

Commissioni riunite

1^a (Affari costituzionali) e 2^a (Giustizia) del Senato della Repubblica

**Problematiche connesse al riciclaggio
nell'ambito dell'esame dei disegni di legge n. 733
e collegati in materia di sicurezza pubblica**

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Mario Draghi

Senato della Repubblica

15 luglio 2008

Premessa

Ringrazio le Commissioni per l'invito che sono stato ben lieto di accogliere.

Questa audizione mi offre anzitutto la possibilità di soffermarmi sul fenomeno del “*money transfer*”, oggetto di un'apposita disposizione contenuta in uno dei disegni di legge all'esame (AS/733, art. 17).

L'occasione è poi propizia per prospettare, in questa sede particolarmente appropriata e qualificata, la necessità di un intervento legislativo organico, più volte sollecitato dalla Banca d'Italia anche nel corso della precedente legislatura (AC/3015), per portare ordine e sicurezza in un settore molto delicato: quello dell'attività svolta dagli intermediari finanziari non bancari e dalla moltitudine incontrollabile dei mediatori creditizi e degli agenti in attività finanziaria.

Dalle norme che i disegni di legge AS/733 e AS/583 dedicano all'istituto della confisca e al reato di riciclaggio trarrei, poi, lo spunto per confermare alcune convinzioni espresse nel corso della testimonianza resa nel giugno dello scorso anno presso la “Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare”.

Vorrei infine riferire brevemente in merito alla costituzione presso la Banca d'Italia e alla fase di avvio della Unità di informazione finanziaria (UIF), alla quale la disciplina antiriciclaggio vigente (decreto legislativo 231 del 2007) ha affidato, unitamente alla Vigilanza della Banca d'Italia, importanti compiti di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

1. *Money transfer*

1.1. L'attività di money transfer

L'attività di *money transfer* consiste nel trasferimento di denaro attuato tramite operazioni di compensazione effettuate all'interno di una vasta rete di operatori finanziari tra loro collegati. Lo schema più diffuso, di tipo piramidale, è articolato su tre livelli: le

multinazionali (o *network*), che gestiscono al vertice il sistema ⁽¹⁾; i loro *agenti*, operanti a livello intermedio nei diversi Paesi sulla base di apposite convenzioni; i *sub-agenti* o *locations*, che assicurano alla base il contatto con la clientela ⁽²⁾.

Esistono anche schemi operativi che prevedono unicamente la raccolta del contante in Italia e la disposizione di bonifici cumulativi attraverso il sistema bancario, indirizzati a specifiche aree geografiche (cd *money transfer* unidirezionali).

Rapidità nel pagamento all'estero dell'equivalente delle somme versate, facilità di accesso da parte di immigrati in difficoltà nel ricorso al canale bancario, capillare diffusione internazionale anche in territori privi di strutture finanziarie adeguate sono i punti di forza degli operatori del settore. Ciò consente loro di praticare prezzi in linea con quelli normalmente richiesti dal sistema bancario per analoghi servizi.

Occorre distinguere la funzione svolta dai *money transfer*, della quale non va disconosciuta l'utilità sociale ed economica, dai comportamenti devianti spesso riscontrati nell'operatività dei *sub-agenti*.

Il ricorso al circuito dei *money transfer* sottrae un consistente flusso di denaro a canali alternativi non controllabili, spesso illeciti, e consente nel contempo una, sia pur parziale, misurazione del fenomeno (cfr. tabella 1).

L'Italia, che ospita un mercato tra i più importanti a livello mondiale, risulta da sempre un Paese *send*, in quanto i trasferimenti verso l'estero prevalgono sensibilmente su quelli in entrata.

L'attenzione al fenomeno, oltre che dai profili economici, è motivata dai risultati di operazioni di polizia giudiziaria che hanno accertato l'utilizzo dei circuiti di "*money transfer*" da parte di organizzazioni criminali o per finalità di terrorismo. L'anello fragile della catena è rappresentato dai *sub-agenti*, che operano sul territorio a diretto contatto con la clientela e, di norma, svolgono contestualmente attività commerciali (es. centri raccolta valuta,

¹ Le più rilevanti sono le società statunitensi Western Union e MoneyGram, primari operatori mondiali la cui rete complessiva copre oltre 200 Paesi con più di 450.000 punti vendita.

² In particolare, la procedura è la seguente: 1) il sub agente raccoglie il denaro e chiede autorizzazione a effettuare l'operazione; 2) l'agente chiede autorizzazione al circuito internazionale e assegna un numero all'operazione; 3) il *network* effettua le verifiche di competenza e, tramite rete telematica, concede l'autorizzazione all'operazione; 4) l'agente comunica al sub-agente l'autorizzazione; 5) il sub-agente trattiene il denaro e consegna al cliente una ricevuta con l'indicazione del numero di identificazione dell'operazione, da comunicare al destinatario. Tra il sub-agente che riceve la somma dal cliente e l'operatore che effettua il pagamento al beneficiario non avviene alcun passaggio materiale di denaro. Il sub-agente imputa al conto intestato all'agente un importo pari al saldo tra le somme ricevute dai clienti e i pagamenti che ha effettuato sulla base di ordini pervenutigli dall'agente; la compensazione avviene generalmente su base giornaliera; l'agente nazionale trasferisce le rimesse accreditate sul proprio conto su un conto intestato al circuito internazionale, che provvede a compensare i flussi diretti nelle varie direzioni e assicura che ciascun Paese disponga della provvista necessaria per i pagamenti.

supermercati, cartolerie, rivendite di tabacchi); essi possono, anche inconsapevolmente, concorrere all'effettuazione di trasferimenti frazionati di ingenti disponibilità a mezzo di prestanome o di soggetti inesistenti.

1.2. I controlli sugli operatori

La previsione di specifiche *riserve di attività* presidiate da sanzioni penali ⁽³⁾ determina la sottoposizione di *agenti nazionali* e *sub-agenti* a regimi di controllo di diversa, ma comunque insufficiente intensità. Pregnanti sono invece gli obblighi antiriciclaggio posti a carico di entrambe le figure.

Sotto il profilo dei controlli sull'attività, gli *agenti nazionali* rientrano tra gli "*intermediari finanziari*" iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106 del testo unico bancario, la cui tenuta, dal 1° gennaio 2008, è stata affidata alla Banca d'Italia che ha assunto le funzioni del soppresso Ufficio italiano dei cambi (UIC).

L'iscrizione nell'elenco è subordinata al possesso di requisiti di forma giuridica, esclusività dell'oggetto sociale, capitale minimo (600.000 euro), onorabilità dei partecipanti al capitale e onorabilità, professionalità e indipendenza degli esponenti. Gli intermediari sono sottoposti a un regime di controlli informativi e ispettivi finalizzati alla mera verifica della permanenza dei requisiti e affidati alla Banca d'Italia, che può avvalersi della Guardia di Finanza. In presenza di determinati presupposti è prevista la cancellazione dall'elenco ⁽⁴⁾.

I *sub-agenti* rientrano invece nel novero degli "*agenti in attività finanziaria*" iscritti nell'elenco previsto dall'art. 3 del d.lgs. 374 del 1999, anch'esso tenuto in precedenza dall'UIC e ora dalla Banca d'Italia.

I requisiti per l'iscrizione in tale elenco sono poco stringenti; il regime dei controlli è minimale e non contempla poteri ispettivi; la cancellazione dall'elenco consegue alla perdita dei requisiti.

o o o

L'illustrazione della disciplina degli operatori attivi nel circuito del *money transfer* offre lo spunto per richiamare l'attenzione del legislatore sull'inadeguatezza, più volte segnalata dalla Banca d'Italia, dei presidi di controllo previsti dalla normativa vigente per gli *intermediari finanziari* iscritti nell'elenco generale, per gli *agenti in attività finanziaria* e per i *mediatori creditizi*.

³ In Italia l'attività svolta dagli agenti rientra nella riserva di attività finanziaria prevista dagli articoli 106 e 132 del d.lgs. 385 del 1993 (testo unico bancario); quella esercitata dai sub-agenti nella riserva di attività di agente in attività finanziaria prevista dall'art. 3 del d.lgs. n. 374 del 1999.

⁴ Solo per gli intermediari a rischio sistemico è altresì prevista l'iscrizione nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del testo unico bancario e la sottoposizione a vigilanza informativa, regolamentare e ispettiva da parte della Banca d'Italia.

I requisiti per l'accesso al mercato da parte di questi operatori e gli strumenti di controllo a disposizione delle Autorità non sono in grado di assicurare adeguati livelli di qualità del servizio e non consentono un efficace presidio contro i rischi di illegalità o di contiguità con attività criminose. Il numero spropositato degli iscritti (oltre 1.200 intermediari e circa 160.000 agenti e mediatori) conferisce al fenomeno dimensioni preoccupanti.

L'allarme sociale destato dalle operazioni di polizia che hanno rivelato la presenza di un'elevata percentuale di abusivismo finanziario, di violazioni della normativa antiriciclaggio e di frodi richiede che siano adottate adeguate misure normative a tutela dei consumatori e a salvaguardia della fiducia del pubblico.

Le linee di riforma di un possibile intervento, per i cui contenuti di dettaglio rinvio alla documentazione che lascio a disposizione delle Commissioni (all. 1), sono volte: a introdurre più elevati livelli di capitalizzazione per scoraggiare le iniziative prive di un effettivo progetto imprenditoriale; a prevedere più stringenti requisiti di onorabilità e professionalità; a introdurre ulteriori e più efficaci controlli all'accesso e sullo svolgimento dell'attività, avvalendosi anche dell'autoregolamentazione in linea con quanto previsto dal testo unico della finanza per i promotori finanziari. Gli uffici della Vigilanza della Banca d'Italia sono a disposizione per eventuali approfondimenti che le Commissioni intendano svolgere sull'argomento.

1.3. I controlli antiriciclaggio

Gli *agenti nazionali* e i *sub-agenti* operanti nel campo del *money transfer* sono assoggettati - come si è detto - agli obblighi previsti in generale dalla normativa antiriciclaggio, rispettivamente, per gli *intermediari finanziari* e gli *agenti in attività finanziaria*. Regole più stringenti disciplinano le operazioni.

Per i primi, il decreto legislativo 231 del 2007 prevede una sostanziale conferma degli obblighi di: a) verifica dei clienti che eseguono operazioni rilevanti ovvero instaurano rapporti continuativi; b) registrazione dei dati in appositi archivi informatici; c) segnalazione delle operazioni sospette.

Per i secondi - in analogia alla disciplina prevista per tutti i collaboratori esterni (promotori finanziari, agenti e *broker* assicurativi, mediatori creditizi) - sono prescritti obblighi di: a) identificazione della clientela per operazioni di qualsiasi importo; b) trasmissione dei dati acquisiti ai rispettivi agenti nazionali; c) impulso alla segnalazione delle operazioni sospette posta a carico dell'intermediario.

Per le operazioni effettuate in contante dai *money transfer* il d.lgs. n. 231 stabilisce limiti stringenti: l'importo massimo è fissato in 5.000 euro e le operazioni superiori a 2.000 euro possono essere effettuate

solo se l'ordinante consegna copia di documentazione idonea ad attestare la congruità dell'operazione rispetto al proprio profilo economico.

Alla Banca d'Italia sono assegnati compiti normativi; i controlli sul rispetto della disciplina sono attribuiti al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza; alla UIF spetta l'approfondimento delle operazioni sospette segnalate e la verifica di eventuali omissioni.

Al fine di agevolare l'adempimento degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette relativamente all'attività di *money transfer*, nel dicembre 2003 l'UIC ha diffuso specifici indicatori di anomalia.

Il numero delle segnalazioni di operazioni sospette inviate nel 2007 dagli intermediari finanziari operanti nel settore del *money transfer* è stato pari a circa il 6% del totale; dal 1997 sono state segnalate più di 5.500 operazioni, di cui oltre 3.000 dal 2005. Molte segnalazioni sono state utilizzate in importanti indagini giudiziarie (cfr. tabella 2).

1.4. Le criticità della proposta di legge

Venendo all'esame del disegno di legge AS/733, rilevo che, in base all'art. 17, i *sub-agenti*, quando effettuano operazioni con gli "stranieri" (*rectius* cittadini extracomunitari), dovrebbero acquisire copia del titolo di soggiorno e segnalare l'eventuale indisponibilità del documento all'autorità di pubblica sicurezza.

La formulazione e la collocazione della disposizione generano incertezze in merito all'ambito di applicazione. Come ho detto, i *sub-agenti* possono esercitare svariate attività commerciali e sono legittimati a trasferire il denaro sulla base di una semplice iscrizione nell'apposito elenco e non previo ottenimento di un provvedimento autorizzativo.

Non sembra, quindi, corretto che la norma possa essere riferita solo agli esercizi pubblici di telefonia e internet che svolgono il servizio di *money transfer*, ai quali è dedicata la rubrica dell'articolo nel cui corpo la previsione verrebbe inserita. Più verosimilmente, l'intenzione degli estensori è quella di applicare la disposizione a tutti i *sub-agenti*, indipendentemente dalle attività da essi svolte in via collaterale.

Di conseguenza, sarebbero opportune una diversa e autonoma collocazione della norma e l'eliminazione del riferimento a provvedimenti autorizzativi; anche la sanzione prevista per la mancata comunicazione alla polizia non dovrebbe far riferimento alla revoca di una autorizzazione, ma alla cancellazione del sub-agente dal relativo elenco.

L'imposizione dell'obbligo di acquisire e conservare la copia del documento di identità del cliente potrebbe essere inoltre superflua, in quanto replica omologhe previsioni della normativa antiriciclaggio vigente.

Gli agenti in attività finanziaria, infatti, sono già tenuti a identificare tutti i soggetti che effettuano operazioni, a prescindere dall'importo delle medesime, e a trasmettere la relativa documentazione all'intermediario finanziario di riferimento.

Non sembra opportuno che all'acquisizione del titolo di soggiorno sia attribuita la qualifica di ulteriore presupposto per l'adeguata verifica della clientela ai sensi della disciplina antiriciclaggio. Il titolo in questione, infatti, non è previsto dalla normativa comunitaria in materia; sembra, pertanto, preferibile che esso rilevi esclusivamente a fini di polizia.

Sulla base di queste considerazioni, gli uffici della Unità di informazione finanziaria hanno formulato un testo alternativo dell'articolo in esame che, a ogni buon fine, lascio agli atti delle Commissioni (all. 2). Nell'ambito della tradizionale collaborazione con la Guardia di Finanza, sul contenuto dell'articolo si è raccolto il consenso del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria.

2. Altre tematiche trattate nei progetti di legge all'esame della Commissioni

2.1. Confisca

Il disegno di legge AS/733 introduce una serie di modifiche al regime delle misure di prevenzione e alla disciplina in materia di sequestro e confisca ⁽⁵⁾.

Si tratta di modifiche che vanno nella giusta direzione di agevolare l'applicazione della confisca sui beni di valore sproporzionato al profilo economico dell'interessato, dei quali non sia dimostrata la legittima provenienza. Come ebbi modo di rilevare nella testimonianza resa alla Commissione Antimafia nel 2007, le disposizioni in tema di sequestro e confisca permangono numerose e non sono sempre coordinate.

I beni sequestrati andrebbero, inoltre, gestiti in modo da assicurare la produzione di reddito e l'incremento di valore, come suggeriscono le esperienze di altri Paesi. Mi sembra quindi suscettibile di favorevole considerazione la proposta – formulata nel corso della precedente legislatura e ripresa nel dibattito politico delle ultime settimane – di razionalizzare il quadro delle competenze in materia, anche tramite l'istituzione di una apposita Agenzia.

⁵ Nella stessa direzione, il d.lgs. n. 231 del 2007 ha previsto che, in caso di condanna per riciclaggio, la confisca riguardi tutti i beni dei quali il soggetto condannato ha la disponibilità, anche per interposta persona, per un valore equivalente al prodotto, profitto o prezzo del reato (cd. "confisca per equivalente").

2.2. Nuovo reato di riciclaggio

Il disegno di legge AS/583 ⁽⁶⁾ prevede una modifica delle fattispecie di “riciclaggio” e di “impiego di denaro, beni e utilità di provenienza illecita” (articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale) tesa a perseguire per tali delitti anche l'autore del reato presupposto (cd *autoriciclaggio*).

Verrebbero in tal modo accolti i rilievi formulati dal Fondo Monetario Internazionale, che nel 2005 aveva suggerito un intervento legislativo in tal senso, anche alla luce dei positivi risultati giudiziari conseguiti in altri ordinamenti.

Sull'argomento la UIF ha avviato uno studio comparatistico sui Paesi – come la Germania e il Regno Unito – che già puniscono l'autoriciclaggio; in particolare, saranno verificati i reati previsti come presupposto del riciclaggio e gli effetti in termini di ampliamento delle segnalazioni di operazioni sospette.

La punizione dell'autoriciclaggio consentirebbe di allineare la fattispecie penale alla più ampia nozione di riciclaggio introdotta dal d.lgs. 231 ai soli fini dell'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto. Andrebbero comunque ricercate misure che favoriscano la perseguibilità del reato di riciclaggio senza aggravare ingiustificatamente i responsabili di reati di ridotta pericolosità sociale ⁽⁷⁾.

3. L'Unità' di informazione finanziaria

Con la soppressione dell'UIC e l'assunzione da parte della Banca d'Italia di tutte le sue funzioni, quelle in materia di antiriciclaggio sono state ripartite tra la Vigilanza e la UIF a far tempo dal 1° gennaio 2008.

L'Unità, priva di personalità giuridica, è stata istituita nell'ambito della Banca d'Italia secondo modalità conformi agli standard internazionali di autonomia e indipendenza che contraddistinguono le *Financial Intelligence Units (FIU)*.

Alla Vigilanza sono stati attribuiti poteri normativi in svariate materie (organizzazione e controlli interni, modalità per l'adeguata verifica della clientela e per la registrazione delle operazioni nell'archivio unico informatico) e compiti di controllo cartolari e ispettivi sul rispetto degli obblighi previsti a carico dei soggetti vigilati.

⁶ Il ddl reca “Disposizioni in materia di reati di grave allarme sociale e di certezza della pena”.

⁷ Nella testimonianza resa alla Commissione Antimafia nel giugno dello scorso anno affermavo che “se da un lato la punibilità dell'autoriciclaggio potrebbe garantire un più agevole accertamento probatorio delle fattispecie criminose complesse, dall'altro, va considerato che, nell'ipotesi di reati presupposto caratterizzati da un minore grado di offensività, potrebbe determinare un'eccessiva punizione della condotta”.

Presso la UIF sono stati accentrati i compiti in materia di segnalazione di operazioni sospette. Si tratta, in particolare, delle attività di approfondimento delle segnalazioni, di analisi dei flussi finanziari, di collegamento con i corrispondenti organismi esteri e con le autorità nazionali, di verifica anche ispettiva dei casi di omessa segnalazione.

Alla UIF è inoltre attribuito il compito di proporre indicatori di anomalia per l'individuazione delle operazioni sospette che, quando riferiti a intermediari sottoposti a vigilanza, saranno emanati con provvedimento della Banca d'Italia, assunto d'intesa con le altre autorità di vigilanza di settore (CONSOB, ISVAP).

L'organizzazione e il funzionamento della UIF sono stati disciplinati nel dicembre dello scorso anno da un Regolamento della Banca d'Italia; questa mette a disposizione dell'Unità i mezzi finanziari, i beni strumentali e le risorse umane e tecniche necessarie al perseguimento dei fini istituzionali. L'organigramma della UIF è stato varato il 1° luglio scorso.

La fase d'impianto dell'Unità cade in un momento particolarmente delicato per la concomitanza degli altri cospicui processi riorganizzativi, nei quali la Banca d'Italia è attualmente impegnata. Il rafforzamento dell'organico della UIF, in corso di attuazione, persegue anche l'obiettivo di amalgamare esperienze e professionalità di diversa provenienza per realizzare sinergie tra attività di vigilanza e lotta al riciclaggio.

Nonostante le inevitabili difficoltà legate al processo di transizione, nel primo semestre l'attività di contrasto al riciclaggio non ha subito soluzioni di continuità, ma è stata anzi intensificata: il sistema ha inviato oltre 6.800 segnalazioni di operazioni sospette (12.545 nell'intero 2007), con un incremento percentuale del 9,4 in rapporto all'anno precedente; la UIF ne ha trasmesse circa 6.000 agli organi investigativi (11.724 nel 2007); per 20 operazioni è stato adottato il provvedimento di sospensione previsto dall'art. 6 del d.lgs. 231 (13 nel 2007) (cfr. tabelle 2, 3, 4 e 5).

L'Unità ha avviato 17 accertamenti ispettivi attivando i nuovi poteri previsti dalla legge. In considerazione delle indicazioni emerse in occasione dell'audizione presso la Commissione Antimafia dello scorso anno, specifica attenzione è stata dedicata alle banche insediate in Calabria: 7 verifiche sono state condotte per approfondire presso le direzioni generali le operazioni sospette segnalate e per individuare eventuali comportamenti omissivi. Le banche ispezionate sono state selezionate in coordinamento con la Vigilanza che, nella stessa Regione, ha avviato un vasto e innovativo piano di accertamenti, che prevede l'effettuazione di oltre 70 verifiche presso dipendenze di banche nazionali.

A seguito dei controlli effettuati, la UIF ha avviato numerose procedure sanzionatorie per omessa segnalazione e denunciato alcune fattispecie di possibile rilevanza penale all'Autorità Giudiziaria.

Per dare concreta attuazione al d.lgs. 231, la UIF è impegnata - insieme alla Vigilanza e alle altre funzioni della Banca d'Italia e istituzioni competenti in materia - a redigere norme applicative, a individuare specifici indicatori di anomalia, a stipulare protocolli d'intesa, a predisporre programmi informatici e canali di trasmissione telematica che garantiscano rapidità, sicurezza e riservatezza agli scambi di informazioni all'interno dell'apparato antiriciclaggio.

In conclusione ritengo opportuno auspicare la ripresa dei lavori di redazione di un testo unico della normativa antiriciclaggio per dare soluzione alle attuali incertezze interpretative e per assicurare, in materia sanzionatoria, una maggiore corrispondenza tra offensività delle condotte e rigore delle sanzioni.

Allegati

- 1) linee per una riforma della disciplina di mediatori creditizi, agenti in attività finanziaria e intermediari finanziari ex art. 106 TUB;
- 2) nuovo testo dell'articolo 17.

Tabelle nn. 1, 2, 3, 4 e 5.

**LINEE PER UNA RIFORMA DELLA DISCIPLINA DI MEDIATORI CREDITIZI,
AGENTI IN ATTIVITA' FINANZIARIA E
INTERMEDIARI FINANZIARI EX ART. 106 TUB**

Il diffuso e trasversale ricorso al credito al consumo, la maggiore attenzione alle istanze di tutela della clientela, l'allarme sociale destato da alcuni recenti fenomeni illeciti sollecitano da tempo un intervento di riforma della disciplina degli intermediari finanziari ex art. 106 del testo unico bancario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi. I primi esercitano, tra le altre, attività estremamente delicate quali la concessione di finanziamenti, il rilascio di fidejussioni e il money transfer, i secondi rappresentano un canale distributivo privilegiato per i prodotti bancari e finanziari, a motivo della loro capillare presenza sul territorio.

Attualmente i requisiti per l'accesso al mercato da parte di questi operatori nonché gli strumenti di controllo a disposizione delle Autorità non sono in grado di assicurare adeguati livelli di qualità del servizio fornito e non consentono l'efficace presidio dei rischi di illegalità o di contiguità con attività criminose.

La necessità di adottare adeguate garanzie a tutela dei consumatori e a salvaguardia della fiducia del pubblico nel settore finanziario rendono opportuna l'adozione di misure normative.

Già nella precedente legislatura la Banca d'Italia ha prestato la propria collaborazione nella predisposizione di un possibile intervento di riforma della disciplina in materia. Nel corso di tale collaborazione un gruppo tecnico di lavoro presso il Ministero dell'economia e delle finanze nel 2007 aveva predisposto un apposito articolato confluito in un d.d.l. del Governo, poi non approvato dal Parlamento; successivamente era stato ipotizzato un intervento mediante decreto legge.

Le linee di riforma di un possibile intervento normativo dovrebbero essere essenzialmente volte a: introdurre più elevati livelli di capitalizzazione, che scoraggino l'avvio di iniziative cui non corrisponda un effettivo e legittimo progetto imprenditoriale; prevedere specifici requisiti di onorabilità e professionalità, che concorrano a selezionare i professionisti più affidabili; disciplinare ulteriori e più efficaci forme di controllo facendo leva anche sull'autoregolamentazione.

In tal senso, per gli intermediari finanziari ex articolo 106 TUB l'intervento legislativo potrebbe prevedere: in via generale l'innalzamento del capitale sociale minimo (da cinque a dieci volte quello stabilito per le società per azioni), accompagnato dalla possibilità per il Ministro dell'economia di fissare un importo superiore in relazione alla specifica rischiosità dell'attività svolta dagli intermediari; l'attribuzione alla Banca d'Italia di un potere regolamentare in materia di canali distributivi.

Con riferimento ai mediatori creditizi e agli agenti in attività finanziaria, la nuova normativa dovrebbe prevedere forme di controllo più incisive rispetto a quelle attuali, sotto il profilo sia dell'accesso alla professione sia dello svolgimento dell'attività.

I controlli sull'accesso all'attività, sulla falsariga di quanto già stabilito per i promotori finanziari, potrebbero essere affidati a organismi costituiti dalle associazioni di categoria di mediatori e agenti, nonché delle banche, degli intermediari finanziari e delle associazioni dei consumatori. Tali organismi, incaricati della gestione dei relativi elenchi e dell'accertamento dei requisiti, opererebbero sotto la supervisione della Banca d'Italia.

Al Ministero dell'economia, sentita la Banca d'Italia, potrebbe essere attribuito un potere regolamentare di attuazione delle disposizioni legislative per individuare la disciplina di dettaglio in merito alle modalità di tenuta dell'elenco, alla cancellazione, radiazione, sospensione dall'albo medesimo, alle incompatibilità, alla formazione e all'aggiornamento professionale.

E' auspicabile che l'iscrizione negli elenchi sia subordinata al possesso di stringenti requisiti di onorabilità e di professionalità; questi ultimi rilevati in base all'esperienza effettivamente maturata nel settore ovvero ad un'apposita prova valutativa, gestita dall'organismo costituito dalle associazioni di categoria.

Per assicurare la tutela dei clienti anche sotto il profilo risarcitorio andrebbe prevista obbligatoriamente la stipula da parte di mediatori creditizi e agenti in attività finanziaria di una polizza assicurativa per responsabilità professionale.

Per lo svolgimento dell'attività di mediazione creditizia dovrebbe essere prescritta l'adozione della forma giuridica di società di capitali, idonea ad assicurare maggiori garanzie sia di solvibilità che di adeguatezza organizzativa.

Nel caso in cui la società di mediazione superi soglie dimensionali da determinarsi con regolamento del Ministero dell'economia, andrebbe imposta l'iscrizione in un'apposita sezione dell'elenco previsto dall'art. 106 TUB; ad essa conseguirebbe il rispetto dei medesimi requisiti previsti per gli intermediari iscritti in tale elenco.

A tutela dei diritti quesiti di coloro che sono già iscritti negli elenchi di mediatori creditizi e agenti in attività finanziaria, andrebbe introdotto uno specifico regime transitorio che possa permettere la trasmigrazione nei nuovi elenchi di coloro che sono in possesso dei requisiti necessari per lo svolgimento dell'attività, riconoscendo un congruo periodo di tempo per procedere ai necessari adeguamenti.

L'articolo 17 è sostituito dal seguente articolo:

“ Articolo 17 – Attività di money transfer.

1. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, gli agenti in attività finanziaria che prestano servizi di pagamento nella forma dell'incasso e trasferimento di fondi (money transfer) acquisiscono e conservano per dieci anni copia del titolo di soggiorno qualora il soggetto che ordina l'operazione è un cittadino extracomunitario. Il documento è conservato con le modalità previste con decreto del Ministro dell'Interno emanato ai sensi dell'articolo 7, comma 4 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155. In mancanza del titolo gli agenti effettuano (entro dodici ore) apposita segnalazione all'autorità locale di pubblica sicurezza, trasmettendo i dati identificativi del soggetto. Il mancato rispetto di tale disposizione è sanzionato con la cancellazione dall'elenco degli agenti in attività finanziaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374.”.

**Principali flussi relativi alle rimesse per Paese di destinazione
correlati alle presenze di cittadini stranieri nel territorio italiano
Anno 2007**

(importi espressi in unità di euro)

Paese	Rimesse anno 2007	% rimesse per Paese sul totale rimesse 2007	Stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2007	% residenti del Paese sul totale degli stranieri residenti
CINA REP.POP. (*)	1.687.533.000	27,92%	144.885	4,93%
ROMANIA	789.597.000	13,06%	342.200	11,64%
FILIPPINE	727.930.000	12,04%	101.337	3,45%
MAROCCO	339.411.000	5,62%	343.228	11,68%
SENEGAL	252.278.000	4,17%	59.857	2,04%
BRASILE	152.765.000	2,53%	34.342	1,17%
ALBANIA (**)	143.660.000	2,38%	375.947	12,79%
BANGLADESH	143.072.000	2,37%	49.575	1,69%
PERU'	127.896.000	2,12%	66.506	2,26%
ECUADOR	125.748.000	2,08%	68.880	2,34%
INDIA	103.064.000	1,71%	69.504	2,36%
UCRAINA	102.056.000	1,69%	120.070	4,09%
TUNISIA	101.052.000	1,67%	88.932	3,03%
COLOMBIA	92.720.000	1,53%	17.640	0,60%
POLONIA	73.986.000	1,22%	72.457	2,47%
DOMINICANA REP.	68.681.000	1,14%	17.892	0,61%
MOLDAVIA	54.567.000	0,90%	55.803	1,90%
NIGERIA	48.446.000	0,80%	37.733	1,28%
Altri Paesi	909.598.000	15,05%	872.134	29,68%
Totale generale (***)	6.044.060.000	100,00%	2.938.922	100,00%

Fonte:

- per le rimesse: elaborazioni UIF su dati rilevati presso i money transfer dalla Banca d'Italia – Servizio Statistiche Economiche e Finanziarie. Tali dati si riferiscono a trasferimenti verso l'estero a favore di persone fisiche;
- per il numero di stranieri residenti: elaborazioni UIF su dati Istat.

Note:

- (*) La Cina risulta essere il Paese di destinazione di circa il 27 per cento delle rimesse, a fronte di una percentuale di cittadini cinesi residenti in Italia pari a circa il 5 per cento delle presenze di stranieri sul territorio italiano al 1° gennaio 2007. Tale divario potrebbe essere riconducibile anche a trasferimenti di fondi per pagamento di beni importati in Italia dalla Cina.
- (**) Nel caso dell'Albania, il 12 per cento circa di cittadini albanesi residenti in Italia al 1° gennaio 2007 ha effettuato nell'anno trasferimenti per circa il 2,5 per cento delle rimesse totali. La differenza fra queste due grandezze potrebbe essere spiegata dal ricorso a canali informali di trasferimento di fondi.
- (***) Il dato complessivo riferito alle rimesse è quello utilizzato per la redazione della bilancia dei pagamenti (B.d.P.) e non comprende le rimesse effettuate direttamente tramite il sistema bancario, che comunque rappresentano una quota trascurabile dell'ammontare totale delle rimesse. Nella B.d.P. 2007, le rimesse degli immigrati rappresentavano il 18% del totale dei pagamenti per trasferimenti unilaterali in conto corrente e il 41% dei soli trasferimenti privati.

Segnalazioni di operazioni sospette ricevute dalla UIF

Anno	Pervenute da intermediari bancari e finanziari		Pervenute da professionisti ed operatori non finanziari	Finanziamento Terrorismo	Totale	Var. % sull'anno precedente
		<i>di cui: da intermediari ex art. 106 e 107 t.u.b.</i>				
1997	840	6	-		840	
1998	3.798	38	-		3.798	352,1
1999	3.720	61	-		3.720	-2,1
2000	3.813	122	-		3.813	2,5
2001	5.390	235	-	545	5.935	55,7
2002	6.569	577	-	912	7.481	26,0
2003	4.939	518	-	321	5.260	-29,7
2004	6.519	433	-	294	6.813	29,5
2005	8.579	1.215	-	478	9.057	32,9
2006	9.602	886	237	483	10.322	14,0
2007	11.994	934	216	335	12.545	21,5
2008 (1° semestre)	6.664	480	54	146	6.864	9,4 [§]
Totale	72.427	5.505	507	3.514	76.448	

Fonte: dati UIF

§ Variazione percentuale rapportata ad anno

Note:

(*) Le segnalazioni di operazioni sospette complessivamente pervenute alla FIU dal 1997 ad oggi sono oltre 76 mila di cui circa 3.500 relative a ipotesi di finanziamento del terrorismo internazionale. Anche in seguito all'azione di sensibilizzazione delle Autorità, le segnalazioni risultano in costante crescita e hanno raggiunto nel 2007 le 12.545 unità. Nel 1° semestre 2008 la UIF ha ricevuto 6.864 segnalazioni (quasi il 10% in più rispetto all'anno precedente).

(**) In crescita fino al 2005 – e poi sostanzialmente costanti – le segnalazioni degli intermediari iscritti agli elenchi tenuti dalla Banca d'Italia di cui agli artt. 106 e 107 t.u.b.; la quasi totalità di tali segnalazioni è trasmessa da operatori attivi nei circuiti di money transfer.

(***) Le analisi condotte sulle segnalazioni sospette hanno in più occasioni contribuito ad avviare indagini degli organi investigativi su attività di money transfer. Tra le diverse operazioni si richiamano, di seguito, le più significative:

- Progetto Ju Ju

Indagine preventiva condotta dalla DIA nel 2001 relativa a trasferimenti di fondi compiuti da cittadini nigeriani tramite il sistema di money transfer sulla direttrice Italia-Olanda-Sud America. Si ipotizzava che i proventi dell'attività di sfruttamento della prostituzione svolta in Italia servissero per il pagamento dei corrieri della droga diretti dal Sud America verso gli scali olandesi.

- Operazione "Black Bishop"

Indagini condotte dalla Procura di Torino su un'organizzazione criminale composta da soggetti di etnia nigeriana dedita all'illecita raccolta ed al successivo trasferimento all'estero di valuta, in violazione dell'art. 132 del t.u.b.

- Operazione WafaBank

Indagine avviata dalla Procura di Milano su una decina di promotori di una banca marocchina denominata WafaBank che, nell'arco di circa sei anni, hanno raccolto abusivamente risparmi di connazionali in Italia attraverso una rete di conti postali e bancari. In tal modo erano stati alimentati flussi di denaro non controllato per circa 200 milioni di euro l'anno.

- Operazione Ultimo Imperatore

Indagine condotta dalla DDA di Roma in relazione all'operatività posta in essere per il tramite di una società fiduciaria consistente nel versamento di danaro contante e nella successiva disposizione di bonifici verso la Cina.

Segnalazioni trasmesse dalla UIF agli organi investigativi

Anno	Antiriciclaggio	Finanziamento Terrorismo	Totale
1997	101		101
1998	2.667		2.667
1999	4.505		4.505
2000	2.383		2.383
2001	5.543	241	5.784
2002	5.760	1.193	6.953
2003	5.307	254	5.561
2004	6.796	333	7.129
2005	7.283	460	7.743
2006	11.099	473	11.572
2007	11.513	211	11.724
2008 (1° semestre)	5.823	132	5.955
Totale	68.780	3.297	72.077

Fonte: dati UIF

Note:

(*) Alla crescita delle segnalazioni ricevute dalla UIF corrisponde un incremento delle relazioni tecniche di approfondimento trasmesse dall'UIF agli organi investigativi. Nel primo semestre del 2008 anche le segnalazioni trattate e trasmesse agli organi investigativi sono aumentate rispetto all'anno precedente (5.955 invii).

Tab. 4

Provvedimenti di sospensione adottati in Italia

Anno	Numero di provvedimenti	Valore totale delle operazioni oggetto di sospensione (in milioni di euro)
1997	1	0,083
1998	4	5,87
1999	9	9,82
2001	3	1,28
2002	6	0,61 [§]
2003	5	6,55
2004	17	6,29*
2005	9	35,72
2006	12	7,31
2007	13	12,13
2008 (1° semestre)	20 ^{§§}	7,48
Totale	99	93,13

Fonte: dati UIF

[§] Comprensivi di provvedimenti relativi a cassette di sicurezza

^{§§} 14 provvedimenti sono relativi ad un unico intervento

Tab. 5

Provvedimenti di sospensione adottati da FIU estere su richiesta della UIF

Anno	Numero di provvedimenti	Importi bloccati (milioni di euro)
2004	4	19,5
2005	7	132,3
2006	6	144,9
2007	5	55,3
2008 (1° semestre)	2	16,4
Totale	24	368,4

Fonte: dati UIF