

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. XXXI
n. 1

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA PER PREVENIRE E ACCERTARE LE INFRAZIONI VALUTARIE

(Anno 2005)

*(Articolo 40 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al decreto del
Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148)*

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(PADOA SCHIOPPA)

—————
Comunicata alla Presidenza il 6 giugno 2006
—————

PREMESSA NORMATIVA

Le norme valutarie hanno, da sempre, rappresentato uno strumento a tutela dell'economia nazionale, intesa in senso lato, attraverso il controllo dei mezzi di pagamento da e verso l'estero.

Ripercorrendo la legislazione valutaria, è necessario muovere dalla legge 25 luglio 1956, n. 786 (c.d. legge valutaria) che ha convertito il D.L. 6 giugno 1956, n. 426, promulgata in un contesto storico delicato.

In tale quadro è comprensibile il regime ad imposizione negativa che la legge prevedeva secondo il quale “tutto è vietato ad eccezione di ciò che è espressamente consentito”.

Per rispondere ad una profonda esigenza di impedire il deflusso dei capitali verso l'estero, è stata promulgata la legge 30 aprile 1976, n. 159, la quale ha introdotto nell'ordinamento alcune fattispecie penali tra cui si ricordano l'esportazione di valuta e la costituzione di capitali all'estero.

Successivamente, è iniziata una progressiva e graduale inversione di tendenza fino al raggiungimento di una completa liberalizzazione della circolazione dei capitali tramite l'eliminazione delle barriere all'epoca esistenti e difficilmente compatibili con la costituzione dei presupposti indispensabili per l'attuazione del Mercato comune europeo.

La legge 29 settembre 1986, n. 599, ha attribuito al Governo delega per l'emanazione di decreti sulla base del nuovo principio della “libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero”.

In forza di tale delega, è stato prima emanato il D.P.R. 29 settembre 1987, n. 454, poi sostituito dal D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 (Testo Unico Valutario), a tutt'oggi vigente, il quale ha una impostazione opposta a quella della precedente Legge Valutaria, in quanto prevede che “tutto è consentito tranne quello espressamente vietato”.

Le fattispecie penali valutarie sono state, quindi, depenalizzate dalla legge 21 ottobre 1988, n. 445.

La direttiva Comunitaria n. 88/361/CEE del 24 giugno 1988 ha imposto ai paesi membri di eliminare le restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra le persone residenti negli Stati membri.

Tale principio ha trovato piena attuazione con il Decreto interministeriale 27 aprile 1990, entrato in vigore il 14 maggio dello stesso anno, il quale ha sancito la fine del monopolio dei cambi ed ha consentito, in via generale, ai residenti e non, la maggior parte dei comportamenti in precedenza vietati dal D.P.R. n. 148/1988.

Un importante correttivo a tale quadro normativo sopra delineato, è stato però apportato con l'emanazione del D.L. 27 aprile 1990, poi reiterato nel D.L. 28 giugno 1990, n. 167, coordinato con la legge di conversione 4 agosto 1990, n. 227, avente ad oggetto "Rilevazione ai fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori".

Tale provvedimento, rispondeva all'esigenza dell'Erario di monitorare i trasferimenti di valuta da e per l'estero, allo scopo di evitare che capitali nazionali, grazie all'apertura delle frontiere valutarie si sottraessero agli obblighi connessi alle imposizioni tributarie.

A tal fine, il sistema si basava sulla canalizzazione, attraverso gli intermediari abilitati, dei trasferimenti transfrontalieri nonché sul contestuale divieto di esportazione o importazione al seguito di denaro da parte dei residenti per importi eccedenti i venti milioni di lire.

Tale sistema è stato, però, ritenuto in contrasto con il principio della libera circolazione di capitali previsto dal Trattato di Roma.

Ciò posto, è stato emanato il Decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 125 che, modificando la legge n. 227/1990, ha sostituito il regime della canalizzazione dei movimenti valutari superiori a lire 20 milioni, ora € 12.500,00, con il sistema della dichiarazione dei trasferimenti al seguito.

Trovava così piena attuazione il principio della libertà di trasferimenti transfrontalieri di denaro, titoli ed altri valori senza limiti d'importo.

Il sistema delineato dal menzionato D. Lgs. n. 125/1997 si basa sulle seguenti linee essenziali:

- completa liberalizzazione di tutti i trasferimenti di denaro o titoli al seguito;
- previsione di una dichiarazione all'Ufficio italiano dei cambi, per i trasferimenti eccedenti € 12.500,00;
- specifiche norme in tema di sequestro;
- modifica del regime sanzionatorio.

Nella specifica materia, infine, è intervenuto il Regolamento (CE) nr. 1889/2005 del 26 ottobre 2005 con la precipua finalità di armonizzare gli elementi fondamentali delle legislazioni dei vari Stati membri per garantire un livello equivalente di sorveglianza sui movimenti di denaro contante attraverso le frontiere della Comunità, senza pregiudizio delle misure nazionali volte a controllare i flussi di capitali all'interno dell'U.E..

A tal riguardo, a decorrere dal 15 giugno 2007, ogni persona fisica, in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, che trasporti denaro contante o strumenti negoziabili al portatore di importo pari o superiore ad € 10.000,00, sarà tenuto ad effettuare apposita dichiarazione, la cui inadempienza sarà punita con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive stabilite dai singoli Stati.

Si tratta di una rilevante novità visto che a livello comunitario l'obbligo di dichiarazione è ritenuto uno strumento importante per difendere la sicurezza e gli interessi finanziari degli Stati membri e della Comunità dalla minaccia del riciclaggio del denaro sporco.

Ciò comporterà, pertanto, un prossimo intervento normativo interno volto a rendere compatibili le disposizioni della legge 4 agosto 1990, n. 227, con quelle oggetto del recente provvedimento del Legislatore comunitario.

In tale quadro normativo si inserisce l'art. 40 del D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148, il quale prevede che: *“Il Comando generale della Guardia di Finanza, l'Ufficio italiano dei cambi e la Banca d'Italia sono tenuti a predisporre annualmente relazioni analitiche sull'attività da loro svolta per prevenire ed accertare le infrazioni valutarie. Le relazioni*

devono essere trasmesse al Ministero del Tesoro entro il 1° marzo dell'anno successivo; il Ministro del Tesoro sentito il Ministero del commercio con l'estero, trasmette le relazioni stesse, con le sue osservazioni al Parlamento nei trenta giorni successivi”.

La modifica del quadro normativo valutario sopra delineata e l'utilizzazione del sistema normativo e procedurale di cui al più volte menzionato D.P.R. n. 148/88 in relazione ad infrazioni diverse da quelle valutarie in senso stretto, hanno determinato che la relazione ai sensi del menzionato art. 40 si riferisca a fattispecie illecite che, pur non rientrando nella previsione del medesimo art. 40, sono comunque perseguite con gli strumenti previsti per la materia valutaria.

Nello stesso senso si sono sostanzialmente orientati la Guardia di finanza, la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano dei cambi, i cui rapporti si uniscono in copia (all. 1-2-3).

Attualmente le fattispecie illecite accertate e sanzionate con il procedimento previsto dal T.U. in materia valutaria comprendono:

- 1.le violazioni delle norme disciplinanti, sotto il profilo del monitoraggio fiscale, la circolazione transfrontaliera dei capitali;
- 2.le violazioni relative alla mancata comunicazione valutaria statistica;
- 3.le violazioni relative alla nuova disciplina del mercato dell'oro
- 4.la violazione degli embarghi nei confronti di Stati sottoposti a sanzioni economiche;
- 5.le violazioni relative alle particolari misure previste per il contrasto del terrorismo sul piano finanziario.

Ciò premesso, si riportano i dati concernenti l'attività sanzionatoria svolta da questo Ministero con riguardo alle violazioni di cui sopra.

1. CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DI CAPITALI (D. Lgs. 30 aprile 1997, n. 125)

1.1 Normativa

Il decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 125, come già detto, in attuazione della direttiva 91/308/CEE, ha introdotto alcune modifiche alla normativa in materia di circolazione transfrontaliera di capitali.

In particolare (art.3 del citato decreto legislativo) è previsto che i trasferimenti al seguito ovvero mediante plico postale o equivalente da e verso l'estero, da parte di residenti e non residenti, di denaro, titoli e valori mobiliari in Euro o differenti valute estere, di importo superiore a £ 20.000.000 (ora € 12.500,00), o al relativo controvalore, devono essere dichiarati all'Ufficio italiano dei cambi (U.I.C.).

La dichiarazione viene depositata presso gli uffici doganali di confine al momento del passaggio, se si tratta di passaggi extracomunitari, mentre, se si tratta di passaggi intracomunitari, la dichiarazione va depositata presso una banca, se la dichiarazione è resa in occasione di un'operazione effettuata presso la banca stessa, ovvero un ufficio doganale, un ufficio postale o un comando della Guardia di finanza, nelle 48 ore successive all'entrata o nelle 48 ore antecedenti l'uscita dal territorio dello Stato.

Copia delle dichiarazioni vengono spedite all'U.I.C. entro la fine del mese successivo a quello di deposito. I dati possono essere inviati tramite canali informatici e sono utilizzati dall'U.I.C. per fini di contrasto del riciclaggio, di statistica valutaria e per altri fini di istituto.

Per l'accertamento delle violazioni delle sopra citate disposizioni e per l'irrogazione delle relative sanzioni si applicano le norme del titolo II, capi I e II del D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 T.U. delle norme di legge in materia valutaria.

Il denaro, i titoli o i valori mobiliari trasferiti o che si tenta di trasferire in eccedenza alla soglia di legge, sono soggetti a sequestro nei limiti del 40% dell'importo in eccedenza, o senza limite, se l'oggetto del sequestro è indivisibile o non è conosciuto l'autore dei fatti accertati.

L'accertamento delle violazioni è affidato ai nuclei della Guardia di finanza, agli Uffici doganali e all'Ufficio italiano dei Cambi.

1.2 Violazioni accertate e sanzioni irrogate

Gli organi verbalizzanti inviano, ai sensi dell'art. 29 del D.P.R. n. 148/88, gli atti concernenti gli accertamenti eseguiti all'U.I.C. il quale, a sua volta, effettuati i prescritti adempimenti, li trasmette a questo Ministero unitamente ad una relazione illustrativa di cui all'art. 31 del sopracitato D.P.R..

Il MEF, in base a quanto previsto dal citato DPR, determina con proprio decreto motivato, udito il parere della Commissione consultiva, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento.

I procedimenti amministrativi (riferiti alle ipotesi di cui all'art. 3 della L. 227/90 come modificato dal D. lgs 125/97) definiti nel corso del 2005 con l'irrogazione di una sanzione pecuniaria o con un proscioglimento, sono stati complessivamente così suddivisi:

| RESIDENTI | | | |
|--|---------------|---------------------------|-----------------------|
| ANNO 2005 | | | |
| | numero | Importo violazione | sanzione |
| ESPORTAZIONE VERSO PAESE EXTRACOMUNITARIO | 50 | € 2.485.209,45 | € 651.428,00 |
| ESPORTAZIONE VERSO PAESE COMUNITARIO | 37 | € 4.235.482,89 | € 1.000.507,00 |
| IMPORTAZIONE DA PAESE EXTRACOMUNITARIO | 19 | € 3.593.595,25 | € 883.394,00 |
| IMPORTAZIONE DA PAESE COMUNITARIO | 14 | € 510.926,01 | € 125.225,00 |
| TOTALE | 120 | € 10.825.213,60 | € 2.660.554,00 |

| NON RESIDENTI | | | |
|--|---------------|---------------------------|---------------------|
| ANNO 2005 | | | |
| | Numero | Importo violazione | sanzione |
| ESPORTAZIONE VERSO PAESE EXTRACOMUNITARIO | 12 | € 353.383,23 | € 89.246,00 |
| ESPORTAZIONE VERSO PAESE COMUNITARIO | 10 | € 168.227,86 | € 50.779,00 |
| IMPORTAZIONE DA PAESE EXTRACOMUNITARIO | 6 | € 623.045,31 | € 171.364,00 |
| IMPORTAZIONE DA PAESE COMUNITARIO | 35 | € 902.111,39 | € 307.100,00 |
| TOTALE | 63 | € 2.046.767,79 | € 618.489,00 |

Per n. 18 contesti è stato emesso decreto di proscioglimento per insussistenza della violazione.

In materia di circolazione transfrontaliera di capitali, i dati sopra riportati nonché quelli inviati dagli Organi che accertano le violazioni possono fornire importanti spunti di analisi circa il fenomeno della movimentazione clandestina di disponibilità finanziarie, riferito in particolare ai soggetti di etnia cinese.

Questi ultimi risultano, infatti, tra gli stranieri, i maggiori esportatori/importatori di valuta e/o titoli in violazione dell'obbligo di dichiarazione.

La maggior parte delle verbalizzazioni ai soggetti di nazionalità cinese avviene in contesti di transito aeroportuale, poche nell'ambito di controlli alle frontiere terrestri.

Da quanto esposto è verosimile ipotizzare che i menzionati soggetti di etnia cinese risultino poco inclini ad utilizzare, per i trasferimenti di liquidità, i circuiti finanziari ufficiali e ricorrano in modo clandestino a corrieri "Ad hoc", anche in aggiunta al ricorso ai cosiddetti "circuiti finanziari informali", ai fini di:

- reinvestire nei paesi d'origine i proventi del commercio legale o illegale effettuato sul suolo europeo
- fornire i mezzi di sussidio ai parenti rimasti nel paese di origine
- avere la possibilità di costituire illecite risorse finanziarie in altri stati soprattutto nel caso in cui le disponibilità siano il frutto di azioni criminali compiute dalla mafia cinese.

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 cd. Canali informali e che finiscono, inevitabilmente, per sfuggire ad ogni forma di controllo e monitoraggio.

In altri termini, l'offerta dei servizi finanziari utilizzati dagli emigranti per le rimesse può essere divisa 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*.

In particolare, i sistemi di finanza informale (*underground banking*) sono contraddistinti da elementi di informalità e fiducia su base etnica, che non richiedono un sistema di leggi formali o i riscontri documentali caratteristici dei sistemi formali, bancari e non.

Un soggetto che lascia la sua comunità per tempi più o meno lunghi, per trasferirsi in paesi in cui le leggi e le consuetudini sono spesso assai distanti da quelle del Paese di origine e comunque meno noti, tenderà ad apprezzare i servizi caratterizzati da informalità e basati su un patrimonio di fiducia che condivide e riconosce. Per questo la finanza informale è caratterizzata da grande semplicità e rapidità nelle procedure, flessibilità operativa e capacità di adeguamento alle esigenze degli emigranti.

Il successo di questa modalità di trasferimento di fondi è dovuto, inoltre, all'efficienza in termini di costi e di tempo (24/48 ore, contro la settimana mediamente impiegata dal sistema bancario), alla estrema accessibilità al servizio, non solo da parte dell'immigrato ma, principalmente, del ricevente nonché alla possibilità di eludere qualunque tipo di controllo.

Il sistema, pur non essendo necessariamente preordinato a scopi illeciti o criminali, fondandosi su una generica esigenza di occultamento, che riduce o annulla la possibilità di identificare sia l'origine che la destinazione dei flussi finanziari, si presta ad essere utilizzato come un efficace meccanismo per il riciclaggio od il finanziamento di attività illecite.

In particolare, l'attività finanziaria sopra descritta può essere funzionale ad occultare la natura illegale di un determinato flusso di capitali (*money laundering* : riciclaggio di capitali illeciti) o ad indirizzare flussi di denaro verso attività illecite (*money dirtyng* : finanziamento di attività criminose o terroristiche). Con l'espressione "sistemi informali di trasferimento", quindi, si comprendono tipologie di trasferimento eterogenee, che tuttavia hanno degli elementi in comune.

Si tratta, sostanzialmente, di sistemi preordinati alla ricezione di denaro e di altri valori attraverso il trasferimento da un ordinante ad un beneficiario che risiede in una diversa zona geografica. Il trasferimento è realizzato al di fuori del sistema bancario tradizionale, facendo ricorso ad istituti finanziari non bancari ovvero ad attività commerciali, che svolgono prevalentemente una funzione non finanziaria.

2. COMUNICAZIONE VALUTARIA STATISTICA

2.1 Normativa

Il D. Lgs. 6.9.89, n. 322 impone ai soggetti residenti, nel quadro della completa liberalizzazione valutaria, di fornire all'U.I.C. adeguate informazioni delle operazioni* compiute con l'estero per importo superiore a 20 milioni, ora € 12.500,00.

La violazione di detto obbligo è punita con sanzione pecuniaria irrogabile da questo Ministero nelle seguenti misure:

- da € 206,58 (lire 400 mila) ad € 2065,83 (lire 4 milioni) per le violazioni da parte di persone fisiche;
- da € 516,46 (lire 1 milione) ad € 5164,57 (lire 10 milioni) per le violazioni da parte di enti e società.

Anche in questo caso, il procedimento di accertamento delle violazioni è quello previsto dal D.P.R. n. 148/88.

2.2 Sanzioni irrogate

Nel corso del 2005 sono stati definiti n. 636 contesti con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie pari ad € 611.736,00.

** Le segnalazioni statistico-valutarie, sia mensili sia riferite a singole operazioni assumono rilevanza nell'ambito della raccolta ed elaborazione dei dati necessari per le analisi macroeconomiche svolte sia da enti nazionali che sopranazionali.*

3. NUOVA DISCIPLINA DEL MERCATO DELL'ORO

A seguito della nuova disciplina del mercato dell'oro introdotta con la legge 17.01.2000 n.7, nell'anno 2005 non sono pervenuti contesti relativi a tale materia.

4. RISCOSSIONE DI SANZIONI ED OBLAZIONI

Relativamente alle violazioni delle norme disciplinanti la circolazione transfrontaliera di capitali e la mancata comunicazione valutaria statistica, è stato incamerato dall'erario, nell'anno 2005, un complessivo ammontare di € 2.664.810,72 comprensivo degli importi relativi alle sanzioni inflitte (€ 567.651,00), nonché degli importi relativi agli adempimenti oblatori (€ 2.097.159,72) posti in essere, per 741 contesti, ai sensi dell'art. 30 del Testo unico valutario.

5. SANZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI NEI CONFRONTI DI STATI E MISURE RESTRITTIVE PER IL CONTRASTO DEL TERRORISMO SUL PIANO FINANZIARIO.

Le sanzioni finanziarie internazionali (c.d. embarghi finanziari) rientrano tra le misure restrittive utilizzate per contrastare l'attività di Stati, individui o organizzazioni che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

Tali misure consistono nel congelare fondi e risorse economiche possedute in Italia da persone o organizzazioni di un paese straniero e nel divieto di metterli a loro disposizione.

Nell'anno 2005, gli Stati sottoposti a sanzioni finanziarie internazionali sono stati: la Repubblica Democratica del Congo, la Costa d'Avorio, l'Iraq, la Liberia, il Myanmar/Birmania, il Sudan, lo Zimbabwe. Sono state inoltre applicate misure restrittive a sostegno dell'attuazione effettiva del mandato del tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (ICTY).

Il congelamento dei fondi e delle risorse economiche è anche uno strumento fondamentale nella lotta al finanziamento del terrorismo

In tale contesto, sono stati sottoposti a misure restrittive di carattere finanziario individui ed entità appartenenti o connessi ad Al Qaeda, ad Osama bin Laden ed ai Talebani dell'Afghanistan (Risoluzione Nazioni Unite 1267/1999 e seguenti; Regolamento (CE) 881/2002 e succ. modificazioni), nonché a terrorismi di altra natura (Risoluzione Nazioni Unite 1373/2001; Regolamento (CE) 2580/2001 e Posizione Comune 931/2001 e succ. modificazioni).

Questo Ministero ha monitorato il rispetto di tali misure restrittive di carattere finanziario, con particolare attenzione al congelamento disposto per contrastare il finanziamento del terrorismo (decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito nella legge n. 431/2001).

All'applicazione delle sanzioni amministrative per la violazione delle citate misure restrittive provvede questo Ministero con la procedura prevista dal titolo II, capi I e II del testo unico delle norme di legge in materia valutaria di cui al D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 e successive modificazioni.

Nell'anno 2005 sono pervenuti n. 2 contesti in materia di violazione delle misure di congelamento per il contrasto finanziario del terrorismo ed il MEF ha provveduto ad

emanare i relativi decreti sanzionatori con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie per complessivi € 300.000,00.

6. ATTIVITÀ IN CAMPO INTERNAZIONALE ED EUROPEO.

Il 15 dicembre 2005 è entrato in vigore il Regolamento CE n. 1889/2005 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa.

L'applicazione decorrerà dal 15 giugno 2007.

L'emanazione del Regolamento ha come esplicita finalità l'integrazione delle disposizioni della recente direttiva 2005/60/CE del Parlamento e del Consiglio del 26 ottobre 2005, che ha sostituito ed abrogato la direttiva 91/308/CE, modificata, a sua volta, dalla direttiva 2001/97/CE. La direttiva 2005/60/CE ha perfezionato il meccanismo comunitario volto a prevenire il riciclaggio di capitali ed il finanziamento del terrorismo, controllando le operazioni effettuate attraverso enti creditizi e finanziari ed attraverso taluni tipi di professioni. Poiché si è prospettato il rischio che tale meccanismo incentivasse l'aumento dei movimenti di denaro contante a fini illeciti, si è voluto creare a livello comunitario con il Regolamento CE n. 1889/2005 un sistema di sorveglianza sul denaro contante che entra nella Comunità o ne esce.

Il Regolamento CE n. 1889/2005 prevede:

- 1) l'obbligo di dichiarazione a carico di ogni persona fisica che entra nella Comunità o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 Euro, intendendosi per denaro contante anche strumenti negoziabili al portatore (ad esempio assegni), compresi strumenti monetari emessi al portatore quali travellers cheque e strumenti incompleti firmati ma privi del nome del beneficiario;
- 2) la specifica indicazione delle informazioni che la dichiarazione deve contenere, di fatto fornendo un modulo alle autorità competenti;
- 3) l'attribuzione alle autorità competenti a ricevere la dichiarazione (Agenzia delle Dogane per l'Italia) di poteri di controllo delle persone fisiche, dei loro bagagli e mezzi di trasporto, nonché di trattenere il denaro contante mediante decisione amministrativa;
- 4) la registrazione ed il trattamento delle informazioni, di fatto la creazione di un archivio, e la messa a disposizione delle informazioni alle autorità indicate nell'art.

22 della direttiva 2005/60/CE (Ufficio Italiano Cambi per l'Italia), concretizzandosi così la finalità del Regolamento;

- 5) lo scambio delle informazioni con le autorità competenti di altri Stati membri e, a particolari condizioni, con la Commissione e con paesi terzi;
- 6) la sanzionabilità delle violazioni all'obbligo di dichiarazione.

Per l'ordinamento italiano le maggiori novità sono:

- 1) la soglia a 10.000 Euro da cui scatta l'obbligo di dichiarazione per i movimenti extra-comunitari di contante. La soglia prevista dalla normativa nazionale è attualmente di 12.500 EURO (art. 3 del D.L. del 28 giugno 1990 n. 167) e resta tale per i movimenti intra-comunitari;
- 2) la specificazione di dati aggiuntivi rispetto a quelli attualmente previsti dal modulo utilizzato in Italia, quali l'indicazione del destinatario del denaro contante, dell'origine e della destinazione del denaro contante, dell'itinerario seguito e del mezzo di trasporto utilizzato;
- 3) la previsione di forme di coordinamento e scambio di informazioni tra le autorità competenti ai sensi del Regolamento n. 1889/2005 e le autorità di cui all'art. 22 della direttiva 2005/60/CE, nonché le autorità competenti di altri Stati membri e di un Paese terzo e/o la Commissione, al fine di integrare l'obbligo di controllare le operazioni effettuate tramite intermediari abilitati, di cui alla direttiva 2005/60/CE, con l'obbligo di monitorare movimenti di denaro contante da e verso la Comunità.

Alla luce delle novità sopra indicate la Direzione ha elaborato e già trasmesso all'Ufficio Legislativo Economia uno schema di delega al Governo da inserire nel DDL recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi comunitari derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità Europea (legge comunitaria 2006), corredato dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica, per adottare uno o più decreti legislativi recanti norme integrative, correttive, modificative ed abrogative del D.P.R. del 31 marzo 1988 n. 148 e successive modificazioni ed integrazioni, del D.L. del 28 giugno 1990 n. 167, convertito con modificazioni nella legge del 4 agosto 1990 n. 227, e successive modificazioni ed integrazioni, del Dlgs. del 30 aprile 1997 n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, del Dlgs. del 6 settembre 1989 n. 322 e successive modificazioni ed integrazioni e di tutte le disposizioni normative relative alla materia valutaria alla luce delle disposizioni normative introdotte dal Regolamento n. 1889/2005.

U/C

UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI

COORDINAMENTO, PIANIFICAZIONE
ORGANIZZAZIONE E CONTROLLI**FAX****Data** 10 aprile 2006**Numero di pagine, inclusa la copertina:** 4**A:** Dr. Gabriele ISOPI
Dipartimento del Tesoro
Dir. V Uff. III**DA:** Dr. Guadagno**Telefono****Fax:** 06.4819.784**Telefono:** 06.4663.5513**Fax:** 06.4663.4990**Cc:****NOTE:** Urgente Per revisione RSVP Vs. commenti

Si anticipa la lettera spedita in pari data concernente la relazione sull'attività svolta in materia valutaria nell'anno 2005 (art. 40 del D.P.R. n. 148/1988).

(Santolo Guadagno)



U/C

UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI


VIA DELLE QUATTRO FONTANE, 123
00184 ROMA
TEL. 06/46631UNITÀ DI COORDINAMENTO, PIANIFICAZIONE,
ORGANIZZAZIONE E CONTROLLIN. 65/75
DA CITARE NELLA RISPOSTAROMA, 10 APR 2006
P.S. N. 2006MINISTERO DELL'ECONOMIA E
DELLE FINANZE
Dipartimento del Tesoro
Direzione V - Ufficio III
Via XX Settembre, 97
00187 ROMA

OGGETTO: relazione sull'attività svolta in materia valutaria nell'anno 2005 (art. 40 del D.P.R. n. 148/1988).

Si trasmette in allegato, ai sensi dell'art. 40 del D.P.R. n. 148/1988, la relazione predisposta da questo Ufficio sull'attività svolta in materia valutaria nell'anno 2005.

Distinti saluti.

PER DELEGAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE


C. PILO BOYL
S. GUADAGNO

All.

Relazione, ai sensi dell'art. 40 del D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148, sulla attività di prevenzione e di accertamento delle infrazioni valutarie svolta dall'Ufficio Italiano dei Cambi

Nell'ambito dell'attività di accertamento delle violazioni in materia di dichiarazioni relative al trasporto transfrontaliero di valori (D.L. n. 167/90 convertito in Legge n. 227/90), l'Ufficio ha effettuato:

- la trattazione di 1.397 contesti, elevati dagli organismi preposti alle funzioni di vigilanza sull'applicazione delle disposizioni in considerazione, Dogane e Guardia di Finanza. L'ammontare delle violazioni contestate, commisurate all'entità dei valori portati a séguito, è stato pari a 996.737.820,24 €;
- la conseguente predisposizione della relazione tecnica per il Ministro, prevista dall'art. 31 D.P.R. n. 148/88. All'esito della valutazione delle relazioni tecniche trasmesse dall'Ufficio, le sanzioni comminate per n. 137 contesti instaurati nell'anno 2005 ammontano a 3.046.454,00 €;
- la definizione in via breve dei contesti (ex art. 30 D.P.R. n. 148/88). L'adozione dei relativi provvedimenti di estinzione degli illeciti da parte dell'Ufficio è stata disposta in 741 casi una volta accertata l'osservanza degli adempimenti oblatori; nel complesso, detti provvedimenti hanno comportato, per l'Erario, un introito di cassa complessivo di 2.097.159,72 €.

Ancora, l'Ufficio, in relazione all'indagine volta a rilevare la consistenza al 31.12.2005 degli investimenti di portafoglio italiani all'estero e degli investimenti diretti italiani all'estero ed esteri in Italia in adempimento di precisi impegni di "reporting" nei confronti del Fondo Monetario Internazionale, promotore dell'indagine, ha poi proceduto alla trattazione di 335 contesti, a carico dei soggetti che non avevano trasmesso le informazioni richieste dall'Ufficio. All'esito della valutazione delle relazioni tecniche, trasmesse al Ministro come previsto dall'art. 31 D.P.R. n. 148/88, le sanzioni sinora comminate per 55 contesti ammontano a € 40.430,00.

L'attività di controllo finalizzata alla verifica dell'osservanza, da parte del sistema degli intermediari abilitati, delle residue norme emanate in materia valutaria e secondo le procedure previste nel D.P.R. n.148 è continuata nel corso dell'anno 2005.

Per quanto concerne la materia statistico-valutaria, durante tale anno, sono stati ispezionati 45 intermediari abilitati: in particolare 35 interventi sono stati effettuati presso enti creditizi, 3 presso imprese assicurative, 3 presso società fiduciarie, 3 presso società di intermediazione mobiliare ed 1 presso una società di gestione del risparmio.

L'analisi della qualità dei flussi informativi trasmessi dai singoli intermediari, attraverso controlli a campione, ha consentito di accertare il sostanziale rispetto degli obblighi di segnalazione delle comunicazioni statistico-valutarie; in un solo caso è stato redatto un processo verbale di accertamento per la violazione del combinato disposto dell'art. 21 del D.P.R. 148/88 e dell'art.7 del D.Lgs. 6.9.1989 n. 322.

Nel corso delle verifiche ispettive effettuate dall'Ufficio è stato verificato, inoltre, il rispetto da parte degli intermediari degli obblighi segnaletici dei movimenti transfrontalieri e dei provvedimenti in materia di embargo.

Sono stati effettuati anche controlli cartolari volti a determinare la consistenza degli investimenti diretti e di portafoglio italiani all'estero ed esteri in Italia, interessando circa 1.400 operatori che non hanno inviato i dati richiesti; in tale ambito si è proceduto alla redazione di n.482 processi verbali di accertamento nei confronti di coloro che sono risultati inadempienti. Tale attività è stata svolta nei confronti di intermediari abilitati e nei confronti di un campione di imprese quotate e non quotate nei mercati regolamentati.

Infine, in un'ottica di prevenire anomalie di segnalazione o trasmissione di dati incoerenti o poco significativi, sono stati effettuati incontri con intermediari di primaria importanza per approfondire congiuntamente aspetti rilevanti sotto il profilo delle segnalazioni statistico-valutarie, utili a migliorare la qualità e la completezza delle segnalazioni nel quadro della raccolta dei dati necessari all'elaborazione delle statistiche sulla bilancia dei pagamenti.

BANCA D'ITALIA

SERVIZIO POLITICA MONETARIA E DEL CAMBIO

SUPPORTO PER LA TRASMISSIONE/RICEZIONE DI FACSIMILE DI DOCUMENTI

| | |
|---------------|--|
| MITTENTE | Divisione Segreteria |
| | Numero di telefax 06/47923267 |
| | NOTE _____ |
| DESTINATARIO: | <u>MINIST. ECONOMIA - AD. TESORO</u> |
| | Numero di telefax <u>06. 48 19 784</u> |
| | All'attenzione di <u>ch. ISOP1</u> |
| DOCUMENTO: | N. pagine <u>1+1</u> n. protocollo _____ del _____ |
| | (eventuale) |
| | Oggetto/descrizione <u>Per. Documento</u> |
| TRASMISSIONE: | Data <u>12/6</u> richiedente <u>GRILLINI</u> firma _____ |
| | Si autorizza: La Direzione _____ |
| | Trasmesso il _____ alle ore _____ n. sessione _____ |
| | L'operatore _____ |
| RICEZIONE | Ricevuto il _____ alle ore _____ n. sessione _____ |
| | L'operatore _____ V. La Direzione _____ |

CONSEGNA: Per ricevuta documento originale con "message confirmation report" Per ricevuta facsimile

BANCA D'ITALIA

AMMINISTRAZIONE CENTRALE

SERVIZIO POLITICA MONETARIA E DEL CAMBIO (822)

DIVISIONE SEGRETERIA (024)

N. 423373 Roma, 13.4.06
(da citare nella risposta)

Codice destinatario

Rifer. a nota n.

del

Fascicolo H1

Sotoclassificazione

Oggetto: Relazione al Parlamento sull'attività svolta in materia di infrazioni valutarie.

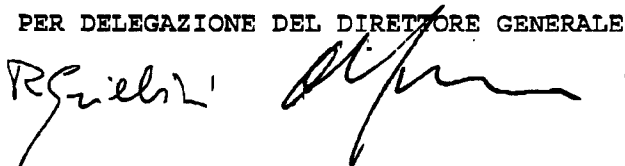
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE
FINANZE
Dipartimento del Tesoro
Direzione V
Via XX Settembre, 97
00187 ROMA

Si fa riferimento alla consueta relazione analitica annuale sull'attività svolta per prevenire ed accertare le infrazioni valutarie, prevista dall'art. 40 D.P.R. del 31.03.1988 n. 148 (Testo unico valutario).

A tal fine, con riferimento agli adempimenti in materia di segnalazioni statistiche ex art. 21 D.P.R. 148/88 nonché ad altri obblighi informativi (monitoraggio fiscale) e ai divieti derivanti da misure di embargo, si comunica che nel corso dell'attività ispettiva svolta nel 2005 sul sistema bancario e finanziario non si sono evidenziate irregolarità della specie.

Si porgono distinti saluti.

PER DELEGAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE





Ministero dell'Economia e delle Finanze
COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III REPARTO OPERAZIONI
Ufficio Tutela dell'Economia

Divisione 22238 Sez.
Prot. N. Allegati

Al

Roma, 02 MAR 2006

Risposta al foglio del
Div. Sez. N.

OGGETTO: Relazione al Parlamento sull'attività svolta in materia valutaria nell'anno 2005 (art. 40 D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148).

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

- Dipartimento del Tesoro

. Direzione V- Valutario Antiriciclaggio ed Antiusura

ROMA

Seguito foglio n. 63850 in data 1 marzo 2005.

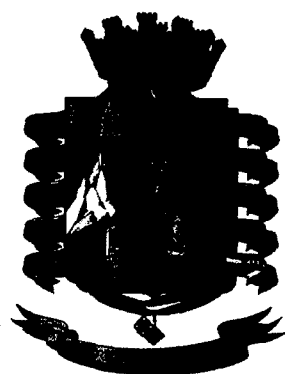
Si invia, in allegato, la relazione analitica sull'attività svolta dalla Guardia di Finanza nell'anno 2005 per prevenire ed accertare le infrazioni valutarie.

| |
|---|
| Ministero dell'Economia e delle Finanze DIPARTIMENTO DEL TESORO DIREZIONE V UFFICIO I |
| - 2 MAR 2006 |
| Prot. n. 23860 |

d'ordine
IL CAPO REPARTO
(Gen. D. Pasquale Debidda)



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



RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2005
PER PREVENIRE ED ACCERTARE LE INFRAZIONI VALUTARIE
(ART. 40 DEL D.P.R. N. 148/1988)



INDICE

- 1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**
- 2. RISULTATI CONSEGUITI**
- 3. ATTIVITA' A TUTELA DELLA DISCIPLINA
DEL "MONITORAGGIO FISCALE"**
- 4. ATTIVITA' DI ANALISI DEL
NUCLEO SPECIALE POLIZIA VALUATARIA**
- 5. TREND DEI FENOMENI ILLECITI ACCERTATI**

ALLEGATO

1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.

- a. L'evolversi della disciplina valutaria italiana ha condotto al raggiungimento della completa liberalizzazione della circolazione dei capitali, attraverso la graduale eliminazione di tutte le restrizioni protezionistiche e la conseguente eliminazione delle barriere preesistenti, difficilmente coniugabili con la realizzazione del mercato comune europeo.

Il principio portante della nuova normativa è rappresentato senz'altro dalla libertà nelle relazioni economiche e finanziarie con l'estero, tanto che la legge n. 599/1986 sovvertendo in modo radicale il principio vigente nel passato, per cui ogni transazione con l'estero era vietata a meno che non fosse esplicitamente consentita previa apposita autorizzazione, ha statuito la regola della libertà delle relazioni economiche e finanziarie, salve alcune deroghe, che eccezionalmente potranno essere adottate con appositi decreti ministeriali, per mezzo dei quali monitorare le transazioni da e verso l'estero, onde prevenire taluni fenomeni strettamente connessi alla evasione fiscale.

In virtù di tale principio, veniva inizialmente emanato il D.P.R. 29 settembre 1987, nr. 454, poi sostituito dal D.P.R. 31 marzo 1988, nr. 148, c.d. Testo Unico Valutario (tuttora in vigore).

Rimanevano il monopolio dei cambi e delle valute, il divieto di esportazione di valuta e di costituzione di capitali all'estero, nonché erano ancora previste sanzioni penali di analogo tenore a quelle introdotte con la citata legge nr. 159/1976. Tuttavia, le fattispecie penali valutarie venivano definitivamente depenalizzate dalla legge ottobre 1988, nr. 455.

Inoltre, sempre nel corso del 1988 veniva emanata la Direttiva Comunitaria nr. 88/361/CEE, con la quale era imposto ai paesi membri di "...sopprimere le restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra le persone residenti negli Stati membri...".

Sulla base di ciò con Decreto Interministeriale 27 aprile 1990, entrato in vigore il 14 maggio 1990, si recepiscono i principi comunitari, sancendo di fatto la fine del monopolio dei cambi ed autorizzando, in via generale, residenti e non alla maggior parte dei comportamenti in precedenza vietati dal D.P.R. nr. 148/1988.

Un correttivo a siffatto provvedimento, volto principalmente a prevenire la sottrazione di enormi imponibili alla possibilità di controllo del fisco - non sottovalutando, peraltro, la necessità di prevenzione di eventuali fenomeni di riciclaggio - veniva apportato con l'emanazione del D.L. 27 aprile 1990, nr. 91, poi reiterato nel D.L. 28 giugno 1990, nr. 167, coordinato con la legge di conversione 4 agosto 1990, nr. 227, avente ad oggetto "*Rilevazione ai fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori*".

Tale provvedimento, comunemente conosciuto come “*Monitoraggio fiscale*”, e tuttora in vigore, seppure con modificazioni, è stato motivato, appunto, con la necessità dell’Erario di monitorare i trasferimenti di valuta da e per l’estero per motivi fiscali.

La tutela, che si sostanzia in una serie di obblighi ed adempimenti diversi a seconda delle modalità con le quali le operazioni vengono effettuate, nell’originale formulazione del decreto era assicurata mediante tre strumenti:

- a. la disciplina delle “evidenze bancarie”;
- b. l’obbligo di esposizione in dichiarazione degli investimenti all’estero e delle attività estere di natura finanziaria;
- c. i vincoli ai trasferimenti al seguito di denaro, titoli e valori mobiliari e connesso sistema di avvisi in dogana.

In buona sostanza, il sistema così congegnato prevedeva la canalizzazione attraverso gli intermediari abilitati dei trasferimenti transfrontalieri, nonché il contestuale divieto di esportazione o importazione al seguito di denaro da parte dei residenti per importi eccedenti i 20 milioni di lire.

Tuttavia, poiché il tenore di tale norma, a livello comunitario, era ritenuto contrastante con il principio della libera circolazione dei capitali previsto dal Trattato di Roma, con apposita delega legislativa prevista nell’ambito della legge 6 febbraio 1996, nr. 52, veniva prevista la revisione della disciplina in questione.

Quindi, con l’entrata in vigore del D.Lgs. 30 aprile 1997, nr. 125, che ha apportato modifiche alla legge nr. 227/1990, si perveniva alla sostituzione del regime della canalizzazione dei movimenti valutari superiori a lire 20 milioni con il sistema della dichiarazione dei trasferimenti al seguito, aderendo, in tal modo, al principio dell’assoluta libertà di trasferimenti transfrontalieri di denaro, titoli ed altri valori senza limiti di importo.

Le novità introdotte dal citato D.Lgs. nr. 125/1997 si sostanziano:

- nella completa liberalizzazione di tutti i trasferimenti di denaro o titoli al seguito;
- nella previsione di una preventiva dichiarazione per l’U.I.C., per i trasferimenti eccedenti i 20 milioni di lire;
- in una modifica del regime sanzionatorio oltre alla previsione di specifiche norme in tema di sequestro.

Viepiù, il D.L. 25 settembre 2001, nr. 350, convertito con la legge 23 novembre 2001, quale contraltare all’introdotta disciplina in tema di “emersione” (rimpatrio o regolarizzazione) di attività detenute all’estero, all’art. 19 ha apportato alcune modifiche alla disciplina sanzionatoria relativa

al “*Monitoraggio fiscale*”, volte a rendere più incisivo ed efficace il contrasto all’exportazione di capitali.

Infatti, per effetto della citata legge di conversione, l’art. 5 del D.L. nr. 167/90 prevede, ora, una sanzione amministrativa pecuniaria che va dal 5 al 25% dell’ammontare degli importi non dichiarati riguardanti:

- i trasferimenti di denaro o titoli effettuati senza il tramite di intermediari residenti (Sez. I del quadro RW del Modello Unico);
- le consistenze degli investimenti all’estero e delle attività estere di natura finanziaria detenute all’estero (Sez. II del quadro RW del Modello Unico);
- i trasferimenti degli investimenti all’estero e delle attività estere di natura finanziaria detenute all’estero (Sez. III del quadro RW del Modello Unico).

In data 17 ottobre 2002, con Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze – emanato ai sensi dell’art. 5 del D.Lgs. 30 aprile 1997, nr. 125, il limite di lire 20 milioni indicato dalla legge 4 agosto 1990, nr. 227 è stato rideterminato in € 12.500.

Nella specifica materia, infine, è intervenuto il Regolamento (CE) nr. 1889/2005 del 26 ottobre 2005 con la precipua finalità di armonizzare gli elementi fondamentali delle legislazioni dei vari Stati membri per garantire un livello equivalente di sorveglianza sui movimenti di denaro contante attraverso le frontiere della Comunità, senza pregiudizio delle misure nazionali volte a controllare i flussi di capitali all’interno dell’U.E..

A tal riguardo, a decorrere dal 15 giugno 2007, ogni persona fisica, in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, che trasporti denaro contante o strumenti negoziabili al portatore di importo pari o superiore a € 10.000, sarà tenuto ad effettuare apposita dichiarazione, la cui inadempienza sarà punita con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive stabilite dai singoli Stati.

Si tratta di una importante novità visto che a livello comunitario l’obbligo di dichiarazione è ritenuto uno strumento importante per difendere la sicurezza e gli interessi finanziari degli Stati membri e della Comunità dalla minaccia del riciclaggio del denaro sporco.

Ciò comporterà, pertanto, un prossimo intervento normativo interno volto a rendere compatibili le disposizioni della legge nr. 227/90 con quelle oggetto del recente provvedimento del Legislatore comunitario.

- b. In tale contesto legislativo si inserisce l’art. 40 del D.P.R. 31 marzo 1988, nr. 148, il quale prevede che:

“Il Comando Generale della Guardia di Finanza, l’Ufficio italiano dei cambi e la Banca d’Italia sono tenuti a predisporre annualmente relazioni analitiche sull’attività da loro svolta per prevenire ed accertare le infrazioni valutarie.”

Le relazioni devono essere trasmesse al Ministero del Tesoro entro il 1° marzo dell'anno successivo; il Ministro del Tesoro sentito il Ministero del commercio con l'estero, trasmette le relazioni stesse, con le sue osservazioni al Parlamento nei trenta giorni successivi”.

La modifica del quadro dispositivo valutario sopra delineata e l'utilizzazione del sistema normativo e procedurale di cui al menzionato D.P.R. nr. 148/88, in relazione ad infrazioni diverse da quelle valutarie in senso stretto, hanno determinato che la relazione ai sensi del menzionato art. 40 si riferisca a fattispecie illecite che, pur non rientrando nella previsione della medesima norma, sono comunque perseguite con gli strumenti previsti per la materia valutaria.

Attualmente tali fattispecie illecite comprendono:

- (1) le violazioni delle norme disciplinanti, sotto il profilo del monitoraggio fiscale, la circolazione transfrontaliera dei capitali;
- (2) la violazione degli embarghi nei confronti di Stati sottoposti a sanzioni economiche;
- (3) le violazioni relative alla mancata comunicazione valutaria statistica;
- (4) le violazioni relative alle particolari misure previste per il contrasto del terrorismo sul piano finanziario;
- (5) le violazioni relative alla disciplina del mercato dell'oro.

2. RISULTATI CONSEGUITI.

I Reparti della Guardia di Finanza conseguono normalmente risultati nel comparto in argomento mediante un'azione di servizio che si sostanzia attraverso:

- la sistematica attività di controllo presso i valichi di frontiera, che, talvolta, sfocia in vere e proprie investigazioni fondate, principalmente, su sequestri di valuta, titoli di credito e documentazione valutaria, operati in ambito doganale;
- gli *input* investigativi derivanti dallo sviluppo segnalazioni di operazioni sospette ex art. 3 della citata legge nr. 197/1991, dai controlli ispettivi antiriciclaggio ex art. 5 - comma 10 della stessa legge e da indagini di polizia giudiziaria;
- l'approfondimento dell'attività di intelligence eseguita da altri Reparti o Enti esterni al Corpo, riguardanti, in particolare, sequestri di valuta, titoli di credito e documentazione bancaria operati principalmente alle frontiere.

In ordine all'attività di servizio in parola svolta, si evidenzia che nel corso del 2005¹ state riscontrate complessivamente **1570 violazioni** che hanno consentito di verbalizzare **1782 soggetti** e di sequestrare titoli e valuta nazionale ed estera per un valore complessivo pari a circa **957.096.292**²

Si segnalano, inoltre, i seguenti dati:

a. Metodologia dei controlli.

Le violazioni accertate hanno avuto origine da:

- controlli di vigilanza presso i valichi di frontiera, sulla base dei poteri conferiti dal T.U. delle leggi doganali;
- accertamenti svolti all'interno del territorio tesi al riscontro dell'origine e della causa delle movimentazioni;
- lo sviluppo di segnalazioni per operazioni sospette;
- indagini di p.g. delegate dall'Autorità Giudiziaria nell'ambito di procedimenti penali;
- controlli di natura fiscale;
- controlli approfonditi nello specifico settore valutario, autonomamente svolti nel corso delle ordinarie attività istituzionali;
- l'esecuzione di attività ispettive antiriciclaggio delegate dal Nucleo Speciale polizia valutaria nell'ambito del lavoro a progetto "*Tricky Transfer*".

In tale contesto:

- la metodologia di ricerca dei soggetti operanti abusivamente nel settore del trasferimento del denaro si è sostanziata nella verifica della documentazione autorizzativa prevista dalla legge;
- l'attività operativa volta a verificare l'osservanza della disciplina antiriciclaggio nonché ad accertare l'eventuale utilizzo del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo, si è svolta attraverso l'analisi delle operazioni di trasferimento fondi "*in uscita*" e "*in entrata*" con riguardo ai criteri:
 - della ricorrenza dei mittenti;
 - dei paesi di origine degli stessi;

¹ I dati si riferiscono a tutte le tipologie di violazioni riguardanti il settore valutario (esportazione clandestina, costituzione disponibilità e/o attività e altre violazioni).

² Il dato risulta nettamente superiore a quello relativo al 2004 (€ 14.037.781,00) in quanto comprensivo di sequestri di titoli esteri pari a € 948.305.405,00.

- dei paesi di destinazione dei fondi trasferiti;
- di eventuali altre operazioni ritenute anomale o sospette.

b. Sistemi di frode.

(1) Tra l'altro sulla base dell'attività operativa eseguita dai reparti del Corpo si segnala quanto segue:

- nel corso di una verifica fiscale condotta nei confronti di un'impresa operante nel settore del commercio di autoveicoli sono stati segnalati 9 soggetti responsabili per violazione dell'art. 3 del D.L. 167/1990, per avere trasferito all'estero provviste finanziarie per oltre 700 milioni di euro.

In particolare, nel corso del servizio è emerso che l'azienda verificata, operando anche come soggetto interposto importava veicoli da paesi dell'Unione europea.

Al ritiro delle autovetture acquistate presso i paesi di origine provvedeva personalmente il titolare della società il quale portava al seguito il denaro necessario senza adempiere agli obblighi previsti dal citato art. 3;

- nell'ambito di un'articolata operazione di polizia giudiziaria sono stati acquisite elementi di prova in ordine all'esistenza di un vero e proprio circuito finanziario parallelo, esteso su scala internazionale.

L'attività criminale era organizzata da un sodalizio, composto da soggetti di origine nigeriana, residenti in Italia, Germania, Belgio, Francia ed in Nigeria. La raccolta di denaro avveniva attraverso una rete di esercizi commerciali (*phone center, money transfer, african shop etc.*), ubicati in diverse regioni italiane, nell'ambito di comunità nigeriane.

Il capitale reperito veniva trasferito nei principali capoluoghi del citato Stato africano;

- nel corso di un'indagine di polizia giudiziaria sono state eseguite 9 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di soggetti di origine russa, residenti all'estero, responsabili di avere immesso nel circuito finanziario internazionale denaro per \$ 62.520.000, frutto di tangenti riconducibili a gare di appalto per la ristrutturazione di edifici del Cremlino e della Corte dei Conti Russa;
- nel corso delle attività poste in essere presso gli aeroporti è emerso che il principale artificio utilizzato per importare ed esportare illecitamente valuta è costituito dall'occultamento del denaro sulla persona o nel bagaglio a seguito.

Sono stati, altresì, riscontrati, altri metodi di occultamento quali:

- doppifondi ricavati all'interno di libri e calzature;
- pannolini contenenti valuta, successivamente confezionati e sigillati in pacchi;
- scatole per alimenti sigillate e all'uopo confezionate.

(2) Si segnala, infine, che il recente ingresso della Slovenia nella Comunità Europea ha eliminato gli obblighi che sussistono per i trasferimenti al seguito di denaro, titoli e valuta per i passaggi extracomunitari tra l'Italia ed il citato Stato, limitando, quindi, i casi di violazione alla normativa valutaria. Tuttavia, la relativa vicinanza al confine italiano di paesi extracomunitari non esclude i tentativi di trasferimento di denaro, titoli e valuta senza il rispetto degli obblighi imposti da tale normativa.

Dall'approfondimento di alcune segnalazioni per operazioni sospette ex art. 3 della legge 197/1991 è stato possibile rilevare l'accensione, da parte di cittadini stranieri e di cittadini italiani con interessi economici oltre confine, di conti correnti presso istituti di credito triestini.

Non è da escludere che in futuro possano presentarsi casi di titolari di conti correnti che versano in contanti somme di denaro portate in Italia in violazione alla normativa valutaria.

3. ATTIVITA' A TUTELA DELLA DISCIPLINA DEL "MONITORAGGIO FISCALE".

Per l'anno 2005 l'attività di contrasto in tema di illeciti valutari svolta, tra l'altro, dal Nucleo Speciale polizia valutaria si è sostanziata nell'esecuzione di servizi aventi ad oggetto - tra l'altro - il corretto assolvimento degli obblighi attinenti:

- (1) l'indicazione degli investimenti detenuti all'estero nella dichiarazione dei redditi;
- (2) il trasferimento di denaro contante al seguito per un importo superiore a € 12.500.

In merito al primo aspetto, l'attività posta in essere dal Reparto Speciale ha permesso di constatare nr. **13** violazioni, con nr. **7** soggetti verbalizzati, per un importo non evidenziato nelle dichiarazioni dei redditi pari a complessivi € **19.198.353,34**.

Per ciò che concerne il secondo aspetto, invece, l'attività posta in essere ha permesso di accertare nr. **7** violazioni, con nr. **7** soggetti verbalizzati, per un importo non dichiarato pari a complessivi € **1.026.481,66**.

A tal riguardo si rileva che, attesa la peculiarità della normativa in materia, a differenza di ciò che avviene normalmente per altri Reparti del Corpo (ad esempio quelli di confine), l'attività sviluppata dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria è frutto della elaborazione degli elementi documentali acquisiti nell'ambito delle attività istituzionalmente demandatagli (in gran parte approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette).

4. ATTIVITA' DI ANALISI DEL NUCLEO SPECIALE POLIZIA VALUTARIA.

Oltre all'attività prettamente investigativa sub. 3., con specifico riferimento al settore della circolazione transfrontaliera di capitali non appare trascurabile il ruolo svolto dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria nell'ambito dell'analisi descrittiva della collegata fenomenologia delle rimesse dei migranti e delle connesse modalità di trasferimento del denaro da una sponda all'altra della migrazione, unitamente al monitoraggio dei risultati di servizio dei Reparti del Corpo, specie quelli operanti ai valichi di frontiera.

- (1) Sotto il primo profilo, infatti, 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 cd. canali informali e che finiscono, inevitabilmente, per sfuggire ad ogni forma di controllo e monitoraggio.

In altri termini, l'offerta dei servizi finanziari utilizzati dai migranti per le rimesse può essere divisa 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*.

In particolare, i sistemi di finanza informale (*underground banking*) sono contraddistinti da elementi di informalità e fiducia su base etnica, che non richiedono un sistema di leggi formali o i riscontri documentali caratteristici dei sistemi formali bancari e non.

Un soggetto che lascia la sua comunità per tempi più o meno lunghi, per trasferirsi in paesi in cui le leggi e le consuetudini sono spesso assai distanti da quelle del Paese di origine e comunque meno noti, tenderà ad apprezzare i servizi caratterizzati da informalità e basati su un patrimonio di fiducia che condivide e riconosce. Per questo la finanza informale è caratterizzata da grande semplicità e rapidità nelle procedure, flessibilità operativa e capacità di adeguamento alle esigenze dei migranti.

Il successo di questa modalità di trasferimento di fondi è dovuto, inoltre, all'efficienza in termini di costi e di tempo (24/48 ore, contro la settimana mediamente impiegata dal sistema bancario), alla estrema accessibilità al

servizio non solo da parte dell'immigrato ma, principalmente, del ricevente nonché alla possibilità di eludere qualunque tipo di controllo.

Il sistema, pur non essendo necessariamente preordinato a scopi illeciti o criminali, fondandosi su una generica esigenza di occultamento, che riduce o annulla la possibilità di identificare sia l'origine che la destinazione dei flussi finanziari, si presta a essere utilizzato come un efficace meccanismo per il riciclaggio o il finanziamento di attività illecite.

In particolare, l'attività finanziaria sopra descritta può essere funzionale a occultare la natura illegale di un determinato flusso di capitali (*money laundering*: riciclaggio di capitali illeciti) o a indirizzare flussi di denaro verso attività illecite (*money dirtying*: finanziamento di attività criminose o terroristiche). Con l'espressione "sistemi informali di trasferimento", quindi, si comprendono tipologie di trasferimento eterogenee, che tuttavia hanno degli elementi in comune.

Si tratta, sostanzialmente, di sistemi preordinati alla ricezione di denaro e di altri valori attraverso il trasferimento da un ordinante ad un beneficiario che risiede in una diversa zona geografica³. Il trasferimento è realizzato al di fuori del sistema bancario tradizionale, facendo ricorso ad istituti finanziari non bancari ovvero ad attività commerciali, che svolgono prevalentemente una funzione non finanziaria.

Tali sistemi, soprattutto dopo i fatti di terrorismo del 2001, sono stati oggetto di particolare attenzione da parte della comunità internazionale, ed in particolare del GAFI⁴, il quale, proprio con riferimento ai sistemi

³ Tali sistemi informali, in particolare il circuito *hawala*, hanno un profondo radicamento nelle tradizioni di molti popoli e sono tendenzialmente preordinati alla necessità di facilitare le attività commerciali in zone nelle quali l'offerta di servizi bancari è assente o comunque fortemente carente. L'*hawala* sostanzialmente prevede la partecipazione di quattro attori: l'ordinante, il beneficiario e due operatori che vengono chiamati nella lingua del sistema *hawaladar*.

Il meccanismo di funzionamento è il seguente:

- l'ordinante del Paese A consegna il denaro all'*hawaladar*, ossia all'intermediario che risiede nello stesso Paese A, ricevendo da quest'ultimo un codice di autenticazione che provvede poi a comunicare, anche telefonicamente, al beneficiario del Paese di destinazione;
- il beneficiario con il codice ricevuto si presenta all'altro *hawaladar*, ossia all'altro intermediario residente nel Paese di destinazione, il quale, avendo nel frattempo parlato con il suo collega dell'altro Paese, consegna la valuta (al netto della commissione) al beneficiario.

Questi trasferimenti informali risultano palesemente vantaggiosi per chi li compie, non solo in ragione delle maggiori difficoltà di controllo nel caso il beneficiario cerchi di nascondere il trasferimento stesso (perché ad esempio teso a riciclare denaro sporco frutto di attività illecite, o perché diretto al finanziamento di associazioni di natura terroristica), ma anche per la velocità di questo strumento.

Ovviamente, chi coltiva finalità di natura illecita avrà una maggiore propensione ad utilizzare un sistema che opera normalmente con molta efficacia, rapidamente, e soprattutto senza lasciare tracce.

⁴ Noto come F.A.T.F. – G.A.F.I. (acronimi di derivazione, rispettivamente, inglese di *Financial Action Task Force on money laundering* e francese di *Groupe d'Action Financière sur le blanchiment de capitaux*). E' un organismo costituito nel luglio del 1989 dai Capi di Stato e di Governo dei sette Paesi più industrializzati per rispondere ai timori originati dalla rapidità con la quale si sviluppavano il traffico di droga e il conseguente riciclaggio di capitali. Ha carattere intergovernativo e fissa *standard*, nonché sviluppa e promuove azioni per contrastare il riciclaggio di

alternativi di trasferimento, nell'ambito delle sesta delle nove raccomandazioni speciali in tema di contrasto al finanziamento al terrorismo, ha indicato tre elementi fondamentali che dovrebbero essere regolamentati dai paesi membri del menzionato organismo. Nello specifico, ciascun ordinamento nazionale dovrebbe prevedere:

- misure di licenza o autorizzazione per l'esercizio dell'attività di trasferimento di fondi;
- che le attività di trasferimento siano svolte nell'osservanza delle raccomandazioni generali del GAFI ovvero in modo tale da consentire l'individuazione dei nomi e la traccia dell'operazione dall'inizio alla fine;
- sanzioni in caso di violazione delle citate norme.

Inoltre, a completamento, la nona raccomandazione speciale esorta i governi ad attuare provvedimenti per l'individuazione dei movimenti materiali di denaro contante, compreso un sistema di dichiarazione o altro obbligo di divulgazione.

- (2) Sotto il secondo profilo, elementi di interesse continuano a rilevarsi con riferimento all'operatività dei soggetti di etnia cinese.⁵

Questi ultimi risultano, infatti, tra gli stranieri, i maggiori esportatori/importatori di valuta e/o titoli, in spregio alla corrente normativa in materia di obbligo di dichiarazione di capitali al seguito⁶.

Tale circostanza, anche per il trascorso anno 2005⁷, emerge dai dati afferenti il totale delle violazioni riscontrate dai Reparti del Corpo nello specifico ambito, che vede i cinesi (nr. 134 violazioni), dopo gli italiani (nr. 639 violazioni), quale componente etnica, tra le 55 straniere coinvolte, che presenta il maggior numero di casi di violazione alla normativa in oggetto.

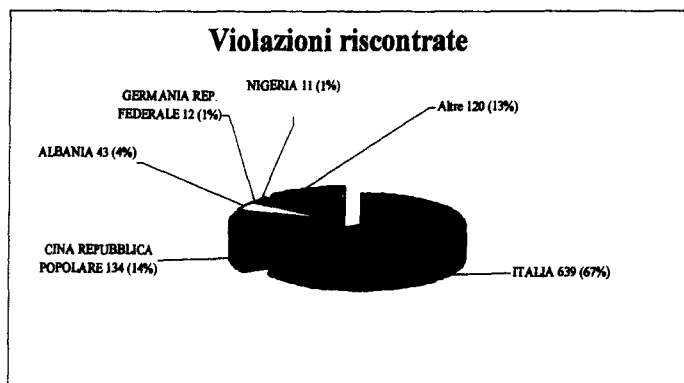
fondi neri ed il finanziamento del terrorismo. Allo stato conta 33 membri, con il recente ingresso della Federazione Russa e del Sud Africa, e 20 osservatori (tra cui 5 enti regionali e 15 altre organizzazioni internazionali).

⁵ Già dall'analisi dei dati delle rimesse dall'Italia verso l'estero – negli ultimi dieci anni – transitata attraverso i canali ufficiali, significativo appare il *trend* della Cina che dai 4.3 milioni di euro del 1995 è passata ai 170 milioni di euro del 2004, aumentando di 40 volte, ovvero 4 volte la crescita media (fonte: Dossier statistico immigrazione Caritas/Migrantes – Elaborazioni su dati Ufficio Italiano Cambi, www.caritasroma.it).

⁶ Quasi integralmente oggetto di verbalizzazione in contesti di transito aeroportuale.

⁷ Il dato si riferisce al solo settore di servizio VALAV (VALUTA ALTRE VIOLAZIONI), a questo va aggiunto, per completezza il dato relativo ai settori di servizio ESVAL (VALUTA ESPORTAZIONE CLANDESTINA) e VALTC (VALUTA COSTITUZIONE DISPONIBILITA' E/O ATTIVITA').

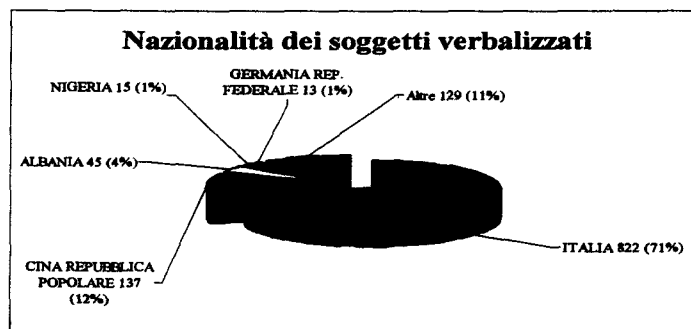
Più in particolare:



Al riguardo, sembra verosimile ritenere che gli individui di tale etnia, notoriamente poco inclini per retaggio ad utilizzare i canali finanziari ufficiali ed ancor meno quelli di stampo occidentale, proseguano nell'effettuare - in via preferenziale - i trasferimenti di liquidità in modo non ufficiale, servendosi di corrieri *ad hoc* anche in aggiunta al ricorso ai cosiddetti "circuiti finanziari informali", al fine di:

- (1) reinvestire i proventi del commercio legale e/o illegale compiuto dagli stessi sul suolo europeo, anche attraverso la diretta compravendita nelle regioni del *Far East* di merci da destinare al mercato dell'Unione;
- (2) fornire i mezzi di sussidio ai parenti rimasti nel Paese di origine;
- (3) avere la possibilità, soprattutto nel caso in cui le disponibilità siano il frutto di azioni compiute dalla criminalità cinese, di costituire illecite risorse finanziarie in altri Stati.

Nel grafico che segue, si riporta, distinto per nazionalità, il numero di soggetti a cui sono state contestate violazioni al disposto normativo in questione⁸.



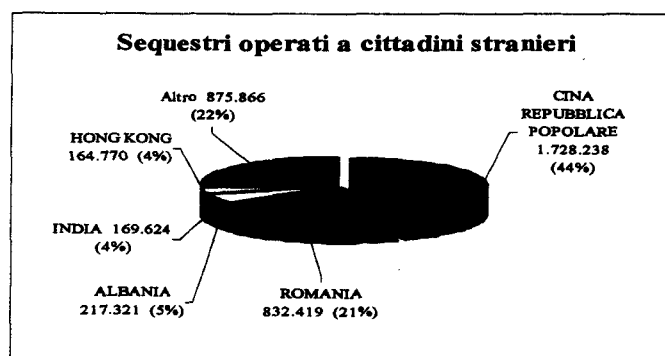
⁸ Il dato si riferisce al solo settore di servizio VALAV (VALUTA ALTRE VIOLAZIONI), a questo va aggiunto, per completezza il dato relativo ai settori di servizio ESVAL (VALUTA ESPORTAZIONE CLANDESTINA) e VALTC (VALUTA COSTITUZIONE DISPONIBILITA' E/O ATTIVITA').

Si riporta, di seguito, una tabella riepilogativa delle somme oggetto di sequestro operate nel corso del 2005, ripartita per nazionalità⁹:

| SOMME SEQUESTRATE AMBITO SETTORE CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DI CAPITALI (D.Lgs 125/1997) | | | | | |
|--|------------------|--------------------|------------------|------------------|--------------------|
| <i>(Gli importi si intendono in euro)</i> | | | | | |
| NAZIONALITÀ | SOMME DI DENARO | TITOLI ESTERI | TITOLI NAZIONALI | VALUTA STRANIERA | TOTALE COMPLESSIVO |
| ITALIA | 1.970.265 | 793.979.836 | 570.937 | 40.563 | 796.561.601 |
| CINA REP.POP. | 1.721.238 | | 7.000 | | 1.728.238 |
| ROMANIA | 45.920 | 786.499 | | | 832.419 |
| ALBANIA | 217.321 | | | | 217.321 |
| INDIA | 169.624 | | | | 169.624 |
| HONG KONG | 164.770 | | | | 164.770 |
| Altro | 673.148 | 84.622 | 34.400 | 83.696 | 875.866 |
| Totale | 4.962.286 | 794.850.957 | 612.337 | 124.259 | 800.549.839 |

Dal prospetto che precede, tralasciando i sequestri operati nei confronti di cittadini italiani, è interessante notare come, nel totale dei sequestri operati nei confronti dei soggetti esteri, spiccano quelli eseguiti nei confronti di quelli di nazionalità cinese con rapporto in percentuale pari al 44% (€ 1.728.238) del totale dei sequestri effettuati¹⁰.

In particolare:



⁹ Il dato si riferisce al solo settore di servizio VALAV (VALUTA ALTRE VIOLAZIONI), a questo va aggiunto, per completezza il dato relativo ai settori di servizio ESVAL (VALUTA ESPORTAZIONE CLANDESTINA) e VALTC (VALUTA COSTITUZIONE DISPONIBILITA' E/O ATTIVITA').

¹⁰ Pari al 40% degli importi eccedenti i 12.500 €.

5. TREND DEI FENOMENI ILLECITI ACCERTATI

L'analisi dei risultati conseguiti nel corso del 2005 evidenzia un *trend* in crescita rispetto al 2004.

In particolare, sotto un profilo quantitativo, a fronte di un lieve incremento delle violazioni constatate e dei soggetti verbalizzati, si rileva un considerevole aumento dei sequestri effettuati (circa 957 milioni di euro nel 2005 contro circa 14 milioni di euro nell'anno precedente).

Allegato 1

SCHEMA ILLUSTRATIVA***Ruolo del Nucleo Speciale Polizia Valutaria.***

Il Nucleo Valutario, come esplicita la sua stessa denominazione, è stato costituito con una vocazione del tutto peculiare e specialistica rivolta a contrastare, quale articolazione altamente operativa e dotata dell'insieme dei più ampi poteri conferiti dall'ordinamento, le violazioni valutarie.

I compiti affidati in materia al Reparto con l'atto dispositivo del Comandante Generale nr. 12694/R/319 del 15 maggio 1976, concernono infatti:

- l'esecuzione d'iniziativa di indagini ed accertamenti per la prevenzione, la ricerca e la repressione delle violazioni valutarie;
- l'esecuzione di indagini ed accertamenti richiesti dagli organi centrali valutari e dal Comando Generale.

Le ulteriori proiezioni operative del Nucleo sono rivolte:

- **al contrasto al fenomeno del riciclaggio di denaro "sporco" acquisendo e sviluppando ogni utile notizia nello specifico comparto.**

In tale contesto, anche in considerazione delle prerogative direttamente attribuite al Nucleo Valutario dalla legge 5 luglio 1991, n. 197 e successive modificazioni, il Reparto ha il compito di:

- . indirizzare e coordinare, in ambito nazionale, l'attività di controllo nei confronti degli intermediari finanziari;
- . approfondire investigativamente le segnalazioni di operazioni sospette di cui alla legge n. 197/91;
- . rappresentare punto di riferimento per la raccolta dei dati e delle notizie riguardanti l'attività svolta dal Corpo nello specifico settore e provvedere all'analisi delle risultanze emerse dall'azione di servizio svolta e all'individuazione dei trend dei fenomeni;
- . costituire organismo di contatto per lo scambio di informazioni di natura operativa con la Banca d'Italia e l'U.I.C.;

- al contrasto al fenomeno dell'abusivismo finanziario ed all'usura.

In tal senso il Reparto è chiamato a svolgere un'efficace azione repressiva che trae origine dal ruolo normativamente attribuitogli dalla richiamata legge n. 197/91, la quale prevede che il Nucleo:

- . rivesta il ruolo di autorità di vigilanza su soggetti non sottoposti al controllo di altri organismi;
- . effettui controlli ed ispezioni finalizzati all'accertamento del rispetto degli adempimenti previsti dalla citata legge n. 197/91 e dal d.lgs. n. 385/93 nei confronti degli intermediari finanziari;
- . deleghi ai Nuclei Regionali e Provinciali per l'effettuazione di controlli ed ispezioni finalizzati all'accertamento del rispetto degli adempimenti previsti dalla legge n. 197/91 e dal d.lgs. n. 385/93;

- all'esecuzione di attività di polizia giudiziaria delegata inerente casi di riciclaggio rilevanti;

Con riferimento a tale attività, il nuovo assetto ordinativo del Reparto è orientato al potenziamento dell'attività antiriciclaggio attraverso la costituzione di unità specializzate in attività di polizia giudiziaria in grado di rappresentare sicuro punto di riferimento per le Procure della Repubblica che effettuano indagini su casi di riciclaggio particolarmente significativi.

- alla collaborazione con la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) per la tutela del mercato mobiliare.

L'attività nel settore in argomento, che costituisce un'ulteriore testimonianza dell'estrema duttilità che caratterizza il Corpo, capace di adeguarsi con tempestività alle nuove istanze di garanzia dei cittadini, si concretizza nella collaborazione con la CONSOB e nel riscontro alle deleghe dell'Autorità Giudiziaria concernente aspetti connessi a strumenti finanziari e soggetti operanti sul mercato mobiliare.

- alla collaborazione con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di interesse collettivo (ISVAP) per la tutela del mercato assicurativo.

Tale cooperazione è diretta a contrastare i diffusi fenomeni di abusivo esercizio di attività assicurativa da parte di soggetti od imprese non autorizzati a svolgere attività di procacciamento, mediazione, assunzione e distribuzione di coperture assicurative, nonché a reprimere connesse forme di illegalità quali il riciclaggio di proventi illeciti e l'abusivismo finanziario.

A far data dall'8 marzo 2001, è operativo in tal senso uno specifico protocollo d'intesa.

E' da sottolineare, infine, come l'attività istituzionale svolta dal Nucleo Valutario, per effetto delle disposizioni normative emanate all'indomani dei tragici fatti dell'11 settembre 2001, oltre che al contrasto all'usura ed al riciclaggio, risulta attualmente improntata anche al contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale.

In tal ultimo senso, tra i cennati interventi legislativi assumono precipuo rilievo:

- **il decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369 (convertito, con modificazioni, nella legge 14 dicembre 2001, n. 431), concernente misure urgenti per il contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale, che ha previsto l'istituzione, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF);**
- **il decreto legge 18 ottobre 2001, n. 374 (convertito nella legge 15 dicembre 2001, nr.438), concernente "disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale", che, in linea generale, ha offerto alle forze di polizia nuovi ed efficaci strumenti di contrasto, estendendo alla disciplina antiterrorismo i principi cardine della normativa antimafia.**

Per adempiere alle nuove incombenze, l'Istituzione ha ulteriormente adeguato il proprio dispositivo di contrasto, istituendo in seno al Reparto, nel mese di dicembre 2001, un Gruppo "Investigativo Antiriciclaggio Internazionale", cui sono stati affidati compiti di contrasto al riciclaggio internazionale perpetrato anche ai fini del finanziamento del terrorismo.