

la disciplina transitoria per l'applicazione degli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione delle operazioni sospette è articolata come segue:

- per le banche e gli altri intermediari, continuano ad applicarsi le vigenti disposizioni attuative sino all'emanazione delle nuove (articolo 8, comma 9, del D.Lgs. 56/2004);
- per i "professionisti legali", è previsto espressamente che gli obblighi in considerazione "non si applicano (...) fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti di attuazione" (articolo 8, comma 5);
- per gli operatori non finanziari indicati nell'articolo 2, comma 1, let. p) ⁽²⁾ e q) ⁽³⁾, del D.Lgs. 56/2004, in assenza di qualsiasi espressa previsione di legge, gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione delle operazioni sospette diverranno concretamente applicabili a seguito dell'emanazione del regolamento previsto dall'art. 3, comma 2, del D. Lgs. n. 56 del 20 febbraio 2004.

Infine si dà atto che, in data 25 novembre 2005, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale CE la III direttiva, numerata come direttiva 2005/60/CE, adottata il 26 ottobre u.s. dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento al terrorismo.

In virtù di tale provvedimento gli Stati membri dovranno ridisegnare il quadro normativo e rafforzare in particolar modo gli obblighi di identificazione delle operazioni sospette.

In sintesi la direttiva:

- attribuisce spazio e peculiare rilevanza alla materia del contrasto al finanziamento al terrorismo;
- prevede l'estensione degli obblighi antiriciclaggio a tutte le persone fisiche o giuridiche, a prescindere all'attività svolta, che vendono beni o prestazioni di servizi in contanti di somme pari o superiori a 15 mila euro;
- chiede l'adozione di nuove procedure di identificazione della clientela in base al rischio, con l'individuazione di ipotesi in cui è necessario non applicare obblighi di adeguata verifica e quelli dove è richiesta una diligenza rafforzata;
- dà rilevanza al concetto di reale beneficiario delle transazioni, con la previsione dell'obbligo di identificazione del titolare effettivo dell'operazione finanziaria;

⁽²⁾ Società di revisione iscritte nell'albo speciale di cui all'art. 161 T.U.F. .

⁽³⁾ Soggetti che esercitano, ai sensi dell'art. 1 - comma 1 - del D.Lgs. 374/1999, le attività ivi indicate.

- stabilisce il principio secondo cui le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive e devono essere applicate nei confronti di persone fisiche e giuridiche;
- chiede l'individuazione di soluzioni finalizzate a garantire la protezione degli enti e delle persone che effettuano le segnalazioni.

Al fine di dare attuazione ai contenuti del provvedimento comunitario, è in fase di predisposizione lo schema di delega al Governo per il recepimento dei principi stabiliti dalla direttiva.

3. Obblighi di identificazione e registrazione

Tra gli obblighi antiriciclaggio rivestono particolare rilevanza ai fini della presente relazione quelli di identificazione e di registrazione previsti dall'articolo 2, comma 1, della Legge 197/1991, ulteriormente specificati dal D.M. 19 dicembre 1991.

In particolare tali obblighi:

- ricorrono ogni volta che vi sia un'effettiva trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento di importo superiore a € 12.500 o corrispondente controvalore in euro di mezzi di pagamento espressi in valuta estera, ovvero qualora l'operazione venga posta in essere per cassa o, per esempio, anche attraverso cassa continua o sportelli automatici.

I mezzi di pagamento relativi all'operazione da registrare sono, oltre al denaro contante, gli assegni circolari e bancari, i vari assegni di tipo turistico, gli assegni e i vaglia postali, gli ordini di accredito e di pagamento (bonifici bancari), ecc.;

- sussistono anche nel caso in cui l'intermediario agisca da tramite o sia comunque parte nel trasferimento effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi e nel caso delle cosiddette operazioni frazionate, cioè quando si può desumere che più operazioni effettuate in 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. A tal fine gli intermediari debbono mettere a disposizione del personale incaricato gli strumenti tecnici idonei a conoscere in "tempo reale" le operazioni eseguite dal cliente presso la stessa sede dell'ente o dell'istituto nel giorno dell'operazione e nei giorni lavorativi ricompresi nei sette giorni precedenti;
- decorrono al momento dell'accensione di ogni conto, deposito o altro rapporto continuativo, nominativo o al portatore in denaro o in titoli, di qualunque importo e non sussistono per le operazioni e i rapporti posti in essere tra gli intermediari abilitati di cui all'art. 4 del D. Lgs. 56/2004.

Il precetto normativo sanzionatorio (art. 2 - comma 1 - punto 7 e 8) 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 a € 12.911 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 a € 5.165.

4. Attività di controllo.

- a. Le risultanze in materia di violazioni di cui all'art. 2 della Legge n. 197/1991, riferite al periodo novembre 2004 - ottobre 2005 e rilevate nel corso della complessiva attività di servizio svolta dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria, sono compendiate nel prospetto che segue:

	Nr. Casi	Importo complessivo (Euro)	Nr. soggetti denunciati
Violazioni penali	46	28.528.078	80

Le violazioni riscontrate fanno riferimento a casi di inadempienza, riguardanti soprattutto omesse, errate o incomplete acquisizioni dei dati identificativi della clientela ma anche omesse istituzioni dell'Archivio Unico Informatico e indicazioni 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., le quali possono essere anche delegate ai Nuclei Regionali e Provinciali di polizia tributaria;
- 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 sopra citati.

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 anche sulla scorta di qualificati *input* esterni provenienti - tra l'altro - dai Referenti istituzionali del Nucleo Speciale, sono riepilogati come segue:

Ispezioni Novembre 2004 - ottobre 2005	
In corso al 1 novembre 2004 + iniziate nel periodo	30
Concluse	23
In corso al 31 ottobre 2005	7

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

Nr. Casi	Violazioni	Nr. Soggetti denunciati/verbalizzati
23	Abusiva attività finanziaria	43
12	Violazioni agli obblighi di identificazione e/o registrazione	17
7	Altre violazioni di natura penale	10
4	Violazioni di carattere amministrativo	20

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 136 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.

Di tali ispezioni 117 son state eseguite nell'ambito della progettualità avviata d'intesa tra il Comando Generale e il Nucleo Speciale Polizia Valutaria, denominata progetto "*TrickyTransfer*", posto in essere nel periodo maggio/settembre 2005, che ha avuto come obiettivo:

- l'individuazione di soggetti operanti abusivamente nel settore del "*money transfer*";
- la verifica dell'osservanza della disciplina antiriciclaggio e la regolarità delle operazioni di trasferimento fondi, anche al fine di accertare l'eventuale utilizzo del sistema a scopo di riciclaggio, di finanziamento del terrorismo internazionale o per altre finalità illecite.

Anche per la prossima annualità è allo studio un analogo progetto.

A tale riguardo è da precisare infatti come in Italia, parallelamente al forte incremento dei flussi di rimesse ad opera di immigrati attuati attraverso i canali bancari e similari (più facilmente individuabili), esistono flussi, anch'essi in deciso incremento, che transitano attraverso i canali informali e che finiscono per sfuggire a ogni forma di controllo e monitoraggio.

In altri termini l'offerta dei servizi finanziari utilizzati dai migranti per le rimesse può essere suddivisa in due comparti:

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

Fra i sistemi finanziari formali quello del circuito del *money transfer* rappresenta certamente la quota più rilevante atteso che per il 2003 l'Ufficio Italiano dei Cambi ha stimato in 1, 167 miliardi di euro le rimesse canalizzate attraverso il sistema bancario.

Conseguentemente l'elevata velocità del servizio offerto, la facilità di accesso allo stesso e la diffusione capillare sul territorio di agenzie preposte a tale attività possono far sì che, allo stesso tempo, il sistema di trasferimento di denaro preso in esame venga utilizzato anche da organizzazioni criminali o terroristiche per finalità illecite.

Per tali motivi tali soggetti sono stati oggetto di monitoraggio e di specifiche ispezioni antiriciclaggio, da cui è stato possibile 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 finanziarie monitorate ammontano ad oltre 260.000.000 di euro;
- la Cina è risultato il Paese con il maggior numero dei fondi provenienti dall'Italia.

b. Il prospetto che segue elenca, invece, i dati di sintesi delle violazioni rilevate -

nel periodo novembre 2004/ottobre 2005 - dagli altri Reparti del Corpo, sempre con riferimento agli adempimenti prescritti dall'art. 2 della citata Legge 197/1991:

Violazioni penali	Nr. casi	Importo complessivo (Euro)	Nr. soggetti denunciati
	72	13.591.827	103

così distinti per Comando Regionale:

Comando Regionale	Nr. Casi	Importo Complessivo (Euro)	Soggetti denunciati
Valle d'Aosta	1	0	2
Liguria	1	0	3
Friuli Venezia Giulia	5	3.393.518	50
Emilia Romagna	11	33.871	11
Toscana	39	1.253.306	16
Abruzzo	1	0	1
Lazio	6	256.505	6
Campania	1	8.318.348	1
Puglia	2	0	5
Calabria	3	336.279	4
Sicilia	2	0	4

5. Problematiche sul piano operativo

a. Così come per l'anno passato, nel contesto in argomento possono essere ravvisati alcuni profili problematici connessi all'individuazione delle responsabilità ai fini penali.

- (1) Un primo aspetto riguarda la previsione sanzionatoria della multa a fronte del mancato inserimento dei dati nell'Archivio Unico Informatico entro i termini previsti, la quale sembrerebbe essere distonica rispetto all'efficacia preventiva dell'intera normativa di settore.

Infatti, l'efficienza del funzionamento del sistema poggia le sue basi sul rispetto di obblighi procedurali, la cui soglia di offensività è di gran lunga

anticipata rispetto alle altre più gravi forme di reato ad esse contigue (favoreggiamento, riciclaggio), in cui l'intensità dell'elemento soggettivo, il dolo appunto, trova una giusta regolamentazione.

In questo caso, è ragionevole ipotizzare che la tenuta del sistema di prevenzione sarebbe maggiormente garantita attraverso una previsione sanzionatoria penale di natura non tanto delittuosa, bensì contravvenzionale, la quale nella sua apparente minore severità sarebbe tuttavia applicabile all'ipotesi di negligenza e alle altre forme di colpa.

- (2) Con riguardo all'aspetto del frazionamento, la disposizione richiede uno sforzo ermeneutico non sempre idoneo a garantire la necessaria unitarietà applicativa del precetto normativo sanzionatorio.

Infatti, i punti 7 e 8 dell'art. 2, comma 1, sanzionano, rispettivamente, il fatto di "contravvenire" alle disposizioni di cui "*ai commi precedenti*" da parte del personale incaricato e la violazione, da parte dell'esecutore dell'operazione, all'obbligo di fornire le esatte generalità del soggetto per conto del quale l'operazione viene compiuta.

Ma il precetto normativo così genericamente richiamato non effettua, in modo espresso, alcuna connessione causale tra l'ipotesi del frazionamento e la condotta colpevole del personale incaricato, ovvero di colui che effettua l'operazione per conto di un altro.

Invero, per quanto attiene la prima figura, quella cioè del personale incaricato, si può giungere - in via meramente interpretativa - alla conclusione che, estendendosi gli obblighi di rilevazione dei dati anche alle operazioni di importo inferiore ai 12.500 euro, se considerabili come parti di un'unica operazione, l'ambito di incriminazione di cui al comma 7 ricomprenda anche l'osservanza di tali obblighi.

Dubbi invece sussistono nell'applicazione del precetto normativo in commento di fronte all'ipotesi di cui al successivo comma 8, che descrive la condotta di colui il quale esegue un'operazione frazionata per conto di terzi, omettendo di indicare le generalità del soggetto per conto del quale la compie.

In tale occasione, infatti, il legislatore non sembra lasciare spazi interpretativi, già peraltro assai ristretti considerato il contesto penalistico in cui ci si muove, venendo meno - nel caso di specie - qualsivoglia richiamo, neanche generico o indiretto, all'ipotesi del frazionamento. Per cui sul punto non sembra delinearsi in modo compiuto la penale perseguibilità di colui il quale, per conto di un altro soggetto, abbia artificialmente *frazionato* l'operazione, con ciò escludendo completamente dal campo punitivo condotte che, viceversa, sembrerebbero inquadrabili in un contesto giuridico unitario.

Proprio per tali ragioni un provvedimento normativo che definisca meglio tale profilo conferirebbe maggior omogeneità e tenuta al sistema antiriciclaggio considerato nei suoi aspetti general-preventivi.

- (3) Giova inoltre segnalare che quando il già richiamato articolo 2, comma 1, punto 7, riconduce al personale incaricato la responsabilità per la violazione alle *“disposizioni di cui ai commi precedenti”*, tale locuzione potrebbe lasciar spazio ad una possibile ipotesi di indeterminatezza della norma.

A ben vedere, infatti, non tutte le disposizioni così genericamente richiamate hanno per destinatario il *“personale incaricato”* dell'operazione, essendo alcune di esse riconducibili unicamente agli *“intermediari”* ⁽⁴⁾.

A corollario di ciò discenderebbe l'ulteriore esigenza di definire in modo compiuto se sorga o meno una responsabilità penale del personale incaricato anche per il mero fatto di aver contravvenuto alle disposizioni interne, impartite con specifica delega dall'intermediario titolare del rapporto di impiego.

Così si finisce, anche in tal caso, a lambire i delicati e sfumati contorni - senza peraltro pervenire ad una esatta loro definizione - dei principi di stretta legalità da un lato, e di efficacia e valenza agli effetti penali dell'esercizio del potere di delega dall'altro.

- b. Di converso, invece, con l'emanazione del D.Lgs. 56/2004 è stata risolta - almeno sotto il profilo degli obblighi in argomento - la nota questione attinente l'esatta individuazione degli Uffici della Pubblica Amministrazione destinatari dell'osservanza della normativa antiriciclaggio di cui alla Legge 197/1991.

Diversamente dalla disciplina previgente, quest'ultimi non figurano più tra i destinatari degli obblighi di identificazione e registrazione né tra i soggetti abilitati al compimento di operazioni in denaro contante o titoli al portatore di importo superiore a 12.500 euro. Ne consegue che le operazioni e i rapporti compiuti o intrattenuti con Uffici della Pubblica Amministrazione rilevano solamente per l'applicazione degli obblighi di identificazione e registrazione da parte delle banche, degli intermediari e degli altri soggetti indicati nell'art. 2 del D.Lgs. 56/2004.

Ciò significa che, a far data dal 14.03.2004, ogni intermediario abilitato presso il quale un Ufficio della Pubblica Amministrazione apra un rapporto continuativo o effettui un'operazione di importo superiore ai 12.500 euro dovrà provvedere, con riferimento a tali rapporti ed operazioni, a tutti gli adempimenti di identificazione, registrazione, comunicazione e segnalazione posti a suo carico dalla normativa antiriciclaggio, senza peraltro attendere l'emanazione di disposizioni applicative, trattandosi - per le banche e gli altri intermediari già destinatari delle disposizioni emanate ai sensi della Legge 197/91 - di obblighi perfettamente individuati e specificati nei provvedimenti attuativi emanati nel tempo, i quali continuano ad applicarsi sino all'emanazione dei nuovi, secondo il regime transitorio - tuttora perdurante - previsto dall'art. 8, comma 9, del D.Lgs. 56/2004.

⁽⁴⁾ Si pensi, ad esempio, all'obbligo di mettere a disposizione del personale incaricato gli strumenti tecnici idonei a conoscere, in tempo reale, le operazioni eseguite dal cliente, ovvero l'obbligo di apprestare l'apposito codice per l'identificazione delle operazioni per contanti, ecc..



[RACCOMANDATA A.R.]

DIVISIONE INTERMEDIARI
Ufficio Vigilanza e Albo
Intermediari e Agenti di Cambio

CONSOBCOMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

13 LUG. 2006

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

00187 ROMA

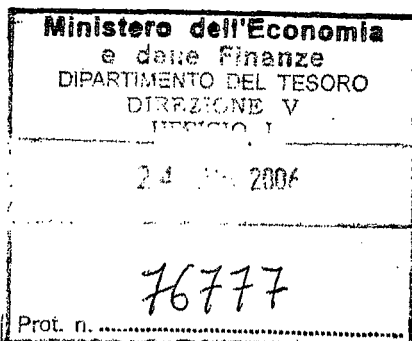
Protocollo: 6059334
Destinatario: 102970

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

Si fa seguito alla nota n. 29209 del 26 giugno 2006, di pari oggetto, con la quale è stato chiesto alla scrivente di fornire gli elementi utili per la predisposizione della relazione 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 2005, non ha riscontrato violazioni delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni, di cui alla disciplina antiriciclaggio.

Distinti saluti.



CONSOB

T. Togna

A. Rosati

061800005.

AnT