

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. LIV
n. 2

RELAZIONE

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

(ANNO 2002)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 2 aprile 2003
—————

INDICE

PREMESSA	<i>Pag.</i>	5
1. L'attività di vigilanza	»	6
1.1. Gli interventi ispettivi	»	6
1.2. Considerazioni sull'attività di vigilanza	»	7
2. Il passaggio all'Euro e l'adeguamento della soglia quantitativa	»	12
3. L'attività sanzionatoria	»	14
4. Considerazioni su eventuali proposte di modifiche legislative	»	16
5. Ulteriori attività del Ministero dell'economia e delle finanze	»	18
5.1. L'attività normativa	»	18
5.2. L'attività normativa. La seconda Direttiva co- munitaria antiriciclaggio (2001/97/CE)	»	19
5.3. Interventi nel comparto degli intermediari finan- ziari	»	20
5.4. L'attività internazionale. Il Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro (GAFI)	»	21

PREMESSA

L'azione di monitoraggio del sistema finanziario, diretta a prevenire eventuali fenomeni di riciclaggio, è svolta dallo Stato per il tramite degli intermediari operanti nello stesso sistema, ai quali la legge 5 luglio 1991, n.197, "legge antiriciclaggio", impone i seguenti obblighi:

- istituzione dell'archivio unico informatico;
- identificazione dei soggetti che presso di essi compiono operazioni d'importo superiore a € 12.500,00, o frazionate, ovvero accendono conti, depositi ed ogni altro rapporto continuativo indipendentemente dall'importo;
- registrazione dei dati relativi nell'archivio informatico, conservandoli per almeno 10 anni;
- segnalazione delle operazioni ritenute sospette di riciclaggio;
- solo per gli intermediari abilitati, comunicazione all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) dei dati aggregati della loro operatività per consentire allo stesso Ufficio di effettuare analisi statistiche "allo scopo di far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone".

L'art.2, comma 3 della legge antiriciclaggio stabilisce che questo Ministero trasmetta ogni anno alle competenti Commissioni parlamentari una relazione sull'applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni nell'archivio informatico.

1. L'ATTIVITA' DI VIGILANZA

1.1 Gli interventi ispettivi

La verifica dell'osservanza da parte degli intermediari dell'obbligo di registrazione costituisce uno degli aspetti più significativi del potere di vigilanza, che secondo l'art.5, comma 10, della legge antiriciclaggio è affidato:

- all'Ufficio italiano dei cambi, d'intesa con le autorità preposte alla vigilanza di settore, nei confronti degli intermediari abilitati (autorizzati a movimentare denaro contante o titoli al portatore per importo complessivamente superiore a € 12.500,00);
- al Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV) della Guardia di finanza nei confronti degli intermediari non abilitati.

L'attività ispettiva nei confronti degli intermediari abilitati viene effettuata, nell'ambito dei rispettivi settori di competenza, 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).

L'Ufficio italiano dei cambi ha competenza di carattere generale estesa all'intero comparto degli intermediari abilitati e può intervenire in via surrogatoria nei settori di cui sopra.

I rapporti che ciascuna autorità di vigilanza ha redatto sulle proprie attività sono allegati alla presente relazione, della quale fanno parte integrante. I controlli effettuati risultano così ripartiti:

- l'Ufficio italiano dei cambi ha effettuato interventi ispettivi nei confronti di 32 intermediari bancari e di 16 intermediari non bancari (7 società fiduciarie, 4 società di intermediazione mobiliare (SIM), 4 compagnie assicurative e un agente di cambio);
- la Banca d'Italia ha effettuato 197 verifiche ispettive, che hanno riguardato 180 intermediari bancari, 4 società di intermediazione mobiliare, 10 società finanziarie ex art.107 del D.Lgs 385/1993 e 3 società di gestione del risparmio (SGR);
- l'ISVAP ha svolto accertamenti ispettivi presso le direzioni generali di 4 società assicuratrici operanti nei rami vita e danni;
- sulla base della sua attività la CONSOB ha segnalato all'UIC 2 società vigilate;

- Il Ministero delle attività produttive ha esplicato attività ispettiva nei confronti di 8 società autorizzate all'esercizio dell'attività fiduciaria di amministrazione.

Nell'ambito della sua azione di controllo sugli intermediari non abilitati, il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza ha condotto 21 ispezioni dalle quali è stato possibile individuare, fra l'altro, casi di omessa istituzione dell'archivio unico informatico nonché di omessa identificazione della clientela ed omessa registrazione delle operazioni.

1.2 Considerazioni sull'attività di vigilanza.

A. L'analisi delle risultanze dell'attività ispettiva svolta dalle autorità di vigilanza nel periodo novembre 2001 – ottobre 2002 continua ad evidenziare un sostanziale rispetto delle disposizioni antiriciclaggio previste dall'art.2, 1° comma, della legge antiriciclaggio. Sono stati tuttavia rilevati:

- taluni gravi casi di inadempienza, riguardanti soprattutto il settore degli intermediari non abilitati;
- alcune zone d'ombra riconducibili essenzialmente a carenze nelle procedure organizzative e di controllo interno degli intermediari soggetti a vigilanza, nonché a disfunzioni nell'applicazione delle procedure informatiche, soprattutto in relazione agli obblighi di registrazione nell'Archivio Unico Informatico di operazioni e di rapporti continuativi;
- elementi di criticità riguardanti la formazione e la sensibilizzazione del personale in materia di operazioni sospette. Tra le cause, è indicata la difficoltà di interpretazione delle disposizioni normative, primarie e secondarie.

- Un aspetto che dovrà essere senz'altro affrontato è quello dell'esatta individuazione degli "uffici della pubblica amministrazione" quali intermediari abilitati tenuti all'osservanza degli obblighi antiriciclaggio (identificazione della clientela, registrazione dei relativi dati e segnalazione delle operazioni sospette).

L'indeterminatezza e l'astrattezza della norma in vigore (art.2, comma 1, lett.a, della legge antiriciclaggio), che non rinvia ad alcuna esplicita elencazione, rende

arduo verificare, di volta in volta, di fronte a casi concreti, se si è in presenza di un intermediario assoggettabile agli obblighi di cui sopra.

Anche il Consiglio di Stato, con parere del 10.01.1995, prendendo atto dei dubbi espressi in proposito dall'Amministrazione, ha ravvisato l'opportunità di un intervento mediante interpretazione autentica della norma in essere.

- Sempre in materia di identificazione e registrazione, sono stati sollevati dubbi, in relazione al collocamento, da parte di un intermediario nazionale, di prodotti mobiliari riconducibili ad un intermediario estero. Si è fatto rilevare che, in tal caso, l'intermediario nazionale, pur essendo tenuto a registrare la transazione monetaria superiore a € 12.500,00 a fronte dell'acquisto del prodotto estero, non risulta tuttavia essere espressamente obbligato, nel silenzio della norma, a registrare il rapporto continuativo che si instaura con l'intermediario straniero.
- Le difficoltà interpretative, oltre a creare problemi sul piano operativo non consentono di attribuire affidabilità ai dati aggregati che gli intermediari abilitati debbono comunicare per dare all'Ufficio italiano dei cambi la possibilità di effettuare analisi utili all'individuazione di eventuali fenomeni patologici.
Nel corso dell'anno, peraltro, anche in conseguenza di un nuovo sistema di controlli statistici, è stato registrato un miglioramento complessivo della qualità dei dati trasmessi all'UIC dagli intermediari abilitati.

B. Segnalazioni di operazione sospetta. L'Ufficio italiano dei cambi, dal 1997 (anno in cui ha iniziato a ricevere e approfondire sotto l'aspetto finanziario le segnalazioni di operazione sospetta) a tutto il 2002, ha ricevuto circa 25.000 segnalazioni ed ha provveduto ad inoltrarne la maggior parte alla Direzione investigativa antimafia (DIA) e al NSPV della Guardia di finanza.

Valutato su base mensile il flusso di tali segnalazioni evidenzia una crescita costante dal 1997. Il consistente incremento, rilevabile soprattutto per gli anni 2001 e 2002, risulta in parte determinato dall'emanazione da parte della Banca d'Italia delle nuove "Indicazioni operative per le segnalazioni di operazioni sospette" in data 12 gennaio 2001. Inoltre si riscontra una sempre maggiore consapevolezza di tale forma di collaborazione attiva da parte degli intermediari finanziari dovuta anche al

miglioramento dell'assetto normativo riguardante la riservatezza delle segnalazioni stesse.

- Ente segnalante. Continua a confermarsi la costante e netta prevalenza delle segnalazioni provenienti dagli istituti di credito (pari a circa il 90 per cento del totale). Pertanto la quota di segnalazioni che è riconducibile agli altri intermediari, quali quelli finanziari non bancari, le Poste Italiane S.p.A., le imprese di assicurazione e le società di intermediazione mobiliare, appare palesemente esigua rispetto al relativo volume di operatività.

Va tuttavia rilevato che, nel corso del 2002, si è manifestata una tendenza all'aumento delle segnalazioni effettuate dagli intermediari non bancari. In particolare, un ruolo più attivo è stato assunto dagli intermediari operanti nel settore del *money transfer*, specie in relazione alla segnalazione di possibili casi di finanziamento del terrorismo.

- La distribuzione territoriale delle dipendenze degli intermediari presso cui sono state effettuate le operazioni evidenzia, quanto alle aree geografiche interessate, una netta prevalenza del Nord-Ovest con circa il 42 per cento del totale delle segnalazioni. Seguono – nell'ordine - il Centro, il Mezzogiorno ed il Nord-Est con percentuali tra il 18 per cento ed il 17 per cento ciascuno. Il residuo 5 per cento ca. proviene dalle Isole.

A livello regionale si evidenzia che dalla sola Lombardia proviene quasi il 32 per cento delle segnalazioni complessivamente trasmesse, seguita dal Lazio, dalla Campania e dal Piemonte. Tuttavia il rapporto tra il numero di segnalazioni e quello degli sportelli bancari situati nelle singole regioni fa emergere una maggiore omogeneità sul territorio nazionale. Difatti alcune regioni meridionali, quali Campania, Calabria, Sicilia e Puglia, evidenziano valori di tale indice superiori alla media nazionale.

- Tipi di operazioni. Le suddette segnalazioni riguardano più frequentemente le seguenti operazioni:
 - movimentazione di contante, costituite da versamenti e prelevamenti, pari a circa il 42 per cento del totale;

- emissione e versamento di assegni bancari e circolari, pari a oltre il 23 per cento del totale;
- disposizione e ricezione di bonifici sull'Italia e sull'estero, pari a ca. il 10 per cento del totale;
- negoziazione di valute estere, pari a ca. il 5 per cento del totale.

Continuano ad essere più frequentemente oggetto di segnalazione le operazioni che implicano l'utilizzo di denaro contante. È innegabile che l'ingente impiego di contanti in luogo di strumenti di pagamento bancari rappresenta un rilevante elemento di sospetto, in quanto il riciclaggio di denaro di origine illecita si caratterizza soprattutto per un intenso utilizzo di contante. Tuttavia, proprio le caratteristiche di tali strumenti di pagamento rendono spesso più difficile l'accertamento della provenienza dei fondi ovvero l'impiego finale degli stessi.

- Per quanto concerne gli elementi di sospetto evidenziati nelle segnalazioni gli intermediari assumono quali riferimenti indicativi soprattutto:
 - le operazioni per le quali il soggetto non appare in possesso di un profilo economico adeguato rispetto all'entità ed al numero delle operazioni eseguite;
 - l'assenza o l'insufficienza di motivazioni alla base delle operazioni, alla luce di quanto noto agli intermediari;
 - il ricorso all'utilizzo del contante nello svolgimento delle attività di imprese e società, a volte ricollegabile a fenomeni di evasione fiscale o di distrazione di fondi da conti intestati a società verso conti personali;
 - il frazionamento delle operazioni e l'evidente ricorso a "prestanome";
 - i giri di fondi tra più banche al fine di mascherare l'origine dei fondi stessi;
 - i soggetti per i quali risulta nota agli stessi segnalanti l'esistenza di procedimenti giudiziari.

- Reato predicato. Le ipotesi di operatività anomale individuate dall'Ufficio italiano dei cambi sulla base degli elementi oggettivi emersi dagli approfondimenti finanziari effettuati, riguardano, per la maggior parte, l'evasione fiscale, il riciclaggio, la truffa, l'usura e l'abusivismo finanziario nonché le indagini condotte dall'autorità giudiziaria.

- L'approfondimento delle operazioni segnalate, ha consentito di individuare specifiche tipologie di operatività anomale potenzialmente riconducibili ad attività di riciclaggio. Le più rilevanti appaiono:
 - Promotori finanziari. La prassi operativa, che appare suscettibile di essere impiegata per riciclare denaro di provenienza illecita, consiste nell'apertura di rapporti di investimento ed è articolata in passaggi successivi: un soggetto (il più delle volte un promotore finanziario), a fronte del versamento di provvista in contanti, richiede l'emissione di assegni circolari di cui sono beneficiarie SIM, fiduciarie o SGR; con tali fondi vengono aperti rapporti di investimento sempre intestati a soggetti diversi.
 - Commercio di metalli preziosi. I riscontri avuti in ordine alle movimentazioni anomale (consistenti prelievi di contanti, accrediti mediante bonifici e versamenti di assegni bancari) segnalate in capo a società operanti nel commercio dei metalli preziosi mostrano che tali operazioni bancarie sono spesso ricollegabili a violazioni tributarie, generalmente false fatturazioni.
 - Operatività in capo a soggetti di nazionalità russa. Le numerose e ripetute operazioni di negoziazione di banconote in dollari statunitensi e ricezione di consistenti bonifici in dollari poste in essere da cittadini russi sono state segnalate prevalentemente da istituti di credito localizzati nella riviera romagnola, dove particolarmente attive sono imprese che esportano beni di consumo sul mercato russo o di altri paesi dell'ex Unione Sovietica. In numerosi casi l'operatività segnalata è risultata collegata a traffici internazionali di natura illecita.

2. IL PASSAGGIO ALL'EURO E L'ADEGUAMENTO DELLA SOGLIA QUANTITATIVA.

Le previsioni normative e gli idonei interventi adottati sul piano operativo hanno consentito una regolare applicazione delle misure antiriciclaggio alle operazioni di conversione delle lire in euro. Tali operazioni sono state registrate, previa identificazione del disponente, quando di importo superiore a venti milioni di lire; i casi di sospetto sono stati segnalati all'UIC ai sensi dell'art. 3 della legge antiriciclaggio.

Successivamente all'immissione in circolazione delle monete e delle banconote in euro, gli intermediari hanno continuato a lungo a fare riferimento alla soglia corrispondente a venti milioni di lire, pari a € 10.329,14, per l'adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione.

Considerati i risultati conseguiti, si può sostenere che la strategia antiriciclaggio adottata è risultata idonea a fronteggiare i rischi a suo tempo evidenziati.

Occorre, altresì, rilevare che gli intermediari e una parte rilevante dei soggetti coinvolti svolgenti attività non finanziarie hanno riservato notevole attenzione alle operazioni in contanti, seguendo scrupolosamente gli indici di anomalia indicati nelle istruzioni operative della Banca d'Italia del 12 gennaio 2001, provvedendo, ove del caso, a segnalare le operazioni sospette all'Ufficio italiano dei cambi. L'attività di controllo esplicita da quest'ultimo non si è limitata alle sole transazioni segnalate dagli stessi intermediari come finalizzate alla conversione di banconote in euro, ma ha ricompreso una tipologia di operazioni più ampia, in ragione dei meccanismi che possono essere stati utilizzati per l'effettuazione del *changeover*, sia nell'ambito di una normale operatività, sia con intenti dissimulati. La conversione di disponibilità liquide denominate in lire è stata attuata automaticamente dagli stessi intermediari finanziari, sia per le consistenze già in essere sia per le disponibilità versate durante il periodo di *changeover*. Nello svolgimento delle attività di controllo, è stata altresì valutata l'ipotesi che i detentori di disponibilità in contante, soprattutto nei casi in cui si voleva occultare l'origine delle stesse, potessero utilizzare un meccanismo di conversione indiretto convertendo in un primo momento le lire in una valuta terza ed acquistando successivamente gli euro contro la cessione di tali fondi.

Nel corso del 2002 si è, inoltre, ravvisata la necessità di adeguare l'ammontare della soglia, entro il limite di € 15.000,00 previsto nella Direttiva 91/308/CEE. In seguito ad approfondimenti è stato indicato come congruo l'ammontare di € 12.500,00.

Pertanto, il Ministro dell'economia e delle finanze, con Decreto del 17 ottobre 2002, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 dicembre 2002, ha fissato la nuova soglia in € 12.500,00.

3. L'ATTIVITA' SANZIONATORIA.

Nell'ambito del quadro normativo disciplinato dalla legge antiriciclaggio, per prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, una particolare rilevanza assume il sistema sanzionatorio delineato al fine di garantire l'osservanza degli obblighi ivi stabiliti.

L'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni specificate nella legge antiriciclaggio è affidata al Ministero dell'economia e delle finanze. I relativi procedimenti amministrativi sanzionatori riguardano le infrazioni di natura amministrativa segnalate da banche, uffici della Pubblica amministrazione e, in genere, da organi di vigilanza e di controllo.

Le contestazioni effettuate evidenziano una crescita costante dal 1991. Nell'anno 2002 hanno raggiunto il numero di 5.000 circa. Le infrazioni contestate sono costituite per un consistente numero:

- a) dall'inosservanza del divieto di effettuare tra soggetti diversi, senza il tramite degli intermediari abilitati, trasferimenti a qualsiasi titolo di denaro contante, di libretti di deposito bancari o postali al portatore quando il valore da trasferire è complessivamente superiore ad € 12.500,00 (art.1, comma 1 della legge antiriciclaggio);
- b) dall'inosservanza dell'obbligo di indicare il nome o la ragione sociale del beneficiario e/o di apporre la clausola di non trasferibilità sui vaglia postali a cambiari, sugli assegni postali, bancari o circolari emessi per importi superiori ad € 12.500,00 (art.1, comma 2, della legge antiriciclaggio).

Dall'entrata in vigore della legge antiriciclaggio, fino al 30 novembre 2002, sono stati definiti circa 21.000 procedimenti amministrativi, e sono state irrogate sanzioni pecuniarie per complessivi € 64.558.000,00.

Si evidenzia che il MEF, a seguito di segnalazioni pervenute anche negli anni immediatamente precedenti, ha completato, nel periodo considerato, le procedure di notifica di circa 400 provvedimenti sanzionatori antiriciclaggio concernenti tipologie di illecito imputabili agli enti creditizi, alle SIM e agli altri intermediari finanziari, costituite da:

- omessa segnalazione di operazioni sospette, salvo che il fatto costituisca reato, (art.3, della legge antiriciclaggio);
- omessa comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze delle infrazioni di cui all'art.1, commi 1, 2 e 2 bis della legge antiriciclaggio.

Più specificatamente, i relativi procedimenti sanzionatori sono stati così definiti:

- n.293 con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie per complessivi € 30.378.751,00;
- n.102 con provvedimenti di proscioglimento.

4. CONSIDERAZIONI SU EVENTUALI PROPOSTE DI MODIFICHE LEGISLATIVE.

Nel corso dei 10 anni di vigenza della normativa antiriciclaggio diverse questioni che potevano dar luogo a dubbi interpretativi sono state risolte sia con interventi di natura amministrativa, sia con appropriate modifiche legislative. Rimangono tuttavia alcune questioni che si ritiene di dover segnalare.

- Tra i problemi ancora insoluti particolare rilevanza assume quello dell'esatta individuazione degli uffici della Pubblica amministrazione.

Al riguardo, non risultando possibile risolvere la questione su base esclusivamente interpretativa, questa Amministrazione ritiene che l'unica soluzione praticabile, al fine di eliminare la situazione di incertezza fin qui verificatasi, sia quella di procedere ad una modifica legislativa, conformemente, peraltro, al parere espresso al riguardo dal Consiglio di Stato di cui si è accennato sopra.

Tale intervento potrebbe fornire anche l'occasione di valutare l'opportunità di escludere gli uffici della Pubblica amministrazione dalla categoria degli intermediari. Difatti, considerato che le Poste Italiane S.p.A, ormai privatizzate, e le aziende concessionarie del servizio di riscossione dei tributi costituiscono, allo stato attuale, classi d'intermediari a se stanti, non risultano individuabili altri Uffici della P.A. cui potrebbe essere riconosciuto un ruolo d'intermediazione tale da giustificare l'adempimento di obblighi antiriciclaggio. Del resto, la soluzione proposta risulterebbe in linea con la direttiva dell'UE che non ricomprende tra gli intermediari gli uffici pubblici.

- Sempre in sede di modifica legislativa, si potrebbero prevedere misure volte a rendere più snella, e quindi più efficace, la procedura sanzionatoria riguardante gli illeciti di natura amministrativa. In particolare la grande incidenza di infrazioni puramente formali, di entità modesta, dovute a errori materiali o scarsa conoscenza della legge, suggerisce l'opportunità di inserire forme di oblazione.
- Sarebbe, infine, opportuno prevedere interventi idonei a colmare una lacuna della normativa antiriciclaggio riguardante i libretti di deposito al portatore, il cui saldo a norma dell'art.1, comma 2 bis, della legge antiriciclaggio non può superare il limite

della soglia di rischio. Al riguardo, la normativa attuale stabilisce espressamente (art.5 commi 2 e 3, della legge antiriciclaggio) la sanzionabilità dell'intermediario che abbia omesso di comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze l'accertato superamento del limite, ma non prevede alcuna sanzione a carico dei soggetti titolari dei citati libretti di deposito con saldo superiore al medesimo limite.

5. ULTERIORI ATTIVITÀ DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE CONTRO IL RICICLAGGIO DI DENARO.

Oltre all'attività sanzionatoria sopraillustrata, il MEF esplica altre rilevanti funzioni che si pongono in rapporto di stretta connessione con il complesso delle attività di prevenzione nell'ambito del contrasto al riciclaggio di denaro di provenienza illecita. Pertanto, al fine di valutare in un più ampio contesto strutturale le considerazioni esposte, si ritiene opportuno evidenziare gli aspetti più significativi di tali ulteriori funzioni.

5.1 L'attività normativa

Con il decreto legislativo n.153 del 1997 era stata ravvisata l'esigenza di estendere le cautele antiriciclaggio ad attività diverse da quelle riferibili ad enti creditizi e finanziari ma "particolarmente suscettibili di utilizzazione ai fini di riciclaggio".

L'estensione delle suddette misure alle imprese non finanziarie che ricadevano in tale previsione è stata attuata con il decreto legislativo n.374 del 25 gennaio 1999. Tale provvedimento costituisce momento particolarmente significativo nell'ambito delle iniziative volte a recepire nell'ordinamento italiano la prima direttiva "antiriciclaggio" della Comunità europea del 1991 (n.91/308/CEE) e tiene conto sia dell'esperienza nel frattempo maturata in altri paesi membri sia delle indicazioni fornite dagli organi comunitari competenti per favorire la più ampia armonizzazione.

La concreta applicazione del D.Lgs.n.374 del 1999 è stata subordinata, sulla questione specifica, all'emanazione dei previsti regolamenti da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. Sono stati pertanto predisposti i due provvedimenti di attuazione, rispettivamente, dell'art.3 comma 2 e dell'art.4, comma 8, del richiamato decreto legislativo.

Il primo di tali regolamenti, emanato con D.M. 13 dicembre 2001, n.485, e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 16 febbraio 2002, n.40, ha provveduto a specificare il contenuto dell'esercizio in via professionale nei confronti del pubblico dell'agenzia in attività finanziaria e ad indicare le condizioni di compatibilità con lo svolgimento di altre attività professionali.

L'introduzione di controlli nei confronti degli agenti degli intermediari che operano nel settore del *money remittance*, compresi tra i soggetti cui si rivolge il D.Lgs.n.374 del 1999, contribuirà in maniera significativa anche al rafforzamento degli strumenti

disponibili per la prevenzione e il contrasto del terrorismo internazionale sul piano finanziario.

Con il secondo regolamento vengono individuati i soggetti non esercenti attività finanziaria ai quali sono estesi gli obblighi antiriciclaggio previsti dal Decreto legislativo n.374/1999, e sono indicate sia le modalità di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e dei rapporti con la stessa intrattenuti, che le linee di indirizzo da adottare per la segnalazione delle operazioni sospette.

Il Consiglio di Stato, cui tale regolamento è stato a suo tempo trasmesso per il rilascio del previsto parere, ha sospeso l'esame dell'articolato, indicando la necessità che su di esso fosse acquisito, oltre che il formale "concerto" delle altre amministrazioni interessate, anche il parere del Garante per la protezione dei dati personali. Tuttavia da parte di tale autorità non risulta ancora pervenuto alcun riscontro in relazione a quanto richiesto. Ne consegue che il sistema italiano delle misure antiriciclaggio, pur se validamente articolato nel suo complesso, presenta una rilevante lacuna costituita dalla mancata attuazione della disciplina degli operatori non finanziari maggiormente esposti al rischio di essere utilizzati per lo svolgimento di operazioni economiche illegali.

5.2 L'attività normativa. Il recepimento della seconda Direttiva comunitaria antiriciclaggio (2001/97/CE)

I lavori per l'emanazione della seconda Direttiva antiriciclaggio dell'Unione Europea, per l'integrazione e la modifica della prima Direttiva n. 91/308/CEE, si sono conclusi con l'emanazione, il 4 dicembre 2001, della Direttiva n. 2001/97/CE. Il termine per il recepimento da parte degli Stati membri è fissato al 15 giugno 2003.

Il disegno di legge comunitaria 2002, approvato dalla Camera dei Deputati il 17.10.2002 e attualmente all'esame del Senato, ricomprende, tra i provvedimenti che devono formare oggetto di recepimento, la suddetta Direttiva antiriciclaggio.

Le relative modalità di recepimento prevedono il conferimento di delega al Governo per l'emanazione di un apposito decreto legislativo. Per la predisposizione di tale decreto, è stato costituito un gruppo di lavoro presieduto dal Ministero dell'economia e finanze, con la partecipazione di rappresentanti dell'Ufficio italiano dei cambi, della Banca d'Italia, della Guardia di finanza, del Ministero di giustizia, della Direzione investigativa antimafia e del Ministero dell'interno.

Il Gruppo ha completato la prima fase dei lavori, giungendo ad un accordo sulle linee principali della nuova normativa italiana, ed è stata ora avviata la stesura

dell'articolato. I punti essenziali, riguardanti le novità introdotte dalla direttiva, sono stati così affrontati:

1. ampliamento dei reati presupposto del riciclaggio. Non sussiste la necessità di aggiornare la fattispecie interna del reato di riciclaggio. Nel nostro Paese, infatti, tutti i delitti non colposi costituiscono presupposto del reato di riciclaggio per cui la previsione interna risulta più ampia di quella comunitaria;

2. estensione degli obblighi di identificazione della clientela, della registrazione dei dati e dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette a soggetti che svolgono attività non finanziarie suscettibili di essere utilizzate a scopo di riciclaggio. Il Decreto legislativo 374/99 ha già esteso gli obblighi di antiriciclaggio ad alcune categorie di operatori non finanziari. Si dovrà quindi procedere a:

- aggiornare le categorie di intermediari finanziari tenuti al rispetto della disciplina;
- estendere l'ambito soggettivo di applicazione della normativa antiriciclaggio ai revisori dei conti, contabili esterni, consulenti tributari, notai e altri liberi professionisti legali, in relazione allo svolgimento di attività analiticamente individuati dalla direttiva (art. 2-bis, n. 5).

3. individuazione delle modalità di identificazione nelle operazioni a distanza. Si tratta di un aspetto sul quale l'esperienza maturata in Italia ha offerto utili indicazioni nei lavori preparatori. La soluzione accolta nel nostro ordinamento, in linea con le indicazioni comunitarie, è fondata sull'effettuazione di bonifici a valere su conto aperto presso intermediario che ha già proceduto all'identificazione del soggetto che intende operare a distanza;

4. sanzioni estese ai nuovi soggetti. È stato proposto un progetto per riorganizzare la struttura delle sanzioni e il relativo procedimento sanzionatorio.

Il Gruppo, inoltre, tramite i rappresentanti del Ministero dell'economia e finanze, è in costante contatto con la Commissione europea per l'aggiornamento degli avanzamenti nella definizione e approvazione del decreto legislativo.

5.3 Interventi nel comparto degli intermediari finanziari.

Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede, su proposta dell'UIC, alla cancellazione dall'elenco ex art. 106 D.Legs, 385/1993 degli intermediari che abbiano perduto uno dei requisiti richiesti per l'iscrizione ovvero si siano resi responsabili di gravi violazioni di legge.

Nell'esercizio di tale potere sono stati emessi n.11 provvedimenti di cancellazione.

Analogamente il Ministero dell'economia e delle finanze provvede, su proposta dell'UIC, alla sospensione e alla cancellazione dall'albo istituito con D.P.R.28.07.2000, n.287 dei mediatori creditizi.

Per quanto riguarda i mediatori creditizi, i decreti di cancellazione e di sospensione emessi nel corso dell'anno 2002 sono stati 8.

5.4 L'attività internazionale. Il Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro (GAFI)

Il Ministero dell'economia e delle finanze, in qualità di capo delegazione, ha partecipato ai lavori del GAFI in sede plenaria e ai gruppi di lavoro per la revisione delle 40 raccomandazioni.

In particolare:

1. è stata coordinata l'attività nel processo di revisione delle raccomandazioni GAFI, fornendo un valido e costante contributo alla stesura della nuova versione, tutt'ora in fase di approvazione. L'esperienza italiana maturata nel campo dell'antiriciclaggio e l'adozione di una politica di trasparenza e di monitoraggio del sistema finanziario hanno contribuito a riaffermare e rafforzare gli obblighi cui sono sottoposti gli intermediari finanziari, principali attori del sistema, e le procedure di tutela del mercato.
2. Progetto di collaborazione con la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale per la definizione e l'applicazione di una metodologia unica concordata con il GAFI per la valutazione dei Paesi. Il Ministero dell'economia e delle finanze, in qualità di membro GAFI, ha partecipato agli incontri con i rappresentanti delle due organizzazioni internazionali per il raggiungimento di un accordo sui principi di base e sui criteri applicativi.

