

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 euro¹⁵.

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.

¹⁵ 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 rapporto¹⁶.

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 uniformi¹⁷.

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

¹⁷ 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 vigilanza¹⁸ 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 affidata¹⁹:

- 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 abilitati²⁰.

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).

¹⁸ 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.

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

²⁰ 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 dipendenti²¹.

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 effettuati²² 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);

²¹ 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.

²² 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'Italia²³, 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.

²³ 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:

Violazioni penali	Casi di transazioni irregolari	Importo complessivo delle transazioni irregolari (euro)	Soggetti denunciati
	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

Violazioni penali	Casi di transazioni irregolari ²⁴	Importo complessivo (euro)	Soggetti denunciati
	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*²⁵.

²⁴ 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.

²⁵ 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 Italia²⁶ 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 nazionali²⁷ 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.

²⁶ 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.

²⁷ In Italia le società operanti quali mandatarie 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 concentrati gli accertamenti. Preoccupa in particolare il filone del finanziamento del terrorismo. Infatti, in seguito a una ulteriore e vasta operazione di polizia giudiziaria²⁸ 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

²⁸ 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'UIC²⁹

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

²⁹ 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 sospetta³⁰. L'articolo 3 della legge antiriciclaggio – diretto in origine ai soli intermediari finanziari - ne disciplina sia l'aspetto

³⁰ 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)³¹.

L'obbligo di segnalare le operazioni sospette non implica alcuna attività investigativa³². 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 utilità³³.

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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 56/2004³⁴ estende ai professionisti e agli altri soggetti a questi ultimi equiparati l'obbligo di segnalare le operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.³⁵

Al fine di garantire omogeneità di comportamenti, il regolamento attuativo del citato decreto - e precisamente il capo III³⁶ - 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-guida³⁷. 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.

³⁴ 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).

³⁵ 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)".

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

³⁷ 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.

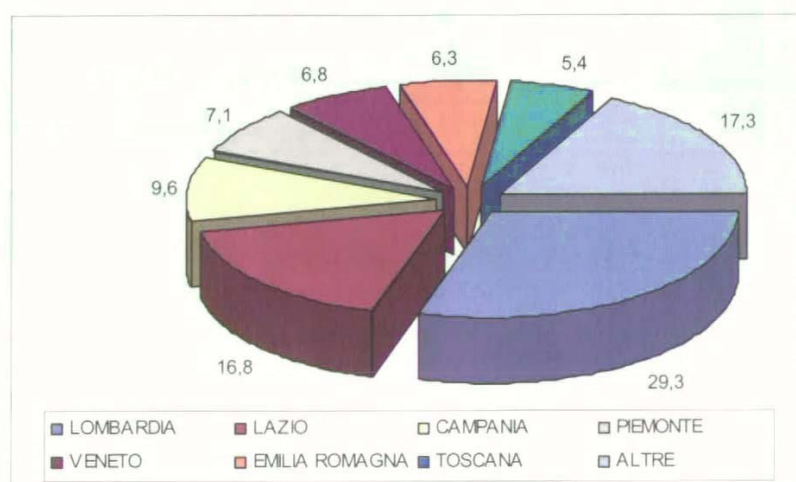
Le segnalazioni di operazione sospetta inoltrate da Poste Italiane SpA sono ancora in crescita: dal 2,5 per cento del 2004 a oltre il 6 per cento del 2006, anche a seguito del processo di razionalizzazione dei meccanismi di controllo interno e del rafforzamento della collaborazione operativa con l'UIC.

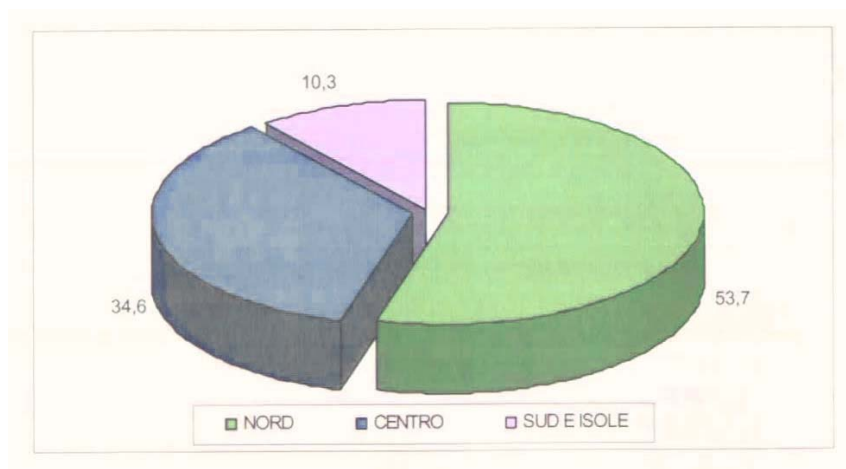
Questi dati confermano che esiste una forte e attiva collaborazione degli intermediari bancari, dovuta all'esistenza di adeguate procedure e accompagnata da una crescente sensibilità per una gestione più attenta dei rischi operativi. Permangono comunque ampi spazi di miglioramenti della collaborazione 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.

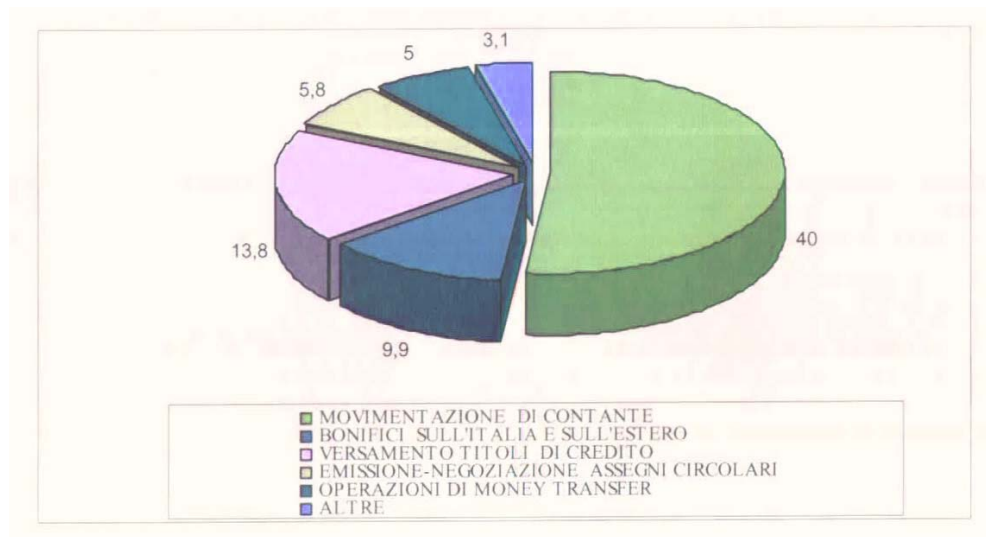
A livello regionale, la quota maggiore delle segnalazioni continua a provenire dalla Lombardia, con il 29,3 per cento. Seguono il Lazio con il 16,8 per cento, la Campania con il 9,6 per cento e il Piemonte con il 7,1 per cento. I due grafici che seguono illustrano la distribuzione per regioni e a livello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