

momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo, ancorché singolarmente non superiori al limite di importo di € 12.500, costituiscano parti di un'unica operazione;

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

Gli obblighi di identificazione e registrazione non sussistono per le operazioni e i rapporti posti in essere tra gli intermediari abilitati.¹¹

L'identificazione deve essere effettuata con la presenza fisica del cliente, salvo i casi di identificazione indiretta, risultante da dichiarazione dell'autorità consolare o da idonea attestazione rilasciata da un intermediario abilitato che abbia già identificato il cliente. 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.

Nel 2005 gli obblighi di identificazione della clientela e di conservazione dei dati sussistevano in capo ai seguenti soggetti: 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 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 armonizzate¹².

¹¹ Il personale incaricato dell'operazione che contravviene alle disposizioni dell'articolo 2 è punito con la multa da € 2.582 a € 12.911; 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 a € 5.165. La violazione dell'obbligo di creare l'archivio unico informatico è punita da pena detentiva (da sei a dodici mesi di reclusione) e da una sanzione pecuniaria (da € 5.200 ad € 25.800).

¹² In seguito all'emanazione del decreto legislativo n. 56/2004, gli uffici della pubblica amministrazione - ad eccezione delle società che svolgono il servizio di riscossione tributi - non sono più destinatari degli obblighi di identificazione e registrazione né figurano più fra i soggetti abilitati al compimento di operazioni di denaro contante o titoli al portatore di importo superiore ad € 12.500. I suddetti uffici continuano, però, ad avere l'obbligo delle segnalazioni di operazioni sospette.

3.2 Le responsabilità di vigilanza

La verifica dell'osservanza da parte degli intermediari dell'obbligo di identificazione e registrazione costituisce uno degli aspetti più significativi del potere di vigilanza che è affidato¹³:

- all'Ufficio italiano dei cambi, d'intesa con le autorità preposte alla vigilanza di settore, nei confronti degli intermediari abilitati, ovvero di quelli autorizzati a movimentare denaro contante o titoli al portatore per un importo complessivamente superiore a € 12.500;
- al Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV) della Guardia di finanza nei confronti degli intermediari non abilitati¹⁴.

Inoltre, nell'ambito dei settori di specifica competenza, l'attività ispettiva nei confronti degli intermediari abilitati è effettuata dall'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP), dalla Banca d'Italia, dal Ministero delle attività produttive e dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).

In dettaglio, il sistema di vigilanza e controllo 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 ed 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 ed i mediatori di assicurazione.
- Il Ministero delle attività produttive ha attribuzioni di vigilanza nei confronti delle società fiduciarie autorizzate ex legge 1966/39.
- Il Nucleo speciale di polizia valutaria 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.

¹³ Articolo 5, comma 10, della legge antiriciclaggio, come modificato dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 153/97.

¹⁴ 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 14/12/2001 n. 431).

Il sistema di vigilanza e controllo si basa sull'attività di collaborazione e coordinamento fra i vari organi di vigilanza, allo scopo di evitare sovrapposizioni e duplicazioni.

Per quanto concerne la vigilanza sugli intermediari abilitati, le attività di coordinamento sono regolate da un protocollo di intesa tra l'UIC ed ogni altro organo 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.

Sono, altresì, oggetto di verifica, in particolare da parte dell'Ufficio italiano dei cambi, le procedure per l'individuazione e la valutazione delle operazioni che presentano profili di anomalia – suscettibili di approfondimento ai sensi dell'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 effettuati¹⁵ risultano così ripartiti:

- l'Ufficio italiano dei cambi ha effettuato interventi ispettivi in 35 intermediari bancari e 11 intermediari non bancari (4 società fiduciarie, 3 società di intermediazione mobiliare (SIM), una società di gestione del risparmio (SGR) e 3 compagnie assicurative);
- la Banca d'Italia ha condotto 193 verifiche ispettive che hanno riguardato 163 banche, 7 società di intermediazione mobiliare, 15 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 TUB e 4 società di gestione del risparmio;
- l'ISVAP ha svolto accertamenti ispettivi presso 6 direzioni generali di società assicuratrici operanti nei rami vita e danni nonché presso alcuni agenti di due società di assicurazione verificate;
- il Ministero delle attività produttive ha effettuato verifiche nei confronti di 6 società fiduciarie;

¹⁵ Nel periodo ottobre 2004 – ottobre 2005.

- la CONSOB non ha riscontrato violazioni delle norme relative all’obbligo di registrazione delle transazioni.
- Il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza ha condotto direttamente 30 ispezioni su intermediari non abilitati, mentre 136 ispezioni sono state delegate ai Nuclei regionali di polizia tributaria¹⁶.

3.4 L’attività di vigilanza sugli intermediari abilitati

Gli interventi ispettivi dell’Ufficio italiano dei cambi sugli intermediari abilitati, parte di un piano annuale di ispezioni concordato con le autorità di vigilanza di settore, hanno rivolto particolare attenzione:

- all’esame dei presidi predisposti dagli intermediari operanti in aree geografiche maggiormente esposte al rischio di coinvolgimento in fenomeni di riciclaggio;
- al controllo di intermediari 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 che utilizzano tecniche di comunicazioni a distanza per entrare in contatto con la clientela;
- all’esame del funzionamento, per quanto concerne gli istituti bancari, delle procedure gestite a livello accentrato nonché dell’operatività delle sedi periferiche e delle reti di distribuzione operanti fuori sede (promotori, mediatori, ecc.).

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

L’azione di vigilanza sugli intermediari abilitati continua ad evidenziare un sostanziale rispetto delle disposizioni previste dall’articolo 2 della legge antiriciclaggio ed un’attenzione del sistema creditizio e finanziario alle problematiche antiriciclaggio. Su 193 intermediari ispezionati dalla Banca d’Italia, le anomalie hanno interessato solo 30 intermediari (pari al 15,5 per cento del campione esaminato), in diminuzione rispetto alla precedente rilevazione (45 intermediari, pari al 22,3 per cento). Sono stati tuttavia rilevati:

- casi di inadempienza, riguardanti soprattutto errate o incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela;

¹⁶ Di queste 117 sono state eseguite nell’ambito del progetto denominato “Tricky Transfer” posto in essere nel periodo maggio/settembre 2005

- casi di improprio censimento degli esecutori delle operazioni, in particolare di quelle frazionate;
- 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 e di rapporti continuativi (anche a causa della tendenza ad esternalizzare detta attività);
- elementi di criticità riguardanti la formazione e la sensibilizzazione del personale in relazione agli obblighi ed alle modalità di registrazione delle operazioni: tra le cause, gli operatori hanno indicato la difficoltà di interpretazione delle disposizioni normative, soprattutto di quelle secondarie;
- casi di insufficiente consapevolezza, da parte del personale, dell'importanza della collaborazione attiva, dovuta talvolta alla non piena comprensione dei rischi operativi, economici e reputazionali connessi ad un eventuale coinvolgimento dell'intermediario in fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo internazionale.

3.5 L'attività ispettiva sugli intermediari non abilitati

Le violazioni riscontrate dalla complessiva attività ispettiva della Guardia di finanza fanno riferimento a casi di inadempienze riguardanti soprattutto omesse, errate o incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela ma anche omesse istituzioni dell'archivio unico informatico ed omesse indicazioni delle generalità dei soggetti per conto dei quali sono eseguite le operazioni.

L'analisi dei risultati dell'attività ispettiva svolta dalla Guardia di finanza nei confronti degli intermediari non abilitati, come nell'anno precedente, ha evidenziato alcuni aspetti operativi problematici, connessi all'individuazione delle responsabilità a fini penali:

- un primo aspetto riguarda la previsione sanzionatoria della multa a fronte del mancato inserimento dei dati nell'archivio unico informatico entro i termini stabiliti. Tale sanzione penale non sembra uno strumento efficiente dal punto di vista dell'opera di prevenzione, in ragione delle difficoltà di provare l'esistenza del dolo o della colpa grave. Sarebbe forse opportuno introdurre una previsione sanzionatoria di natura amministrativa la quale, pur nella sua apparente minore severità, sarebbe tuttavia applicabile anche alle ipotesi di negligenza ed alle altre forme di colpa;
- sussistono dubbi, inoltre, sulla perseguibilità penale di chi esegue un'operazione frazionata per conto terzi, omettendo di indicare le generalità del soggetto per conto del quale la compie. Infatti il comma 8 dell'articolo 2 della legge antiriciclaggio, che

sanziona la condotta dell' "esecutore dell'operazione che omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegue l'operazione", non effettua alcun richiamo, neanche generico o indiretto, all'ipotesi di frazionamento dell'operazione.

Del totale delle ispezioni, 117 sono state eseguite nell'ambito del progetto denominato *Tricky Transfer* eseguito nel periodo maggio/settembre 2005 per verificare l'osservanza della disciplina antiriciclaggio e la regolarità delle operazioni di trasferimento dei fondi nel settore del *money transfer*.

Il fenomeno del *money transfer* in Italia ha raggiunto dimensioni ragguardevoli: nel 2004 l'UIC ha quantificato in oltre € 1,4 miliardi il volume delle transazioni finanziarie trattate su tale circuito nel nostro Paese. L'organizzazione è articolata in grandi agenti nazionali che a loro volta stipulano a catena contratti di mandato con sub-agenti. L'elevata velocità del servizio offerto e la diffusione capillare di agenzie preposte a tali attività possono far sì che tale sistema sia utilizzato a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo internazionale.

L'azione di monitoraggio e di verifica ispettiva ha permesso di rilevare che:

- la maggior parte delle operazioni di trasferimento dei fondi hanno riguardato l'invio di denaro contante dall'Italia verso l'estero;
- i volumi delle transazioni monitorate ammontano ad oltre € 260 milioni;
- relativamente alla destinazione dei fondi, la Repubblica popolare cinese – nonostante non sia il Paese da cui proviene il maggior numero di immigrati – è risultato destinatario dell'ammontare più elevato di rimesse provenienti dall'Italia, seguito a netta distanza dalla Romania e dal Marocco. Significativo appare l'importo medio dei fondi trasferiti dalla comunità cinese: infatti se la media delle operazioni per le altre comunità è di trecento euro a persona quella dei cinesi arriva a tremila euro a persona. Pertanto, con riguardo alle rimesse dirette nella Repubblica popolare cinese, si rileva un ammontare medio delle transazioni dieci volte superiore a quello degli altri Stati.

3.6 Considerazioni sull'attività di vigilanza

A fronte delle carenze organizzative e procedurali riscontrate nel corso degli interventi ispettivi gli operatori sono stati richiamati ad una più attenta osservanza della normativa.

Nei casi, penalmente rilevanti, di omessa identificazione e/o registrazione nell'archivio unico informatico 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 2005 sono state eseguite circa 11 segnalazioni da parte dell'UIC, una da parte del Ministero delle attività produttive e circa 100 dalla Guardia di finanza.

Sebbene il numero dei rapporti all'Autorità giudiziaria siano notevolmente aumentati rispetto al 2004, il loro non elevato numero complessivo, a confronto con un'attività ispettiva considerevole, 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.

In prospettiva, l'attività di vigilanza dovrà tener conto dei principi della terza direttiva antiriciclaggio che introduce un approccio organizzativo ed 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 ad ispezione. Inoltre il numero molto elevato e le diversità operative dei nuovi soggetti tenuti agli obblighi antiriciclaggio richiederà un ripensamento della distribuzione delle competenze di vigilanza e controllo.

4 LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONE SOSPETTA

4.1 L'articolo 3 della legge antiriciclaggio e il Decalogo della Banca d'Italia

Lo strumento più incisivo e di più immediata efficacia per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio è costituito dalle segnalazioni di operazione sospetta. L'articolo 3 della legge antiriciclaggio ne disciplina sia l'aspetto 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)¹⁷.

L'obbligo di segnalare le operazioni sospette non implica alcuna attività investigativa. 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 ed in consultazione con l'UIC, trasformandolo in più incisive "Istruzioni operative per l'individuazione di operazioni sospette".¹⁸

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

¹⁷ 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 ad una serie di operatori non finanziari e di categorie professionali.

¹⁸ Il documento della Banca d'Italia ha come destinatari gli intermediari creditizi, finanziari ed 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.

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 che fanno una guida pratica di estrema utilità.

Per quanto riguarda la lotta al finanziamento del terrorismo, sulla scia degli avvenimenti dell'11 settembre 2001, la Banca d'Italia ha emesso circolari applicabili agli intermediari finanziari le quali rammentavano loro la necessità di segnalare all'UIC eventuali transazioni sospette di finanziamento del terrorismo. Tuttavia, ad eccezione di fattispecie particolari, non sono ancora stati elaborati specifici indici in grado di facilitare l'identificazione di transazioni sospette eventualmente legate al finanziamento del terrorismo.

4.2 L'analisi delle segnalazioni di operazione sospetta

4.2.1 I flussi delle segnalazioni

Nel 2005 l'UIC ha ricevuto 9.058 segnalazioni, in aumento di oltre il 30 per cento rispetto al 2004, a conferma di un trend in costante crescita. Il totale di segnalazioni ricevute dal 1997 al 2005 è di circa 46.700, di cui 7.548 relative al finanziamento del terrorismo.

Questi dati confermano che esiste una forte e attiva la collaborazione degli intermediari finanziari, dovuta all'esistenza di adeguate procedure e controlli interni accompagnati da una crescente sensibilità, soprattutto degli intermediari bancari, per una gestione più attenta dei rischi operativi. Tale collaborazione è costantemente incoraggiata dall'UIC e dalla Banca d'Italia.

4.2.2 Gli intermediari segnalanti

Si conferma la netta prevalenza delle segnalazioni provenienti dagli istituti di credito, pur notando che queste hanno rappresentato nel 2005 meno dell'80 per cento del totale, rispetto al 90 per cento circa del 2004. Si è verificato infatti un marcato aumento delle segnalazioni degli intermediari finanziari ex artt. 106 e 107 del TUB, molte delle quali riferite all'attività di cittadini cinesi presso operatori dei circuiti di *Money Transfer*.

Le segnalazioni di operazione sospetta inoltrate da Poste SpA sono in crescita, dal 2,5 per cento del 2004 ad oltre il 4 per cento del 2005, anche a seguito del processo di razionalizzazione dei meccanismi di controllo interno e del rafforzamento della collaborazione operativa con l'UIC. Rimane naturalmente spazio per ampi miglioramenti nei prossimi anni.

4.2.3 La distribuzione territoriale delle segnalazioni.

Continua la netta prevalenza del Nord-Ovest, da cui provengono il 37,4 per cento delle segnalazioni. Seguono, nell'ordine, il Centro (25,7 per cento, in notevole aumento rispetto al 2004), il Mezzogiorno (16,8 per cento), il Nord-Est (16,2 per cento) e le Isole (3,9 per cento).

A livello regionale, la quota maggiore delle segnalazioni continua a provenire dalla Lombardia, con il 28,9 per cento. Seguono il Lazio con il 19 per cento, la Campania con l'8 per cento, il Veneto con il 7,8 per cento, il Piemonte con il 6,5 per cento, l'Emilia Romagna con il 6,3 per cento e la Toscana con il 5 per cento.

4.2.4 La tipologia delle operazioni segnalate.

È predominante l'attenzione all'uso del contante, pur crescendo quella per operatività diverse, poste in essere presso intermediari non bancari. Le segnalazioni riguardano più frequentemente le seguenti operazioni:

- movimentazione di contante, costituite da versamenti e prelevamenti, pari a circa il 36 per cento del totale (19 per cento per i prelevamenti e 17 per cento per i versamenti);
- disposizione e ricezione di bonifici sull'Italia e sull'estero, pari a circa il 15 per cento del totale
- versamento di titoli di credito, pari a circa il 13 per cento del totale;
- operazioni con money transfer pari al 9,8 per cento del totale;
- emissione-negoziazione assegni circolari pari al 6 per cento del totale;
- accrediti/addebiti vari, pari a circa il 2,9 per cento del totale;
- operazioni in strumenti finanziari pari a circa il 2,5 per cento del totale.

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, sentite la Banca d'Italia e l'ABI, ha predisposto una circolare diretta al sistema degli intermediari per sollecitare un più preciso contenuto informativo della segnalazione. Ci si attende un innalzamento qualitativo 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'Ufficio italiano dei cambi che, in qualità di Unità di informazione finanziaria, 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.¹⁹

Il contributo dell'UIC all'attività di prevenzione e di contrasto sul piano finanziario dei citati fenomeni 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 fatti 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 ed 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'esame delle segnalazioni pervenute è innanzi tutto rilevata l'eventuale sussistenza dei presupposti per la sospensione delle operazioni segnalate, prima della loro esecuzione. Nel corso del 2005 sono stati adottati 9 provvedimenti di sospensione (il totale a partire dal 1997 è di 55).

Nell'approfondimento è attribuita priorità alle operazioni che presentano un grado di rischio più 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 ha la facoltà di archivarla, informandone gli organismi investigativi competenti. Tale potere è stato finora esercitato raramente. Nel 2005 l'UIC ha archiviato 154 segnalazioni, portando a 356 il totale delle archiviazioni dal 2001.

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.

¹⁹ 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.

4.4 L'attività investigativa: la DIA ed 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 2005 l'UIC ha completato l'esame di 7.740 segnalazioni, di cui 462 connesse alla lotta al finanziamento del terrorismo. Complessivamente, nel periodo 1997 – 2005, l'UIC ha esaminato 42.826 segnalazioni, a fronte delle 46.700 pervenute.

Segnalazioni di operazione sospetta pervenute all'UIC

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	Tot. (1997-2005)
Antiriciclaggio	5391	6571	4939	6523	8576	44171
finanziamento del terrorismo	544	910	321	291	482	2548

Segnalazioni di operazione sospetta esaminate e trasmesse dall'UIC

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	Tot. (1997-2005)
Antiriciclaggio	5543	5759	5307	6798	7278	40341
finanziamento del terrorismo	241	1194	254	334	462	2548

La seguente tabella sintetizza i dati delle segnalazioni esaminate dal NSPV.

Segnalazioni di operazione sospetta esaminate dal NSPV

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	Tot. (1997-2005)
Senza seguito investigativo	197	1.554	1.674	1.287	1.064	6.655
trasmesse all'Autorità giudiziaria	172	186	119	50	10	738

La DIA, competente per gli accertamenti investigativi in materia di criminalità organizzata, ha esaminato oltre 2000 segnalazioni di operazione sospetta:

Segnalazioni di operazione sospetta esaminate dalla DIA

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	Tot. (1997-2005)
SOS esaminate	437	350	242	239	114	2.173
di cui successivamente trasmesse:						
al NSPV	46	36	15	49	15	340
all'Autorità giudiziaria	79	86	13	6	7	253
alla DNA	23	24	19	20	10	106

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 intermediazioni finanziaria e del mercato mobiliare.

L'approfondimento delle operazioni segnalate ha consentito di individuare specifiche tipologie di operatività anomale potenzialmente riconducibili a particolari fenomeni finanziari illegali quali l'abusivismo finanziario, l'utilizzo improprio di carte di credito, l'evasione fiscale, l'evasione IVA intracomunitaria, le false fatturazioni, i giri di fondi, le attività illecite poste in essere da cittadini cinesi, le truffe, l'usura, ecc.²⁰

I casi di truffa segnalati nell'anno 2005 appaiono in sensibile diminuzione rispetto agli anni precedenti, in ragione del processo di sensibilizzazione indotto dall'esercizio del potere di archiviazione da parte dell'UIC, volto a scoraggiare che lo strumento della segnalazione di operazioni sospette sia utilizzato in sostituzione di interventi più propri, quali il diretto interessamento dell'autorità giudiziaria, come suggerito dalle indicazioni operative emanate dalla Banca d'Italia.

I casi di evasione fiscale riguardano spesso irregolarità che non paiono assumere, in base agli elementi che emergono dalle segnalazioni, un rilievo di carattere penale e, quindi, non suscettibili di costituire il presupposto per il reato di riciclaggio, a differenza di altre tipologie, a rilevanza penale, quali l'evasione del pagamento dell'IVA a livello comunitario e le false fatturazioni.

²⁰ La tabella 8 del rapporto dell'UIC allegato fornisce per gli anni 2003-2005 il dettaglio delle segnalazioni in cui l'operatività segnalata è riconducibile a specifiche attività finanziarie illegali.

In sensibile aumento sono i casi di giri di fondi tra soggetti collegati o tra conti intestati agli stessi soggetti; tale operatività può sottendere, oltre l'evasione fiscale, irregolarità societarie o l'utilizzo di movimentazione bancaria a fini fraudolenti.

Le ipotesi di attività illecite poste in essere da cittadini cinesi hanno fatto registrare un considerevole incremento connesso esclusivamente ad un ampio gruppo di segnalazioni relative ad uno specifico fenomeno (l'operatività presso un operatore dei circuiti di *money transfer*).

4.6 Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento di organizzazioni terroristiche

Dal 2001 i compiti di collaborazione attiva degli intermediari sono stati estesi per consentire la rilevazione di casi di finanziamento di organizzazioni terroristiche. Nell'anno di riferimento le segnalazioni riguardanti il finanziamento del terrorismo (462 circa) hanno fatto registrare un sensibile incremento (oltre il 65 per cento rispetto al 2004), conseguente alla recrudescenza degli attentati terroristici quali quelli verificatesi a Londra nel luglio 2005.

Gli intermediari segnalano le operazioni, i rapporti continuativi e ogni altra informazione disponibile connessa ai soggetti indicati nelle liste compilate dalle competenti istituzioni internazionali, diffuse, in Italia, attraverso i rispettivi siti, alle quali l'UIC consente di accedere a mezzo di un link creato sul proprio sito.

Se dalle banche continua a provenire il maggior numero di segnalazioni, va rilevata la crescita delle segnalazioni trasmesse da altre categorie di intermediari, in particolare le Poste e gli intermediari che svolgono l'attività di *money transfer*.

Le comunicazioni e le segnalazioni degli intermediari, la collaborazione dell'Ufficio italiano dei cambi 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 rilevati possono essere evidenziati:

- l'impiego di canali di *money remittance*, ovvero di circuiti alternativi di trasferimento, specie se di natura abusiva;
- l'effettuazione di frequenti bonifici disposti con provvista in contanti 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.

4.7 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 ad € 12.500. In particolare, gli intermediari abilitati hanno l'obbligo di trasmettere mensilmente questi dati in forma aggregata all'UIC, seguendo un formato uniforme.

L'analisi dei dati aggregati è indirizzata a studiare le realtà territoriali, per fare emergere elementi utili alla enucleazione di fenomeni che possono essere indice di attività di riciclaggio di denaro. Nel corso del 2005 sono stati effettuati degli approfondimenti riguardanti prevalentemente lo studio dei flussi finanziari che transitano in determinate aree individuate in base alla presenza di specifici indicatori. In particolare è stato eseguito uno studio dei flussi finanziari intermediati in alcune province della regione Sicilia, che è stato sottoposto all'attenzione delle autorità investigative.

L'analisi dei dati aggregati è stata consolidata valorizzando i risultati ottenuti nel tempo e perfezionando le metodologie di verifica dei dati segnalati. Un passo ulteriore nella direzione di una maggiore efficienza su questo fronte sarà compiuto nell'anno in corso grazie al completamento del progetto di acquisizione dei dati aggregati trasmessi dalle banche attraverso il canale della rete nazionale interbancaria, attuato nel 2005.

5 IL SISTEMA SANZIONATORIO ANTIRICICLAGGIO

Per l'inosservanza degli obblighi antiriciclaggio sono previste sanzioni amministrative e penali. Le prime puniscono l'inosservanza delle norme che limitano l'uso del contante e dei titoli al portatore nonché la circolazione degli altri mezzi di pagamento. Puniscono altresì la mancata comunicazione delle suddette infrazioni e l'omessa segnalazione di un'operazione sospetta²¹. 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

L'inosservanza del divieto di utilizzo del contante e dei titoli al portatore, per importi superiori a € 12.500, e gli altri illeciti di natura amministrativa previsti dalla legge antiriciclaggio, sono puniti con sanzioni pecuniarie amministrative, fissate in misura percentuale al valore della violazione. La procedura sanzionatoria è modellata sull'impianto della legge 689/81, che prevede la responsabilità personale del soggetto che ha commesso la violazione.

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, competente per la procedura di sanzione delle violazioni, ha incontrato notevoli difficoltà nello smaltimento dei carichi di lavoro. Ciò ha determinato l'accumulo di un consistente arretrato che ha reso necessaria l'adozione di modifiche normative e organizzative:

- l'introduzione 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. Rimangono escluse dalla possibilità di usufruire dell'oblazione le violazioni più gravi, in particolare quelle di mancata segnalazione di operazione sospetta;
- il decentramento dei procedimenti sanzionatori relativi alle violazioni per le quali è possibile effettuare il pagamento in forma ridotta. Il coinvolgimento di nove Direzioni provinciali dei servizi vari del MEF ha ridotto notevolmente i tempi di definizione dei procedimenti sanzionatori. Allo stesso tempo ha permesso di ridurre le distanze dal

²¹ Rispettivamente articolo 1, commi 1 e 2 e 2 bis, legge antiriciclaggio, articolo 7, comma 1, decreto legislativo. 56/2004, articolo 3 legge antiriciclaggio.