3 per cento. Seguono il Lazio con il 16,8 per cento, la Campania con il 9,6 per cento e il Piemonte con il 7,1 per cento. I due grafici che seguono illustrano la distribuzione per regioni e a livello di grandi aggregati territoriali.





#### 4.2.4 La tipologia delle operazioni segnalate.

Con riferimento alla tipologia delle causali segnalate, anche nel 2006 il principale fattore di anomalia avvertito dagli intermediari nell'operatività della clientela ha continuato a essere l'utilizzo del denaro contante. Le operazioni di versamento e di prelievamento di contante costituiscono oltre il 40 per cento delle operazioni segnalate, in crescita rispetto all'anno precedente. Le altre segnalazioni riguardano i versamenti di titoli di credito (13,8 per cento), i bonifici (10 per cento), le operazioni con i *money transfer* (5 per cento).



Come negli anni precedenti, è stata rilevata una certa disomogeneità nel contenuto informativo delle segnalazioni, sia per quanto riguarda la descrizione delle operazioni sia per i motivi di sospetto. Al riguardo l'UIC, nel febbraio 2006, ha emanato una circolare per migliorare il livello qualitativo delle segnalazioni, introducendo, fra l'altro, alcuni elementi di valutazione

della clientela in base al rischio che prefigurano l'introduzione del *risk-based approach* previsto dalla terza direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo. Ci si attende un miglioramento della qualità dell'analisi finanziaria delle operazioni e una riduzione nei tempi di lavorazione.

#### 4.3 Il ruolo dell'Ufficio italiano dei cambi.

Le segnalazioni di operazione sospetta sono trasmesse tempestivamente e direttamente all'UIC che, in qualità di Unità di informazione finanziaria<sup>38</sup>, è responsabile del loro approfondimento finanziario nonché dell'analisi dei dati aggregati delle operazioni compiute che gli intermediari abilitati hanno l'obbligo di inviare mensilmente.

Il contributo dell'UIC all'attività di prevenzione e di contrasto sul piano finanziario dei fenomeni del riciclaggio e del terrorismo<sup>39</sup> si basa sulla collaborazione attiva degli intermediari e degli altri soggetti tenuti alla segnalazione delle operazioni sospette, sull'analisi finanziaria svolta per l'individuazione di fenomeni di riciclaggio e sulla collaborazione con le Unità di informazione finanziaria di altri paesi. Gli approfondimenti finanziari sulle segnalazioni ricevute sono effettuati dall'UIC avvalendosi:

- dei dati desunti dai propri archivi;
- delle ulteriori informazioni richieste ai soggetti tenuti alla segnalazione ovvero ai soggetti comunque interessati dall'operatività oggetto di segnalazione;
- di ogni altra fonte informativa pubblica disponibile e in particolare degli archivi *on line* della Camera di commercio e della rete internet;
- della collaborazione delle altre autorità di vigilanza di settore per i casi che coinvolgono la loro competenza;
- dello scambio di informazioni con le omologhe Unità di informazione finanziaria di altri paesi.

Nell'esaminare le segnalazioni pervenute l'Ufficio valuta innanzitutto se vi sono i presupposti per la sospensione delle operazioni segnalate, prima della loro esecuzione. Nel corso del 2006 sono stati adottati 11 provvedimenti di sospensione (il totale, a partire dal 1997, ammonta a 62 per un valore complessivo delle operazioni bloccate di 7,3 milioni di euro). Nell'approfondimento è attribuita priorità alle operazioni che presentano un grado di rischio più

---

<sup>38</sup> Il disegno di legge recante "disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle autorità indipendenti preposte ai medesimi" in discussione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato, prevede la liquidazione dell'UIC, ora ente strumentale della Banca d'Italia, e il trasferimento delle funzioni svolte alla Banca d'Italia.

<sup>39</sup> Le competenze dell'UIC in materia di antiriciclaggio sono state estese dal decreto legge 369/2001 alla lotta al finanziamento del terrorismo. Tale azione è effettuata con gli strumenti di analisi che vengono utilizzati per la lotta al riciclaggio.

elevato in ragione della configurazione delle stesse, degli importi movimentati e delle caratteristiche dei soggetti coinvolti. Nei casi di manifesta infondatezza della segnalazione l'UIC la archivia, informandone gli organismi investigativi competenti. Tale potere è stato fino al 2005 esercitato raramente. Infatti, il totale delle archiviazioni dal 2001 al 2005 ammontava a circa 356 casi. Nel corso del 2006 si è riscontrata, invece, una notevole inversione di tendenza in quanto sono stati archiviati 1.586 casi. L'aumento del numero delle archiviazioni rispetto agli anni precedenti deriva dall'integrazione dei tradizionali criteri con altri tratti dall'esperienza e concordati con gli organi investigativi.

Le segnalazioni esaminate sono quindi trasmesse, per il lavoro investigativo, alla Direzione investigativa antimafia (DIA) e al Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV), ciascuna accompagnata da una relazione tecnica con i risultati dell'analisi finanziaria svolta.

#### 4.4 L'attività investigativa: la DIA e il NSPV.

La DIA è competente a trattare le segnalazioni che possono comportare un coinvolgimento del crimine organizzato. Il NSPV si occupa delle restanti segnalazioni.

Dopo aver ricevuto una segnalazione questi due organi interrogano le proprie banche dati e quelle nazionali e decidono se occorrono ulteriori indagini. Nel caso in cui l'indagine produca prove di reato, ne danno comunicazione alla Procura. Se la segnalazione non è considerata fondata, e non si ritengono necessarie ulteriori indagini, è informato l'UIC che a sua volta ne dà comunicazione al soggetto che ha effettuato la segnalazione. Qualora un organo investigativo individui elementi di connessione con organizzazioni criminali, ne dà comunicazione alla Direzione nazionale antimafia (DNA).

#### 4.5 I risultati dell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette.

Nel corso del 2006 l'UIC ha approfondito l'esame di 11.564 segnalazioni, di cui 462 connesse al fenomeno del finanziamento del terrorismo. Complessivamente, nel periodo 1997 – 2006, l'UIC ha esaminato 54.390 segnalazioni, a fronte delle 57.044 pervenute.

Le rimanenti segnalazioni sono in corso di approfondimento.

***Segnalazioni di operazione sospetta pervenute all'UIC***

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tot. (1997-2006)
Antiriciclaggio	5391	6571	4939	6523	8576	10327	54051
Finanziamento del terrorismo	544	910	321	291	482	443	2993

***Segnalazioni di operazione sospetta esaminate e trasmesse dall'UIC***

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tot. (1997-2006)
Antiriciclaggio	5543	5759	5307	6798	7278	11564	51446
Finanziamento del terrorismo	241	1194	254	334	462	462	2994

Gli esiti delle segnalazioni trasmesse sono illustrati nella seguente tabella basata sul flusso informativo di ritorno proveniente dagli organismi investigativi.

<b><i>Esiti delle segnalazioni di operazioni sospette</i></b>				
Anno	Archivate dall'UIC	Archivate dagli organismi investigativi	Prese in carica dalla DIA	All'attenzione dell'Autorità giudiziaria
1997		4	3	1
1998		115	150	42
1999		596	242	102
2000		189	151	145
2001	44	272	280	295
2002	18	986	206	340
2003	32	1134	205	195
2004	108	1634	147	98
2005	154	3380	113	89
2006	1586	999	88	87
<b>Totale</b>	<b>1942</b>	<b>9309</b>	<b>1585</b>	<b>1394</b>

L'UIC collabora con le autorità di vigilanza di settore. Molto stretta è la collaborazione con la Banca d'Italia e vi sono continui contatti e scambi di informazioni anche con le altre autorità di vigilanza di settore, in particolare con la Consob per la sempre più frequente emersione di fattispecie di riciclaggio che coinvolgono prodotti complessi di intermediazione finanziaria e del mercato mobiliare. Intenso è, inoltre, lo scambio di informazioni con le Unità di

informazione finanziaria estere.

L'approfondimento delle operazioni segnalate ha consentito di individuare specifiche tipologie di operatività anomale quali l'abusivismo finanziario, l'utilizzo improprio di carte di credito, i giri di fondi, le attività illecite poste in essere da cittadini cinesi, le truffe, l'usura, ecc.

I dati del 2006 confermano il trend ascendente delle segnalazioni ricollegabili a violazioni (anche penalmente rilevanti) della normativa fiscale e tributaria: emergono soprattutto le segnalazioni riconducibili a false fatturazioni ed evasione dell'I.V.A. per acquisti in ambito intracomunitario.

Il *phishing* – il tentativo di catturare i dati personali che consentono l'accesso informatico a conti e depositi – è una fattispecie che ricorre con frequenza (376 volte) nelle segnalazioni di operazione sospetta.

Rilevante è anche il numero delle segnalazioni che si riferiscono a trasferimenti verso l'estero, da parte di cittadini stranieri, operati soprattutto attraverso *money transfer* e versando il corrispettivo in contante, spesso appena sotto la soglia di 12.500 euro. Le tipologie di operazioni segnalate evidenziano trasferimenti che per modalità operative, per numerosità e volume complessivo delle operazioni e per destinazione dei flussi appaiono anomali rispetto al profilo dei soggetti interessati. Ricorrenti sono i casi che coinvolgono la comunità cinese in Italia.

Risultano, infine, numerose operazioni segnalate in capo a cittadini russi, titolari presso il sistema bancario italiano di rapporti a proprio nome o a nome di società (frequentemente con sede in "paradisi fiscali" o centri off-shore). I fondi pervenuti sono spesso utilizzati per operazioni sul mercato immobiliare italiano.

#### 4.6 Le segnalazioni dei nuovi soggetti obbligati, ai sensi del decreto legislativo 56/2004

Nel 2006, con i decreti 141, 142 e 143 e con le relative disposizioni applicative emanate dall'UIC, è stata data piena attuazione al decreto legislativo 56/2004, relativamente all'estensione degli obblighi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo – e quindi anche all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette – ai soggetti individuati nei citati provvedimenti legislativi (professionisti e società di revisione; operatori non finanziari). La seguente tabella fornisce un dato sulla distribuzione per tipologia di soggetto segnalante relativamente alle segnalazioni pervenute nel 2006.

<b>Ripartizione per categoria di segnalanti delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dai nuovi soggetti obbligati</b>	
<b>Segnalanti</b>	<b>Numero delle segnalazioni</b>
Notai	172
Dottori commercialisti	26
Ragionieri o periti commerciali	13
Società di revisione	9
Agenzia di affari in mediazione mobiliare	5
Consulenti del lavoro	4
Avvocati	3
Fabbricanti di oggetti preziosi in qualità di imprese artigiane	2
Fabbricanti, mediazione e commercio di oggetti preziosi.....	2
Revisori contabili	2
<b>Totale complessivo</b>	<b>238</b>

In molti casi le segnalazioni si sono rivelate prive di fondamento e sono state archiviate. Occorre migliorare la qualità delle segnalazioni delle diverse categorie di segnalanti con un'opera di informazione e orientamento, tramite contatti e incontri con gli ordini professionali e gli organismi di categoria.

#### 4.7 Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo

Dal 2001 i compiti di collaborazione attiva degli intermediari sono stati estesi per consentire la rilevazione di casi di finanziamento di organizzazioni terroristiche. La seguente tabella fornisce dati percentuali sulle segnalazioni ricevute dall'UIC. Nel corso del 2006 l'Ufficio ha ricevuto 443 segnalazioni di operazioni sospette, in linea con il dato del 2005.

<b>Distribuzione delle SOS di terrorismo per classi di segnalanti (dati percentuali)</b>						
<b>Anno</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Enti creditizi	77,4	64,4	68,5	66,7	74,1	81,0
Intermediari finanziari (artt. 106 <sup>40</sup> e 107 TUB)	9,2	13,2	14,0	7,5	12,1	7,0
Imprese ed enti assicurativi	12,1	18,5	7,8	22,8	2,1	2,3
Poste Italiane spa	1,3	2,6	8,7	3,1	11,3	9,7
Altri	0,0	1,3	0,9	0,0	0,4	0,0

Gli intermediari segnalano le operazioni, i rapporti continuativi e ogni altra informazione disponibile connessa ai soggetti indicati nelle liste compilate dalle competenti istituzioni

<sup>40</sup> Tra questi sono ricompresi i *money transfer*

internazionali, della quale l'UIC facilita la diffusione. Il maggior numero di segnalazioni, come negli anni precedenti, continua a provenire dalle banche.

Le comunicazioni e le segnalazioni degli intermediari, la collaborazione dell'UIC con le Unità d'informazione finanziaria degli altri Paesi e la partecipazione ai lavori degli organismi internazionali competenti consentono di indicare alcuni settori e tipologie operative particolarmente significativi per l'individuazione di casi di finanziamento di attività di terrorismo. Tra i principali indici di rischio rilevati possono essere evidenziati:

- l'impiego di canali di *money remittance*, ovvero di circuiti alternativi di trasferimento, specie se di natura abusiva;
- effettuazione di bonifici internazionali che non recano l'indicazione della controparte;
- l'effettuazione di frequenti bonifici disposti con provvista in contanti verso Paesi diversi da quello d'origine dell'ordine;
- l'esecuzione di operazioni o di apertura di rapporti commerciali privi di apparente giustificazione tra imprese gestite o possedute da soggetti sospetti;
- le disposizioni da parte di enti senza scopo di lucro di operazioni che dimostrano una incoerenza rispetto agli obiettivi perseguiti dagli stessi;
- i comportamenti posti in essere con il possibile intento di eludere l'applicazione delle misure comunitarie di congelamento.

#### 4.8 L'analisi dei dati finanziari aggregati.

La legge antiriciclaggio prevede che tutti gli intermediari finanziari mantengano un archivio unico informatico in grado di memorizzare e conservare tutti i dati che riguardano le transazioni superiori a 12.500 euro. Gli intermediari abilitati hanno l'obbligo di trasmettere mensilmente questi dati in forma aggregata all'UIC, seguendo un formato uniforme.

Le analisi dei dati aggregati sono volte a individuare singole anomalie comportamentali e a orientare l'attività di approfondimento verso aree geografiche nelle quali si ritiene che siano transitati capitali sospetti di essere proventi di riciclaggio e/o fonti di finanziamento del terrorismo.

Da gennaio 2006, l'UIC ha in opera un sistema di monitoraggio periodico di natura statistico-descrittiva dei dati aggregati. A tale scopo è stata messa a punto una procedura per l'elaborazione e la presentazione dei dati, nonché per l'individuazione di valori anomali e, ove possibile, delle cause di anomalie rilevate.

Per la parte metodologica l'attività di analisi è effettuata congiuntamente con Università e centri di ricerca: l'UIC ha in corso progetti con la *London School of Economics and Political*

Science e con il *Joint Research Centre* della Commissione Europea sul “*Trade based money laundering*”.

Il controllo per migliorare la qualità dei dati trasmessi dagli intermediari ha dato risultati apprezzabili: nella parte finale dell’anno di riferimento sono stati messi a punto i rilievi statistici per agevolare la valutazione degli errori di registrazione delle operazioni negli archivi unici informatici.

## 5 IL SISTEMA SANZIONATORIO ANTIRICICLAGGIO

La violazione della normativa antiriciclaggio è punita con sanzioni amministrative e penali. Il Ministero dell’economia e delle finanze è competente per l’irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie prevalentemente per:

- la violazione delle norme che limitano l’uso del contante e dei titoli al portatore;
- la mancata comunicazione delle suddette infrazioni;
- l’omessa segnalazione di un’operazione sospetta<sup>41</sup>.

Le norme penali, oltre a punire il reato di riciclaggio, trovano applicazione prevalentemente nel caso di violazione degli obblighi di identificazione, registrazione e conservazione delle informazioni.

### 5.1 Le sanzioni amministrative.

Nel 2006 sono stati definiti con provvedimento 1063 procedimenti amministrativi:

<b>Procedimenti definiti nel 2006</b>	
Trasferimenti di contante e di titoli al portatore (articolo 1, comma 1, legge 197/1991).	772
Assegni privi della clausola di non trasferibilità e/o dell’indicazione del beneficiario (articolo 1, comma 2, legge 197/1991).	258
Obbligo di ridurre a 12.500 euro il saldo dei libretti di deposito al portatore (art. 1, comma 2–bis, legge 197/1991).	6
Violazione dell’obbligo di segnalazione di operazioni sospette (articolo 3, comma 1, legge 197/1991)	11

<sup>41</sup> Rispettivamente articolo 1, commi 1 e 2 e 2 bis, legge antiriciclaggio; articolo 7, comma 1, decreto legislativo 56/2004; articolo 3 legge antiriciclaggio.

Mancata comunicazione al MEF delle infrazioni dell'articolo 1, legge 197/1991 (articolo 7, comma 1, decreto legislativo 56/2004).	16
<b>Totale decreti sanzionatori</b>	<b>570</b>
Decreti di proscioglimento	213
Provvedimenti di archiviazione	280
<b>Totale provvedimenti emessi</b>	<b>1063</b>
<b>Sanzioni irrogate (000 €)</b>	<b>2896</b>

Le segnalazioni di ipotesi di infrazione e le contestazioni per violazioni amministrative pervenute al MEF sono state circa 6.900. Delle segnalazioni, circa 1.900 sono state archiviate per palese insussistenza dell'infrazione<sup>42</sup>. Circa 3.000 procedimenti sono stati definiti attraverso un pagamento in forma ridotta (oblazione), per un totale di circa 2,4 milioni di euro. Dall'entrata in vigore della legge antiriciclaggio sono stati definiti circa 26.000 procedimenti amministrativi e sono state irrogate sanzioni pecuniarie per circa 81 milioni di euro.

## 5.2 Le sanzioni penali.

La normativa antiriciclaggio prevede che alcune violazioni siano punite con misure di carattere penale. Tra queste, l'inosservanza degli obblighi di identificazione e di registrazione, la violazione del divieto di dare comunicazione delle segnalazioni di operazioni sospette (fuori dai casi previsti dalla legge), l'omessa istituzione dell'archivio unico informatico.

Tra il 2000 ed il 2005, l'UIC ha segnalato all'autorità giudiziaria 74 violazioni (73 riferite alla mancata identificazione e conservazione delle informazioni e 1 alla mancata istituzione dell'archivio unico), mentre la Guardia di finanza ha trasmesso circa 158 rapporti penali all'Autorità giudiziaria per l'omessa istituzione dell'archivio unico informatico nonché per gli obblighi di identificazione e registrazione.

Nel 2006 l'UIC ha segnalato all'Autorità giudiziaria 9 violazioni (per omesse registrazioni in archivio unico informatico di rapporti continuativi ed operazioni e per mancate rilevazioni dei dati identificativi dei soggetti interessati) mentre la Guardia di finanza ha trasmesso circa 100 rapporti all'Autorità giudiziaria per violazione degli obblighi di identificazione e/o registrazione e di istituzione dell'archivio unico informatico.

<sup>42</sup> La maggior parte di tali segnalazioni errate sono state effettuate dai soggetti sottoposti agli obblighi antiriciclaggio dalla recente normativa.

### 5.3 Il recepimento della terza direttiva e le prospettive di modifica dell'impianto sanzionatorio.

Dall'entrata in vigore della legge antiriciclaggio, il flusso delle violazioni segnalate al Ministero dell'economia e delle finanze si è mantenuto su livelli elevati, attestandosi su una media annua di circa settemila segnalazioni. La struttura amministrativa del MEF aveva incontrato notevoli difficoltà nello smaltimento dei carichi di lavoro, con l'accumulo di un consistente arretrato. Alcune modifiche normative e organizzative hanno permesso di risolvere tali problemi:

- l'introduzione, con il decreto legislativo 56/2004, della possibilità di ricorrere al pagamento della sanzione in forma ridotta (c.d. oblazione, disciplinata dalla legge 689/81, ma inizialmente non prevista per le violazioni della normativa antiriciclaggio) per le violazioni di importo fino a 250.000 euro, ha dimezzato il numero dei procedimenti non definiti entro 60 giorni dalla contestazione. Rimangono escluse dalla possibilità di usufruire dell'oblazione le violazioni più gravi, in particolare quelle di mancata segnalazione di operazione sospetta;
- il decentramento (legge 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1, comma 387 – legge finanziaria 2006) dei procedimenti sanzionatori a nove Direzioni provinciali dei servizi vari<sup>43</sup> ha reso più agevole il rapporto tra amministrazione e cittadino e a ridotto i tempi dei procedimenti sanzionatori;

Rimangono alcuni aspetti della normativa sanzionatoria per i quali sono possibili ulteriori recuperi di efficacia e di efficienza:

<sup>43</sup> Si è data copertura a tutto il territorio nazionale definendo i seguenti ambiti di competenza:

Direzioni provinciali dei servizi vari	Regioni di competenza
Genova	Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta
Milano	Lombardia
Verona	Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia
Bologna	Emilia Romagna, Toscana, Marche
Roma	Lazio, Umbria, Abruzzo, Sardegna
Napoli	Campania, Basilicata
Bari	Puglia, Molise
Catanzaro	Calabria
Palermo	Sicilia

- Nonostante alcuni miglioramenti, tra cui una maggiore informazione per gli utenti utile a evitare gli errori nella compilazione degli assegni e nei trasferimenti dei certificati di deposito al portatore, rimane elevato il numero di violazioni all'obbligo di apporre la clausola di non trasferibilità per importi superiori a 12.500 euro. Lo schema di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva prevede che le banche e Poste Italiane s.p.a. debbano rilasciare i carnet di assegni con la clausola di non trasferibilità apposta su ogni singolo modulo di assegno, tranne contraria richiesta scritta del cliente. Si ritiene che questa norma sarà efficace per ridurre sensibilmente il numero di infrazioni in tale campo.
- L'apparato sanzionatorio, sia penale, sia amministrativo, è limitato alle persone fisiche. La normativa penale, infatti, non prevede la responsabilità della persona giuridica in caso di riciclaggio. Inoltre nel caso di violazione amministrativa imputabile a un ente o a una persona giuridica, il meccanismo sanzionatorio basato sulla legge 689/81 mostra chiari limiti di efficacia: se è accertata l'infrazione, la sanzione è inflitta direttamente al soggetto che ha posto in essere l'operazione per conto della persona giuridica, e quest'ultima ne risponde in solido. Non sono rari i casi in cui il venir meno della punibilità della persona fisica determina l'impunità della società. Lo schema di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva prevede l'ampliamento al riciclaggio del novero dei reati per i quali la legge 231/01 prevede la responsabilità della persona giuridica. In campo di violazione amministrativa, prevede inoltre la possibilità di sanzionare la persona giuridica qualora l'autore materiale della violazione non sia stato identificato ovvero non sia più perseguibile.
- La norma che sanziona la mancata segnalazione di un'operazione sospetta è di non agevole applicazione, precisamente per la difficoltà di valutare, con un grado di oggettività, se vi era o non vi era l'obbligo di segnalare una certa operazione. Tutti i soggetti obbligati alla segnalazione devono necessariamente procedere anche attraverso valutazioni intuitive e personali che, in quanto tali, rendono non sempre agevole la valutazione ex post dell'operazione anomala. Per superare tali difficoltà lo schema di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva rafforza i controlli sull'organizzazione e le procedure dei soggetti obbligati. Sono state così inserite sanzioni amministrative per ipotesi di omessa o insufficiente istituzione di controllo interno, per la mancata previsione di formazione del personale e per gravi carenze organizzative rilevanti ai fini della corretta applicazione della normativa. La Direttiva, infatti, impone ai destinatari delle disposizioni di introdurre appropriate politiche e procedure in materia di

controlli interni e di adeguata formazione dei dipendenti e dei collaboratori. L'inosservanza di questi specifici obblighi comporterà l'applicazione di una sanzione amministrativa da parte delle autorità di vigilanza di settore.

## 6 LE MISURE DI PREVENZIONE DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

### 6.1 La disciplina in materia di lotta al finanziamento del terrorismo.

Gli adempimenti e i controlli previsti dalla disciplina antiriciclaggio sono funzionali anche all'azione contro il finanziamento del terrorismo. Gli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione dei relativi dati e di segnalazione di operazioni sospette impediscono difatti che il sistema finanziario possa essere utilizzato per il finanziamento del terrorismo.

Disposizioni specifiche sono state emanate per rendere applicabili in Italia le misure contro il terrorismo e il finanziamento del terrorismo decise dalla comunità internazionale. Si tratta delle misure dettate dalla Convenzione internazionale contro il finanziamento del terrorismo di New York dell'8 dicembre 1999, dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, dalle raccomandazioni del GAFI. Le disposizioni nazionali integrano e completano la normativa europea in materia di congelamento di beni dei sospetti terroristi<sup>44</sup>.

All'indomani degli attacchi dell'11 settembre l'Italia ha adottato, basandosi sull'esperienza maturata nella lotta al terrorismo interno e alla mafia, un ampio e articolato quadro normativo e istituzionale di prevenzione e contrasto del terrorismo e del finanziamento del terrorismo<sup>45</sup>.

In questo ambito il decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369: ha istituito il Comitato di sicurezza finanziaria; esteso le competenze dell'UIC e della Guardia di finanza in materia di anti-riciclaggio alla lotta del finanziamento del terrorismo; ha introdotto sanzioni per la violazione delle misure di congelamento disposte dai regolamenti comunitari.

---

<sup>44</sup> La normativa europea in tema di congelamenti è stata adottata, per la gran parte, con regolamenti. È pertanto direttamente applicabile nei paesi membri.

<sup>45</sup> Il decreto legge del 18 ottobre 2001, n. 374 ha introdotto il reato di finanziamento del terrorismo (articolo 270-bis c.p.); esteso la condotta terroristica anche ad atti di violenza rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale; disposto l'applicazione delle misure preventive anti-mafia alla lotta al terrorismo e ampliato i poteri investigativi in questo ambito.

Il decreto legge 27 luglio 2005, n. 144 ha previsto la facoltà del Ministro dell'interno, o per sua delega del Prefetto, di disporre l'espulsione dello straniero nei cui confronti vi siano fondati motivi di ritenere che la permanenza nel territorio dello Stato possa agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali; ha ulteriormente ampliato l'applicazione delle misure antimafia per il contrasto del terrorismo; ha introdotto tre nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo: l'articolo 270-quater (arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale); l'articolo 270-quinques (addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale) e l'articolo 270-sexies (condotte con finalità di terrorismo).

## 6.2 Il meccanismo delle designazioni.

Nella strategia del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite per combattere il terrorismo, un ruolo importante gioca il congelamento dei beni degli individui e delle entità sospettate di coinvolgimento in attività terroristiche<sup>46</sup>.

Due sono le direttrici seguite dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite:

- la prima direttrice, basata sulla risoluzione 1267 (1999)<sup>47</sup>, impone l'adozione di misure di congelamento nei confronti di individui e entità associati o appartenenti a Al Qaeda e ai Talebani. La lista dei destinatari di queste misure è decisa dal Comitato sanzioni istituito dalla risoluzione 1267 (1999), organo sussidiario del Consiglio di sicurezza, sulla base di proposte di designazione provenienti dagli Stati membri;
- la seconda direttrice, basata sulla risoluzione 1373 (2001), richiama la responsabilità dei singoli Stati per l'adozione di misure di contrasto al terrorismo, tra cui il congelamento, a prescindere dalla matrice ideologica o dall'ambito territoriale dell'azione terroristica. A differenza dell'azione contro Al Qaeda, in questo ambito le Nazioni unite non hanno elaborato una lista di soggetti, ma hanno posto le basi di un impianto generale di lotta al terrorismo, rimettendo ai singoli Stati membri il potere/dovere di individuare autonomamente soggetti/entità da sottoporre a congelamento.

Queste risoluzioni sono state recepite dall'Unione europea. In particolare:

- la posizione comune 2002/402/PESC e il regolamento (CE) 881/2002 hanno dato attuazione alla risoluzione 1267 (Osama Bin Laden, Al Qaeda e Talebani) recependo la lista dei sospetti terroristi decisa dalle Nazioni Unite. Tutti i paesi membri dell'unione hanno l'obbligo di congelare fondi e risorse economiche dei soggetti inclusi in tali liste;
- la posizione comune 931/2001/PESC e il regolamento (CE) 2580/2001, hanno dato attuazione alla risoluzione 1373. I soggetti ai quali dovranno essere applicate le misure di congelamento sono decisi dall'Unione europea, sulla base di proposte presentate da ciascuno Stato membro - alla luce delle investigazioni condotte dalle rispettive forze di polizia e delle decisioni di autorità competenti - e su cui è stata raggiunta l'unanimità del Consiglio dell'Unione europea.

In Italia spetta al Comitato di sicurezza finanziaria (CSF)<sup>48</sup> monitorare l'attuazione delle

<sup>46</sup> Le decisioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite hanno assunto la forma di risoluzioni adottate in virtù del capitolo VII della Carta e dunque vincolanti per gli Stati membri.

<sup>47</sup> E le seguenti 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1617(2005).

<sup>48</sup> Il Comitato di sicurezza finanziaria è presieduto dal Direttore generale del tesoro e è composto da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, della Banca d'Italia, dell'UIC, della Consob, della Guardia di finanza, della DIA, dell'Arma dei

misure di congelamento e designare agli organi competenti delle Nazioni unite e dell'Unione europea i nomi di soggetti o entità sospettati di terrorismo ai fini dell'applicazione delle misure di congelamento.

Il meccanismo di designazione si apre con la proposta iniziale di uno dei membri del CSF, in genere di una forza di polizia, prevede la preparazione di un dossier contenente tutte le informazioni necessarie per l'inserimento nelle liste dei terroristi e si conclude con la decisione del CSF e l'elaborazione della proposta di designazione da sottoporre, per il tramite delle autorità diplomatiche, al Consiglio dell'Unione europea o al Comitato sanzioni delle Nazioni unite.

Nell'espletamento di tale attività, il CSF tiene conto in particolare:

- dello stato del procedimento penale e, qualora esso si trovi nella fase delle indagini preliminari, dell'adozione di provvedimenti di natura giurisdizionale;
- dell'idoneità degli elementi informativi raccolti ad assicurare, secondo criteri di ragionevolezza, l'identificazione certa dei soggetti indicati, evitando il possibile coinvolgimento di soggetti diversi con generalità identiche o simili.

Durante la preparazione della designazione il CSF si può avvalere dell'UIC per assicurare la diffusione tra gli intermediari finanziari, con modalità che assicurino la necessaria segretezza, dei dati identificativi dei soggetti e può richiedere informazioni relative ai loro rapporti e alle operazioni a loro riferibili.

Su proposta italiana, sono stati inseriti nelle liste dell'Unione europea una organizzazione terroristica e 17 individui a essa appartenenti. Inoltre il Comitato per le sanzioni 1267 ha deciso l'inclusione nelle liste delle Nazioni unite di 73 individui e 15 entità (il dettaglio nella tabella che segue) designati dall'Italia, in alcuni casi assieme ad altri Paesi.

---

Carabinieri e della DNA. Tali istituzioni comunicano al Comitato, in deroga al segreto d'ufficio, le informazioni riconducibili alle sue materie di competenza.

Il Comitato delinea la strategia del nostro paese nella lotta al finanziamento del terrorismo, monitora il funzionamento del sistema di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo e assicura il necessario coordinamento con le attività degli altri paesi, soprattutto del gruppo G7, promuovendo il dialogo e la collaborazione allo scopo di massimizzare lo scambio di informazioni. A tal fine, il Comitato ha attivato canali di comunicazione con la magistratura ed, in particolare, con le Procure della Repubblica e ha rapporti con il Comitato di coordinamento della ricerca informativa sulle attività finanziarie, presieduto dal Segretario generale del CESIS.

In particolare, il Comitato svolge i seguenti compiti:

- definisce le politiche di lotta al finanziamento del terrorismo, coordinando l'azione delle autorità coinvolte nella lotta contro il suddetto fenomeno; segue e indirizza l'attività internazionale in ambito GAFI e Unione europea; è l'interfaccia istituzionale degli omologhi organismi degli altri Paesi nonché degli organismi internazionali competenti in materia;
- analizza le problematiche riscontrate nella lotta al finanziamento del terrorismo e individua le misure da adottare;
- è l'autorità competente in materia di congelamento dei fondi e delle risorse economiche dei soggetti/entità sospettati di terrorismo. A tal fine il Comitato formula, sia alle Nazioni Unite che all'Unione europea, le proposte di inserimento e di cancellazione dalle liste di soggetti designati nell'ambito della lotta al finanziamento del terrorismo valutando, inoltre, le istanze di esenzione dal congelamento, secondo quanto disposto dai regolamenti comunitari.

**Designazioni proposte dall'Italia al Comitato sanzioni ONU 1267 (1999)**

N°	B.1 Data inserimento liste	Individui	B.1.1 Entità
1	24 aprile 2002	9	1
2	3 settembre 2002	11	14
3	25 giugno 2003	16	
4	12 novembre 2003	15	
5	17 marzo 2004	10	
6	23 giugno 2004	6	
7	29 luglio 2005	3	
<b>8</b>	<b>2 agosto 2006</b>	<b>3</b>	
<b>Totale</b>		<b>73</b>	<b>15</b>

**6.3 I congelamenti.**

Il congelamento dei beni e delle risorse economiche di un determinato soggetto è obbligatorio a seguito della pubblicazione del suo nominativo nella lista allegata al regolamento (CE) 881/2002 ovvero alla posizione comune 2001/931/PESC (congelamento disposto in questo caso dal regolamento (CE) 2580/2001).

L'entità dei capitali e delle altre risorse finanziarie oggetto di congelamento è comunicata al Ministero dell'economia e delle finanze entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dei regolamenti ovvero, se successiva, dalla data di formazione dei capitali o delle risorse finanziarie<sup>49</sup>.

L'UIC ha inoltre emanato alcune istruzioni per l'attuazione del decreto legge 369/2001, sottolineando che le banche e le istituzioni finanziarie hanno l'obbligo di:

- comunicare le misure di congelamento applicate;
- segnalare le operazioni, i rapporti, nonché ogni altra informazione disponibile riconducibile ai soggetti contenuti nelle liste;
- segnalare tempestivamente all'UIC tutte le operazioni e situazioni collegate al finanziamento del terrorismo, allo scopo di poter sospendere queste attività se ciò risulta necessario.

<sup>49</sup> Articolo 2, comma 3 del decreto legge 369/2001.

Non è prevista una procedura di comunicazione diretta alle banche e alle istituzioni finanziarie degli aggiornamenti degli elenchi, che sono comunque disponibili sul sito internet dell'UIC.

A dicembre 2006 in Italia risultano congelati 32 rapporti bancari e assicurativi, riconducibili a 30 soggetti, per un importo complessivo di circa 422.000 euro. Risulta inoltre congelata una attività economica.

#### Lotta al finanziamento del terrorismo: sintesi dati congelamenti 2002-2006

Anno	B.2 Soggetti con conti congelati	Conti congelati	B.2.1 Valore dei conti congelati (euro)
2002	67	67	350.000
2003	42	45	440.000
2004	55	57	441.000
2005	30	32	442.000
2006	30	32	442.000

(fonte UIC)

Sia nell'ambito della disciplina del regolamento (CE) 881/2002 sia in quello del regolamento (CE) 2580/2001 sono previste delle procedure per autorizzare la liberazione di parte dei fondi congelati per motivi umanitari.

Le decisioni sul congelamento dei beni basate sui regolamenti europei possono essere impugnate davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee, mentre i ricorsi contro le decisioni adottate dal CSF sono di competenza del Tribunale amministrativo regionale.

#### 6.4 Le sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento

Sono nulli gli atti compiuti in violazione delle disposizioni recanti il divieto di esportazione di beni e servizi, il divieto di presentazione di servizi finanziari, ovvero recanti il congelamento di capitali e di altre risorse finanziarie, contenute in regolamenti adottati dal Consiglio dell'Unione europea, anche in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite.

Inoltre la violazione delle misure di congelamento disposte dai regolamenti comunitari è

punita con specifiche sanzioni<sup>50</sup>. Nel 2005 sono stati emanati due decreti sanzionatori con l'irrogazione complessiva di sanzioni pari a euro 300.000, mentre nel 2006 non sono state inflitte sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione delle misure di congelamento.

#### 6.5 Il congelamento dei beni non finanziari.

La legge 25 gennaio 2006, n. 29 (legge comunitaria 2005) ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti delegati al fine di prevedere modalità operative per eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni delle Nazioni unite, dai regolamenti (CE) n. 2580/2001 e n. 881/2002, nonché dagli ulteriori regolamenti comunitari emanati ai sensi degli artt. 60 e 301 del Trattato istitutivo della Comunità europea (c.d. sanzioni finanziarie internazionali). Ciò, coordinando le disposizioni vigenti in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio di denaro e di lotta al finanziamento del terrorismo alla luce dei seguenti criteri direttivi:

- estendere le misure di prevenzione contro il riciclaggio di denaro al contrasto del finanziamento del terrorismo;
- prevedere idonee misure per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche, inclusa la possibilità di affidare a un'autorità pubblica l'amministrazione di tali risorse economiche;
- individuare idonee sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento.

Nell'ambito della sopra menzionata delega è stato predisposto, secondo linee guida dettate dal Comitato di sicurezza finanziaria, lo schema di decreto legislativo recante *“Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005”* volto a disciplinare e sistematizzare le modalità applicative delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche disposte dai regolamenti comunitari emanati nell'ambito della lotta al finanziamento del terrorismo (quali il regolamento (CE) 881/2002 e il regolamento (CE) 2580/2001 e successive modificazioni) e per il contrasto dell'attività di quei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale .

<sup>50</sup> Articolo 2 del decreto legge n. 369/2001. La violazione del congelamento è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà del valore dell'operazione stessa e non superiore al doppio del valore medesimo. L'omissione o il ritardo della comunicazione, al di fuori delle ipotesi di concorso nelle altre violazioni previste dal decreto, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a un terzo e non superiore alla metà dell'importo della sanzione prevista per la violazione del congelamento. L'accertamento delle violazioni delle disposizioni sul congelamento e l'irrogazione delle relative sanzioni, avvengono ai sensi delle disposizioni del titolo II, capi I e II, del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al DPR 31 marzo 1988, n. 148, e successive modificazioni, senza acquisire il parere della Commissione consultiva di cui all'articolo 32 del predetto testo unico. Tali illeciti, inoltre, non sono obblabili.

Le tipologie di regolamento richiamate rispondono a due differenti finalità, essendo i primi strumento di contrasto del terrorismo, i secondi di politica estera. Alla diversa finalità, si contrappone la condivisione dello strumento, cioè il congelamento dei fondi e delle risorse economiche posseduti in Italia dai soggetti (persone fisiche, giuridiche, gruppi, entità o organizzazioni) specificamente individuati nei regolamenti medesimi. Il congelamento va inteso sia come divieto di compiere atti dispositivi degli *assets* congelati, sia come divieto di mettere fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti individuati.

Il congelamento è efficace dall'entrata in vigore del regolamento comunitario che lo dispone fino a quando i soggetti permangono nelle liste allegate ai regolamenti comunitari ovvero, nelle ipotesi contemplate dai regolamenti, in caso non vi siano autorizzazioni allo scongelamento.

Tra le disposizioni più innovative contenute nello schema di decreto legislativo si segnalano:

- la possibilità che alle risoluzioni delle Nazioni Unite sia data applicazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro degli affari esteri, su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria. Tale decreto recepisce l'elenco dei soggetti, persone fisiche ed entità, designati dal Consiglio di sicurezza nonché, sulla base delle medesime risoluzioni, le ipotesi di esenzioni dal congelamento;
- l'espressa previsione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette di finanziamento di terrorismo;
- l'affidamento della gestione e amministrazione delle risorse economiche (quali aziende, beni mobili e immobili) congelate all'Agenzia del demanio. Ciò al fine di inibire l'utilizzo di tali risorse per finalità di finanziamento del terrorismo ed, al contempo, di impedirne il deterioramento e di tutelare i diritti e gli interessi dei terzi in buona fede (quali i dipendenti dell'azienda congelata o i creditori). Si sono pertanto definite puntualmente le modalità applicative del congelamento, completando le disposizioni già contenute nella normativa comunitaria di riferimento.

Il decreto legislativo è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 5 giugno 2007.

PAGINA BIANCA

## APPENDICE

PAGINA BIANCA

#### A. LA NORMATIVA SUI CONTROLLI DEL DENARO IN ENTRATA ED IN USCITA DALLE FRONTIERE ESTERNE DELLA COMUNITÀ EUROPEA.

Il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1889/2005 del 26 ottobre 2005 introduce l'obbligo di monitorare i movimenti di denaro contante e titoli al portatore in entrata e in uscita dal territorio dell'Unione. Il regolamento è entrato in vigore il 15 giugno 2007.

Il regolamento intende integrare la normativa di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo con un controllo sui movimenti di denaro contante. Il meccanismo di controllo è basato sull'obbligo di dichiarazione in dogana, uno schema assai vicino a quello già in vigore in Italia, derivante dai controlli valutari da tempo abrogati. Il regolamento prevede

- l'obbligo di dichiarazione, fornita in forma scritta, orale o elettronica secondo quanto stabilito dallo Stato membro interessato, 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 *traveller cheques* e strumenti incompleti firmati ma privi del nome del beneficiario;
- la specifica indicazione delle informazioni che la dichiarazione deve contenere, di fatto fornendo un modulo alle autorità competenti;
- 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;
- la registrazione e il trattamento delle informazioni, di fatto la creazione di un archivio, e la messa a disposizione delle informazioni alle autorità indicate nell'articolo 22 della direttiva 2005/60/CE (per l'Italia l'UIC), concretizzandosi così la finalità del regolamento;
- lo scambio delle informazioni con le autorità competenti di altri Stati membri e, a particolari condizioni, con la Commissione e con paesi terzi;
- la sanzionabilità delle violazioni all'obbligo di dichiarazione, lasciando, però, ai singoli Stati membri il compito di stabilire le sanzioni.

Per l'ordinamento italiano le maggiori novità sono:

- la soglia a 10.000 euro 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 euro (decreto ministeriale 17 ottobre 2002);
- 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;
- 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'articolo 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 i movimenti di denaro contante da e verso la Comunità.

Alla luce delle novità sopra indicate, il disegno di legge comunitaria 2006 contiene una delega al Governo per uniformare l'esistente normativa italiana sui controlli transfrontalieri sui movimenti di denaro contante e titoli al portatore con le disposizioni introdotte dal regolamento n. 1889/2005<sup>51</sup>.

Poiché non è logicamente giustificabile il mantenimento di una soglia più alta per i trasferimenti intra-comunitari rispetto a quelli extra-comunitari, con il decreto ministeriale del 15 giugno 2007 modificativo del decreto ministeriale del 17 ottobre 2002, sono state allineate le due soglie per cui è ora vigente l'obbligo di dichiarare, per importi pari o superiori a 10.000 euro, tutti i trasferimenti di denaro contante, titoli e valori mobiliari, sia extra-comunitari sia intra-comunitari.

La modifica della soglia di esenzione in materia agevola i controlli delle competenti autorità e va incontro alle esigenze dei cittadini, che potrebbero facilmente essere vittime di sanzioni amministrative prive del requisito di effettività, risultando tali sanzioni non comprensibili, perchè basate su soglie diverse nella stessa materia.

---

<sup>51</sup> Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti norme integrative, correttive, modificative e abrogative del D.P.R. del 31 marzo 1988 n. 148 e successive modificazioni e integrazioni, del decreto legge del 28 giugno 1990 n. 167, convertito con modificazioni nella legge del 4 agosto 1990 n. 227, e successive modificazioni e integrazioni, del decreto legislativo del 30 aprile 1997 n. 125 e successive modificazioni e integrazioni, del decreto legislativo del 6 settembre 1989 n. 322 e successive modificazioni e integrazioni e di tutte le disposizioni normative relative alla materia valutaria.

**B. ATTIVITA' DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE**

Nell'anno di riferimento, sotto il profilo della normativa antiriciclaggio, il MEF ha partecipato alle riunioni che hanno portato all'approvazione della direttiva della Commissione 2006/70/CE del 1 agosto 2006 (c.d. direttiva di secondo livello), recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 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.

Il MEF ha inoltre preso parte alle riunioni del Comitato istituito dalla citata direttiva 2005/60/CE in materia di prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo. In seno a tale Comitato, oltre a dibattere degli argomenti di cui alla direttiva di secondo livello, è stata avviata la discussione sui paesi terzi equivalenti, cioè sui paesi che adottano nel loro interno misure equivalenti a quelle previste dalla terza direttiva antiriciclaggio. Lo scopo è quello di pervenire alla redazione di una lista con i nomi di tali paesi. Più in generale il lavoro di questo Comitato è finalizzato a risolvere questioni pratiche e procedurali per una applicazione uniforme da parte dei Paesi membri della terza direttiva antiriciclaggio.

Attiva è stata la partecipazione ai lavori per l'approvazione del regolamento 1781/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006, riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi. L'obiettivo del provvedimento, entrato in vigore il 1 gennaio 2007, è migliorare la tracciabilità dei flussi finanziari, in modo da prevenire, individuare e eventualmente investigare casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Infine, in ambito GAFI, si sono svolte le tre consuete riunioni plenarie annuali. Di particolare rilevanza, si può citare la chiusura dell'esercizio dei Paesi non cooperativi svoltasi a giugno 2006. Nella riunione di ottobre è stato, tra le altre cose, istituito un nuovo gruppo denominato *International Cooperation Review Group (ICRG)*, di cui l'Italia ha avuto la copresidenza insieme agli Stati Uniti. L'*ICRG* è presieduto da Italia e Stati Uniti e ha il compito di preparare i lavori del GAFI per l'iniziativa del *Tour de Table* tesa a migliorare la cooperazione internazionale in materia di contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. La prima riunione di questo gruppo si è tenuta a Roma nel gennaio 2007.

U/C

## UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI

VIA DELLE QUATTRO FONTANE, 123  
00184 ROMA  
TEL. 06/466611

UNITÀ DI COORDINAMENTO, PIANIFICAZIONE,  
ORGANIZZAZIONE E CONTROLLI

N. 320

DA CITARE NELLA RISPOSTA

ROMA, 27 aprile 2007

MINISTERO DELL'ECONOMIA E  
DELLE FINANZE  
Dipartimento del Tesoro  
Direzione Valutario, Antiriciclaggio e  
Antiusura - Ufficio IV  
Via XX Settembre, 97  
00187 ROMA

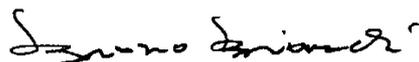
Oggetto: relazione annuale sull'attività svolta dall'Ufficio Italiano dei Cambi in materia di antiriciclaggio, usura e intermediari finanziari - articolo 2, comma 2, del Decreto Legislativo del 26 agosto 1998, n. 319.

Si trasmette la Relazione annuale per il 2006 che l'Ufficio, come previsto dall'articolo 2, comma 2, del Decreto Legislativo del 26 agosto 1998 n. 319, deve inviare a codesto Dicastero per illustrare i risultati dell'attività svolta in materia di antiriciclaggio, usura e intermediari finanziari.

Detta relazione è comprensiva anche delle informazioni in materia di segnalazioni di operazioni sospette e dalla stessa possono essere desunti gli elementi occorrenti per la predisposizione della relazione che codesto Ministero deve trasmettere al Parlamento ai sensi dell'articolo 2 della Legge del 5 luglio 1991 n. 197.

Si porgono distinti saluti.

IL DIRETTORE GENERALE



**RELAZIONE ANNUALE DEL 2006 SULL'ATTIVITÀ SVOLTA  
DALL'UFFICIO IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO,  
USURA E INTERMEDIARI FINANZIARI**

PAGINA BIANCA

**INDICE**

- 1    **PREMESSA. LINEE GENERALI DELL'ATTIVITA' SVOLTA**
- 2    **ATTIVITA' NORMATIVA**
- 3    **ATTIVITA' INTERNAZIONALE**
- 4    **ATTIVITA' IN MATERIA DI OPERAZIONI SOSPETTE**
  - 4.1    Gli intermediari finanziari segnalanti
  - 4.2    Operazioni segnalate
  - 4.3    Attività di approfondimento delle SOS
  - 4.4    Scambio di informazioni con le UIF estere
  - 4.5    Esame tipologico delle SOS
  - 4.6    Casi di particolare rilievo
  - 4.7    Le segnalazioni dei nuovi soggetti obbligati, ai sensi del D.LGS. 56/2004
  - 4.8    Il contrasto finanziario al terrorismo
- 5    **ATTIVITA' IN MATERIA DI ANALISI STATISTICA ANTIRICICLAGGIO E DI ANTUSURA**
- 6    **ATTIVITA' IN MATERIA DI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI SANZIONATORI**
  - 6.1    Procedimenti relativi alle violazioni previste dall'art. 3 del Decreto-Legge 28 giugno 1990 conv. in Legge 4 agosto 1990 n. 227
  - 6.2    Altri procedimenti sanzionatori
- 7    **LA VIGILANZA ISPETTIVA**
  - 7.1    L'attività di vigilanza
  - 7.2    La vigilanza nei confronti degli intermediari abilitati
    - 7.2.1    Criteri generali di selezione seguiti per l'elaborazione del piano ispettivo
    - 7.2.2    Interventi ispettivi presso intermediari bancari
    - 7.2.3    Interventi ispettivi presso intermediari abilitati non bancari
    - 7.2.4    Esiti degli accertamenti
  - 7.3    L'attività di controllo nei confronti delle società finanziarie
    - 7.3.1    Interventi ispettivi
    - 7.3.2    Esiti degli accertamenti
  - 7.4    L'attività di collaborazione
- 8    **ATTIVITA' IN MATERIA DI INTERMEDIARI FINANZIARI**
- 9    **ATTIVITA' IN MATERIA DI AGENTI IN ATTIVITA' FINANZIARIA**
- 10   **ATTIVITA' IN MATERIA DI MEDIATORI CREDITIZI**
- 11   **ATTIVITA' IN MATERIA DI OPERATORI IN ORO**

PAGINA BIANCA

### 1. PREMESSA. LINEE GENERALI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA

La Relazione che segue, redatta ai sensi dell'art.2, comma 2, del decreto legislativo 26 agosto 1998, n. 319, dà conto dell'attività svolta dall'Ufficio Italiano dei Cambi in tema di antiriciclaggio, antiterrorismo, antiusura e di controlli, cartolari ed ispettivi, sugli intermediari finanziari.

L'Ufficio è l'Unità di informazione finanziaria - UIF' per l'Italia. In quanto tale riceve, analizza e approfondisce le segnalazioni di operazioni 'sospette', trasmettendole poi agli organi investigativi per il seguito di competenza. Tali segnalazioni pervengono sia da intermediari finanziari, sia da soggetti esercenti altre attività economiche, sia, infine, da liberi professionisti; esse costituiscono la principale manifestazione del principio di 'collaborazione attiva'.

Nell'ambito internazionale l'attività è caratterizzata dallo scambio di informazioni con le altre Unità di informazione finanziaria, sia dei paesi europei che di paesi terzi. In tale contesto, l'aspetto più rilevante è quello del contributo che tale scambio conferisce all'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette. La collaborazione tra UIF avviene anche mediante la partecipazione ai lavori di organismi internazionali (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale - GAFI, Gruppo Egmont, nonché Consiglio d'Europa e Fondo Monetario Internazionale limitatamente ai lavori in tema di antiriciclaggio) e comunitari ('Piattaforma' delle UIF comunitarie, Direzione Generale Mercato Interno della Commissione europea). In tali contesti l'Ufficio partecipa allo sviluppo di indicazioni di *policy* antiriciclaggio mediante l'elaborazione di 'raccomandazioni' e alla valutazione dei sistemi antiriciclaggio di altri paesi.

L'Ufficio effettua analisi dei dati aggregati ricevuti dagli intermediari finanziari con metodologie statistiche ed econometriche. Esse sono utilizzate per la verifica empirica di modelli teorici. Le analisi sono volte a individuare singole anomalie comportamentali e a orientare l'attività di approfondimento verso aree geografiche nelle quali ritiene che siano transitati capitali sospetti di essere proventi di riciclaggio. Per la parte metodologica l'attività di analisi è effettuata congiuntamente con Università e centri di ricerca: l'Ufficio ha in corso progetti con la *London School of Economics and Political Science* e con il *Joint Research Centre* della Commissione Europea sul "Trade Based Money Laundering".

Inoltre ai fini del contrasto all'usura, l'Ufficio svolge attività di raccolta, controllo ed elaborazione dei dati inviati trimestralmente dalle società campionate per la rilevazione dei tassi, fornisce pareri di natura tecnica per il calcolo dei tassi effettivi e effettua attività di approfondimento circa l'attività degli intermediari per l'aggiornamento della normativa.

L'esercizio della funzione antiriciclaggio comporta per l'Ufficio una intensa partecipazione all'attività normativa: l'Ufficio ha collaborato sulla base del D.Lgs. 20 febbraio 2004, n. 56 nella predisposizione, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dei prescritti regolamenti attuativi destinati alle banche e agli altri intermediari finanziari, alle imprese non finanziarie e ai liberi professionisti ed ha redatto le relative istruzioni operative; nel corso del 2006 l'Ufficio ha collaborato alla stesura del D.Lgs. di recepimento della Terza Direttiva comunitaria che introduce un profondo rinnovamento nel sistema nazionale di antiriciclaggio.

L'estensione degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette ad altri operatori, assai numerosi e diversificati, quanto ad attività svolta e a strutture organizzative ha richiesto un particolare impegno di divulgazione e interpretazione della normativa, che ha preso la forma di partecipazione ai seminari e convegni organizzati dalle singole categorie e di risposta agli innumerevoli quesiti presentati dalle categorie professionali, ma anche dai singoli operatori.

Sotto il profilo del contrasto al finanziamento del terrorismo, l'Ufficio si avvale degli strumenti di analisi già utilizzati per la prevenzione e il contrasto al riciclaggio. Come UIF italiana, l'Ufficio partecipa ai lavori del Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), per conto del quale diffonde, presso gli intermediari, le liste di soggetti predisposte dagli organismi investigativi e giudiziari che partecipano al medesimo Comitato; riceve, analizza e approfondisce le operazioni sospette segnalate in relazione a possibili ipotesi di terrorismo; svolge attività di monitoraggio in merito ai soggetti colpiti dai provvedimenti di 'congelamento' dei beni.

Nel complesso, nel 2006, l'Ufficio ha ricevuto 10.327 segnalazioni di operazioni sospette (SOS), di cui 443 relative al finanziamento del terrorismo e 238 da parte delle nuove categorie di soggetti (operatori non finanziari ed altre figure professionali); il numero di operazioni segnalate è stato di 16.860 per un valore totale di 2.398,52 milioni di euro. L'Ufficio ha effettuato analisi approfondite su 11.564 segnalazioni di cui 462 connesse al fenomeno del terrorismo e ne ha archiviate 1.586. Per quanto concerne i rapporti di collaborazione l'Ufficio ha risposto a 54 richieste di informazioni dell'Autorità Giudiziaria ed a 452 richieste di informazioni da parte di Autorità estere.

L'attività di vigilanza ispettiva esperita nei confronti degli intermediari finanziari, finalizzata a verificare l'osservanza degli obblighi di legge in materia antiriciclaggio, consente di garantire che questi mantengano adeguati "quozienti reputazionali". L'attività ispettiva, nella prospettiva antiriciclaggio, consente inoltre di migliorare la qualità e quindi l'affidabilità dei dati che vengono trasmessi - in forma aggregata - dagli intermediari all'Ufficio e sui quali l'Ufficio svolge l'attività di analisi già menzionata.

Nel corso del 2006 sono state ispezionate 31 banche e 14 intermediari abilitati non bancari. Per le violazioni riscontrate sono stati adottati i seguenti provvedimenti: 10 segnalazioni all'Autorità Giudiziaria e 34 processi verbali di accertamento. Sono stati inoltre effettuati 9 interventi ispettivi nei confronti di società finanziarie che hanno portato all'adozione dei seguenti provvedimenti: 4 segnalazioni all'Autorità Giudiziaria e 19 processi verbali di accertamento.

Infine, per quanto attiene agli intermediari finanziari l'Ufficio svolge funzioni in materia di tenuta di albi ed elenchi di intermediari finanziari, mediatori creditizi, agenti in attività finanziaria e operatori in oro. In relazione alla eterogeneità e numerosità degli operatori finanziari iscritti negli albi ed elenchi gestiti dall'Ufficio e all'eccezionalmente elevato numero di domande di iscrizione, nel 2006 è stata attuata una razionalizzazione delle funzioni svolte ed è stata avviata un'intensa attività di sensibilizzazione dei principali operatori perché si facciano carico di incanalare le iscrizioni degli agenti da loro utilizzati. Si è inoltre sviluppata l'attività relativa al contenzioso, in quanto la legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari, ha modificato le competenze dell'Ufficio Italiano dei Cambi in materia di sanzioni amministrative per violazioni delle norme di cui al Titolo V del Testo Unico Bancario, attribuendo all'Ente il potere di irrogare direttamente le eventuali sanzioni amministrative.

I soggetti iscritti nell'Elenco generale degli intermediari finanziari sono complessivamente 24.218. Di essi, 1.681 operano nei confronti del pubblico, 20.799 sono società che svolgono attività finanziaria nell'ambito del gruppo di appartenenza, 1.044 sono confidi, 555 cambiavalute e 139 casse peota. Nel corso del 2006 sono stati iscritti nell'elenco degli intermediari finanziari e nelle apposite sezioni complessivamente 1.496 soggetti e ne sono stati cancellati 2.264. Per quanto riguarda l'elenco degli agenti in attività finanziaria, sono stati iscritti 11.420 soggetti e ne sono stati cancellati 450 su istanza di parte; complessivamente, alla fine dell'anno, risultavano iscritti 38.212 agenti. Anche i mediatori creditizi sono rapidamente aumentati: le nuove iscrizioni sono state 17.850; a fine 2006 risultavano iscritti 67.164.

Il disegno di legge recante "disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle autorità indipendenti preposte ai medesimi", al momento in discussione presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato, prevede la liquidazione dell'UIC, ora ente strumentale della Banca d'Italia e il trasferimento delle funzioni svolte dall'Ufficio alla Banca d'Italia; delinea una struttura organizzativa, per l'attività di antiriciclaggio e antiterrorismo, con adeguate garanzie di indipendenza e autonomia, prescritte dalle disposizioni internazionali.

## 2. ATTIVITÀ NORMATIVA

L'attività normativa in materia di antiriciclaggio si è concentrata, nei primi mesi dell'anno 2006, nella messa a punto delle Istruzioni operative dedicate a intermediari finanziari, operatori non finanziari e professionisti, emanate dall'Ufficio in attuazione del d.lgs. 56/2004 e dei relativi decreti ministeriali.

Nel corso dell'anno, l'Ufficio ha svolto una intensa attività di risoluzione di problemi interpretativi e applicativi sollevati dai destinatari degli obblighi previsti dal d.lgs. 56/2004, sia mediante pareri, sia mediante l'organizzazione di incontri e convegni sulla materia.

L'attività normativa svolta nel 2006 è stata caratterizzata, inoltre, dai lavori per il recepimento della direttiva 2005/60/CE relativa alla "Prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo" (cd. "terza direttiva antiriciclaggio") e per la predisposizione dello schema di decreto recante "Misure per prevenire e contrastare il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale", da emanarsi in attuazione dell'art.22, legge 29/06 (legge comunitaria per il 2005). In tale contesto l'Ufficio ha collaborato con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con la Banca d'Italia alla formulazione di commenti ed osservazioni su entrambi gli atti normativi.

Sotto il profilo della normativa internazionale in materia di antiriciclaggio l'Ufficio ha partecipato a gruppi di lavoro dell'OCSE, del Consiglio dell'Unione europea e delle altre istituzioni comunitarie. In ambito OCSE, l'Ufficio ha partecipato ai lavori del gruppo sulla corruzione, che si sono concentrati, in particolare, sulla fattispecie del c.d. 'autoriciclaggio' (*self laundering*), al momento non perseguibile nel nostro ordinamento. L'Ufficio ha preso parte ai gruppi di lavoro costituiti presso il Consiglio dell'Unione europea per l'elaborazione della direttiva c.d. "di secondo livello" recante misure di attuazione della terza direttiva (2005/60/CE), in particolare, in materia di verifica della clientela in forma semplificata, persone politicamente esposte e attività finanziaria svolta in forma limitata o occasionale. Contestualmente, è stata avviata la "Piattaforma" delle UIF dei paesi comunitari, finalizzata ad aumentare il livello di cooperazione tra le UIF dell'Unione Europea, facilitando il recepimento a livello nazionale dei nuovi istituti previsti dalla terza direttiva nonché migliorando e, laddove possibile, omogeneizzando, le procedure operative in materia di analisi finanziaria. Nell'ambito dei lavori è stato redatto lo "EU FIUs' paper" riguardante l'organizzazione e l'operatività delle UIF europee; si è dato inoltre avvio a gruppi di lavoro sui vari aspetti della procedura di segnalazione ed approfondimento delle operazioni sospette (cooperazione internazionale, feedback e confidenzialità dei dati).

### 3. ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

Nel corso del 2006, è stato firmato il protocollo d'intesa per lo scambio di informazioni in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo con Singapore; salgono così a ventiquattro gli accordi con UIF estere. Sono in fase di elaborazione i testi di ulteriori accordi, che riguardano Argentina, Svizzera, Liechtenstein, Giappone, Honduras, Tailandia, Venezuela, Cile, Malta, Cipro, Malesia, Slovacchia, Andorra, Estonia, Messico, Israele, Antille Olandesi. Sul piano operativo i rapporti con le UIF estere hanno avuto ad oggetto lo scambio di informazioni su operazioni sospette e sull'osservanza degli obblighi in materia di antiriciclaggio, con particolare riferimento a cambiavalute, professionisti e intermediari non finanziari.

E' proseguito, inoltre, l'intervento ai lavori del GAFI, così come è continuata la partecipazione al gruppo Egmont. In ambito GAFI, da un lato, sono state analizzate le tipologie di riciclaggio legate al commercio; dall'altro, è stata modificata la Raccomandazione 19 in tema di segnalazione di operazioni in contanti superiori ad una determinata soglia ed è in corso l'elaborazione delle linee guida sulla valutazione del rischio nella procedura di verifica della clientela. E' stato, inoltre, costituito un nuovo gruppo di lavoro con compiti di monitoraggio sui paesi non cooperativi. L'Ufficio ha, infine, preso parte alla *mutual evaluation* dell'Islanda condotta dal GAFI alla fine dell'aprile scorso.

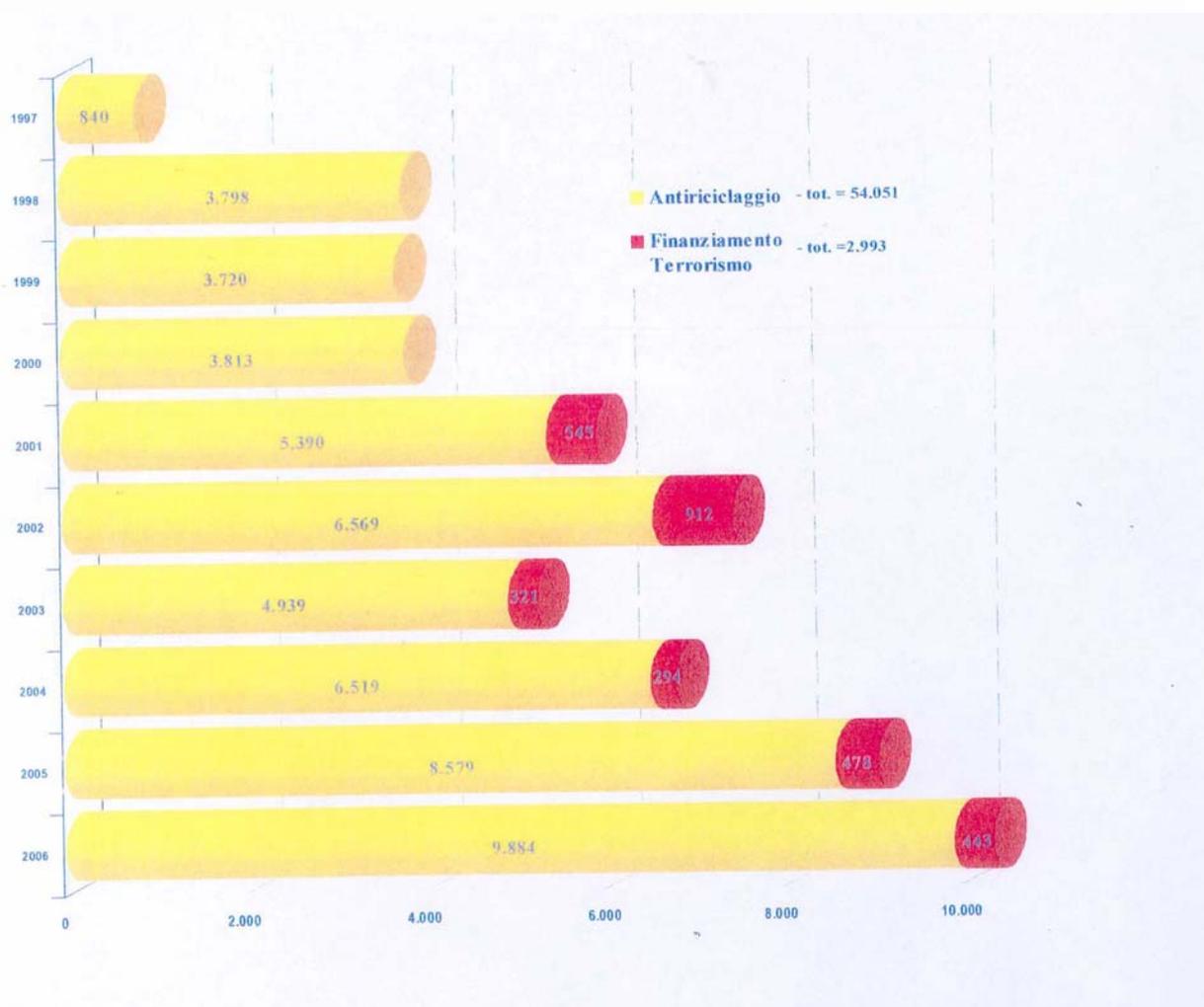
E' in corso un processo di trasformazione del Gruppo Egmont per dare allo stesso una struttura organizzativa stabile. A tale scopo è stato istituito l'*Implementation Committee*, organo temporaneo con lo scopo di elaborare proposte concrete per la costituzione del Gruppo Egmont in organizzazione internazionale. L'Ufficio ha partecipato attivamente ai lavori del menzionato Comitato e fa parte con un proprio rappresentante del *Representative Board*, organo preposto a selezionare il futuro *Executive Director* dell'Organizzazione.

Infine, nell'ambito del Progetto FIU-NET, prosegue lo scambio a livello comunitario di informazioni su base multilaterale, attraverso la rete pilota costituita tra le UIF promotrici dell'iniziativa (Italia, Gran Bretagna, Francia, Olanda, Lussemburgo), alle quali si sono aggiunte quelle di Belgio, Spagna e Germania.

#### 4. ATTIVITÀ IN MATERIA DI OPERAZIONI SOSPETTE

Nel 2006 l'Ufficio ha ricevuto 10.327 segnalazioni di operazioni sospette (SOS), di cui 443 relative al finanziamento del terrorismo. Nell'anno precedente l'UIC aveva ricevuto 9.057 SOS; complessivamente, dal 1997 al 2006, ha ricevuto 57.044 SOS (cfr. Grafico 1).

**Grafico 1 - SOS ricevute**



Nel corso dell'anno sono inoltre iniziate ad arrivare le segnalazioni delle nuove categorie di soggetti (operatori non finanziari e altre figure professionali) indicati nel d. lgs. 56/2004. Tali soggetti, tuttavia, hanno trasmesso solo 238 segnalazioni, pari al 2,3% del totale.

Di seguito, l'analisi quantitativa delle SOS si concentrerà su quelle trasmesse dagli intermediari finanziari, mentre una sezione specifica sarà dedicata alle categorie dei nuovi segnalanti. Una trattazione separata riguarderà l'attività di contrasto finanziario al terrorismo.

#### 4.1. Gli intermediari finanziari segnalanti

La distribuzione delle SOS tra i vari gruppi di intermediari finanziari fornisce una misura significativa del grado di collaborazione attiva prestato dalle varie categorie di segnalanti (Tabella 1)

**Tabella 1 – Quote percentuali di SOS per categorie di segnalanti**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Enti creditizi</i>	96,9	93,9	94,7	94,3	88,5	85,1	85,9	88,2	80,0	83,0
<i>Intermediari Finanziari (artt.106 e 107 TUB)</i>	0,7	1,3	1,8	3,4	3,5	7,0	9,6	6,3	13,5	8,9
<i>Imprese ed Enti Assicurativi</i>	0,5	0,5	2,0	0,9	2,9	3,7	2,3	2,2	1,9	1,6
<i>Poste spa</i>	1,2	4,0	1,3	0,9	3,4	3,5	1,6	2,5	4,1	6,1
<i>Altri</i>	0,7	0,2	0,2	0,4	1,6	0,8	0,7	0,8	0,6	0,5

Nel 2006 la distribuzione territoriale delle SOS non ha subito modifiche sostanziali rispetto agli anni precedenti (cfr. Tabella 2). Il maggior numero di SOS continua a provenire dalla Lombardia.

**Tabella 2 – Distribuzione regionale delle SOS**

	2005	2006
<b>Abruzzo</b>	1,0%	1,3%
<b>Basilicata</b>	0,3%	0,4%
<b>Calabria</b>	2,8%	2,5%
<b>Campania</b>	8,0%	9,6%
<b>Emilia Romagna</b>	6,3%	6,3%
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	1,4%	1,3%
<b>Lazio</b>	19,0%	16,8%
<b>Liguria</b>	1,8%	2,0%
<b>Lombardia</b>	28,9%	29,3%
<b>Marche</b>	1,2%	1,1%
<b>Molise</b>	0,3%	0,4%
<b>Piemonte</b>	6,5%	7,1%
<b>Puglia</b>	4,4%	3,9%
<b>Sardegna</b>	0,5%	0,6%
<b>Sicilia</b>	3,5%	3,7%
<b>Toscana</b>	5,0%	5,4%
<b>Trentino Alto Adige</b>	0,7%	0,9%
<b>Umbria</b>	0,5%	0,5%
<b>Valle d'Aosta</b>	0,1%	0,0%
<b>Veneto</b>	7,8%	6,8%

Per provare a definire un presunto grado di collaborazione attiva prestata dagli intermediari localizzati nelle varie regioni, nell'ipotesi di una presenza uniforme dalle operazioni sospette, sono stati definiti nuovi indicatori (cfr. Tabella 3): il rapporto tra numero di SOS e numero di conti correnti per sportello bancario e un indice di criminalità, rappresentato dal numero di delitti denunciati all'Autorità Giudiziaria ogni 1.000 abitanti di fonte ISTAT e ponderato in relazione al numero di SOS relative alla zona territoriale interessata.

In questo modo si sono ottenuti due diversi indici: ratio cc (rapporto tra SOS e conti correnti per sportello bancario) e ratio pp (rapporto tra SOS e l'indice di criminalità ISTAT), che permettono di effettuare per ogni regione un raffronto tra anni diversi e tra indicatori diversi. L'indicatore ratio cc è stato applicato ai valori relativi all'anno in esame ed all'anno precedente, utilizzato come termine di raffronto. Numerose sono risultate le regioni con valori molto ridotti, in particolare al Centro-Nord. Risultano inoltre bassi i valori riferibili a Calabria, Sicilia e Sardegna. Quanto all'indicatore ratio pp, premesso che non è stato possibile redigere una tabella per il 2006 per la mancanza dei dati Istat sugli indici di criminalità, si è rilevato che, anche in questo caso, numerose sono le regioni con valori al di sotto della media nazionale, tra le quali compaiono anche regioni con un ridotto indice ratio cc.

**Tabella 3 – Misuratori su base regionale della collaborazione attiva  
(solo intermediari creditizi)**

	ratio cc (2006)	ratio cc (2005)	ratio pp (2005)
<b>Abruzzo</b>	0,06	0,07	0,06
<b>Basilicata</b>	0,02	0,02	0,04
<b>Calabria</b>	0,12	0,16	0,18
<b>Campania</b>	0,37	0,39	0,46
<b>Emilia Romagna</b>	0,31	0,38	0,24
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	0,07	0,08	0,08
<b>Lazio</b>	0,47	0,44	0,42
<b>Liguria</b>	0,07	0,08	0,06
<b>Lombardia</b>	1,00	1,00	1,00
<b>Marche</b>	0,05	0,07	0,21
<b>Molise</b>	0,03	0,02	0,07
<b>Piemonte</b>	0,27	0,30	0,73
<b>Puglia</b>	0,18	0,25	0,79
<b>Sardegna</b>	0,03	0,03	0,08
<b>Sicilia</b>	0,19	0,21	0,64
<b>Toscana</b>	0,21	0,25	0,62
<b>Trentino Alto Adige</b>	0,05	0,04	0,13
<b>Umbria</b>	0,02	0,03	0,06
<b>Valle d'Aosta</b>	0,00	0,01	0,02
<b>Veneto</b>	0,36	0,43	1,00
<b>Italia (media nazionale)</b>		0,20	0,34

#### 4.2. Operazioni segnalate

La stima degli importi dei flussi finanziari relativi alle operazioni oggetto di segnalazione è illustrata nella Tabella 4. Al fine di valutarne adeguatamente il significato, occorre considerare che:

- nella segnalazione, così come attualmente strutturata, il segnalante è in grado di indicare al massimo tre operazioni ritenute sospette, che spesso non esauriscono l'intera operatività ritenuta anomala dal segnalante; pertanto, i dati proposti nella tabella vanno considerati alla stregua di una stima del valore complessivo dei flussi finanziari anomali posti all'attenzione dell'Ufficio;
- in alcuni casi, le operazioni segnalate non vengono eseguite dall'intermediario in ragione degli stessi motivi di sospetto che ne giustificano la segnalazione ovvero per la mancanza dei fondi necessari a finalizzarle; tali operazioni non sono state computate ai fini della stima dei flussi rappresentati;
- ugualmente, non sono ricomprese nelle stime dei flussi le operazioni segnalate in relazione a possibili ipotesi di terrorismo; in questo caso, le operazioni poste all'attenzione dell'Ufficio non assumono un rilievo oggettivo proprio, coinvolgendo fondi finalizzati direttamente al finanziamento dell'attività terroristica, ma vengono segnalate esclusivamente in base al profilo soggettivo di chi tali operazioni ha effettuato;
- la conversione in euro dalla valuta di denominazione delle singole operazioni è avvenuta in base al tasso di cambio medio relativo all'anno di riferimento, così come definito dall'Ufficio.

In termini assoluti, il valore complessivo dei flussi finanziari che sono stati oggetto di segnalazione nel corso del 2006 è aumentato rispetto all'anno precedente ed anche rispetto al 2004, anche a fronte di un consistente aumento del numero di operazioni segnalate. L'importo medio delle operazioni, sebbene superiore al 2005, si mantiene inferiore rispetto al valore medio riscontrato nel 2004. Va comunque rilevato che, negli ultimi 5 anni, il controvalore complessivo delle operazioni segnalate è aumentato di circa il 180%, per l'incremento nel numero delle operazioni segnalate.

**Tabella 4 – Flussi finanziari relativi alle operazioni segnalate**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Valore totale delle operazioni segnalate (milioni di euro)	471,34	866,07	972,83	912,04	2.149,44	2.139,10	2.398,52
Numero di operazioni segnalate	6.307	9.480	12.617	9.279	12.137	16.451	16.860
Valore medio delle operazioni segnalate (milioni di euro)	0,07	0,09	0,08	0,10	0,18	0,13	0,14



Con riferimento alla tipologia delle causali segnalate, anche nel 2006 il principale fattore di anomalia avvertito dagli intermediari nell'operatività della clientela ha continuato ad essere l'utilizzo di denaro contante (cfr. Tabella 5). Le operazioni di versamento e di prelievo di contante costituiscono oltre il 40% delle operazioni segnalate, in crescita rispetto all'anno precedente.

Tabella 5 – Categorie di operazioni segnalate

	2005		2006	
	Numero di operazioni	Numero di operazioni	Valore Totale	Valore medio
Accrediti / addebiti vari	2,9%	0,8%	0,4%	0,07
Acquisto / vendita divise estere	0,5%	0,5%	0,1%	0,04
Addebito per estinzione assegno	5,6%	6,8%	3,5%	0,07
Altro	0,4%	0,7%	0,1%	0,02
Bonifico da / per estero	6,0%	7,4%	15,0%	0,29
Change – over	0,3%	0,2%	0,1%	0,02
Crediti insoluti, impagati o stornati	0,4%	0,3%	0,1%	0,05
Deposito / prelevamento su libretto a risparmio	2,0%	1,9%	0,5%	0,04
Disposizione / ricezione di bonifico	8,9%	9,9%	31,3%	0,42
Emissione / negoziazione assegni circolari	6,0%	5,8%	6,3%	0,15
Incasso / pagamento tramite pos	3,0%	1,4%	0,0%	0,00
Operazioni collegate a finanziamenti	0,3%	0,4%	1,1%	0,30
Operazioni con money transfer	9,8%	5,0%	0,4%	0,01
Operazioni con titoli cambiari	1,3%	1,1%	0,2%	0,03
Operazioni in contanti – prelevamento	19,1%	21,8%	10,1%	0,07
Operazioni in contanti – versamento	17,6%	19,5%	7,7%	0,06
Operazioni in strumenti finanziari	2,5%	2,3%	6,2%	0,42
Spese e imposte	0,5%	0,5%	0,2%	0,08
Versamento titoli di credito (con o senza contante)	13,0%	13,8%	16,7%	0,16

#### 4.3. Attività di approfondimento delle SOS

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

- dei dati desunti dai propri archivi;
- delle informazioni richieste ai segnalanti ovvero agli altri soggetti tenuti alle segnalazioni e che potrebbero aver avuto un ruolo nella operatività oggetto di segnalazione;
- dello scambio di informazioni con le autorità di vigilanza di settore, per i casi che coinvolgano la loro competenza;
- dello scambio di informazioni con le omologhe Unità di Informazione Finanziaria di altri paesi;
- dello scambio di informazioni con pubbliche amministrazioni;
- della collaborazione con le autorità inquirenti, ove prevista dalla legge;
- di ogni altra fonte informativa pubblica disponibile ed, in particolare, degli archivi *on line* delle Camere di Commercio e della rete INTERNET.

Nell'esame delle segnalazioni pervenute viene innanzitutto valutata l'eventuale sussistenza dei presupposti per la sospensione, ai sensi dell'art.3, comma 6, della l. 197/1991, delle operazioni segnalate prima della loro esecuzione. Nel corso del 2006 sono stati adottati 11 provvedimenti di sospensione (il totale dei provvedimenti della specie adottati a partire dal 1997 ammonta a 62), per

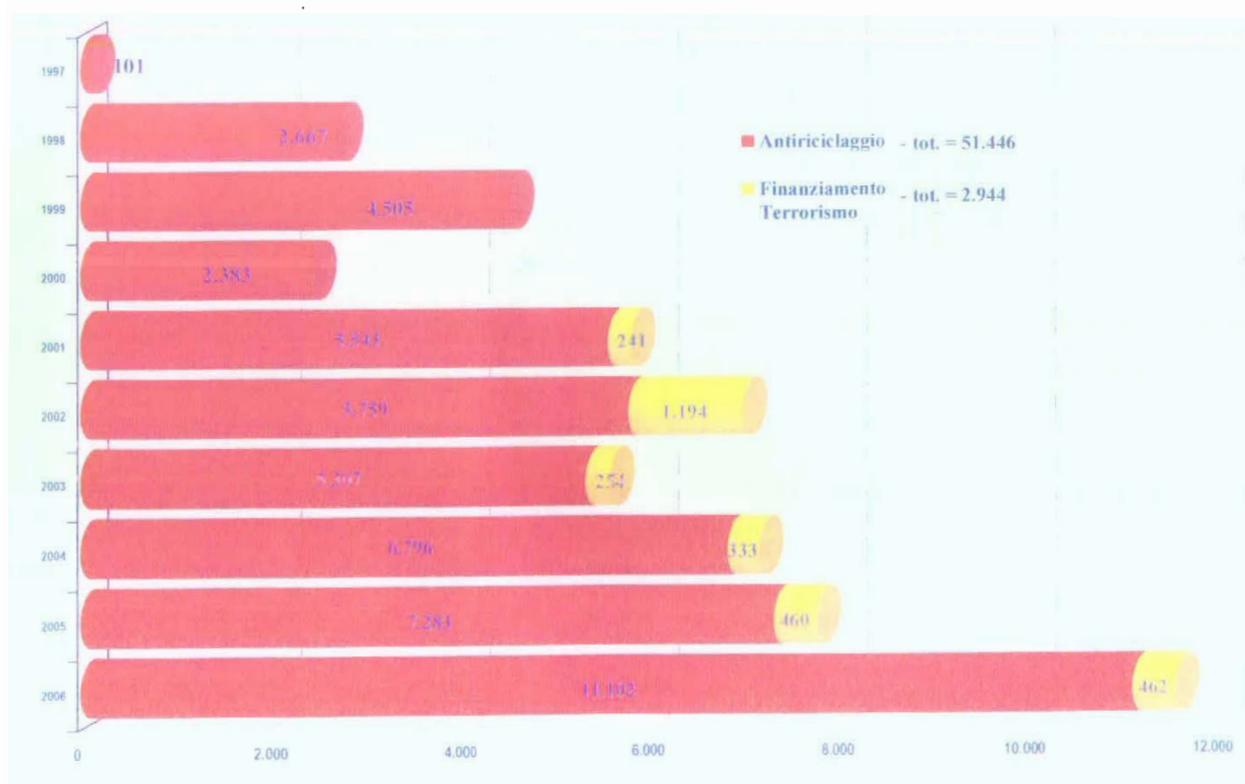
un valore complessivo delle operazioni bloccate di € 7,3 milioni. L'adozione di tali provvedimenti è oggetto, in ogni caso, di preventivo coordinamento con le forze investigative e con l'Autorità Giudiziaria. Nell'approfondimento delle segnalazioni viene attribuita priorità alle operazioni che presentano un grado di rischio più elevato in ragione della configurazione delle stesse, degli importi movimentati, delle caratteristiche dei soggetti coinvolti o di altre circostanze ritenute nel caso rilevanti.

Nel febbraio 2006, l'Ufficio ha emanato una Circolare in materia di segnalazioni di operazioni sospette per migliorare il livello qualitativo delle segnalazioni introducendo, tra l'altro, alcuni elementi di valutazione della clientela in base al rischio che prefigurano l'introduzione del *risk-based approach* previsto dalla terza direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo.

Per quanto riguarda il potere di archiviazione di cui all'art. 151, comma 2, lett. a), della legge 388/2000, nel corso del 2006 l'Ufficio ha archiviato 1.586 casi. L'aumento del numero delle archiviazioni nel 2006 rispetto agli anni precedenti deriva dall'integrazione dei tradizionali criteri con altri tratti dall'esperienza e concordati con gli organi investigativi.

Nel corso dell'anno 2006 l'Ufficio ha approfondito 11.564 segnalazioni, di cui 462 connesse al fenomeno del finanziamento al terrorismo. Complessivamente, dal 1997 al 2006, l'Ufficio ha ricevuto, approfondito e trasmesso agli organi investigativi 54.390 segnalazioni. Le rimanenti 2.704 segnalazioni sono in corso di approfondimento (cfr. grafico 2).

**Grafico 2 - SOS esaminate e trasmesse dall'Ufficio**



In relazione alle segnalazioni già oggetto di approfondimento e trasmissione alla Direzione Investigativa Antimafia e al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, l'Ufficio ha inoltre provveduto ad

inoltrare a detti organi investigativi le informazioni fatte pervenire autonomamente dai segnalanti al fine di aggiornare ed integrare le segnalazioni in precedenza inviate. In un limitato numero di casi si è, inoltre, proceduto ad approfondimenti supplementari, a seguito di richieste da parte della DIA e del NSPV che hanno rilevato, nello svolgimento di accertamenti sulle operazioni segnalate, la necessità, per profili particolari, di integrazioni da parte dell'Ufficio dell'analisi finanziaria già svolta.

Con riguardo agli esiti che le segnalazioni trasmesse hanno avuto, questi sono illustrati nella tabella n.6, basata sul flusso informativo di ritorno proveniente dagli organismi investigativi a partire dal 2001.

**Tabella 6 – Esiti delle segnalazioni di operazioni sospette**

<i>Anno</i>	<i>Archiviate dall'UIC</i>	<i>Archiviate dagli organi investigativi</i>	<i>Prese in carico dalla DIA</i>	<i>All'attenzione dell'autorità giudiziaria</i>
1997		4	3	1
1998		115	150	42
1999		596	242	102
2000		189	151	145
2001	44	272	280	295
2002	18	986	206	340
2003	32	1.134	205	195
2004	108	1.634	147	98
2005	154	3.380	113	89
2006	1.586	999	88	87
Totale	1.942	9.309	1.585	1.394

Il dato relativo alle SOS trasmesse nell'anno di riferimento è peraltro da considerarsi provvisorio, per tener conto dei tempi tecnici necessari agli organi investigativi per svolgere gli accertamenti del caso. Tuttavia, considerando i riscontri forniti dagli organi investigativi, al netto delle SOS archiviate dall'Ufficio, numerose segnalazioni, su cui l'Ufficio non ha ricevuto alcuna informativa, risulterebbero ancora all'esame degli organi investigativi.

Per quanto concerne i rapporti di collaborazione con l'Autorità Giudiziaria, nel corso dell'anno l'Ufficio ha fornito riscontro a 54 richieste di informazioni, formulate anche nell'ambito di indagini per attività di finanziamento al terrorismo internazionale, relative a 971 soggetti; a seguito di tali richieste l'Autorità Giudiziaria ha acquisito, secondo le modalità di legge, 146 SOS. Complessivamente, dal 1997 sono state evase 473 richieste pervenute dall'Autorità Giudiziaria, in relazione a 4.846 soggetti, con la conseguente acquisizione di 1.122 segnalazioni di operazioni sospette.

Frequenti sono i rapporti dell'Ufficio con le autorità di vigilanza di settore, in particolare con la Banca d'Italia; si significano inoltre quelli con la Consob. Tale scambio è biunivoco: da un lato, infatti, la Banca d'Italia e la Consob informano l'Ufficio dei casi sospetti riscontrati nella propria attività di vigilanza; dall'altro è l'Ufficio ad informare le autorità in questione laddove gli approfondimenti antiriciclaggio possano rilevare per le finalità perseguite dalle autorità medesime (stabilità e trasparenza).

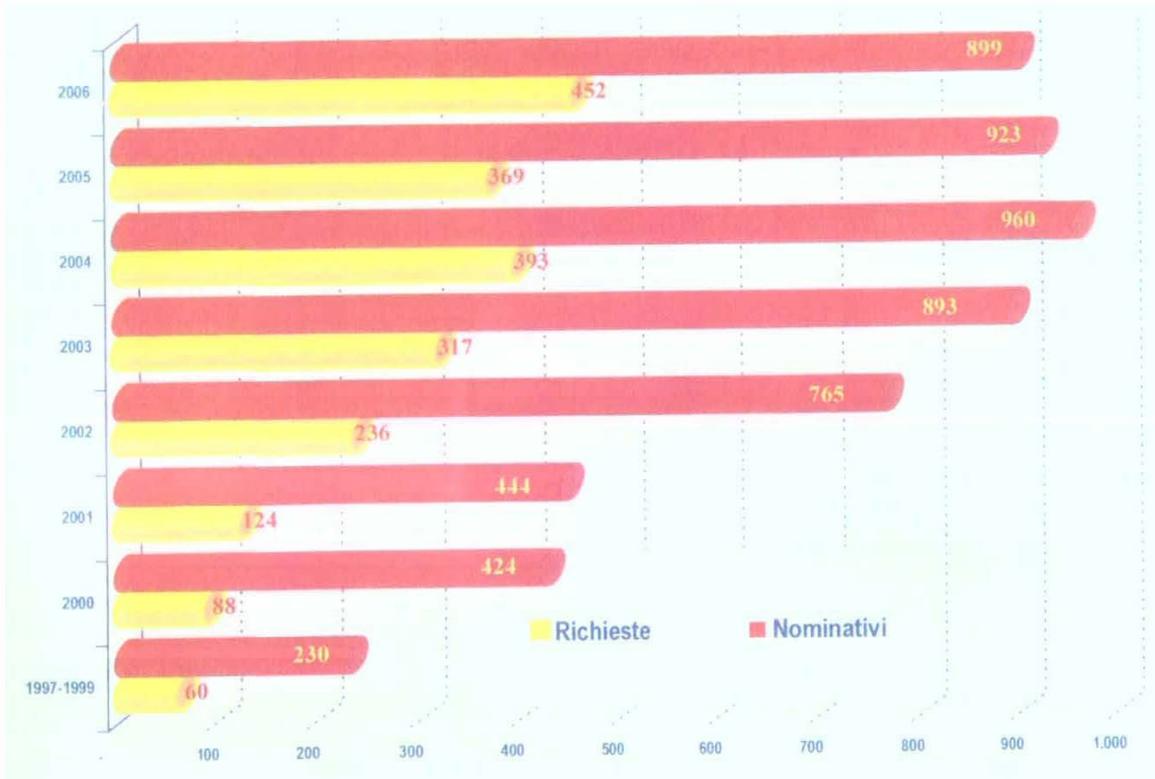
#### **4.4. Scambio di informazioni con le UIF estere**

Dal settembre 1997 a tutto il 2006 l'Ufficio ha ricevuto da autorità estere 2.039 richieste relative complessivamente a 5.538 soggetti. Questo scambio di informazioni, i cui dettagli sono

illustrati nel grafico 3, avviene attraverso due diversi canali. In primo luogo, attraverso contatti bilaterali, che si sviluppano nell'ambito del Gruppo Egmont. In secondo luogo, mediante canali multilaterali, come la rete infra-europea Fiunet.

Grazie allo scambio informativo con le UIF di altri paesi, inoltre, è stato possibile consentire alle autorità giudiziarie italiane il sequestro di disponibilità detenute in conti all'estero per € 6,2 milioni nel 2006 e di oltre € 200 milioni dal 1997 al 2006.

**Grafico 3 – Scambio informativo con UIF estere – Richieste pervenute all'Ufficio**



#### 4.5. Esame tipologico delle SOS

Il processo di analisi ed approfondimento finanziario delle SOS consente di individuare i fenomeni raggruppabili intorno ad elementi comuni, riconducendo le fattispecie segnalate a schemi comportamentali, relativi a specifici fenomeni finanziari illegali.

I dati relativi all'anno 2006 confermano il trend in aumento delle segnalazioni complessivamente ricollegabili a violazioni (anche penalmente rilevanti) della normativa fiscale e tributaria: in tale ambito emergono soprattutto le segnalazioni riconducibili al fenomeno delle false fatturazioni e all'evasione dell'IVA per acquisti in ambito intracomunitario.

Una particolare attività illecita che nel 2006 si è evidenziata anche attraverso le segnalazioni di operazioni sospette è quella relativa al *phishing*: relativamente a tale fenomeno sono pervenute 376 segnalazioni. In questo ambito l'Ufficio, interessato al riguardo dalla Magistratura di Milano e sentita anche la Banca d'Italia, ha provveduto ad emanare per gli intermediari bancari e finanziari indicazioni per l'individuazione di operazioni della specie ed istruzioni per una più efficace compilazione delle segnalazioni relative.

Rilevante è anche il numero delle segnalazioni che complessivamente si riferiscono ai flussi disposti verso l'estero - tramite contante - da parte di cittadini stranieri presenti sul territorio italiano non solo attraverso il sistema bancario, ma soprattutto per il tramite degli intermediari finanziari operanti nel campo dei trasferimenti di denaro. Le tipologie di operazioni segnalate evidenziano comunque fattispecie diverse, che vanno dai casi di irregolarità nel trasferimento di rimesse di emigrati a quello di trasferimenti da parte di componenti di gruppi etnici individuati, trasferimenti che per modalità operative, per numerosità e volume complessivo delle operazioni e per destinazione dei flussi appaiono anomali rispetto al profilo dei soggetti interessati e quindi risultano particolarmente suscettibili di sviluppo a livello investigativo.

Risultano inoltre rilevanti sul piano quantitativo le operazioni segnalate in capo a cittadini russi titolari presso il sistema bancario italiano di rapporti di conto a proprio nome o a nome di società (frequentemente con sede in "paradisi fiscali" o centri off-shore). A questo proposito i fondi pervenuti (in genere tramite banche situate in paesi terzi, come i Paesi Baltici) risultano a volte utilizzati per operazioni sul mercato immobiliare italiano. Le caratteristiche di tali operazioni (consistenza e "triangolazione" dei flussi, scarsa conoscenza dei soggetti coinvolti) inducono alla segnalazione, ma rimane problematico, non solo a livello di analisi finanziaria, individuare un'eventuale origine illecita dei fondi pervenuti.

#### 4.6. Casi di particolare rilievo

Nella presente sezione sono illustrati gli sviluppi investigativi di alcune segnalazioni di operazioni sospette approfondite dall'Ufficio. Sono inoltre descritti approfondimenti investigativi che, sebbene non scaturiti da una SOS, hanno beneficiato del contributo informativo dell'analisi finanziaria svolta dall'Ufficio.

##### ***Irregolarità nella gestione di aziende sanitarie di Roma***

Uno schema di illiceità individuato è consistito da mandati di pagamento falsificati, a danno di alcune aziende sanitarie locali. In due diverse SOS ricevute dall'Ufficio venivano segnalati trasferimenti disposti da una delle ASL interessate a favore di un conto privato; i fondi accreditati venivano poi prelevati in contante o tramite assegni di conto corrente. Il meccanismo prevedeva l'intestazione, a favore di società di comodo, di mandati di pagamento scaduti a fronte di forniture di beni e servizi che, secondo quanto emerso dalle indagini della Guardia di Finanza, non risultavano essere mai state eseguite.

### ***Corruzione nel settore dello spettacolo***

Dall'approfondimento di alcune operazioni sospette ricevute dall'Ufficio relative a ipotesi di reato (traffico di macchine da videopoker illegali) risultavano coinvolti, anche sulla base di scambi di informazioni con UIF estere, soggetti implicati nell'ambito dell'inchiesta sulla corruzione nel mondo dello spettacolo. I fondi trasferiti, non in linea con le attività economiche esercitate dai segnalati, si sono poi rivelati, in base alle indicazioni in seguito fornite dagli organi inquirenti, originati dall'attività estorsiva.

### ***Riciclaggio di denaro tramite il casinò di S.Vincent***

Alcune segnalazioni di operazioni sospette ricevute dall'Ufficio, relative ad operazioni di versamento di contante effettuate in circolarità presso uno sportello bancario di S.Vincent, ha consentito di scoprire fatti di riciclaggio di denaro di origine illecita in cui veniva utilizzato il casinò di S.Vincent. Lo schema di riciclaggio prevedeva il coinvolgimento di numerosi corrieri che convertivano fondi illeciti (provenienti dall'attività estorsiva ed usuraria svolta da alcune cosche della provincia di Palermo) in *fiches*. Le *fiches* venivano poi utilizzate per effettuare giocate a saldo zero e, successivamente, riconvertite in denaro su richiesta di altri soggetti. Il meccanismo avrebbe consentito di ripulire denaro per circa € 10 milioni nell'arco di tempo tra il 2001 ed il 2005.

### ***Organizzazioni criminali nella zona di Napoli***

Tra il 2005 ed il 2006 l'Ufficio ha ricevuto alcune segnalazioni a carico di uno degli esponenti di una organizzazione camorristica, relativa al disinvestimento di strumenti finanziari verso contante per oltre € 4,3 milioni. La segnalazione è stata regolarmente approfondita e trasmessa agli organi investigativi. Nel novembre è stata data notizia del sequestro, da parte della Guardia di Finanza di Napoli, di immobili e prodotti finanziari per circa € 20 milioni nell'ambito di un'indagine relativa ad un'organizzazione criminale attiva nel commercio di capi di abbigliamento contraffatti e nell'usura. Tra gli strumenti finanziari sequestrati sono ricomprese polizze assicurative per € 1,8 milioni e certificati di deposito per € 5 milioni.

### ***Truffe ai danni dello Stato poste in essere dalla 'ndragheta***

L'Ufficio ha ricevuto, a partire dal 2002, SOS relative a prelevamenti per contanti e a operazioni di trasferimento tra conti. Sulla base delle informazioni fornite dall'Ufficio, la Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria ha portato a termine nell'ottobre 2006 un'operazione che ha condotto all'arresto di dieci persone ed al sequestro di sette società e di beni della 'ndragheta per € 10 milioni. L'organizzazione era riuscita, attraverso operazioni fittizie di costituzione di società di comodo, ad ottenere l'erogazione di finanziamenti pubblici, ai sensi della Legge n.488/1992, per diversi milioni di euro. Negli approfondimenti delle segnalazioni pervenute veniva evidenziata la natura strumentale delle operazioni, come ad esempio trasferimenti da e per altre società ovvero conti personali degli amministratori delle società coinvolte, finalizzate proprio al percepimento dei finanziamenti agevolati.

### ***Sequestro di polizze assicurative riferibili ad esponenti della camorra***

L'Ufficio ha ricevuto a partire dal 1998 segnalazioni di operazioni sospette a nome di soggetti facenti parte della camorra. Le operazioni segnalate consistevano nell'accensione di polizze assicurative con l'utilizzo di fondi direttamente rivenienti dal rimborso di finanziamenti

presumibilmente concessi a condizioni usurarie. A seguito dell'approfondimento delle segnalazioni pervenute all'Ufficio sono state sequestrate polizze per complessivi € 1,4 milioni.

### ***Truffa a danno degli interessi economici della Comunità***

L'Ufficio ha ricevuto segnalazioni nelle quali veniva descritto un flusso di fondi verso l'estero per acquisti di titoli o di altri strumenti. Grazie alla tempestiva collaborazione di una UIF estera, nel luglio 2006 è stato possibile consentire all'autorità giudiziaria italiana di sequestrare € 1,7 milioni in titoli mantenuti presso un istituto di credito estero su un conto intestato agli esponenti di una famiglia, beneficiaria di finanziamenti per € 10 milioni erogati dallo Stato e dall'Unione Europea per la realizzazione di un impianto industriale nella provincia di Sassari, mai realizzato.

### ***Società finanziaria***

Già dal 2004 l'Ufficio ha ricevuto alcune segnalazioni connesse alla bancarotta di una società finanziaria, in cui risulterebbero coinvolti i precedenti dirigenti di un istituto di credito. Nell'ottobre è stata ricevuta una segnalazione riguardante una serie di operazioni, effettuate a partire dal 2003, in cui risultavano coinvolte società estere ad essa collegate, beneficiarie di finanziamenti erogati dalla banca segnalante per oltre € 29,2 milioni, passati a sofferenza. In base agli esiti delle indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Milano, tali operazioni sarebbero state poste in essere al fine di produrre la bancarotta della società stessa. Successivamente alla trasmissione agli organi investigativi della segnalazione da parte dell'Ufficio, gli amministratori di alcune società coinvolte sono stati tratti in arresto.

### ***Traffico internazionale di droga***

Nel 2001 l'Ufficio ha ripetutamente ricevuto segnalazioni che evidenziavano una vivace operatività in contante ed in trasferimenti internazionali, che mostrava triangolazioni finanziarie tra alcuni stati sud-americani (ad esempio, Colombia, Messico e Panama), gli Stati Uniti ed alcuni centri finanziari *offshore*. Dagli approfondimenti si rilevavano collegamenti con altri soggetti indagati dall'autorità giudiziaria. Nel novembre veniva data notizia dell'arresto di 76 soggetti disposto dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria nell'ambito di un'indagine relativa al traffico internazionale di droga, ed al riciclaggio dei proventi da esso derivanti, in cui risultavano coinvolte organizzazioni criminali calabresi, romane e sudamericane, con possibili connessioni al terrorismo colombiano.

### ***False fatturazioni finalizzate al percepimento di fondi comunitari***

Un gruppo di segnalazioni ricevute dall'Ufficio tra il 2003 ed il 2004 evidenziava un vorticoso giro di fondi in cui erano coinvolte società, tra loro collegate, attive nel settore agricolo, con sede in varie regioni italiane, in contropartita con omologhe società con sede in altri paesi europei. L'operatività rilevata lasciava ipotizzare un giro di false fatturazioni, ipotesi confermata dalle notizie, del gennaio 2006, riguardanti l'arresto di alcuni dei soggetti indicati nelle segnalazioni, in qualità di amministratori delle società coinvolte, a loro volta poste sotto sequestro. In base alle stesse notizie, tali società avrebbero creato un giro di false fatturazioni per € 100 milioni al fine di percepire finanziamenti dall'Unione Europea. I fondi indebitamente ricevuti sarebbero ammontati a € 5 milioni.

#### 4.7. Le segnalazioni dei nuovi soggetti obbligati, ai sensi del d. lgs. 56/2004.

Nel 2006, con i Decreti n. 141 e 143 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e con le relative disposizioni applicative emanate dall'Ufficio con propri Provvedimenti, è stata data piena attuazione al d. lgs. 56/2004, relativamente all'estensione degli obblighi in materia di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo - e quindi anche all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette - ai soggetti individuati nei citati provvedimenti legislativi (professionisti e società di revisione; operatori non finanziari). La tabella 7 che segue fornisce un dato sulla distribuzione per tipologia di soggetto segnalante relativamente alle segnalazioni pervenute nel 2006.

**Tabella 7 – Ripartizione per categoria di segnalanti delle SOS trasmesse dai nuovi soggetti obbligati**

Segnalanti	Numero delle segnalazioni pervenute
Notai	172
Dottori commercialisti	26
Ragionieri o Periti commerciali	13
Società di revisione	9
Agenzia di affari in mediazione immobiliare	5
Consulenti del lavoro	4
Avvocati	3
Fabbricanti di oggetti preziosi in qualità di imprese artigiane	2
Fabbricanti, mediazione e commercio di oggetti preziosi ...	2
Revisori contabili	2
<b>Totale complessivo</b>	<b>238</b>

Le segnalazioni si sono rivelate prive di fondamento, tanto che in molti casi sono state archiviate. Per migliorare la qualità delle segnalazioni nei confronti delle diverse categorie dei segnalanti occorre continuare il lavoro di informazione e orientamento (in particolare con quella dei notai, che maggiormente contribuiscono in termini di segnalazioni) anche tramite contatti ed incontri con gli ordini professionali e gli organismi di categoria.

#### 4.8. Il contrasto finanziario al terrorismo

Come noto, già dal 2001, i compiti di collaborazione attiva degli intermediari sono stati estesi alla segnalazione dei casi di sospetto finanziamento ad organizzazioni terroristiche.

L'Ufficio riceve le segnalazioni di operazioni sospette, che approfondisce anche mediante lo scambio di informazioni con UIF estere. La tabella -8 fornisce informazioni percentuali sulle segnalazioni ricevute dall'Ufficio. Nel corso del 2006 l'Ufficio ha ricevuto 443 segnalazioni di operazioni sospette, in linea con il dato del 2005.

**Tabella 8 – Distribuzione delle SOS di terrorismo per classi di segnalanti (dati percentuali)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Enti creditizi</i>	77,4	64,4	68,5	66,7	74,1	81,0
<i>Intermediari Finanziari (art. 106* e 107 TUB)</i>	9,2	13,2	14,0	7,5	12,1	7,0
<i>Imprese ed Enti Assicurativi</i>	12,1	18,5	7,8	22,8	2,1	2,3
<i>Poste spa</i>	1,3	2,6	8,7	3,1	11,3	9,7
<i>Altri</i>	0,0	1,3	0,9	0,0	0,4	0,0

\*N.B. tra questi sono ricompresi i money transfer

In generale, gli intermediari segnalano le operazioni, i rapporti continuativi ed ogni altra informazione disponibile connessa ai soggetti inseriti nelle liste compilate dalle competenti istituzioni internazionali delle quali l'Ufficio facilita la diffusione. Al riguardo rilevano, in particolare, i regolamenti comunitari emanati dal Consiglio e dalla Commissione dell'Unione Europea, sulla base di Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che prevedono misure di congelamento ed altre misure restrittive direttamente applicabili da parte degli intermediari.

Nel corso del 2006 non sono state adottate ulteriori misure di congelamento rispetto a quelle in essere al dicembre 2005, relative a 32 rapporti, riferibili a 30 soggetti, per un ammontare complessivo dei fondi congelati pari a € 421.188. L'Ufficio svolge, comunque, un'attività di monitoraggio di soggetti colpiti dai provvedimenti di congelamento.

Una specifica normativa riguarda le risorse economiche riconducibili al precedente Governo dell'Iraq. L'Ufficio ha emanato istruzioni agli intermediari affinché essi segnalino le misure di congelamento applicate e trasferiscano gli importi congelati ad uno specifico Fondo per la ricostruzione dell'Iraq istituito dalle Nazioni Unite. L'ammontare dei fondi che risultano attualmente congelati presso banche italiane è invariato rispetto all'anno precedente ed ammonta ad un totale di US\$ 81,2 milioni, € 23,8 milioni e GBP 45.882. Di tali importi, US\$ 42,9 milioni e € 16,9 milioni sono stati trasferiti al suddetto Fondo.

Liste di nominativi "sensibili" sono stilate da altri organismi, tra cui il Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria e l'Office for Foreign Assets Control del Dipartimento del Tesoro statunitense (OFAC). In tali casi, la normativa richiede agli intermediari di segnalare, secondo la procedura prevista dalle disposizioni antiriciclaggio, le informazioni riconducibili ai soggetti inseriti nelle liste. L'Ufficio collabora con l'Autorità Giudiziaria al fine di diffondere in maniera riservata presso il sistema degli intermediari i nominativi dei soggetti indagati nell'ambito di indagini per fatti di terrorismo internazionale.

In qualità di UIF italiana, l'Ufficio partecipa inoltre ai lavori del Comitato di Sicurezza Finanziaria, per conto del quale diffonde presso gli intermediari le liste di soggetti predisposte dagli Organismi Investigativi e Giudiziari che partecipano al Comitato medesimo. L'Ufficio ha diramato – al dicembre 2006 – circa 40 liste di soggetti che, in base ad accertamenti svolti da autorità italiane ed estere, risultano coinvolti in attività di terrorismo.

Le informazioni raccolte attraverso le comunicazioni e le segnalazioni degli intermediari, hanno consentito di individuare indici di rischio, tra i quali:

- impiego di canali di *money remittance* ovvero di circuiti alternativi di trasferimento, specie se di natura abusiva;
- effettuazione di bonifici internazionali che non recano l'indicazione della controparte;
- effettuazione di frequenti bonifici disposti con provvista in contanti da soggetti islamici verso Paesi diversi da quello d'origine dell'ordinante;

- **operazioni o rapporti commerciali privi di apparente giustificazione con imprese gestite o possedute da soggetti islamici;**
- **operazioni che evidenziano un improprio utilizzo di enti senza scopo di lucro, – incoerenza tra le finalità dichiarate dell’ente e le transazioni finanziarie poste in essere;**
- **comportamenti posti in essere con il probabile intento di eludere l’applicazione delle misure comunitarie di congelamento.**

### 5. ATTIVITÀ IN MATERIA DI ANALISI STATISTICA ANTIRICICLAGGIO E DI ANTIUSURA

A partire da gennaio 2006, l'Ufficio ha impiantato e realizzato un sistema di monitoraggio periodico di natura statistico-descrittiva dei dati aggregati. A tale scopo è stata messa a punto una procedura per l'elaborazione e la presentazione dei dati, nonché per l'individuazione di valori anomali e, ove possibile, delle cause delle anomalie rilevate.

I risultati del monitoraggio sono contenuti in una bozza di rapporto statistico mensile, in cui i dati sono elaborati per tipologia di intermediari, di operatività, e di zona geografica di riferimento. Nella fase sperimentale del progetto la circolazione del rapporto è limitata all'interno dell'Ufficio, successivamente il rapporto, che rappresenta una fonte qualificata di informazioni sui flussi finanziari, potrà trovare una diffusione all'esterno.

Parallelamente, l'esame congiunto delle operazioni sospette e dei flussi aggregati ha portato ad approfondimenti su flussi aggregati relativi a determinate aree geografiche nelle quali si ha ragione di ritenere che siano transitati capitali potenzialmente sospetti di essere proventi di riciclaggio e/o fonti di finanziamento del terrorismo.

Alle attività sopra descritte è stata affiancata l'esplorazione di nuovi strumenti e canali di ricerca che consentano di condurre studi multidisciplinari, in considerazione delle difficoltà di individuare anomalie con i metodi tradizionali.

In tale ambito rientrano primariamente gli sviluppi del progetto "Spotlight", condotto fra il 2004 e il 2005 in collaborazione con la *London School of Economics and Political Science (LSE)*. Al riguardo è stato avviato, sotto l'egida della UE, un progetto di ricerca congiunta fra la stessa LSE e un gruppo di istituzioni bancarie e centri di ricerca di diverse nazioni ("GATE - Next Generation of Anti-Terrorist Financing Methods"). L'iniziativa ha ad oggetto lo studio di tecniche di modellizzazione adattiva multidisciplinare, che dovrebbero consentire di cogliere comportamenti complessi non riconducibili esclusivamente a variabili di tipo finanziario. Inizialmente ci si avvale dell'approccio metodologico sviluppato nell'ambito del progetto "Spotlight"; l'Ufficio parteciperà all'iniziativa attraverso un "External Observer" ed *advisor*, così da seguire i lavori, cogliendo gli aspetti di proprio interesse e concorrendo ad orientare gli indirizzi della ricerca.

Sulla base dell'esperienza maturata con la partecipazione al progetto "Spotlight" su innovazione tecnologica e rischi di riciclaggio, conclusa nel corso del 2005, sono stati avviati contatti con la Commissione Europea (in particolare, con il *Joint Research Centre* di Ispra), per partecipare ad un progetto rivolto allo studio dell'utilizzo del commercio internazionale quale canale di riciclaggio di denaro sporco (cd. "Trade Based Money Laundering"). E' questo un tema al quale anche il GAFI ha suggerito di dedicare specifica attenzione.

Il controllo per migliorare la qualità dei dati trasmessi dagli intermediari ha dato risultati apprezzabili: nella parte finale dell'anno sono stati messi a punto i rilievi statistici per agevolare la valutazione degli errori di registrazione delle operazioni negli archivi unici informatici.

La funzione di rilevazione dei tassi ai sensi della legge sull'usura prosegue con lo svolgimento delle consuete attività di raccolta, controllo ed elaborazione dei dati inviati trimestralmente dalle società facenti parte del campione; in particolare, la fase di elaborazione è stata fortemente razionalizzata con l'implementazione di nuovi programmi.

In materia di antiusura, inoltre, vengono forniti pareri di natura tecnica per il calcolo dei tassi effettivi ed effettuati approfondimenti circa l'attività degli intermediari per l'aggiornamento della normativa.

A questo riguardo, di particolare rilievo risulta lo studio sulla mediazione creditizia, che ha portato, nel corso dello stesso 2006, ad avviare l'indagine sul costo sostenuto dagli intermediari finanziari per remunerare l'attività dei mediatori e, nel corso dell'anno successivo, porterà ad una ricognizione conoscitiva delle commissioni di mediazione applicate ai clienti da parte dei mediatori iscritti all'albo.

I risultati di tale studio, seguiti da opportune modifiche normative, potrebbero costituire il punto di partenza di una rilevazione sistematica, finalizzata a contrastare in maniera più efficace il fenomeno della mediazione creditizia usuraria.

## 6. ATTIVITÀ IN MATERIA DI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI SANZIONATORI

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

L'attività svolta in materia ha riguardato:

- la trattazione di 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 €;
- la conseguente predisposizione della relazione tecnica per il Ministro, prevista dall'art. 31 DPR 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 €;
- la definizione in via breve dei contesti (ex art. 30 DPR n. 148/88). L'adozione dei relativi provvedimenti di estinzione degli illeciti da parte dell'Ufficio è stata disposta in 748 casi; nel complesso detti provvedimenti hanno comportato, per l'Erario, un introito di cassa complessivo di 21.523.789,84 €.

### 6.2 Altri procedimenti sanzionatori

Infine, il D.Lgs. n. 56/2004 ha previsto che, nelle ipotesi di violazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette di cui all'art. 3 della L. n. 197/1991, i verbali di contestazione devono essere trasmessi all'Ufficio, il quale deve fornire un parere al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nel settembre del 2005, l'Ufficio ha proceduto alla formulazione di appositi criteri per la redazione dei pareri, che ha in seguito provveduto ad inoltrare al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nel corso del 2006, sono stati trasmessi 159 pareri della specie.

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 DPR n. 148/88, le sanzioni sinora comminate per 156 contesti ammontano a € 151.470.

## 7. LA VIGILANZA ISPETTIVA

### 7.1 L'attività di vigilanza

Nel 2006 l'Ufficio ha svolto, ai sensi dell'art. 5, comma 10, della Legge n. 197/91, l'attività di vigilanza ispettiva nei confronti degli intermediari abilitati in linea con le finalità di natura preventiva e di tutela del sistema creditizio e finanziario previste dalla disciplina antiriciclaggio.

Tale attività di controllo in loco implica la verifica del livello di adeguatezza dei presidi organizzativi - addestramento dei dipendenti e dei collaboratori, controlli interni e procedure informatiche - predisposti per assicurare il corretto adempimento degli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione dei rapporti continuativi e delle operazioni nell'Archivio unico informatico e di rilevazione e segnalazione delle operazioni sospette.

In un contesto caratterizzato da un livello crescente di affidabilità dei presidi adottati dagli intermediari per l'identificazione della clientela e per la corretta rilevazione in Archivio Unico Informatico di tutti i dati richiesti, maggiore attenzione è stata dedicata all'attività di verifica del corretto adempimento dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, anche con l'intento di sensibilizzare il personale degli intermediari ispezionati.

A tale riguardo, sono state intensificate le verifiche sulle procedure adottate e sui controlli eseguiti per l'individuazione di transazioni caratterizzate da possibili profili di anomalia nonché sull'iter adottato per la loro successiva valutazione ed eventuale segnalazione, anche attraverso il coinvolgimento delle strutture periferiche che operano a diretto contatto con la clientela.

Allo scopo di apprezzare nel tempo l'efficacia degli interventi intrapresi dagli intermediari per eliminare le anomalie riscontrate nel corso di precedenti ispezioni è continuata l'attività di monitoraggio, sia attraverso l'analisi cartolare degli aggiornamenti trasmessi periodicamente dagli intermediari, sia tramite verifiche sul posto nei casi in cui erano state rilevate maggiori criticità.

Nel periodo di riferimento è stata incrementata l'attività di accertamento per esaminare il comportamento tenuto dagli intermediari in sede di valutazione di operazioni caratterizzate da profili di anomalia rilevanti ai fini dell'art.3 della L.197/91. Tale attività viene svolta anche in cooperazione con la Banca d'Italia sulla base di un protocollo operativo sottoscritto nel 2005.

L'attività ispettiva nei confronti degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale tenuto dall'Ufficio ha avuto invece ad oggetto la verifica della permanenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione (art.106, comma 6 del Testo Unico Bancario) e l'osservanza delle disposizioni in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali praticate alla clientela (art.128, comma 2 del T.U.B.). Detta attività è stata orientata, in particolare, alla rilevazione di elementi utili per la gestione dell'elenco da parte dell'Ufficio e non desumibili dai dati trasmessi in via cartolare dagli intermediari finanziari. In tale sede, particolare attenzione è stata riservata alle società attive nel settore del rilascio di garanzie, in ordine ai profili di particolare delicatezza connessi a tale attività sotto l'aspetto della tutela dei terzi.

## **7.2 La vigilanza nei confronti degli intermediari abilitati**

### *7.2.1 Criteri generali di selezione seguiti per l'elaborazione del piano ispettivo*

L'Ufficio ha svolto l'attività ispettiva sulla base di un piano annuale di interventi concordato con le Autorità di Vigilanza di settore (Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP e Ministero dello Sviluppo Economico).

Gli intermediari abilitati da sottoporre ad accertamento sono stati selezionati, come di consueto, attraverso l'applicazione congiunta di criteri "ordinari", quali la rotazione temporale e la diversificazione geografica degli interventi, e di criteri specifici ispirati anche dalle tendenze evolutive espresse dall'operatività del sistema finanziario.

La selezione degli intermediari da sottoporre a verifica è avvenuta fra quelli che non sono mai stati sottoposti a verifica e fra quelli sottoposti a verifica nel periodo 1993-1998.

Inoltre, in ragione dell'esigenza di proseguire l'attività di controllo preventivo nelle cosiddette aree a rischio, il criterio della diversificazione geografica degli interventi ha portato a selezionare intermediari con Direzione Generale nelle citate aree o con punti operativi in esse ubicati.

Sono stati infine inseriti nel programma ispettivo intermediari che presentano ricorrenti anomalie nei dati segnalati all'Ufficio.

### *7.2.2 Interventi ispettivi presso intermediari bancari*

Nella selezione degli intermediari bancari sono stati seguiti ulteriori, specifici criteri. Il processo di aggregazione del settore bancario ha indotto a selezionare intermediari appartenenti ad uno stesso gruppo, allo scopo di valutare il corretto adempimento degli obblighi previsti dalla normativa antiriciclaggio a seguito dei recenti processi di riorganizzazione.

Sotto il profilo dimensionale sono stati selezionati sia intermediari d'elevato standing operativo, in considerazione della rilevante incidenza, per numero e per importo, delle operazioni intermedie sui dati aggregati trasmessi mensilmente all'Ufficio, sia banche di piccole dimensioni caratterizzate da limitata operatività e forte radicamento territoriale, al fine di verificare la predisposizione di presidi di natura organizzativa, idonei a rilevare eventuali tentativi di utilizzazione per transazioni aventi finalità illecite.

La selezione ha tenuto altresì conto delle segnalazioni appositamente inoltrate da parte dei Servizi Antiriciclaggio e Elaborazioni Statistiche nonché delle indicazioni fornite dalle Autorità di Vigilanza di settore.

Nel corso del 2006 sono state ispezionate 31 banche con direzioni generali così ripartite: 7 in Lombardia, 4 in Sicilia, 3 in Emilia Romagna, Veneto e Toscana, 2 in Lazio e Puglia, 1 in Abruzzo, Campania, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Sardegna, Basilicata, Trentino Alto Adige.

In particolare, nelle cosiddette regioni a rischio le banche ispezionate operavano a mezzo di 374 filiali, pari al 21% del totale delle dipendenze degli stessi istituti (1.755).

Sono stati effettuati, inoltre, 14 interventi per l'approfondimento di operazioni che presentavano profili di anomalia ex art.3 L.197/91, con valutazione circa la sussistenza di

responsabilità per l'omessa segnalazione; un'ulteriore richiesta di approfondimento formulata dalla Banca d'Italia è stata soddisfatta con verifica di carattere generale.

### *7.2.3 Interventi ispettivi presso intermediari abilitati non bancari*

Parallelamente a quanto avvenuto per gli enti creditizi, nel settore dell'intermediazione non bancaria la selezione dei soggetti da sottoporre a verifica è stata effettuata tenendo anche conto degli elementi forniti a tal fine dalle Autorità di Vigilanza di settore, riservando particolare attenzione agli intermediari facenti parte di gruppi polifunzionali.

Nel periodo di riferimento sono stati ispezionati 14 intermediari non bancari, le cui direzioni generali risultano territorialmente così distribuite: 8 in Lombardia, 2 in Emilia Romagna, 1 in Lazio, Marche, Sicilia e Veneto.

Gli interventi hanno avuto ad oggetto 5 società fiduciarie, 4 società di intermediazione mobiliare, 2 società di assicurazioni, 1 cambiavalute abilitato ad operare in contanti e 2 società di gestione del risparmio.

Sono stati posti in essere, inoltre, 2 interventi - uno presso una società fiduciaria e uno presso una società di investimento mobiliare - per l'approfondimento di operazioni caratterizzate da elementi di anomalia ex art.3 L.197/91.

### *7.2.4 Esiti degli accertamenti*

Le verifiche svolte hanno consentito di accertare, in un panorama caratterizzato da una crescente attenzione e sensibilità da parte degli intermediari ispezionati alle problematiche dell'antiriciclaggio, la permanenza di criticità attinenti sia ad aspetti di carattere organizzativo, sia ai sistemi di identificazione e registrazione in Archivio unico informatico, sia alle procedure di rilevazione e segnalazione delle operazioni sospette.

La formazione in materia di antiriciclaggio non sempre è stata svolta con la necessaria sistematicità e continuità, con riflessi negativi sulla concreta applicazione degli adempimenti inerenti l'identificazione della clientela e la rilevazione delle operazioni anomale.

Il sistema dei controlli interni, pur strutturalmente adeguato nella maggioranza dei casi, è talvolta caratterizzato da carenze inerenti, in particolare, il monitoraggio dell'alimentazione dell'Archivio unico informatico, anche per effetto del frequente affidamento in *outsourcing* della sua gestione, e la verifica della corretta attuazione delle procedure di analisi delle operazioni sospette.

L'esame sulla registrazione dei dati rilevanti nell'Archivio unico informatico ha fatto emergere irregolarità riconducibili a fattispecie ricorrenti: errori ed incompletezze nell'acquisizione dei dati anagrafici ed identificativi della clientela nonché carenze in sede di alimentazione, imputabili ad anomalie procedurali ovvero, in casi più limitati, ad errori manuali del personale addetto.

Quanto alla segnalazione delle operazioni sospette, l'attenzione degli intermediari è stata spesso rivolta all'esame delle singole transazioni in assenza di un'analisi complessiva dell'operatività dei soggetti, possibile grazie anche al patrimonio informativo a disposizione. In questo contesto, gli interventi sono stati condotti anche in un'ottica di sensibilizzazione del sistema finanziario, allo scopo di aumentare il livello qualitativo delle segnalazioni trasmesse all'Ufficio.

Per le violazioni più significative, sono stati adottati ovvero - per le ultime verifiche effettuate - sono in corso di perfezionamento, i seguenti provvedimenti:

- n. 9 segnalazioni all'Autorità Giudiziaria per omesse registrazioni in Archivio unico informatico di rapporti continuativi ed operazioni e per mancate rilevazioni dei dati identificativi dei soggetti intervenuti;
- n. 1 segnalazione all'Autorità Giudiziaria per possibili reati di natura societaria e contro la fede pubblica;
- n. 29 processi verbali di accertamento per omessa segnalazione di infrazioni alle norme che disciplinano l'uso degli assegni, di cui 10 a seguito di interventi mirati di approfondimento;
- n. 5 processi verbali di accertamento per omessa segnalazione di operazioni sospette, 4 dei quali elevati a seguito di interventi mirati di approfondimento.

A conclusione degli accertamenti svolti, tutti gli intermediari ispezionati sono stati richiamati ad una più attenta osservanza della normativa di settore e sottoposti ad un'azione di monitoraggio sugli interventi correttivi realizzati o in corso di perfezionamento.

### **7.3 L'attività di controllo nei confronti delle società finanziarie**

#### *7.3.1 Interventi ispettivi*

La scelta degli intermediari finanziari da sottoporre ad accertamento è stata eseguita avendo presenti le peculiarità operative. Si è tenuto conto delle segnalazioni trasmesse dal Servizio Intermediari Finanziari e altri Operatori, con particolare riguardo alla necessità di sottoporre ad accertamento quegli intermediari per i quali erano in corso di valutazione iniziative finalizzate alla cancellazione dall'elenco.

Nell'anno 2006 sono stati effettuati 9 interventi ispettivi di cui 4 in Liguria, 3 nel Lazio, 1 in Campania e in Toscana.

#### *7.3.2 Esiti degli accertamenti*

Gli accertamenti svolti hanno consentito di appurare criticità nel rispetto delle norme che disciplinano l'attività degli intermediari finanziari con riguardo, in particolare, al rispetto dei requisiti inerenti il capitale sociale e i mezzi patrimoniali richiesti per le società che effettuano rilascio di garanzie in via non prevalente.

È stata riscontrata una generale difficoltà nella corretta osservanza dei requisiti stabiliti dal D.M. 2 aprile 1999 e, in alcuni casi, è stato anche accertato l'esercizio in via prevalente dell'attività di rilascio di garanzie in assenza dei necessari adeguamenti patrimoniali (da tale prevalenza consegue l'obbligo di iscrizione all'elenco speciale previsto dall'art.107 del T.U.B.). I casi della specie, emersi nel corso degli accertamenti sul posto, hanno determinato l'avvio della procedura di cancellazione dall'elenco generale a cura del collaterale competente Servizio.

È stata rilevata, inoltre, la violazione da parte di due società cooperative del divieto di raccolta di risparmio presso soci, ciò anche a causa della difficoltà ad adeguarsi compiutamente

all'obbligo di dismissione dei rapporti di deposito precedentemente accessi e ad acquisire le ulteriori risorse finanziarie necessarie per il finanziamento dell'attività.

Sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, l'esperienza ispettiva evidenzia la permanenza di un insufficiente livello di attenzione da parte degli intermediari al pieno rispetto delle disposizioni di cui al titolo VI del T.U.B. Sono state accertate violazioni della disciplina sulla trasparenza anche per l'attività eseguita fuori sede tramite collaboratori esterni, mediatori creditizi o agenti in attività finanziaria. In un caso, inoltre, è stato accertato il ricorso da parte di un intermediario finanziario ad una società non iscritta nell'elenco degli agenti in attività finanziaria tenuto dall'Ufficio.

Le irregolarità rilevate hanno portato all'adozione dei seguenti provvedimenti, alcuni dei quali in corso di definizione:

- 4 segnalazioni all'Autorità Giudiziaria, di cui due per abusiva raccolta di risparmio tra i soci e due per abusivo esercizio dell'attività finanziaria (rilascio di garanzie);
- 19 processi verbali di accertamento, di cui:
  - 4 per violazione degli obblighi di trasparenza delle condizioni contrattuali,
  - 7 per violazione da parte del collegio sindacale degli obblighi di comunicazione all'Ufficio di irregolarità,
  - 8 per violazione degli obblighi di comunicazione all'Ufficio di partecipazioni rilevanti in intermediari finanziari.

#### **7.4 L'attività di collaborazione**

Anche nel corso del periodo in riferimento, nell'ottica di realizzare la cooperazione voluta dal legislatore sono proseguiti gli incontri con le Autorità di Vigilanza di settore finalizzati al coordinamento degli interventi ispettivi e allo scambio di informazioni utili alla realizzazione delle rispettive attività

Sono stati, inoltre, condotti - su richiesta della Procura della Repubblica di Milano - incarichi di consulenza tecnica e collaborazione per la ricostruzione della movimentazione di conti di alcuni soggetti attraverso l'utilizzo dell'Archivio unico informatico.

L'Archivio, infatti, per le sue caratteristiche tecniche costituisce un supporto particolarmente efficace per le indagini dell'Autorità giudiziaria in quanto garantisce, al tempo stesso, la completezza (potendosi rilevare anche le operazioni non transitate sui conti della clientela), la rapidità e la sicurezza dei risultati; tale sistema di ricerca diventa strumento indispensabile quando si rende necessario valutare simultaneamente l'operatività di più intermediari per rilevare complesse interrelazioni tra operazioni. L'utilizzo di tale mezzo, inoltre, favorisce l'instaurazione di un clima di maggiore collaborazione da parte del sistema finanziario, massimizzando l'utilità di uno strumento già disponibile e che quindi non costituisce, per gli intermediari, un costo ulteriore.

Sono stati, infine, svolti incarichi di consulenza tecnica e di collaborazione su richiesta delle Procure di Genova, Paola e Lucera per l'analisi di operatività svolta da società finanziarie ispezionate, riconducibile alla abusiva raccolta di risparmio ed all'abusivo esercizio di attività finanziaria.

## 8. ATTIVITÀ IN MATERIA DI INTERMEDIARI FINANZIARI

Gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale, tenuto a titolo principale e diretto dall'Ufficio, ma sotto l'alta vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono regolati dal titolo V e dall'art. 155 TUB. In particolare, sono iscritti nell'elenco generale gli intermediari che esercitano professionalmente nei confronti del pubblico le attività di cui all'art. 106 (assunzione di partecipazioni, concessione di finanziamenti, intermediazione in cambi e servizi di pagamento), mentre sono iscritti in un'apposita sezione dell'elenco generale:

- ai sensi dell'art. 113 TUB i soggetti (società di partecipazione, holding) che esercitano le predette attività in via prevalente od esclusiva non nei confronti del pubblico;
- ai sensi dell'art. 155, comma 4, TUB i consorzi di garanzia collettiva fidi (c.d. confidi) attivi nel rilascio delle garanzie collettive in favore di banche e intermediari finanziari volte a facilitare l'accesso al credito degli associati (piccole imprese), secondo quanto previsto dall'art. 13 della Legge n. 326/2003;
- ai sensi dell'art. 155, comma 5, TUB i cambiavalute, che esercitano professionalmente l'attività di negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta;
- ai sensi dell'art. 155, comma 6, TUB le casse peota, che raccolgono, senza fine di lucro, tradizionalmente in ambito locale, somme di modesto ammontare ed erogano piccoli prestiti.

I soggetti iscritti nell'Elenco generale degli intermediari finanziari sono complessivamente 24.218. Di essi, 1.681 operano nei confronti del pubblico, 20.799 sono società che svolgono attività finanziaria nell'ambito del gruppo di appartenenza, 1.044 sono confidi, 555 cambiavalute e 139 casse peota. Nel corso del 2006 sono stati iscritti nell'elenco degli intermediari finanziari e nelle apposite sezioni complessivamente 1.496 soggetti e ne sono stati cancellati 2.264, soprattutto (n. 2.106) società finanziarie di partecipazioni o holding di gruppo; l'entrata in vigore delle disposizioni in materia di PEC (posta elettronica certificata) ha spinto numerose società a chiedere la cancellazione, ricorrendone i requisiti, per non sottostare ad ulteriori adempimenti ad essa collegati.

Nel corso del 2006 l'Ufficio ha provveduto ad avviare una serie di iniziative di controllo cartolare con l'obiettivo di far corrispondere ai criteri stabiliti dalla legge la massima efficacia dell'azione di controllo di competenza dell'Ufficio stesso. In particolare è stato richiesto ai consorzi di garanzia collettiva fidi che non si erano adeguati alle disposizioni della Legge 326/2003 (975 soggetti) di attestare il possesso dei requisiti necessari per l'iscrizione come individuati dalla citata legge entrata definitivamente in vigore nell'ottobre del 2005. Sono state altresì richieste informazioni aggiornate (a ca. 90 intermediari) in relazione al possesso del requisito del capitale sociale minimo per lo svolgimento di attività finanziaria nei confronti del pubblico.

Sempre nell'anno è stato richiesto agli intermediari finanziari che esercitano l'attività di concessione di finanziamenti nella forma del rilascio di garanzie (ca. 40 soggetti) di trasmettere all'Ufficio documentazione aggiornata in merito al possesso dei requisiti patrimoniali previsti dalla normativa vigente; in esito a tale iniziativa si è provveduto a inoltrare al Ministero dell'Economia e delle Finanze 7 proposte di cancellazione dall'elenco generale a fronte delle quali sono stati emanati, nel corso del 2006, 6 decreti di cancellazione.

Dal costante scambio di informazioni sia con il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza che con la Banca d'Italia e l'Autorità giudiziaria, come pure dagli esposti

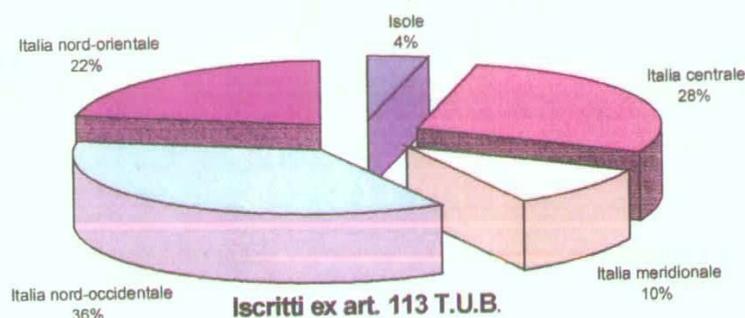
trasmessi da privati e da pubbliche amministrazioni, sono scaturite altre iniziative di controllo nei confronti dei soggetti iscritti. Complessivamente sono state individuate, per 112 soggetti, posizioni suscettibili di ulteriori approfondimenti che hanno comportato l'attivazione di accertamenti cartolari e di accertamenti ispettivi nei confronti di società finanziarie iscritte e l'effettuazione di contestazioni ai sensi dell'art. 111 T.U.B. Sono state anche inoltrate 2 segnalazioni all'Autorità Giudiziaria: una per ipotesi di abusivo svolgimento di attività finanziaria e l'altra per ipotesi di false attestazioni in ordine ai requisiti di onorabilità.

A seguito di richiesta di collaborazione da parte del Nucleo Speciale di Tutela dei Mercati della Guardia di Finanza, al fine di far emergere eventuali irregolarità in materia di pubblicità ingannevole nel settore della erogazione dei prestiti, sono stati segnalati al citato Nucleo complessivamente 50 soggetti tra intermediari finanziari, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi, nei confronti dei quali l'Ufficio aveva ricevuto esposti.

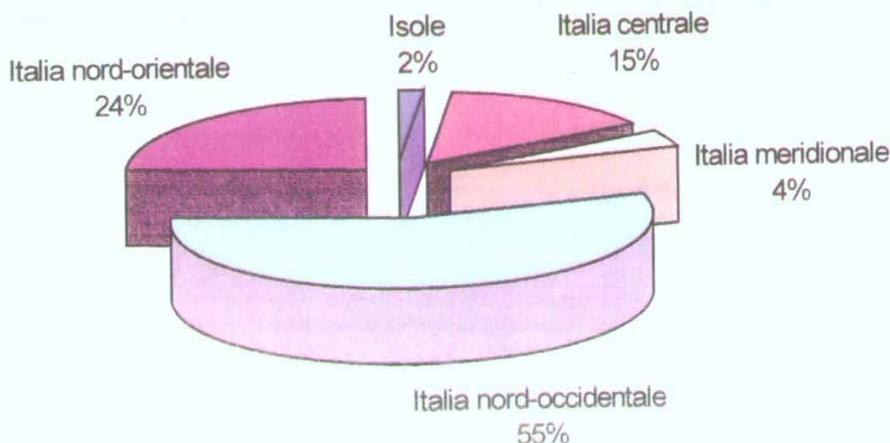
Aree geografiche	Sezioni Elenco					Totale
	art. 106	art. 113	art. 165, c. 4	art. 155, c. 5	art. 165, c. 6	
Isole	64	346	115	37	-	562
Italia centrale	474	3.066	217	164	-	3.921
Italia meridionale	173	799	348	110	-	1.430
Italia nord-occidentale	608	11.645	182	95	-	12.530
Italia nord-orientale	362	4.943	182	149	139	5.775
<b>Totale Italia</b>	<b>1.681</b>	<b>20.799</b>	<b>1.044</b>	<b>555</b>	<b>139</b>	<b>24.218</b>

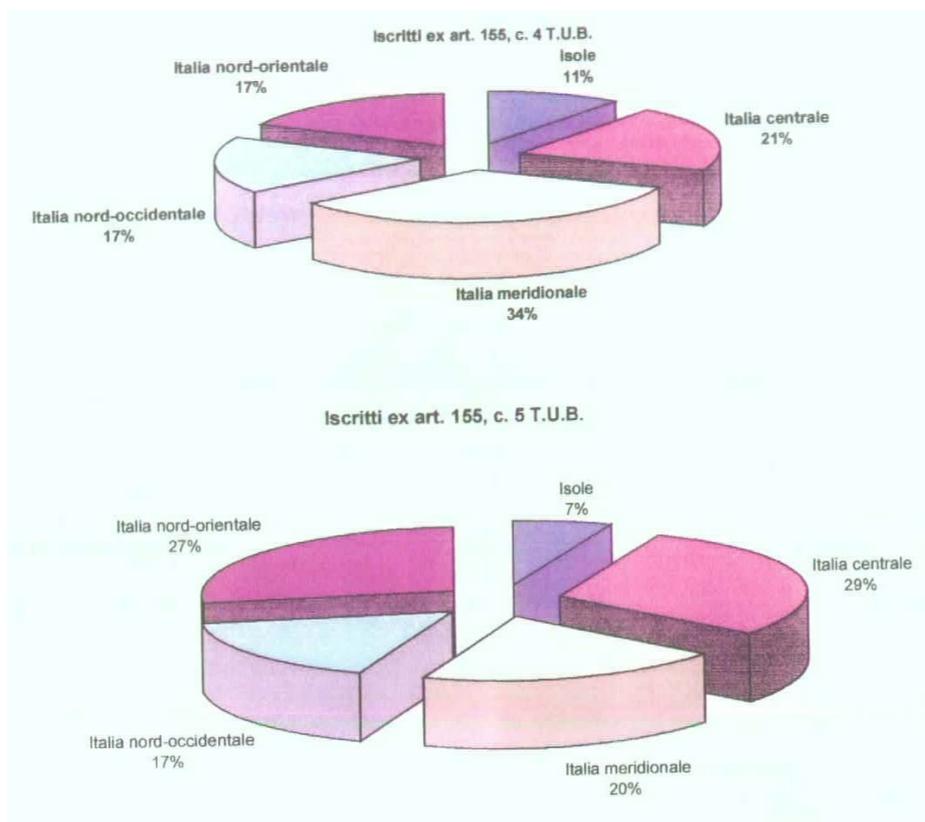
Dati al 31/12/2006 Distribuzione per aree geografiche

Iscritti ex art. 106 T.U.B.



Iscritti ex art. 113 T.U.B.





### 9. ATTIVITÀ IN MATERIA DI AGENTI IN ATTIVITÀ FINANZIARIA

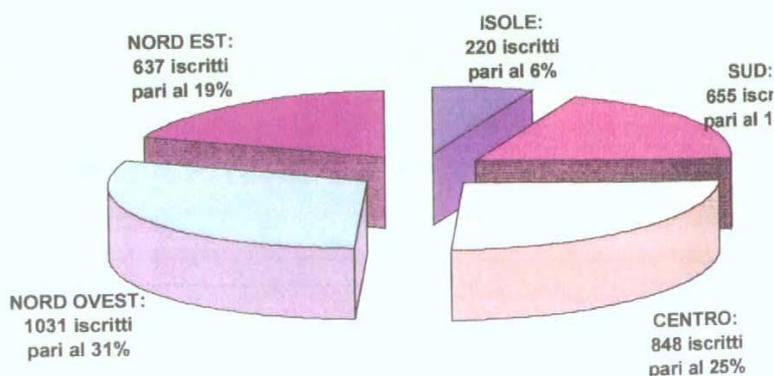
L'elenco degli agenti in attività finanziaria, tenuto dall'Ufficio sotto l'alta vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze, è stato istituito con il D.Lgs. n. 374 del 25.9.1999, per realizzare un archivio generale degli operatori in un ambito finanziario, criticamente esposto al rischio di infiltrazione criminale. Tale decreto costituisce il primo nucleo della disciplina specifica, cui sono seguiti il decreto ministeriale n. 485 del 13.12.2001 ed il provvedimento dell'UIC dell'11.7.2002, i quali completano il quadro normativo di riferimento, regolando il contenuto dell'attività, i requisiti necessari per l'iscrizione nell'elenco nonché le condizioni di compatibilità con altre attività professionali.

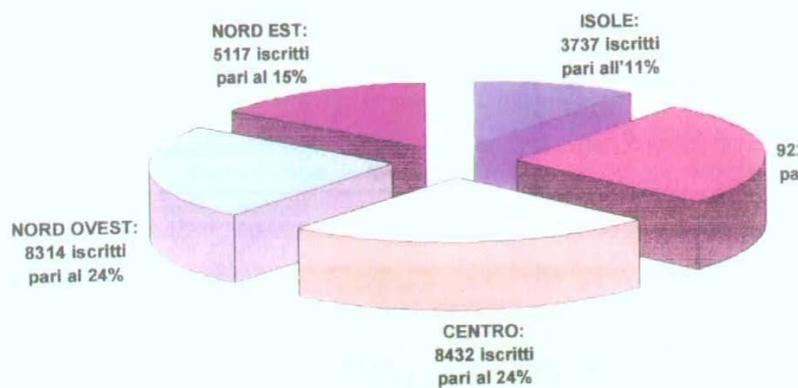
Per quanto riguarda l'elenco degli agenti in attività finanziaria, nel corso del 2006 sono stati iscritti 11.420 soggetti, mentre l'iscrizione è stata negata a 865 soggetti per insussistenza dei prescritti requisiti di legge. Complessivamente, al 31.12.2006, risultano iscritti 38.212 agenti e sono stati cancellati nel corso dell'anno su istanza di parte 450 operatori. Inoltre, sono stati adottati, nello stesso periodo, tanto provvedimenti di annullamento in autotutela che decreti di sospensione di agenti iscritti. E' stato inoltre richiesto l'intervento del NSPV per effettuare accertamenti nei confronti di 32 operatori.

Con specifico riferimento ai money transfer, si è registrato un progressivo aumento del numero delle domande di iscrizione nell'elenco perché gli intermediari ex art. 106 TUB che offrono servizi di pagamento hanno avviato in modo massiccio un vero e proprio reclutamento di agenti in attività finanziaria, persone fisiche e società, con il dichiarato intento di creare su tutto il territorio nazionale una capillare rete di money remittance. Il ricorso massiccio agli agenti è giustificato dal fatto che l'attuale disciplina consente a coloro che si siano iscritti per esercitare soltanto l'attività di money transfer di prestare tale servizio congiuntamente ad altre attività, anche di natura squisitamente commerciale (per es. telefonia, internet, alimentari, etc.), nonché dalla circostanza che i requisiti per l'esercizio dell'attività sono oggettivamente poco selettivi.

#### AGENTI IN ATTIVITÀ FINANZIARIA DISTRIBUZIONE PER AREE GEOGRAFICHE

##### PERSONE GIURIDICHE ISCRITTE AL 31/12/2006





L'attività di collaborazione con la Guardia di Finanza ha riguardato in particolare la verifica di eventuali fenomeni di abusiva attività di agenzia finanziaria ed il monitoraggio dei soggetti operanti nel settore dei trasferimenti di danaro da e per l'estero ("*money transfer*"). Lo scambio di informazioni con gli organi investigativi ha riguardato oltre 650 soggetti. A ciò si aggiunge l'esame di risultanze trasmesse dalla Guardia di Finanza a chiusura delle indagini succitate - circa 200 - alle quali il Servizio ha cominciato a dar corso già negli ultimi mesi del 2005 e che ha comportato la richiesta di ulteriori informazioni presso le Procure competenti al fine di avviare le procedure di sospensione e cancellazione dall'Elenco.

Infine, per snellire l'attività amministrativa legata alla procedura di iscrizione negli elenchi sia degli agenti in attività finanziaria che dei mediatori creditizi è stato introdotto l'impiego dei "moduli intelligenti", disponibili sul sito Internet e da compilarsi direttamente sul terminale: in questo modo, una volta completato il modulo, i relativi dati sono immediatamente elaborabili informaticamente da parte dell'Ufficio.

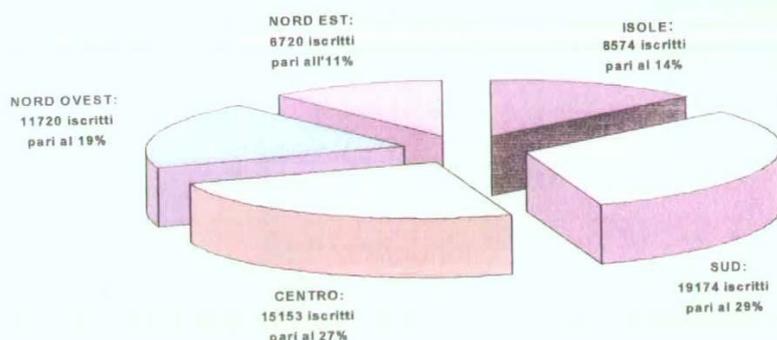
## 10. ATTIVITÀ IN MATERIA DI MEDIATORI CREDITIZI

L'Albo dei mediatori creditizi è istituito ai sensi dell'art.16 della Legge n.108 del 1996, recante disposizioni in materia di usura. Con esso, e con lo svolgimento dei relativi controlli, si perseguono, in particolare, finalità di trasparenza e conoscibilità degli operatori dei mercati finanziari, di prevenzione e contrasto di comportamenti illeciti (si pensi all'usura, all'esercizio abusivo di attività finanziaria).

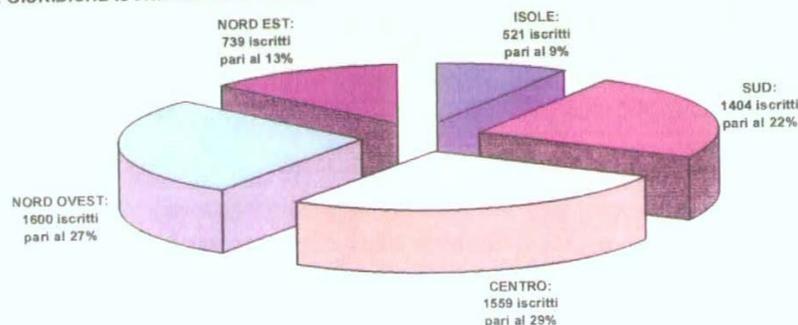
L'Albo è tenuto dall'Ufficio a titolo principale e diretto sotto l'alta vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il legislatore, nel sostituire il precedente ruolo degli agenti d'affari in mediazione, affidato dalla Legge 3 febbraio 1989, n.39 alle Camere di Commercio, ha previsto una sanzione penale per l'abusivo esercizio dell'attività, ha fissato i medesimi requisiti di onorabilità previsti per gli esponenti aziendali degli intermediari finanziari, ha richiesto requisiti minimi di professionalità, ha imposto l'obbligo di indicare gli estremi dell'iscrizione nell'Albo nella pubblicità a mezzo stampa.

### MEDIATORI CREDITIZI DISTRIBUZIONE PER ZONE GEOGRAFICHE

PERSONE FISICHE ISCRITTE AL 31/12/2006



PERSONE GIURIDICHE ISCRITTE AL 31/12/2006



Nel corso del 2006, si è andata ulteriormente accentuando la tendenza all'aumento di iscrizioni nell'Albo dei mediatori creditizi.

I mediatori creditizi iscritti sono, alla data del 31 dicembre 2006, 67.164 (+ 17.850 rispetto al 2005) di cui 61.340 persone fisiche (+16.566 rispetto al 2005) e 5.824 società italiane (+ 1.284 rispetto al 2005) e 4 stabili organizzazioni in Italia di società estere (+ 1 rispetto al 2005). La massima concentrazione di iscritti persone fisiche (percentuali invariate rispetto al 2005) è stata riscontrata, nell'ordine, nelle regioni Lazio (18,2%), Campania (15,9%) e Lombardia (11,6%) mentre tutte le altre regioni seguono a parecchia distanza. Per le società l'ordine è ribaltato ma vede sempre le tre regioni citate ai primi tre posti: Lombardia (18,3%), Lazio (18,3%) e Campania (13,8%): anche qui tutte le altre figurano a notevole distanza.

Nell'espletamento delle funzioni di controllo sugli iscritti all'Albo ed alla luce dei numerosi esposti ricevuti per fattispecie di truffa, usura, estorsione, etc., l'Ufficio ha continuato a verificare il possesso dei requisiti per l'iscrizione in elenco, attività quest'ultima che ha determinato segnalazioni alla G. di F. e l'invio di controlli ispettivi per 55 soggetti nonché la radiazione dall'Albo di 32 soggetti risultati privi dei requisiti di legge sia ab origine, sia venuti meno dopo l'iscrizione. Sono state, inoltre, inviate all'Autorità Giudiziaria 13 comunicazioni di fatti penalmente rilevanti a carico dei soggetti che avevano falsamente attestato il possesso dei requisiti.

## 11. ATTIVITÀ IN MATERIA DI OPERATORI IN ORO

Per quanto riguarda il commercio di oro, la Legge 17 gennaio 2000, n.7, ha sancito la definitiva liberalizzazione assoggettandolo, nel contempo, a forme di vigilanza consistenti nell'accertamento del possesso, da parte di chi lo esercita in via professionale, di requisiti di tipo societario, patrimoniale e di onorabilità, in gran parte analoghi a quelli del settore finanziario. Le finalità perseguite sono la prevenzione di fenomeni illeciti nonché la selezione e il monitoraggio degli operatori e delle operazioni. Gli operatori in oro, quando diversi dalle banche, devono comunicare in via preventiva l'esercizio dell'attività all'Ufficio che provvede ad attribuire loro un codice identificativo.

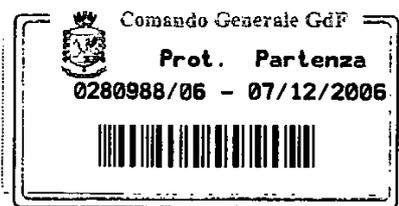
Nel corso del 2006 al 31 dicembre, le comunicazioni di esercizio in via professionale del commercio di oro pervenute all'Ufficio ammontano a 204 (+9 rispetto al 2005). A seguito di complessive 31 cessazioni per chiusura di attività (nessuna nel 2006) e di 2 cancellazioni d'ufficio (nessuna nel 2006), gli operatori professionali che risultano attivi a questa data sono 171 (+ 9 rispetto al 2005).

Altro obbligo introdotto dalla Legge 17/1/2000, n. 7, è quello della dichiarazione all'U.I.C. di ogni trasferimento di oro, da chiunque eseguito, per importi pari o superiori a 12.500 euro. L'Ufficio utilizza i dati per finalità antiriciclaggio e li mette a disposizione delle altre amministrazioni competenti per fini fiscali o di ordine e sicurezza pubblica.

Il numero complessivo delle dichiarazioni pervenute dall'entrata in vigore della legge fino al 31 dicembre 2006 è stato di circa 410.000 (+ 40.000 rispetto al 2005), in buona parte acquisite dal sistema informatico appositamente predisposto, con un flusso mensile oscillante intorno alle 3.500 dichiarazioni.



**COMANDO GENERALE GUARDIA DI FINANZA  
III REPARTO OPERAZIONI  
Ufficio Tutela dell'Economia - 3<sup>a</sup> Sezione**



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

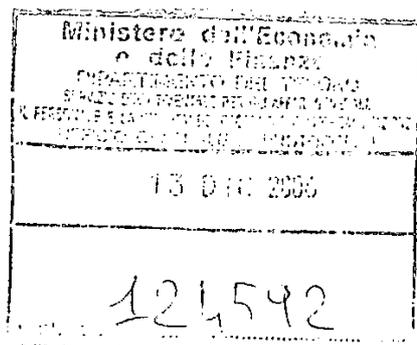
DIR. V

**AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**  
- Dipartimento del Tesoro

**ROMA**

**Seguito f. n. 393182 in data 15 dicembre 2005.**

Si invia l'unito elaborato di cui all'oggetto contenente, tra l'altro, dati ed informazioni sull'attività di servizio svolta dalla Guardia di Finanza nel comparto in esame, per il periodo novembre 2005 - ottobre 2006.



**IL CAPO DI STATO MAGGIORE**  
(Gen. D. Emilio Spaziante)



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



*RELAZIONE SULL'APPLICAZIONE DELLE NORME RELATIVE  
ALL'OBBLIGO DI REGISTRAZIONE DELLE TRANSAZIONI DI CUI  
ALL'ART. 13 DEL D.L. 625/79, COME SOSTITUITO DALL'ART. 2,  
COMMA 1 DELLA LEGGE 197/1991*

*NOVEMBRE 2005 - OTTOBRE 2006*

PAGINA BIANCA

## 1. Quadro normativo di riferimento.

Il legislatore nazionale, accanto alla predisposizione di norme volte alla criminalizzazione del delitto di riciclaggio e di impiego dei proventi illeciti, ha previsto, in linea con i provvedimenti comunitari emanati nel tempo, una serie di misure finalizzate a prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopi illeciti, nonché a garantire la trasparenza nei trasferimenti di denaro e valori fra il pubblico.

In tal senso, la legge 5 luglio 1991, n. 197 (legge antiriciclaggio), come modificata dal D.Lgs. 20 febbraio 2004, n. 56 partendo dall'assunto che il settore dell'intermediazione finanziaria costituisce un punto obbligato di passaggio per l'inserimento dei capitali illeciti sul mercato legale, ha disciplinato una serie di "presidi" atti ad ostacolare la commissione dei reati di cui all'artt. 648 bis e ter del codice penale.

In generale, il sistema di prevenzione oltre a fissare specifici divieti ed obblighi per i privati in materia di utilizzo del denaro contante e titoli al portatore, richiede una collaborazione "attiva" e "passiva" da parte dei destinatari delle disposizioni della legge antiriciclaggio, avendo riguardo alle informazioni da questi possedute o acquisite nell'ambito della ordinaria attività istituzionale o professionale svolta.

## 2. Ambito soggettivo: i soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio.

Il D.Lgs. 20 febbraio 2004, n. 56, in attuazione della direttiva 2001/97/CE, ha riunito in un'unica cornice normativa tutti i destinatari degli obblighi antiriciclaggio, prima frammentariamente indicati all'articolo 13 del D.l. 15 dicembre 1979, n. 625 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15), nonché nell'articolo 1 del D.lgs. 25 settembre 1999, n. 374.<sup>1</sup>

Il provvedimento ha esteso le categorie dei soggetti sottoposti agli obblighi previsti dalla legge 197 del 1991, attraverso un aggiornamento della tipologia di intermediari finanziari originariamente previsti e l'inclusione di quei soggetti che, pur non operando nel campo finanziario, svolgono attività che possono essere suscettibili di utilizzazione ai fini di riciclaggio.

Ne consegue che, ai sensi dell'art. 2, comma 1 del D.Lgs. n. 56/2004, risultano obbligati al rispetto dei vincoli antiriciclaggio:

- a. gli intermediari finanziari, intendendo per tali oltre alle banche ed alle Poste, anche gli istituti di moneta elettronica, le società di intermediazione mobiliare (**SIM**), le società di gestione del risparmio (**SGR**), le società di investimento a capitale variabile (**SICAV**) e molti altri intermediari specificatamente elencati;
- b. i cosiddetti operatori non finanziari, cioè coloro che esercitano, ai sensi dell'articolo 1, del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374, le attività ivi indicate, quali ad

<sup>1</sup> I provvedimenti attuativi delle disposizioni di cui al comma 4, non sono mai stati emanati. e nel decreto legislativo 374/99, previsti ai sensi dell'art. 7,

esempio il recupero crediti per conto terzi, la gestione di case da gioco, il commercio di cose antiche, l'esercizio di case d'asta ed altre ancora;

- c. i soggetti iscritti nell'albo dei ragionieri e dei periti commerciali, nel registro dei revisori contabili e nell'albo dei dottori commercialisti (con specifiche deroghe connesse alla professione esercitata). Si precisa che l'art. 21 della legge comunitaria 2005 ha introdotto una modifica al D.Lgs 20 febbraio 2004 n. 56, inserendo una lettera *s-bis* con la quale si estendono gli obblighi antiriciclaggio a tutti i soggetti che offrono gli stessi servizi forniti da revisori contabili, periti, consulenti e a coloro che esercitano attività in materia di amministrazione, contabilità e tributi;
- d. i notai e gli avvocati (con specifiche deroghe connesse alla professione esercitata) quando, in nome o per conto di propri clienti, compiono qualsiasi operazione di natura finanziaria o immobiliare e quando assistono i propri clienti nella progettazione o nella realizzazione di determinate operazioni specificatamente indicate dalla legge.

Il secondo comma del citato articolo 2 prevede, inoltre, che gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette e le disposizioni contenute negli artt. 3, 3 bis e 10 della legge antiriciclaggio, si applicano, oltre che ai soggetti di cui al primo comma, anche a:

- le società di gestione accentrata in strumenti finanziari;
- le società di gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari e ai soggetti che gestiscono strutture per la negoziazione di strumenti finanziari e di fondi interbancari;
- le società di gestione dei sistemi di compensazione e garanzia delle operazioni in strumenti finanziari;
- le società di gestione dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari;
- gli uffici della pubblica amministrazione.

### 3. Ambito oggettivo di applicazione.

L'impianto normativo antiriciclaggio si fonda su due pilastri:

- la canalizzazione dei flussi finanziari presso i cosiddetti intermediari abilitati<sup>2</sup>;
- la previsione di obblighi di collaborazione passiva e attiva a carico dei soggetti elencati nell'art. 2 del D.Lgs. n. 56/2004.

Sotto il primo profilo, il legislatore ha sancito:

- il divieto di effettuare, tra soggetti diversi, trasferimenti, a qualsiasi titolo, di denaro contante, libretti di deposito bancari o postali al portatore e titoli al portatore per importi superiori ad 12.500 euro, se non per il tramite degli intermediari abilitati;
- la limitazione della circolazione degli altri mezzi di pagamento, con l'imposizione dell'obbligo di indicare sugli assegni e sui vaglia di importo eccedente ad euro 12.500 euro il nominativo o la ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità.

In relazione al secondo profilo, sono stati previsti, per i destinatari della disciplina antiriciclaggio, i seguenti adempimenti:

- identificazione della clientela che effettua operazioni superiori a 12.500 euro;
- registrazione e conservazione in un apposito archivio (Archivio Unico Informatico o registro cartaceo) dei dati e delle informazioni relative ai clienti ed alle relative operazioni eccedenti la suddetta soglia, con l'obbligo di conservarli per dieci anni;
- comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze, entro trenta giorni dalla data di rilevazione, delle violazioni delle norme che limitano l'uso del contante e la circolazione degli altri mezzi di pagamento, di cui si abbia notizia in relazione ai compiti di servizio e nei limiti delle loro attribuzioni;
- collaborazione con l'Ufficio Italiano dei Cambi nel fornire dati, documenti e notizie, richiesti nello svolgimento di approfondimenti finanziari;
- segnalazione di operazioni, relativamente alle quali vi è il sospetto che il denaro, i beni o altre utilità che ne sono oggetto provengano da uno dei delitti previsti dagli artt. 648 bis e 648 ter c.p.;

<sup>2</sup> In forza delle modifiche apportate dal Dlgs. n. 56/2004 i soggetti abilitati *ex lege* sono quelli indicati dalla lettera a) alla lettera l) del primo comma dell'art. 2 (banche, Poste italiane S.p.A., istituti di moneta elettronica, società di intermediazione mobiliare, società di gestione del risparmio, società di investimento a capitale variabile, imprese di assicurazione, agenti di cambio, società fiduciarie, società che svolgono servizio di riscossione dei tributi). Potranno essere abilitati in via amministrativa – in base da un provvedimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze – gli intermediari iscritti negli elenchi generali previsti dagli artt. 106, 113 e 155, commi 4 e 5, del T.U.L.B., nonché nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del medesimo testo unico.

- adozione di adeguate procedure finalizzate a prevenire e impedire la realizzazione di operazioni di riciclaggio, in particolare attraverso l'istituzione di misure di controllo interne e l'assicurazione di un'adeguata formazione dei dipendenti e dei collaboratori.

Avuto riguardo agli adempimenti in materia di identificazione, registrazione e conservazione dei dati nonché di segnalazione delle operazioni sospette in capo agli operatori non finanziari ed ai professionisti giuridico - contabili, il decreto legislativo n. 56 del 2004 - allo scopo di conferire rilievo alla diversa natura dei soggetti coinvolti e tenere conto della necessità di calibrare per ognuno il contenuto e le modalità di esecuzione degli obblighi - ha inteso rendere esecutivi tali adempimenti attraverso l'emanazione di atti di natura regolamentare.

Quest'ultimi<sup>3</sup>, unitamente alle istruzioni tecniche dell'Ufficio Italiano Cambi<sup>4</sup> sono stati recentemente pubblicati, ai sensi degli articoli 3, comma 2 e 8, comma 4 del D.Lgs 20 febbraio 2004, n. 56.

I suddetti provvedimenti di rango secondario hanno riguardato anche gli intermediari finanziari, revisionando la disciplina degli obblighi di identificazione e di conservazione delle informazioni.<sup>5</sup>

#### 4. Obblighi di identificazione e registrazione

Nell'ambito della collaborazione "passiva" chiesta dal legislatore ai soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, rivestono particolare rilevanza ai fini della presente relazione quelli di identificazione e di registrazione.

In merito, le disposizioni d'interesse sono individuabili nell'art. 13 del D.L. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito con modificazioni nella legge 6 febbraio 1980, n. 15, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 1991/197, da ultimo richiamato dall'art. 3 del D.Lgs. n. 56/2004, laddove è prevista una serie di obblighi ad attuazione progressiva, che interessano tanto il personale incaricato di eseguire determinate tipologie di operazioni, quanto il soggetto che le richiede che, infine, l'intermediario stesso.

Tali disposizioni, estese anche agli operatori non finanziari ed ai professionisti giuridico contabili, sono state regolamentate dai decreti ministeriali attuativi del D.Lgs. n. 56/2004 nonché dalle istruzioni tecniche dell'Ufficio Italiano dei Cambi in data 24 febbraio 2006, tenendo conto delle peculiarità operative dei soggetti obbligati nonché degli oneri gravanti sui medesimi.

<sup>3</sup> Decreti nn. 141, 142 e 143, in data 3 febbraio 2006, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 7 aprile 2006, Serie Generale n. 82 – supplemento ordinario n. 86/L, concernenti rispettivamente i professionisti, gli intermediari e gli operatori non finanziari.

<sup>4</sup> Provvedimenti in data 24 febbraio 2006, contenenti rispettivamente le istruzioni applicative dell'U.I.C. con riguardo a professionisti, intermediari ed operatori non finanziari.

<sup>5</sup> In merito, l'Ufficio Italiano dei Cambi con provvedimento in data 29 maggio 2006 recante "differimento dei termini per l'applicazione delle istruzioni contenute nel provvedimento 24 febbraio 2006 per gli intermediari in materia di obblighi di identificazione, registrazione e conservazione delle informazioni per finalità di prevenzione e contrasto del riciclaggio sul piano finanziario" ha sancito che le istruzioni si applicano a partire dalle registrazioni riferite al mese di gennaio 2007.

In sintesi, i decreti ministeriali nn. 141, 142 e 143 in data 3 febbraio 2006 sanciscono che gli obblighi di identificazione, registrazione e conservazione si applicano:

- per **gli intermediari finanziari**, in relazione alle operazioni e ai rapporti inerenti allo svolgimento dell'attività istituzionale o professionale degli stessi soggetti. In particolare, gli adempimenti sussistono:
  - in sede di accensione, variazione e chiusura di conti, depositi e altri rapporti continuativi, sia nominativi che al portatore (art. 4 D.M. n. 142/2006);
  - per ogni operazione, anche frazionata, disposta dai clienti che comporti la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento di importo superiore a 12.500 euro (art. 5, comma 1 D.M. n. 142/2006);
  - nei casi in cui gli intermediari abilitati agiscano da tramite ai sensi dell'art. 1 della legge antiriciclaggio o siano comunque parte nel trasferimento di denaro contante o titoli al portatore, in euro o valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, di importo complessivamente superiore a 12.500 euro (art. 5, comma 4 D.M. n. 142/2006);
- per **i professionisti**, qualora la prestazione professionale fornita abbia ad oggetto mezzi di pagamento, beni o utilità di valore superiore a 12.500 euro ovvero in presenza di operazioni frazionate nonché tutte le volte in cui l'operazione è di valore indeterminato o non determinabile (artt. 3 e 5 del D.M. n. 141/2006);
- per **gli operatori non finanziari**, con riguardo alle operazioni inerenti lo svolgimento professionale delle attività indicate nell'art. 2 del D.M. n. 143/2006.

Il complesso degli adempimenti descritti, per espressa disposizione di legge, trova applicazione anche per le cosiddette **operazioni frazionate**, intendendo per tali quelle operazioni unitarie sotto il profilo economico di valore superiore a 12.500 euro, poste in essere attraverso più operazioni, effettuate in momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo, singolarmente di valore non superiore a 12.500 euro.<sup>6</sup>

Le informazioni relative ai dati identificativi del cliente o del soggetto per conto del quale questo opera, alla data, all'importo e alla tipologia delle operazioni e dei mezzi di pagamento, devono essere registrate dall'intermediario finanziario in un apposito archivio unico informatico, entro il trentesimo giorno successivo al compimento dell'operazione o dall'apertura, variazione e chiusura del rapporto, e conservate per dieci anni.

<sup>6</sup> Tale aspetto, di sicura rilevanza per gli intermediari, è stato disciplinato dall'art. 5 del decreto ministeriale n. 142 del 3 febbraio 2006, laddove è confermato, analogamente a quanto già previsto nel D.M. 19 dicembre 1991, il periodo di tempo entro cui l'intermediario è obbligato ad una sorta di monitoraggio delle operazioni realizzate dalla propria clientela, allo scopo di rilevare, in tempo reale, la presenza di operazioni frazionate. In particolare, il comma 2 dello stesso art. 5 sancisce che gli intermediari si debbano dotare di strumenti tecnici idonei a conoscere in tempo reale le operazioni eseguite dal cliente entro il trentesimo giorno dell'operazione di cui si è discusso nelle sottosezioni precedenti.

Analogo adempimento è previsto per i professionisti e gli operatori non finanziari, per i quali però non sussiste l'obbligo di utilizzare lo strumento informatico.

In particolare, ciascuno di tali soggetti, ove non disponga di una struttura informatizzata, può tenere un registro cartaceo, numerato progressivamente e siglato in ogni pagina con l'indicazione, alla fine dell'ultimo foglio, del numero delle pagine di cui è composto il registro e l'apposizione della firma. Il registro va tenuto in maniera ordinata, senza spazi bianchi e abrasioni.

Con riferimento, inoltre, agli operatori non finanziari le istruzioni applicative dell'UIC in data 24 febbraio 2006 precisano che, in luogo dello strumento informatico, i soggetti già obbligati, in forza ad altre disposizioni di legge o regolamenti, a tenere un registro della clientela possono avvalersi dello stesso per assolvere agli obblighi di conservazione, purché tale registro contenga o venga completato con tutte le indicazioni richieste dal medesimo provvedimento.

L'archivio è unico per ogni intermediario, libero professionista ed operatore non finanziario e va tenuto in maniera trasparente e ordinata, in modo tale da facilitare la consultazione, la ricerca e il trattamento dei dati, nonché garantire la storicità delle informazioni e la loro conservazione secondo criteri uniformi.

Il precetto normativo sanzionatorio (art. 2, comma 1, punto 7 e 8 della legge 197/1991) prevede che, salvo che il fatto costituisca più grave reato, il personale incaricato dell'operazione che contravviene alle sopraindicate disposizioni è punito con la multa da € 2.582,00 a € 12.911,00, mentre l'esecutore dell'operazione che omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegue l'operazione stessa, o le indica false, è punito con la reclusione da sei mesi ad un anno e con la multa da € 516,00 a € 5.165,00.

## 5. Attività di controllo.

- a. Le risultanze in materia di violazioni di cui all'art. 2 della Legge 197/1991, riferite al periodo novembre 2005 - ottobre 2006 e rilevate nel corso della complessiva attività di servizio svolta dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria, sono compendiate nel prospetto che segue:

Violazioni penali	Nr.	Importo complessivo delle transazioni irregolari	Nr. soggetti denunciati
	<b>41</b>	<b>€ 38.813.414</b>	<b>74</b>

Le violazioni riscontrate fanno riferimento a casi di inadempienza, riguardanti soprattutto ipotesi di omessa, errata o incompleta acquisizione dei dati identificativi della clientela ma anche di omessa istituzione dell'Archivio Unico Informatico e omessa indicazione delle generalità dei soggetti per conto dei quali vengono eseguite le operazioni.

Esse sono emerse a seguito dell'attività istituzionale posta in essere dal Reparto attraverso:

- gli approfondimenti relativi alle segnalazioni di operazioni sospette pervenute dall'U.I.C.;
- l'effettuazione di ispezioni "antiriciclaggio", eseguite a norma dell'art. 5 - comma 10 - della Legge 197/1991 e finalizzate al rispetto degli adempimenti previsti dalla citata disposizione normativa nonché al contrasto a fenomeni di riciclaggio, usura ed abusivismo finanziario;
- l'esecuzione di attività di polizia giudiziaria d'iniziativa e delegata nei comparti sopracitati.

In particolare, il Nucleo Speciale Polizia Valutaria, nell'ambito dell'azione di vigilanza ispettiva nei confronti degli intermediari non abilitati, verifica l'osservanza delle disposizioni del Capo I della Legge 197/1991, anche a tutela dei vincoli di identificazione e di registrazione previsti dall'art. 2 della stessa Legge.

Gli interventi ispettivi effettuati, selezionati d'iniziativa o sulla scorta di qualificati *input* esterni provenienti - tra l'altro - dai Referenti istituzionali del Nucleo Speciale, sono riepilogati come segue:

Ispezioni Novembre 2005 - ottobre 2006	
In corso al 1 novembre 2005 + iniziate nel periodo	<b>31</b>
Concluse	<b>22</b>
In corso al 31 ottobre 2006	<b>9</b>

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

Nr. Casi	Violazioni	Nr. Soggetti denunciati/verbalizzati
<b>1</b>	Abusiva attività finanziaria <sup>7</sup>	<b>2</b>
<b>7</b>	Violazioni agli obblighi di identificazione e/o registrazione	<b>13</b>
<b>21</b>	Altre violazioni di natura penale <sup>8</sup>	<b>76</b>
<b>4</b>	Violazioni di carattere amministrativo <sup>9</sup>	<b>16</b>

<sup>7</sup> Violazione all'art. 106, comma 1 del D.Lgs 385/1993;

<sup>8</sup> Violazione all'art. 5, comma 3 D.Lgs 153/1997;

<sup>9</sup> Violazione all'art. 1, 1° comma della Legge 197/1991.

Si evidenzia, inoltre, che il Nucleo Speciale Polizia Valutaria, sempre nel corso del medesimo periodo, ha provveduto a demandare - ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 5 della Legge 197/1991 - l'assolvimento di n. 294<sup>(10)</sup> ispezioni antiriciclaggio ai competenti Reparti del Corpo, secondo le disposizioni di cui alla Circolare nr. 176.000 datata 1° agosto 2001 del Comando Generale - III Reparto.

- b. Il prospetto che segue, invece, elenca i dati di sintesi delle violazioni rilevate - nel periodo novembre 2005/ottobre 2006 - dagli altri Reparti del Corpo, sempre con riferimento agli adempimenti prescritti dall'art. 2 della citata Legge 197/1991:

Violazioni penali	Nr. Casi di transazioni irregolari	Importo complessivo	Nr. soggetti denunciati
	<b>3346</b>	<b>€ 23.887.290,85</b>	<b>279</b>

così distinti per Comando Regionale:

Comando Regionale	Nr. Casi di transazioni irregolari <sup>11</sup>	Soggetti denunciati	Importo complessivo in euro delle transazioni irregolari
<b>Valle d'Aosta</b>	<b>1366</b>	<b>6</b>	<b>€ 466.208,00</b>
<b>Lombardia</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>€ 103.188,55</b>
<b>Piemonte</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>€ 87.173,66</b>
<b>Liguria</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Trentino Alto Adige</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<b>492</b>	<b>37</b>	<b>€ 19.948.622,14</b>
<b>Veneto</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>€ 131.277,63</b>
<b>Emilia Romagna</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>€ 1.259.667,39</b>
<b>Marche</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Toscana</b>	<b>900</b>	<b>195</b>	<b>€ 959.131,48</b>
<b>Abruzzo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Umbria</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Lazio</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
<b>Campania</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>€ 244.000,00</b>
<b>Basilicata</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Molise</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Puglia</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
<b>Calabria</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
<b>Sicilia</b>	<b>570</b>	<b>8</b>	<b>€ 688.022,00</b>
<b>Sardegna</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<sup>10</sup> Di cui: - nr. 230 nell'ambito del Progetto "TrickyTransfer" II;  
- nr. 41 relative al programma previsto dalla circolare 13000 del 15.02.2006 - punto 3.d.(1) (c);  
- nr. 23 relative all'ordinaria attività d'istituto.

<sup>11</sup> Il dato riportato nel presente prospetto non rappresenta l'effettivo consuntivo numerico delle violazioni riscontrate, bensì il totale delle transazioni irregolari che hanno dato luogo alle contestazioni degli illeciti penali di cui all'art. 2, 1° comma della legge 197/1991 e conseguentemente alla denuncia dei soggetti di cui alla successiva colonna.

## 6. Evoluzione della normativa di settore

Il Parlamento Europeo ed il Consiglio dell'Unione Europea hanno approvato nel mese di ottobre 2005 la direttiva 60/CEE/2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose ivi compreso il finanziamento del terrorismo.

Si tratta di un importante provvedimento che introduce le seguenti novità principali:

- sotto il profilo soggettivo, l'obbligo di verifica della clientela e di segnalazione da parte non solo delle specifiche categorie già previste, ma anche di altre persone fisiche o giuridiche che negoziano beni, a prescindere dall'attività svolta, se il pagamento è effettuato in contanti per un importo pari ad euro 15.000;
- l'obbligo di identificazione, oltre al cliente, anche del titolare o beneficiario effettivo (*beneficial owner*) dell'operazione finanziaria;
- la graduazione delle misure di adeguata verifica della clientela in base al rischio con individuazione, da una parte, delle ipotesi di rischio più elevato per le quali è richiesta una diligenza rafforzata e, dall'altro lato, di ipotesi di rischio più basso per le quali si applicano misure semplificate;
- l'attribuzione alla Commissione del potere di adottare alcune misure necessarie per tenere conto degli sviluppi tecnici alla lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo internazionale e per assicurare l'uniforme applicazione della direttiva;
- il principio secondo cui le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive e devono essere applicate nei confronti di persone fisiche e giuridiche, attraverso la previsione di una responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, calibrate in modo da tenere conto dell'attività svolta dagli stessi soggetti economici;
- l'individuazione di soluzioni finalizzate a garantire la protezione degli enti e delle persone che effettuano le segnalazioni.

In funzione del recepimento di tale direttiva comunitaria, l'art. 22 della legge comunitaria 2005 recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee" ha conferito al Governo la delega all'adozione, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della citata legge, di uno o più decreti legislativi idonei a recepire la citata direttiva antiriciclaggio nonché al fine di coordinare le disposizioni vigenti nonché prevedere le modalità operative con cui eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dai Regolamenti CE nn. 2580/2001 e 881/2002 e da quelli emanati ai sensi degli artt. 60 e 301 del Trattato CE per il contrasto del finanziamento al terrorismo e dell'attività di paesi che minacciano la sicurezza internazionale.

In relazione al meccanismo di recepimento si evidenzia come la delega non si limiti a richiamare i principi generali contenuti nel provvedimento comunitario ma contiene indicazione specifiche e criteri direttivi da seguire per l'emanazione delle citate disposizioni legislative.

Circa l'ambito di applicazione la novità più significativa è l'estensione dei principi sanciti dalla normativa antiriciclaggio alla lotta contro il finanziamento del terrorismo che trova quindi con il recepimento della direttiva comunitaria il definitivo, completo ed organico riconoscimento giuridico.

Ciò premesso si indicano alcuni principi fissati nella delega al Governo:

- estendere le misure di prevenzione antiriciclaggio al contrasto del finanziamento del terrorismo;
- prevedere la possibilità di escludere dall'applicazione della normativa antiriciclaggio i soggetti che esercitano un'attività finanziaria occasionale o comunque su scala limitata;
- prevedere un principio minimo di armonizzazione richiedendo di mantenere le disposizioni più rigorose vigenti per impedire il riciclaggio o il finanziamento del terrorismo, riordinare ed integrare la disciplina relativa ai titoli al portatore ed ai nuovi mezzi di pagamento;
- disciplinare gli obblighi di adeguata verifica della clientela secondo un approccio generale basato sul rischio;
- evitare duplicazioni nelle procedure di identificazione del cliente, consentendo l'accettazione di clienti già identificati altrove;
- assicurare, ogni qualvolta ciò sia praticabile, l'adozione di strumenti atti a garantire l'efficacia del sistema antiriciclaggio, come quello di fornire un riscontro informativo sull'utilità delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute e sul seguito loro dato ovvero attraverso la tenuta e l'aggiornamento di statistiche;
- riordinare la disciplina della vigilanza e dei controlli, assicurando che gli stessi siano svolti in base al principio dell'adeguata valutazione del rischio ed affidandoli alle autorità di vigilanza del settore, per le quali prevedere altresì opportune forme di coordinamento al fine di evitare possibili duplicazioni di controlli e una precisa individuazione dei relativi poteri;
- garantire l'economicità, l'efficienza e l'efficacia del procedimento sanzionatorio e riordinare il regime sanzionatorio secondo i principi della semplificazione e della coerenza logica e sistematica;

- prevedere la depenalizzazione della contravvenzione di omessa istituzione dell'archivio unico informatico di cui all'art. 5, comma 4 del decreto legge 3 maggio 1991, n. n. 143. Tale violazione sarebbe punita con una sanzione amministrativa effettiva, dissuasiva e proporzionata;
  
- prevedere sanzioni amministrative a carico dei soggetti giuridici per l'omessa od insufficiente istituzione di misure di controllo interno, per la mancata previsione di adeguata formazione di dipendenti o collaboratori, nonché per tutte le carenze organizzative rilevanti ai fini della corretta applicazione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, attribuendo i relativi poteri di vigilanza, controllo, ispezione, verifica ed i poteri sanzionatori alle autorità di vigilanza di settore ed alle amministrazioni interessate.

*Ministero dello Sviluppo Economico*

DIREZIONE GENERALE PER IL COMMERCIO LE ASSICURAZIONI E I SERVIZI

Via Sallustiana, 53 - 00187 Roma  
Ufficio C2  
Tel. 06 47055331 - Fax 06 486663**Ministero Sviluppo Economico****Dir.Gen. Commercio Assicurazioni e Servizi**  
USCITA - 09/11/2006 - 0009715Al Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Dipartimento del Tesoro  
Direzione V - Valutario, Antiriciclaggio e  
Antiusura  
Via XX Settembre, 97  
00187 ROMA

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

Si trasmettono gli elementi in possesso della scrivente Direzione, concernenti le Società "fiduciarie", relativi al periodo 1° novembre 2005 - 31 ottobre 2006 al fine di fornire elementi utili a codesto Ministero per la redazione della relazione indicata in oggetto. Gli elementi qui di seguito riportati sono scaturiti dall'attività di vigilanza esercitata dalla scrivente Amministrazione attraverso ispezioni periodiche o straordinarie come previsto dall'art.3 R.D. 22 aprile 1940, n° 531 e dall'art. 1, co.2, D.L. 5 giugno 1986, n° 233, convertito con legge 1° agosto 1986, n° 430 nonché dalle comunicazioni ricevute dall'Ufficio italiano dei cambi concernenti ispezioni effettuate presso società fiduciarie autorizzate ex L. 1966/1939. .

**Le società fiduciarie**

Le società complessivamente tenute agli obblighi di registrazione e di segnalazione previsti dalle norme antiriciclaggio, in quanto autorizzate all'esercizio dell'attività fiduciaria di amministrazione, risultano, alla data del 31 ottobre 2006, n.

Ministero dell'Economia e delle Finanze DIPARTIMENTO DEL TESORO DIREZIONE V UFFICIO I
30 NOV 2006
9537
Prot. n. ....

311, di cui 72 espletano la loro attività nel solo settore fiduciario e 239 svolgono oltre all'attività fiduciaria, anche, quella di revisione.

### **Rapporti con le altre autorità di vigilanza**

In applicazione del protocollo d'intesa siglato l'8 marzo 1994 tra questo Ministero e l'Ufficio italiano dei cambi, sono state effettuati reciproci scambi di informazioni, nell'interesse delle rispettive attribuzioni di vigilanza. Sono stati affrontati, inoltre, gli aspetti più ricorrenti in ordine a carenze o ad anomalie nelle segnalazioni dei dati aggregati trasmessi dalle società "fiduciarie". Gli incontri hanno fornito l'occasione per fornire all'Ufficio italiano dei cambi dettagliate analisi finanziarie, tratte dai bilanci che le società hanno l'obbligo di trasmettere annualmente. In particolare questo Ministero ha fornito all'Ufficio italiano dei cambi le serie storiche dei dati dei bilanci richiesti, consentendo all'Ufficio di acquisire preventivamente tutti gli elementi utili ad effettuare ispezioni investigative mirate.

In base agli adempimenti previsti dalla legge "antiriciclaggio", si è avuta notizia dei controlli effettuati dall'Ufficio italiano dei cambi, nel periodo esaminato, presso n 5 società fiduciarie. In particolare dalle comunicazioni ricevute è risultato che:

- in 2 società sono state rilevate anomalie nella la gestione "dell'archivio unico"; che le società hanno provveduto a sanare;
- in 1 società sono state rilevate anomalie nella la gestione "dell'archivio unico", che sono state portate a conoscenza delle Autorità competenti, ed a seguito delle quali la società, previa modifica dell'oggetto sociale ha rinunciato all'autorizzazione all'esercizio dell'attività fiduciaria;

- in 2 società non sono state riscontrate anomalie.

**Verifica degli adempimenti di legge in materia esercitata dall'Amministrazione per mezzo di ispettori.**

L'attività ispettiva, condotta da questo Ministero durante il periodo di riferimento nei confronti di n. 1 società è stata diretta alla verifica:

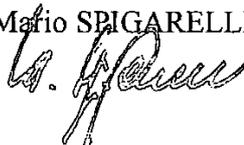
- della tenuta dell'archivio unico informatico e del suo aggiornamento;
- del rispetto delle modalità per l'acquisizione, per l'archiviazione e per la comunicazione dei dati;
- dell'idoneità delle procedure interne atte a consentire il regolare assolvimento degli obblighi di segnalazione.

La verifica non ha dato luogo a riscontro di irregolarità relativamente alla tenuta dell'archivio unico informatico e del suo aggiornamento e, pertanto, non vi sono state segnalazioni all'Ufficio italiano dei cambi in applicazione del sopra citato protocollo d'intesa.

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

IL DIRETTORE GENERALE

(Mafio SPIGARELLI)



**ISVAP**

Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo

**RACCOMANDATA A MANO  
RISERVATA**

SERVIZIO ISPETTORATO

Roma 02 MAG. 2007

Prot. n. 21-07-000548

AI Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Dipartimento del Tesoro  
Direzione Valutario, Antiriciclaggio ed Antiusura – Uff.IV  
dott. Federico Luchetti  
Via XX Settembre, 97  
00187 ROMA RM

All.ti n.

Ministero dell'Economia e delle Finanze DIPARTIMENTO DEL TESORO DIREZIONE V UFFICIO I
- 2 MAG 2007
Prot. n. 45955

c.a.

e, p. c. All' c.a.

Ufficio Italiano dei Cambi  
dott. Renato Righetti  
Capo Servizio Antiriciclaggio  
Via delle Quattro Fontane, 123  
00184 ROMA RM

Oggetto: Attività di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio nell'anno 2006  
Relazione ex art. 2, Legge n. 197/1991.

Al fine di fornire a codesto Ministero gli elementi occorrenti per la predisposizione della relazione da presentare alle competenti Commissioni Parlamentari ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 5 luglio 1991, n. 197, si riporta, nel seguito, un resoconto sull'attività svolta nell'anno 2006 da parte di questo Istituto in materia di vigilanza sull'osservanza, nel settore assicurativo, delle disposizioni antiriciclaggio.

Gli accertamenti ispettivi effettuati nel corso del 2006, finalizzati alla verifica del rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa in argomento, hanno riguardato sia le direzioni generali che alcuni intermediari assicurativi delle sottoindicate società vita o danni:

**Direzioni generali**

- Sara Life s.p.a.;
- Sara Assicurazioni s.p.a.;
- Sara Vita s.p.a.;
- Ergo Previdenza s.p.a..

**Intermediari assicurativi**

- 3 agenzie della Sara Vita s.p.a. e della Sara Assicurazioni s.p.a.:
  - o Panelli Olga e Pietranera Gianni s.n.c.;
  - o Pecora Michele e C s.a.s.;
  - o Fabio Casini s.a.s. – agenzia della Sara Vita s.p.a. e della Sara Assicurazioni s.p.a.;
- 4 agenzie della Ergo Previdenza s.p.a.:
  - o Assconsult s.r.l.;
  - o Kairos di Cosmai Paola e de Girolamo Roberto & C. Sigliabie Kairos s.a.s.;
  - o Basis Assicurazioni s.r.l.;

o Oriani Assicurazioni s.n.c. di Oriani Antonella & C.

Le verifiche presso le direzioni generali hanno posto in evidenza un generale livello di affidabilità delle procedure e dei sistemi informatici utilizzati nella gestione degli adempimenti antiriciclaggio, pur in presenza di carenze nella procedura di alimentazione dell'AUI, riconducibili, in parte, al persistente utilizzo di procedure manuali, che prevedono, ancora, la compilazione di moduli cartacei per l'acquisizione di dati antiriciclaggio.

Dette carenze si sono sostanziate in ritardi, omissioni od errori nell'inserimento dei dati, e sono derivate, oltre che dal predetto ricorso a procedure manuali, anche da una scarsa applicazione e consultazione, da parte soprattutto della rete esterna, degli strumenti di formazione (circolari e corsi *on-line*) messi a disposizione dalla Compagnia. Per una Società è stata rilevata, anche, la scarsa formazione del personale addetto alle operazioni in materia di antiriciclaggio.

Un'altra area per la quale è emersa l'esigenza d'interventi migliorativi, sia per le società danni che per quelle vita, è stata quella della trasmissione informatica dei dati antiriciclaggio. E ciò, in particolare, con riferimento alla migrazione dei dati dalla rete esterna a quella della Compagnia, ovvero da archivi transitori ad archivi definitivi.

Un'ulteriore criticità ha riguardato una società danni ed una vita, con riferimento all'anomala gestione delle operazioni frazionate, per le quali sono stati inseriti nell'AUI operazioni che non avrebbero dovuto essere censite.

Per i significativi ritardi rilevati nel corso degli accertamenti ispettivi e che hanno interessato le registrazioni dei rapporti continuativi, le Compagnie esercenti l'attività assicurativa sulla vita sono state sollecitate a revisionare le procedure informatiche e di controllo.

Per quanto riguarda le verifiche effettuate presso la rete distributiva, è stata riscontrata – come per le realtà ispezionate lo scorso anno – una non sempre chiara consapevolezza, da parte degli agenti e dei loro dipendenti e collaboratori, degli adempimenti previsti dalla normativa in argomento, nonché, in alcuni casi, la mancata o non corretta applicazione delle indicazioni operative impartite dalla società mandante. Sono state, altresì, rilevate problematiche in ordine alla corretta individuazione delle modalità di pagamento nell'ipotesi di collaborazione delle agenzie con i broker. Ciò in quanto è stata presa in considerazione, ai fini della compilazione delle schede di raccolta dati antiriciclaggio, il mezzo di pagamento con il quale il broker ha rimesso il premio all'agenzia, anziché quello utilizzato dal cliente.

L'Istituto, in merito alle disfunzioni ed anomalie accertate, ha provveduto a formulare puntuali rilievi alle imprese, sollecitando l'adozione d'interventi volti a ricondurre a conformità il loro operato, nonché quello dei loro intermediari assicurativi.

Distinti saluti.

Il Presidente  
(Giancarlo Giannini)

## BANCA D'ITALIA

2  
COPIA

AMMINISTRAZIONE CENTRALE

VIGILANZA CREDITIZIA E FINANZIARIA  
SERVIZIO CONCORRENZA, NORMATIVA E AFFARI GENERALI (843)

DIVISIONE RAPPORTI CON AUTORITA' E AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (011)

N. 678280 Roma, 06-07-2007

(da citare nella risposta)

MA

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE  
FINANZE

Dipartimento del Tesoro

Direzione V - Ufficio IV

Via XX Settembre, 97

00187 ROMA

Codice destinatario

Rifer. a nota n.

del

Fascicolo W1

Sottoclassificazione VR0003 PQ0103

e p.c.

Oggetto: Relazione ex art. 2 L. 197/91.  
Periodo novembre 2005 - dicembre  
2006.Ufficio Italiano dei Cambi  
Servizio Antiriciclaggio  
via delle Quattro Fontane, 123  
00184 - R O M A

Si trasmettono nell'accluso appunto i riferimenti richiesti per la stesura della Relazione Annuale, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 197 del 1991, sullo stato di attuazione delle norme relative agli obblighi di identificazione e registrazione.

In particolare, nel paragrafo 1 vengono illustrate le risultanze dei controlli di tipo ispettivo effettuati da questo Istituto presso gli intermediari bancari e finanziari, volti alla verifica dell'adeguatezza delle misure organizzative adottate per l'assolvimento dei cennati obblighi.

A seguire, nel paragrafo 2, sono forniti riferimenti sulle comunicazioni relative alle irregolarità in materia di antiriciclaggio pervenute a questo Istituto nell'esercizio dei controlli di vigilanza cartolare.

Distinti saluti

PER DELEGAZIONE DEL DIRETTORIO

G. Castaldi

A.M. Tarantola

**APPUNTO****1. Ispezioni di vigilanza**

Nel periodo novembre 2005/dicembre 2006 sono stati ispezionati 193 intermediari, così ripartiti in base alla tipologia:

- 167 banche;
- 7 società di intermediazione mobiliare;
- 13 società finanziarie iscritte nell' "Elenco speciale" di cui all'art. 107 T.U.B.;
- 6 società di gestione del risparmio.

L'analisi ha riscontrato la sostanziale affidabilità delle procedure e dei presidi organizzativi adottati per il rispetto degli obblighi di cui alla legge "antiriciclaggio" e una crescente attenzione al rispetto della normativa in esame.

Le anomalie rilevate hanno, infatti, interessato 23 intermediari (pari all'11,9% del campione esaminato), in diminuzione rispetto al periodo precedente (30 società, pari al 15,5%).

Le aziende interessate dalle menzionate anomalie sono così territorialmente ripartite:

- al Nord, 9 società su 103 revisionate (pari all'8,7%);
- al Centro, 5 su 51 (9,8%);
- al Sud, 9 su 39 (23,1%).

Le anomalie più ricorrenti hanno riguardato talune omissioni e più frequenti errate registrazioni - in particolare delle causali nell'archivio unico informatico - per lo più attribuibili al permanere di aree di manualità negli adempimenti in materia.

**2. Controlli di vigilanza cartolare-amministrativa**

Gli organi di controllo degli intermediari vigilati hanno trasmesso comunicazioni di irregolarità riscontrate ai sensi della legge n. 197 del 1991. Nell'ambito dei poteri di vigilanza gli intermediari sono stati invitati a fornire

giustificazione dei comportamenti adottati e a rimuovere le cause di tali disfunzioni.

Nell'attività di vigilanza cartolare sono, in particolare, emerse irregolarità con riferimento a due intermediari bancari; di tali anomalie, attinenti a profili di corretta alimentazione delle procedure informatiche, è stato tempestivamente informato l'Ufficio italiano dei cambi.



6 LUG. 2007

[RACCOMANDATA A.R.]

DIVISIONE INTERMEDIARI  
Ufficio Vigilanza e Albo  
Intermediari e Agenti di Cambio**CONSOB**  
COMMISSIONE NAZIONALE  
PER LE SOCIETÀ E LA BORSAMINISTERO DELL'ECONOMIA E  
DELLE FINANZE  
Dipartimento del Tesoro - Direzione V  
Ufficio VII  
Via XX Settembre, 9700187 ROMAProtocollo: 7063098  
Destinatario: 102970

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

Si fa riferimento all'art. 2, comma 3, della legge 5 luglio 1991, n. 197, a mente del quale il Ministero dell'economia e delle finanze presenta alle competenti Commissioni parlamentari una relazione annuale sull'applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni di cui all'articolo 13 del decreto legge n. 625 del 1979, così come sostituito dall'articolo 2, comma 1, del decreto legge n. 143 del 1991.

Al riguardo, si fa presente che questa Commissione, nel corso dell'anno 2006, non ha riscontrato violazioni delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni, di cui alla disciplina antiriciclaggio.

Distinti saluti.

C O N S O B

L. Spada

G. D'Agostino