

Un'architettura a contrasto del riciclaggio globalizzato

di Fabrizio Nieddu

1. Premessa sul fenomeno

L'organizzazione criminale, al pari di quella imprenditoriale, ha interessi prioritariamente economici. Ciò che differenzia un'impresa da un'organizzazione criminale è la maggiore ampiezza d'azione e disponibilità di mezzi. Le organizzazioni criminali hanno, sempre più, notevoli ed immediate disponibilità economiche frutto di un'attività che è legata dal rispetto delle regole.

La caratteristica fondamentale della criminalità organizzata è il suo ruolo economico, a causa delle ingenti masse di denaro che è in condizione di manovrare.

Tale aspetto emerge anche dalla stessa nozione codicistica penale dell'associazione di stampo mafioso (art. 416 bis c.p.), ove, tra le sue finalità tipiche si cita l'“*acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche*”.

L'impresa criminale è vincolata ad una logica economica di costi di gestione e necessità di investimenti. Essa ha bisogno di operare in un contesto economico-finanziario e di investire rispettando le regole di canalizzazione finanziaria.

Il suo profitto deve “circolare” nelle sedi dell'intermediazione legale (banche, società finanziarie, fiduciarie etc.).

In tale ambito, la globalizzazione dell'economia, la liberalizzazione della circolazione di persone, merci e capitali nonché l'impressionante e crescente capillarizzazione del sistema finanziario connessa alla varietà dei servizi bancari offerti, costituiscono elementi di rischio.

Logica conseguenza di quanto premesso è che il legislatore e le forze di polizia, ed in particolare il Corpo della Guardia di finanza, abbiano incentrato la loro attività penale ed amministrativa sull'aggressione di tale realtà economica, finanziaria e anche patrimoniale. A tal fine, dapprima è stato coinvolto il sistema bancario e più in generale quello dell'intermediazione finanziaria e, successivamente, tutte quelle attività che comunque potevano essere oggetto di utilizzo a fini di riciclaggio.

L'importanza della componente economica del fenomeno criminale ed il delineato progressivo coinvolgimento di strutture finanziarie nonché imprenditoriali a contrasto del fenomeno del riciclaggio ha imposto un'accentuazione delle “investigazioni finanziario – economiche”.

In tale contesto, la Guardia di Finanza svolge un'azione sempre più strutturata ed incisiva.

La Guardia di Finanza è una forza di polizia ad ordinamento militare che dipende direttamente dal Ministro dell'economia e delle finanze ma non fa parte delle Forze armate della Repubblica, bensì delle Forze di polizia. In tale veste, essa svolge compiti di polizia giudiziaria, polizia tributaria e pubblica sicurezza in ambito economico e finanziario.

La Guardia di Finanza, infatti, è stata concepita fin dall'inizio come istituzione volta alla difesa del territorio nazionale tramite la sorveglianza, militare e finanziaria, dei suoi confini. I suoi compiti, distinti in prioritari e concorsuali, sono sanciti dalla legge di ordinamento n. 189 del 1959. Tra i primi rientrano: la prevenzione, la ricerca e la denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie; la vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico; la sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria. Tra i compiti concorsuali, vi sono il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e la difesa politico-militare delle frontiere.

In relazione ai compiti primari, il contrasto all'evasione fiscale è andato progressivamente ampliandosi, fino a ricomprendere oggi tutte quelle forme di illegalità che recano pregiudizio al bilancio dello Stato e dell'Unione Europea (area finanziaria) ed all'economia legale (area economica).

Tale graduale processo di evoluzione, affermatosi nel corso degli anni, ha ricevuto il suo riconoscimento ordinamentale con l'emanazione della legge delega n. 78/2000, in materia di riordino delle Forze di polizia, che ha previsto l'adeguamento e l'integrazione dei compiti istituzionali del Corpo, disponendo espressamente che ad esso compete l'esercizio delle “*funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione Europea*”.

Da ultimo, il decreto legislativo n. 68/2001 ha completato la riforma

confermando, in attuazione dei principi della legge n. 78/2000, tra l'altro, la missione della Guardia di Finanza come Forza di Polizia a competenza generale su tutta la materia economica e finanziaria ed, in particolare modo, l'estensione delle facoltà e dei poteri riconosciuti per legge in campo tributario a tutti i settori in cui si esplicano le proiezioni operative della polizia economica e finanziaria nonché la legittimazione a promuovere e sviluppare iniziative di cooperazione internazionale con gli organi collaterali esteri per il contrasto degli illeciti economici e finanziari.

In particolare, la missione di polizia economico-finanziaria si distingue nelle due aree:

finanziaria, per la protezione delle entrate e delle spese pubbliche dell'Unione Europea, dello Stato e degli Enti locali, impegnata per il contrasto alle evasioni fiscali nazionali ed internazionali, al riciclaggio, e a tutte le altre forme di crimini finanziari, inclusi quelli relativi alla proprietà intellettuale;

economica, per la salvaguardia del corretto funzionamento dei mercati e delle regole della concorrenza, anche con riferimento alle possibili infiltrazioni o inquinamenti di organizzazioni criminali nei mercati dei capitali, dei beni e dei servizi.

La tutela agli interessi finanziari nazionali e dell'Unione europea posta in essere dalla Guardia di finanza passa, spesso e volentieri, da una peculiare attività di lotta alla criminalità organizzata dal punto di vista economico, mediante un'attività di contrasto al riciclaggio dei capitali illecitamente conseguiti, al re-impiego dei proventi dell'attività criminale, al finanziamento del terrorismo, al traffico di sostanze stupefacenti.

Il contrasto al riciclaggio, all'usura e alla circolazione illecita di capitali rappresenta uno dei compiti primari assegnati alla Guardia di Finanza in quanto si tratta di fenomeni illeciti che penetrano l'economia incidendo negativamente sulla correttezza dei rapporti economici e finanziari e danneggiando, così, sia gli interessi pubblici che i diritti individuali.

In tal senso, la Guardia di finanza ha strutturato un modello organizzativo ed operativo nazionale ed internazionale.

Cos'è il riciclaggio

Quando si parla genericamente di riciclaggio di capitali illeciti, in realtà si dovrebbe distinguere tra il riciclaggio proprio, di chi *"sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie altre operazioni in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa"*, ed il reimpiego, di chi *"impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto"*.

In entrambi i casi, la logica ci dice che è necessario un circuito "esterno" rispetto all'organizzazione criminale, legittimo e non pressato da indagini di polizia. Tale emersione "lecita" rappresenta il momento di maggiore vulnerabilità per l'impresa criminale, che si espone alla regolamentazione che il legislatore ha posto a tutela dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio ed ai controlli relativi.

L'usura

L'usura è quell'attività diretta a: "ricavare, per sé o per altri, un corrispettivo in denaro o altra utilità a fronte di una prestazione di denaro (prestazione usuraria); procurare a terzi utilità, economiche e non, facendosi riconoscere, a fronte della mediazione, un compenso usurario (mediazione usuraria).

Tale fenomenologia criminale ha profonde interconnessioni con il riciclaggio. La concessione di prestiti usurari a favore di imprese o commercianti permette all'organizzazione delinquenziale di conseguire il controllo dell'impresa legale, per poi utilizzarla al fine di riciclare i proventi illeciti.

Infatti, la situazione di difficoltà (economica) dell'impresa viene ulteriormente aggravata dalle condizioni del prestito nonché da una conseguente intimidazione ed un condizionamento degli assetti proprietari.

A questo punto i rapporti tra riciclaggio ed usura sono chiari. L'organizzazione criminale utilizza i proventi illeciti da riciclare per erogare il prestito usurario, attraverso il quale, poi, acquisisce il controllo dell'impresa, utilizzandola per il riciclaggio.

I movimenti transfrontalieri di capitali

La crescente proiezione internazionale dell'economia, con particolare riferimento all'esistenza dei paradisi bancari e fiscali, ha obbligato all'introduzione di misure di controllo sulla circolazione dei flussi transfrontalieri da e verso l'estero.

In tal senso, viene effettuata una vigilanza presso i valichi di frontiera, per ricevere dai transitanti le dichiarazioni attestanti l'importazione o l'esportazione di valuta, titoli o valori mobiliari nonché accertamenti all'interno del territorio (anche durante i controlli fiscali), volti al riscontro dell'origine e della causa delle movimentazioni.

L'immissione di enormi masse di denaro liquido, provenienti da attività illecite, ha effetti distorsivi sui sistemi economici nazionali ed internazionali, in quanto la libera concorrenza viene fortemente turbata.

Come appare ovvio, la competizione sleale prevale sull'impresa "sana". Questo non solo nel campo dell'imprenditoria commerciale, ma anche nei confronti delle imprese finanziarie. Infatti, se da un lato, le enormi disponibilità di capitali liquidi permettono immediati prestiti usurari, spesso in competizione con l'attività di finanziamento degli istituti di credito, dall'altro, il deposito degli stessi ingenti capitali può creare un effetto di dominanza dell'istituto. Infatti, quando le disponibilità liquide depositate nel tempo superano la possibilità di "rientro" immediato dell'istituto, il continuo ricatto di un ritiro improvviso dei capitali può portare al controllo di fatto dell'istituto. Questo il motivo per il quale si parla di "criminalità economica".

Le proiezioni internazionali

Chi ricicla opera in un contesto internazionale, adottando sistemi operativi che variano e combinando fra loro tecniche finanziarie diverse. In particolare, vengono utilizzate società di copertura collocate in paesi off-shore, ossia in paesi dai quali è difficile ottenere assistenza amministrativo-investigativa, a causa della loro legislazione fortemente "protettiva". In tali paesi la normativa tutela fortemente l'anonimato della proprietà e non esistono strumenti di collaborazione. Senza tenere in considerazione, peraltro, che in molti casi tali società sono gestite da professionisti (avvocati, commercialisti, consulenti), che si trincerano dietro il segreto professionale. Questo è il motivo per il quale è necessaria un'azione di contrasto globale da strutturarsi in sede internazionale.

2. Le fonti

Il diritto internazionale

Le principali fonti di diritto internazionale sono:

la Dichiarazione di Principi del Comitato di Basilea emanata nel 1988 dal "Comitato per la regolamentazione bancaria e le procedure di vigilanza", organismo formato dai rappresentanti delle Istituzioni di vigilanza bancaria degli 11 Paesi più industrializzati del mondo. La dichiarazione individua regole di comportamento, cui avrebbero dovuto conformarsi le istituzioni bancarie di ciascun Paese, al fine di prevenire l'utilizzazione del sistema creditizio per scopi di riciclaggio. I principi elaborati sono: l'identificazione della clientela; il rispetto della legge da parte degli istituti di credito; la collaborazione con le Autorità;

la "Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope", firmata a Vienna il 20 dicembre 1988 e ratificata in Italia con la legge 5 novembre 1990, n.328. La convenzione è volta ad adottare incisivi strumenti di contrasto. I punti essenziali sono: la collaborazione internazionale Le indagini; la confisca dei proventi del traffico; la concessione dell'extradizione per i casi di riciclaggio di relativi flussi finanziari;

le 40 Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (G.A.F.I.), costituito nel vertice del G-7, tenutosi a Parigi nel 1989. Si tratta di un gruppo di esperti ai quali, nel tempo, si sono affiancati consulenti legali ed investigativi. Allo stato attuale conta la presenza di 29 paesi ed è l'unica sede nell'ambito della quale la problematica del riciclaggio viene esaminata nella sua globalità, al fine dell'adozione di una strategia di contrasto (la raccomandazione);

la "Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato", firmata a Strasburgo l'8 novembre 1990 e ratificata in Italia con legge 9 agosto 1993, n. 328. La convenzione ha obbligato gli Stati membri a prevedere la criminalizzazione del reato di riciclaggio di denaro proveniente da tutti i delitti non colposi ed il sequestro e la confisca dei proventi;

il Gruppo Egmont, di cui fanno parte, dal 1995, alcune istituzioni finanziarie antiriciclaggio operanti in ambito europeo (per l'Italia, l'Ufficio Italiano Cambi). L'obiettivo del gruppo è quello di promuovere il miglioramento dei dispositivi di contrasto, attraverso la promozione e la regolamentazione del flusso informativo, l'addestramento del personale ed il miglioramento della comunicazione;

la Direttiva 91/308/CEE, sull'individuazione dei reati presupposti. La direttiva ha imposto agli Stati membri l'obbligo di vietare le condotte di riciclaggio, mentre per gli intermediari finanziari di: identificare la clientela, conservare per almeno cinque anni la documentazione delle operazioni effettuate, segnalare alle competenti autorità le "operazioni sospette".

Il diritto nazionale

A livello nazionale, sussistono numerosi provvedimenti in materia.

Per quanto concerne il riciclaggio:

gli artt. 648-bis e 648-ter del codice penale vigente, introdotti dalla legge 9 agosto 1993 n. 328, che puniscono chiunque:

sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo;

compie operazioni volte ad ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa di denaro, beni o altre utilità;

impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto;

la Legge 19 marzo 1990, n. 55, recante "*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*", che ha consentito l'effettuazione delle indagini patrimoniali e l'applicazione delle misure di prevenzione di carattere patrimoniale di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, oltre che a carico di soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso e similari, anche nei confronti dei soggetti indicati nei numeri 1) e 2) del primo comma dell'art. 1 della Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, "ossia di coloro che deve ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi", quando le attività delittuose siano quelle di riciclaggio ed usura;

la Legge 5 novembre 1990, n. 328, concernente "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, con annesso, atto finale e relative raccomandazioni, fatta a Vienna il 20 dicembre 1988*", in materia di confisca dei proventi del reato;

il D.L. 3 maggio 1991 n.143, convertito, con modificazioni, nella Legge 5 luglio 1991, n. 197 recante "*Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio*" che ha sancito l'obbligo della tracciabilità e conseguente canalizzazione dei trasferimenti di importo superiore ai € 12.500;

il D.L. 31 dicembre 1991, n. 419 (convertito, con modificazioni, nella Legge 18 febbraio 1992, n. 172) recante "*Istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive*", che ha consentito l'omissione o il ritardo dell'esecuzione degli atti della polizia giudiziaria in caso di riciclaggio, usura ed estorsione;

il D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella Legge 7 agosto 1992, n. 356, concernente "*Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*" che ha introdotto l'operazione sottocopertura in materia di riciclaggio (art. 12-quater) nonché ipotesi particolari di confisca (art. 12-sexies);

la Legge 9 agosto 1993, n. 328, recante "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Strasburgo in data 8 novembre 1990*", che ha ampliato l'ambito dei reati presupposti del riciclaggio a tutti i delitti non colposi;

il D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, recante "*Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*", secondo cui l'attività di intermediazione finanziaria può essere posta in essere solo da soggetti iscritti in appositi elenchi tenuti dall'U.I.C. e dalla Banca d'Italia (artt. 106 e 107 del T.U.);

il D.Lgs. 26 maggio 1997, n. 153 recante "*Integrazione dell'attuazione della direttiva 91/308/CEE in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita*", che ha modificato la legge 197/91 stabilendo l'invio delle segnalazioni per operazioni sospette all'U.I.C. il quale, dopo l'analisi finanziaria, provvede a trasmetterle al Nucleo Speciale polizia valutaria ed alla D.I.A.;

il D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, recante "*Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria*";

il D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342 concernente "*Modifiche al Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il Testo Unico delle Leggi in materia Bancaria e Creditizia*", con il quale il potere ispettivo

nei confronti degli intermediari finanziari è stato trasferito dalla Banca d'Italia all'U.I.C.;

il D.Lgs. 25 settembre 1999 n. 374 recante *“Estensione delle disposizioni in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita ed attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio, a norma dell'art. 15 della Legge 6 febbraio 1996 n. 52”* con il quale sono stati ricompresi negli adempimenti antiriciclaggio anche coloro che esercitano attività non finanziarie ma a rischio di infiltrazione criminale;

il D.M. 4 agosto 2000 n. 269, recante *“Regolamento istitutivo dell'Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, previsto dall'articolo 20, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413”*;

la Legge 23 dicembre 2000 n. 388 (finanziaria per il 2001), con la quale è stato attribuito all'U.I.C. il potere di archiviare le segnalazioni non meritevoli di approfondimento;

il D.Lgs. 19 marzo 2001 n. 68, che ha adeguato i compiti della Guardia di Finanza, ribadendo la competenza generale in materia economico-finanziaria.

In tema di usura:

l'art. 644 del codice penale vigente, così come modificato dall'art. 1 della Legge 7 marzo 1996, n. 108 recante *“Disposizioni in materia di usura”*, che ha definito usurario il tasso d'interesse quando supera del 50% la soglia rilevata trimestralmente con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

la Legge 23 febbraio 1999, n. 44, recante *“Disposizioni concernenti il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura”* ed il relativo regolamento di attuazione, emanato con D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455;

il D.L. 13 settembre 1999, n. 317 recante *“Disposizioni urgenti a tutela delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura”*, convertito nella Legge 12 novembre 1999, n. 414;

il D.P.R. 28 luglio 2000, n. 287 recante il *“Regolamento di attuazione dell'art. 16 della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disciplina dell'attività di mediazione creditizia”* con il quale l'attività di mediazione e consulenza nella concessione di finanziamenti da parte di banche o di altri intermediari è riservata ai soggetti iscritti in un apposito albo istituito presso l'U.I.C.;

In relazione alla circolazione transfrontaliera di capitali:

la Legge 30 aprile 1976, n. 159 recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 4 marzo 1976, n. 31, contenente disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie”*;

il D.P.R. 31 marzo 1988, nr. 148, recante *“Testo Unico delle disposizioni di legge in materia valutaria”*, secondo cui *“tutto è consentito tranne quello espressamente vietato”*;

il 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”*;

il D.Lgs. 30 aprile 1997, nr. 125, recante *“Norme in materia di circolazione transfrontaliera di capitali in attuazione della direttiva 91/308/CEE”*, che ha sostituito la *“canalizzazione”* dei movimenti valutari superiori a € 12.500 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 previsto dal Trattato di Roma;

il D.Lgs. 28 luglio 2000, n. 253 recante l'attuazione della direttiva 97/5/CEE sui bonifici transfrontalieri.

3. La struttura della Guardia di Finanza nel contrasto al riciclaggio

La legge di ordinamento 23 aprile 1959, n.189 attribuisce alla Guardia di Finanza funzioni di polizia economico-finanziaria, di natura preventiva e repressiva, nel cui ambito si pongono precipuamente i compiti di polizia tributaria, comunitaria e valutaria.

Con la legge 31 marzo 2000, n.78 concernente il riordino delle Forze di Polizia, sono state ulteriormente ribadite le competenze del Corpo in materia di *“polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione europea”*.

Da ultimo, il decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68 ha adeguato i compiti della Guardia di Finanza, consolidandone la competenza generale in materia economico-finanziaria.

A livello interforze, il ruolo prioritario del Corpo nel contrasto alla criminalità economica è statuito dal Decreto del Ministro dell'Interno del 22 gennaio 1992, il quale ha precisato che, per la repressione del riciclaggio, deve essere assicurata la più ampia valorizzazione della competenza specialistica della Guardia di Finanza.

La caratteristica particolare dell'azione del Corpo è la capacità di esaminare, in modo globale, i contesti, tenendo in considerazione le strette correlazioni tra il riciclaggio, i prestiti usurari e la circolazione transfrontaliera dei capitali.

Il Corpo si avvale di una triplice linea d'intervento:

controlli di tipo amministrativo (approfondimento di operazioni sospette, ispezioni ad intermediari, circolazione transfrontaliera di capitali), per la verifica del rispetto degli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione imposti dalla legge n.197/91 a carico degli intermediari. I controlli sono svolti da una componente specialistica della Guardia di Finanza, il Nucleo Speciale polizia valutaria e, per delega, dai Nuclei Regionali e Provinciali di polizia tributaria. Ad essi spetta l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette pervenute dall'U.I.C. e le ispezioni agli intermediari. Mentre tutti i Comandi della Guardia di Finanza operano in tema di movimento transfrontaliero di valuta, titoli o valori mobiliari, utilizzando anche gli ordinari poteri di polizia giudiziaria e tributaria, con la finalità di individuare i flussi finanziari riconducibili a proventi di reato;

indagini di polizia giudiziaria, affidate, in particolar modo, ai Gruppi di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (GICO), costituiti nell'ambito dei Nuclei Regionali e Provinciali, ed al Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (compiti di analisi e di supporto tecnico ed operativo delle attività investigative dei GG.I.C.O.), qualora emergano elementi che facciano ritenere il coinvolgimento di organizzazioni delinquenziali di stampo mafioso. Qualora si tratti di reati commessi dalla criminalità comune le indagini vengono svolte anche dal Nucleo Speciale polizia valutaria ed agli altri Reparti del Corpo.

accertamenti patrimoniali, che il Procuratore della Repubblica o il Questore mandano alla Guardia di Finanza ed alla Polizia Giudiziaria, con la finalità di adottare il sequestro o la confisca dei beni di illecita provenienza nella disponibilità degli indiziati.

Il Comando Tutela dell'economia

Dal 2004, è stato istituito il Comando Tutela dell'economia, in luogo del precedente Comando Investigazioni Economico Finanziarie, alle cui dipendenze sono stati posti il Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata ed il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria. Ad esso spettano compiti di coordinamento e controllo dei Reparti speciali dipendenti. In tal senso, il Comando Tutela assicura il collegamento delle attività investigative, ai fini dell'individuazione di eventuali connessioni tra indagini di diversi Reparti; effettua l'analisi dei fenomeni criminali, economici e finanziari in ambito nazionale, per l'individuazione dei "profili di rischio"; individua le migliori metodologie investigative; fornisce supporto operativo e tecnico-logistico ai Reparti per lo svolgimento di indagini complesse (operazioni sottocopertura, intercettazioni ambientali).

Il Nucleo Speciale di polizia valutaria

Il Nucleo Speciale, in prima persona, approfondisce le segnalazioni di operazioni finanziarie sospette pervenute dall'U.I.C.; effettua le ispezioni, d'iniziativa o a richiesta degli Organi Centrali, per la verifica del rispetto delle disposizioni antiriciclaggio da parte degli intermediari non abilitati iscritti nell'elenco generale ovvero delega entrambe le attività ai Nuclei di polizia tributaria, curando la raccolta dei dati delle notizie riguardanti l'attività svolta. Ha anche uno scambio di informazioni con la Banca d'Italia, l'U.I.C., la CONSOB e l'ISVAP. Svolge indagini di p.g., su tutto il territorio nazionale, riguardanti il contrasto al fenomeno del riciclaggio e dell'usura, attraverso il "Gruppo Investigazioni Antiriciclaggio" alla sede di Roma e le sezioni presso i Gruppi di Milano e Palermo. Al nucleo è consentito, ai sensi dell'art.4, comma 2 lett. e), del D.M. 4 agosto 2000 n.269, di consultare l' "Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito" prevista dall'art.20, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n.413, al fine di localizzare i rapporti bancari dei soggetti sottoposti ad indagine, senza interpellare l'intero sistema creditizio. Collabora anche con la CONSOB in materia di disciplina dei mercati finanziari e della sollecitazione all'investimento. Esegue, nell'ambito delle attività di competenza, controlli in merito ad eventuali trasferimenti transfrontalieri di valuta.

Il Servizio centrale di investigazione sulla criminalità organizzata (S.C.I.C.O.)

Lo S.C.I.C.O. è in costante collegamento a livello centrale con il Procuratore Nazionale Antimafia, in modo tale da partecipare ai GG.I.C.O. le direttive ricevute, effettua un interscambio informativo con i paritetici Servizi Centrali delle altre Forze di Polizia, con la D.I.A., nonché con gli organi o servizi di polizia giudiziaria e, per il tramite del Comando Generale, con gli Organi di Polizia esteri; concorre alle attività investigative dei GG.I.C.O. ed assicura, ove necessario, lo svolgimento dei colloqui investigativi (art.18 legge 354/1975), delle intercettazioni preventive (art.25 ter legge 356/92) e delle operazioni sottocopertura in materia di riciclaggio (art.12 quater del d.l. 306/92, convertito nella legge 356/92).

I Gruppi di investigazione sulla criminalità organizzata (GG.I.C.O.)

Tali articolazioni operano, a livello periferico, inseriti nei Nuclei Regionali e Provinciali di polizia tributaria. In relazione ai settori del riciclaggio, dell'usura e della circolazione transfrontaliera di capitali essi individuano i flussi illeciti di ricchezza; effettuano indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio ai sensi della legge 575/65; approfondiscono le segnalazioni sospette; effettuano le ispezioni di cui alla legge 197/91 delegate dal Nucleo Speciale di polizia valutaria; eseguono i controlli sui trasferimenti transfrontalieri; effettuano gli accessi e gli accertamenti presso le pubbliche amministrazioni e gli intermediari finanziari, a richiesta dei Prefetti, appositamente delegati, e del Direttore della D.I.A. e, con il supporto dello S.C.I.C.O., svolgono i colloqui investigativi, le operazioni sottocopertura nonché le intercettazioni preventive;

I Nuclei Provinciali di polizia tributaria

I Nuclei Provinciali pt, nel cui ambito non vi è un G.I.C.O. cooperano con il Nucleo Speciale pv nella selezione di situazioni di interesse attraverso l'acquisizione di informazioni; approfondiscono le segnalazioni di operazioni sospette ed effettuano le ispezioni delegate dal Nucleo Speciale; svolgono indagini di p.g. ed eseguono i controlli su eventuali trasferimenti transfrontalieri di valuta.

I Comandi territoriali

Tali Reparti, pur non essendo specialistici, al pari dei nuclei provinciali di polizia tributaria ove non vi è G.I.C.O., concorrono fortemente nell'azione informativa al fine di orientare l'attività di controllo del Nucleo Speciale ed eseguono indagini di polizia giudiziaria nonché i controlli in merito ai trasferimenti transfrontalieri di valuta.

I poteri

Con riferimento all'azione di contrasto al riciclaggio, i militari della Guardia di Finanza sono dotati di poteri di:

polizia valutaria. Ai sensi del D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148, gli appartenenti al Nucleo Speciale ed ai Nuclei Regionali e Provinciali pt delegati *"esercitano anche i poteri loro attribuiti dalla normativa in materia valutaria"*. In tal senso, a titolo esemplificativo, si possono ricordare quelli:

riconosciuti ai funzionari dell'Ufficio Italiano dei Cambi dall'articolo 25 (controlli successivi per campione sui dati e sulle attestazioni fornite dagli operatori delle banche abilitate; verifiche dei dati concernenti la gestione valutaria; ispezioni presso aziende ed istituti di credito);

attribuiti dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4 e dalle leggi tributarie;

in tema di richiesta di esibizione dei libri contabili e documenti utili, di contestazione delle violazioni amministrative nonché di assunzione in atti dei soggetti sottoposti ad accertamento;

polizia giudiziaria. Gli articoli 347 e seguenti del c.p.p. dispongono che gli ufficiali di polizia giudiziaria, a qualsiasi reparto appartengano, debbano riferire la notizia di reato al Pubblico Ministero; raccogliere ogni elemento utile alla ricostruzione del fatto ed alla individuazione dei responsabili; ricercare le cose e le tracce pertinenti al reato, assicurando le fonti di prova; identificare le persone nei cui confronti vengano svolte le indagini, assumendole (se necessario) anche a sommarie informazioni; effettuare perquisizioni e sequestri, acquisire plichi e corrispondenza nonché svolgere accertamenti sullo stato dei luoghi, delle cose e sulle persone.

Una tecnologia informatica a salvaguardia del flusso informativo

La ripartizione delle attribuzioni impone uno stretto e costante collegamento tra i vari Reparti della Guardia di Finanza coinvolti, basato sull'inderogabile principio della "circolarità" delle informazioni. Principio attuato attraverso un sistema di flusso, gestione ed analisi immediati

delle stesse informazioni a livello informatico unico e centralizzato. Un punto centrale informatico gestito dai reparti speciali centrali, alimentato in fase ascendente da tutti i reparti del Corpo e che, a sua volta, permette, in fase discendente, di coordinare l'attività operativa degli stessi.

4. La parte dei controlli

LA LIMITAZIONE DELL'USO DEL CONTANTE ED IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI SOSPETTE

La legge 5 luglio 1991, n.197 ha introdotto una serie di "pilastri" di riferimento volta ad ostacolare la commissione del reato di riciclaggio. Il primo è la limitazione dell'uso del contante e dei titoli al portatore (art. 1), a cui si aggiungono: il divieto di effettuare trasferimenti di denaro contante, libretti di deposito bancari o postali al portatore e titoli al portatore per importi superiori ai € 12.500 se non per il tramite degli intermediari abilitati; l'obbligo di apporre sugli assegni e sui vaglia di importo superiore ai € 12.500 l'indicazione del beneficiario e la clausola di non trasferibilità; l'obbligo di detenere un saldo dei libretti di risparmio al portatore non superiore ai € 12.500.

I trasferimenti di denaro contante o titoli al portatore tra privati di importi superiori ai € 12.500 possono avvenire solo per il tramite degli intermediari abilitati che provvederanno all'identificazione delle controparti ed alla registrazione nell'archivio unico informatico previsto dalla legge n. 197/91.

Ai sensi dell'art. 5 della legge n. 197/91, chiunque trasferisce contante, titoli o detiene libretti in violazione delle disposizioni citate è punito con una pena pecuniaria fino al 40% dell'importo trasferito, mentre gli obblighi di identificazione e registrazione del soggetto sono sanzionate con la multa da 5 a 25 milioni di lire; la mancata istituzione dell'archivio unico informatico prevede l'arresto da 6 mesi ad un anno e l'ammenda da 10 a 50 milioni.

L'art.3 della legge n. 197/1991 impone a tutti gli intermediari finanziari, indipendentemente dalla loro abilitazione, di effettuare le operazioni di trasferimento canalizzate obbligando a segnalare, senza ritardo, ogni operazione che, per caratteristiche, entità, natura o per qualsivoglia altra circostanza, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta da colui al quale è riferita, induca a ritenere che il denaro, i beni o le utilità oggetto della transazione possano provenire da delitto non colposo.

Al fine di agevolare la corretta applicazione dell'obbligo di segnalazione, renderla omogenea ed evitare margini di incertezza, nel 1994 (aggiornato al 2001) la Banca d'Italia ha elaborato apposite delle indicazioni operative – il "decalogo" – contenenti una casistica esemplificativa di indici oggettivi di anomalia, in presenza dei quali occorre prestare particolare attenzione all'operazione e valutare se si debba procedere alla segnalazione.

Gli indici di anomalia di carattere generale, riferibili a tutti gli intermediari, sono il valore sproporzionato o economicamente non giustificabile dell'operazione, la volontà di occultare attraverso l'operazione informazioni sui fatti o sulle persone o di eludere obblighi normativi.

Indici più specifici sono dettati in relazione alle operazioni per contanti, a quelle in titoli e con l'estero, quali: il versamento di denaro contante per somme consistenti, l'incasso o l'acquisto di titoli di importo significativo, i trasferimenti di ingenti quantitativi di denaro all'estero o dall'estero e i rapporti con istituzioni finanziarie insediate in aree geografiche particolari.

Dal punto di vista dell'andamento del rapporto di conto e del comportamento del cliente, rilevano le improvvise movimentazioni di conti per lungo tempo inattivi, i frequenti trasferimenti di zona operativa, l'utilizzo frequente della procura per effettuare le operazioni, il mantenimento di eccessiva liquidità rispetto alle esigenze, la riluttanza del cliente nel fornire informazioni sulla sua attività.

Il decreto legislativo n. 153/97

Il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153 ha stabilito l'invio delle segnalazioni, da parte delle istituzioni bancarie e finanziarie, all'UIC il quale, dopo l'analisi, le trasmette al Nucleo Speciale di polizia valutaria ed alla Direzione Investigativa Antimafia, per l'ulteriore corso.

Ulteriormente, il d.lgs. 153/97, ha introdotto il potere per l'U.I.C. di "congelare" per 48 ore l'operazione, di iniziativa o su richiesta degli organi investigativi; la tutela della riservatezza dell'intermediario

segnalante, derogabile dalla sola Autorità Giudiziaria, con decreto motivato; la facoltà, per il Nucleo Speciale pv, di delegare l'approfondimento delle segnalazioni sospette, oltre che ai Nuclei Regionali pt, anche ai Nuclei Provinciali.

Il decreto legislativo n. 374/99

Il decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374 ha esteso gli obblighi della legge n. 197/91 ad ulteriori imprese che, pur non svolgendo attività finanziarie, possono essere strumentalizzate a fini di riciclaggio: recupero crediti per conto terzi; custodia e trasporto di denaro contante e di titoli e valori a mezzo di guardie particolari giurate; trasporto di denaro contante, titoli o valori senza l'impiego di guardie particolari giurate; agenzia di affari in mediazione immobiliare; commercio di cose antiche (solo identificazione e registrazione); esercizio di case d'asta o gallerie d'arte (solo identificazione e registrazione); commercio, comprese l'esportazione e l'importazione, di oro per finalità industriali o di investimento; fabbricazione, mediazione e commercio, comprese l'esportazione e l'importazione di oggetti preziosi (solo identificazione e registrazione); gestione di case da gioco; fabbricazione di oggetti preziosi da parte di imprese artigiane; mediazione creditizia; agenzia in attività finanziaria; agenzia di assicurazione e promozione finanziaria (solo segnalazione).

Situazioni rilevanti dal punto di vista tributario

L'art. 36, comma 4, del d.p.r. n. 600/73, introdotto dall'art. 19, comma 1, della richiamata legge n. 413/91 stabilisce che *"i soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza nonché gli organi giurisdizionali civili e amministrativi che, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie devono comunicarli direttamente ovvero, ove previste, secondo le modalità stabilite da leggi e regolamenti per l'inoltro della denuncia penale, al comando della Guardia di Finanza competente in relazione al luogo di rilevazione degli stessi, fornendo l'eventuale documentazione atta a provarli"*.

In base alla norma, quindi, anche la polizia valutaria, in quanto *"soggetto a pubblico incaricato istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza"* è tenuta a comunicare al Reparto del Corpo competente per territorio in relazione al luogo di rilevazione degli illeciti tributari, le notizie e la documentazione rilevante acquisite nel corso della sua attività.

LE ISPEZIONI ANTIRICICLAGGIO

Il Nucleo Speciale Polizia Valutaria (e per delega, i Nuclei di polizia tributaria) eseguono un'attività ispettiva antiriciclaggio nei confronti degli intermediari finanziari non abilitati iscritti nell'elenco tenuto dall'U.I.C., a norma degli articoli 106 e 113 del T.U.L.B. e delle categorie professionali "non finanziarie" di cui al d.lgs. 374/99. Il Nucleo Speciale Polizia Valutaria nei confronti di tali soggetti costituisce Autorità di vigilanza.

Le attività finanziarie di cui all'art.106 del T.U.L.B. (assunzione di partecipazioni, concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, prestazione di servizi di pagamento e intermediazione in cambi), possono essere svolte nei confronti del pubblico, nel qual caso l'intermediario è iscritto in un elenco generale tenuto dall'U.I.C. e deve rispettare i requisiti di forma giuridica, capitale minimo, onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali ed onorabilità dei partecipanti al capitale sociale. Ma possono anche essere svolte non nei confronti del pubblico(1), nel qual caso l'iscrizione avviene in un'apposita sezione del predetto elenco generale con il solo rispetto dei requisiti di onorabilità dei soci e degli esponenti aziendali.

Appare chiaro che le ispezioni in argomento possono essere svolte anche nei confronti dei soggetti che esercitano le citate attività finanziarie senza essere iscritti in alcuna parte dell'elenco generale citato, per i quali si configura l'esercizio abusivo di un'attività finanziaria, penalmente sanzionato dall'articolo 132, comma 1 del D.Lgs. n. 385/1993.

L'AZIONE DI CONTRASTO ALL'USURA A SEGUITO DI SEGNALAZIONI SOSPETTE E DI ISPEZIONI ANTIRICICLAGGIO

La legge 7 marzo 1996, n. 108:

ha modificato l'art. 14 della legge n. 55/90, introducendo l'applicazione delle misure di prevenzione di carattere patrimoniale nei confronti di *"tutti quei soggetti che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi,*

sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con proventi di attività delittuose quali estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, usura, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita ovvero contrabbando”;

ha introdotto la confisca obbligatoria dei beni che costituiscono il prezzo o il profitto del reato ovvero di somme di denaro, beni e utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona, per un importo pari al valore degli interessi e degli altri vantaggi o compensi usurari (c.d. confisca di valore).

ha esteso l'applicabilità dell'art. 12 sexies della legge 501/94, consentendo la confisca dei beni o delle altre utilità, di cui il condannato per usura non possa giustificare la provenienza, nel caso in cui il loro valore risulti sproporzionato rispetto al reddito da lui dichiarato ai fini delle imposte dirette o all'attività economica esercitata;

ha introdotto il “tasso soglia” per l'individuazione del reato.

L'attività di contrasto al fenomeno dell'usura, da parte del Corpo della Guardia di finanza è volta a verificare il superamento della “tasso soglia” (di interesse) e viene effettuata nell'ambito degli approfondimenti delle operazioni sospette, degli interventi ispettivi e dei controlli in materia di trasparenza.

Controlli in materia di trasparenza

Il Titolo VI del Testo Unico delle Leggi Bancarie riporta le disposizioni in materia di “*trasparenza delle condizioni contrattuali*”.

La disciplina è stata introdotta per garantire la corretta erogazione del credito al consumo. Il Decreto 8 luglio 1992, recante “*Disciplina e criteri di definizione del tasso annuo effettivo globale per la concessione di credito al consumo*”, prevede la possibilità per la Banca d'Italia di delegare a tutti i Reparti del Corpo i poteri di controllo in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi finanziari e di credito al consumo.

Il decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342, con cui sono state apportate modifiche al Testo Unico Bancario, ha trasferito il potere ispettivo, nei confronti degli intermediari finanziari, dalla Banca d'Italia all'Ufficio Italiano Cambi.

Con entrambi il Corpo della Guardia di Finanza ha sviluppato un protocollo d'intesa volto ad effettuare i predetti controlli.

LA CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DEI CAPITALI

Per i trasferimenti al seguito, da e verso l'estero, di denaro, titoli e valori mobiliari superiori a € 12.500, il d.lgs. n. 125/1997 ha introdotto l'obbligo di dichiarazione all'U.I.C., in luogo della canalizzazione prevista in origine dalla legge n. 197/1991.

Il d.lgs. n. 125/1997 stabilisce esattamente 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 lire o valute estere, di importo superiore a venti milioni di lire o al relativo controvalore, devono essere dichiarati all'Ufficio italiano dei cambi (Uic)*”.

Giova ricordare che i dati così raccolti sono peraltro utilizzati a fini di statistica valutaria, antiriciclaggio e fiscali, mediante la loro successiva trasmissione all'amministrazione finanziaria.

Le misure di controllo ai flussi transfrontalieri sono poste in essere da tutti i Reparti del Corpo.

Al di là delle generalità del dichiarante e del soggetto per conto del quale il trasferimento è eventualmente effettuato, la dichiarazione deve indicare il denaro, i titoli o i valori mobiliari oggetto di trasferimento, con il relativo importo.

Nel caso di trasferimenti intracomunitari al seguito la dichiarazione può essere depositata, alternativamente, presso una banca, se la dichiarazione è resa in occasione di un'operazione ivi effettuata; un ufficio doganale; un ufficio postale od un Comando della Guardia di Finanza.

L'obbligo di deposito della dichiarazione deve essere adempiuto entro le 48 ore successive all'entrata ovvero antecedenti l'uscita dal territorio dello Stato (fatti salvi i giorni festivi).

Il soggetto che riceve la dichiarazione, deve identificare il dichiarante e restituirne una copia munita di visto.

Nel caso di trasferimenti extracomunitari al seguito, la dichiarazione deve essere presentata al momento del passaggio, in entrata o in uscita dal territorio dello Stato, ed esclusivamente agli uffici doganali di

confine.

Nel caso di trasferimenti mediante plico postale o equivalente, la dichiarazione è depositata presso l'ufficio postale all'atto della spedizione o nelle 48 ore successive al ricevimento.

Nel caso di trasferimenti mediante mezzo "equivalente" al plico postale (corrieri privati), la dichiarazione va resa nei modi e nei termini previsti per i trasferimenti al seguito, non rientrando tra i soggetti abilitati a ricevere le dichiarazioni i vettori privati. Questi ultimi, pertanto, dovranno presentare la dichiarazione al momento del transito, ovvero nelle 48 ore antecedenti o successive, a seconda dei casi.

Il committente della spedizione (verso l'estero), per parte sua, dovrà rendere noto al vettore il contenuto in dettaglio del plico, rispondendo personalmente delle omissioni o delle falsità di quanto comunicato. Il destinatario del trasferimento (dall'estero) mediante mezzo equivalente al plico postale dovrà adempiere all'obbligo di deposito della dichiarazione presso gli uffici competenti, nelle 48 ore successive al ricevimento del plico, qualora non già effettuato dal vettore.

Non è previsto alcun obbligo di dichiarazione per i trasferimenti, sotto qualsiasi forma, di vaglia postali o cambiari, nonché di assegni postali, bancari o circolari, di qualunque importo, purché tratti su, o emessi da, intermediari creditizi residenti oppure dalle poste italiane e recanti l'indicazione del nome del beneficiario e la clausola di non trasferibilità.

Esiste, inoltre, un regime speciale per i trasferimenti "fisici" di denaro, titoli ed altri valori mobiliari da e verso l'estero, effettuati da, o in favore di, banche residenti per il tramite di vettori specializzati. Il vettore, infatti, è tenuto a presentare la dichiarazione, nei modi e nei termini stabiliti in via generale dalla legge. Però, l'indicazione del denaro, dei titoli e dei valori mobiliari oggetto di trasferimento, con il relativo importo, può essere sostituita da una distinta dei valori trasferiti datata e sottoscritta dal mittente, che costituisce parte integrante della dichiarazione.

Ai sensi dell'art. 5, comma 3, del D.L. n. 167/90, sostituito dal D.Lgs. n. 125/97, il mancato o irregolare adempimento dell'obbligo di dichiarazione, nei modi e nei termini stabiliti dalla legge, è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 200 mila lire fino al 40 per cento dell'importo trasferito o che si tenta di trasferire eccedente il controvalore di € 12.500.

Ai sensi del comma 8-bis dell'art. 5 del D.L. n. 167/90, invece, è punito con la reclusione da sei mesi a un anno e con la multa da lire un milione a lire dieci milioni chiunque, nel rendere la dichiarazione prevista, omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale effettua il trasferimento ovvero le indica false.

Le violazioni dichiarative sono contestate mediante processo verbale di contestazione degli addebiti, redatto ai sensi del D.P.R. 31 marzo 1988 n. 148 (Testo Unico delle norme in materia valutaria), che, tra l'altro, prevede il sequestro del denaro, dei titoli o dei valori per il 40% dell'eccedenza rispetto alla franchigia ovvero l'intero ammontare allorché indivisibile, ovvero sia ignoto l'autore della violazione.

L'art. 3, comma 4, del D. Lgs. n. 125/97 prevede che l'U.I.C. debba appurare, entro 30 giorni, l'esatto valore delle disponibilità sequestrate e provvedere alla restituzione agli aventi diritto delle somme eccedenti il limite di sequestro. Mentre, i valori sequestrati sono collocati in un deposito infruttifero vincolato, intestato al trasgressore.

GLI STRUMENTI INVESTIGATIVI DI POLIZIA GIUDIZIARIA

I reparti del Corpo della Guardia di finanza sviluppano attività di polizia giudiziaria d'iniziativa o su delega dell'autorità giudiziaria. Nel primo caso, rientrano attività di informazione ed investigazione dirette alla ricostruzione del fatto ed alla individuazione del colpevole, nonché di assicurazione delle fonti di prova. Gli spunti investigativi possono scaturire dall'approfondimento delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, dall'esecuzione di ispezioni o, più in generale, dalle attività istituzionali ordinariamente condotte dai Reparti.

Tra gli strumenti speciali, in materia di riciclaggio, possono essere effettuate operazioni sottocopertura ex art.12 quater del decreto legge 8 giugno 1992, n.306, convertito nella legge 7 aprile 1992, n.356, effettuabili esclusivamente dal personale appartenente ai GG.I.C.O. ed allo S.C.I.C.O.. Sia in materia di riciclaggio che di usura, esistono anche il ritardo degli atti, di competenza del Pubblico Ministero o degli ufficiali di polizia giudiziaria, ai sensi dell'art. 10 del decreto legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito nella legge 18 febbraio 1992, n. 172, al fine di acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per la individuazione dei

responsabili del riciclaggio e dell'usura; intercettazioni telefoniche ed ambientali, introdotte nell'ordinamento vigente dall'art.13 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203.

5. I rapporti di collaborazione internazionale

In tema di cooperazione internazionale, l'epoca storica a cavallo tra il ventesimo e il ventunesimo secolo è stata caratterizzata da un lato dalla globalizzazione dei mercati e, dall'altro, dall'integrazione europea. Eventi che hanno portato alla creazione di uno spazio economico unitario, all'interno del quale hanno trovato terreno fertile di nascita e sviluppo attività fraudolente di diverse tipologie.

Per contrastare il salto di qualità che si è rilevato nella diffusione degli illeciti economico – finanziari di carattere transnazionale, in particolare, si è reso necessario un miglioramento dell'attività di cooperazione internazionale nei settori operativi e dell'intelligence. In tal senso, l'attività informativa in ambito internazionale è stata strutturata su modalità di cooperazione su base legale-convenzionale (quale quella con l'Interpol e l'Europol) ovvero spontanea e non ufficiale (informale), caratterizzate da una notevole flessibilità di moduli operativi e di contatti.

Così facendo, la Guardia di finanza conta proiezioni di cooperazione internazionale su scala europea e mondiale. Una stretta collaborazione e cooperazione con tutte le Istituzioni comunitarie, *in primis* con l'Ufficio Europeo per la Lotta Anti Frode (OLAF), con il quale vi è una consolidata collaborazione operativa di oltre quindici anni. Una moderna polizia economico-finanziaria per l'Unione Europea che nel 2005, proprio per il suo modello organizzativo di contrasto alle frodi transnazionali ed al riciclaggio di denaro sporco, ha ottenuto il plauso della Commissione di controllo del bilancio del Parlamento europeo.

Un ruolo di primo piano ha assunto proprio l'azione di impulso proveniente dagli Organismi comunitari preposti alla lotta alle frodi in danno della Comunità, a tutela del bilancio comunitario, sia sul fronte delle entrate che su quello delle uscite, nonché al contrasto alla criminalità economico – finanziaria transnazionale.

In particolare, l'OLAF, col quale, al fine di rafforzare tale tipo di vincolo cooperativo, la Guardia di Finanza, su richiesta anche della Commissione Europea, ha distaccato, nel tempo, o messo a disposizione, diversi suoi Ufficiali in seno ai differenti Servizi competenti nei suddetti settori.

La messa a disposizione di proprio personale (in veste di funzionari comunitari; agenti temporanei; esperti; consiglieri) all'interno delle Istituzioni comunitarie ha consentito di rafforzare considerevolmente l'attività di contrasto a tali pericolosi fenomeni criminali, con risultati di rilievo internazionale. Ufficiali del Corpo, inoltre, sono impiegati presso l'Ufficio Europeo di Polizia (Europol), alla sede de L'Aja; quali ufficiali "di collegamento" presso altre sedi estere nonché l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode; la Direzione Generale Concorrenza; la Direzione Generale Agricoltura; l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF).

Gli appartenenti alla Guardia di Finanza agiscono sul doppio binario del legame gerarchico amministrativo al vertice istituzionale e della dipendenza funzionale dalle diverse Autorità giudiziarie (penali o contabili). per le attività investigative di polizia giudiziaria, in stretta osservanza delle leggi, tra cui, sovraordinati, sono i regolamenti comunitari.

Tale *status* giuridico permette di conformare la loro funzionalità al servizio della Comunità, in via indipendente, ossia senza accettare istruzioni da governi, autorità, organizzazioni o persone estranee alla propria istituzione.

Il decreto legislativo n. 68/2001 ha previsto che il Corpo promuova e attui forme di cooperazione operativa, a livello internazionale, con organismi collaterali esteri, per il contrasto delle violazioni in materia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione Europea. Cooperazione realizzata attraverso il distacco di 12 ufficiali presso diverse ambasciate italiane all'estero nonché presso la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea e l'OCSE a Parigi. Un Generale del Corpo è stato distaccato alla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'ONU di New York, quale ufficiale di collegamento.

La scelta delle sedi è suscettibile di variazione nel tempo, in quanto realizzata attraverso una "matrice di analisi" dinamica, costituita, per ciascun paese straniero, da indicatori dei flussi criminali, del livello di

interscambio informativo, nonché geo – politico – economici.

Ad essi si aggiungono ufficiali di collegamento dislocati a Vienna, presso la Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite, a Colonia presso il R.I.L.O (Regional Intelligence Liaison Office) per l'Europa Occidentale dell'O.M.D. (Organizzazione Mondiale delle Dogane) sito presso lo Z.K.A. (ZollKriminalAmt) tedesco e a Bucarest presso il S.E.C.I. Center (Southeast Europe Cooperative Initiative).

Altro settore, nel quale la Guardia di Finanza è presente, è quello relativo alle iniziative internazionali promosse dalle Nazioni Unite.

In Kosovo, nell'ambito della missione UNMIK, un ufficiale superiore è Vice Capo della Cellula di Intelligence Finanziaria, con il compito di monitorare i flussi finanziari connessi ai fenomeni criminali su tutto il territorio kosovaro.

La Financial Investigation Unit, un contingente composto esclusivamente dalla Guardia di finanza, opera nel settore del contrasto alla corruzione e a i crimini economico-finanziari, con possibilità di effettuare ispezioni finanziarie presso enti o imprese pubbliche ed eventuali enti o imprese destinatari di fondi provenienti dal Bilancio Consolidato del Kosovo (KCB).

Un ultimo cenno, tra i settori che vedono impegnato il Corpo a livello internazionale, deve essere fatto all'importante attività operativa svolta a contrasto del finanziamento del terrorismo, settore nel quale, come si sa, si è avuta una svolta dopo l'11 settembre. Quando si è compreso che, per fronteggiare il fenomeno, riveste primaria importanza l'individuazione e il congelamento delle fonti finanziarie che lo alimentano.

La stessa Italia si è mossa in tale direzione, prevedendo nuove strutture operative e potenziando gli strumenti di contrasto sul piano legislativo. Il Decreto Legge n. 353/2001, poi abrogato dall'entrata in vigore di norme successive – con le quali furono introdotti nuovi strumenti repressivi di contrasto al finanziamento del terrorismo, facendo proprie le prescrizioni dei regolamenti comunitari n. 467/2001 e n. 2580/2001 – ha introdotto il ruolo autonomo dell'Unione Europea nell'individuazione dei destinatari dei finanziamenti e nella previsione di più adeguate misure restrittive e di controllo.

L'attenzione del Mondo intero, però, non si è fermata all'orrore dell'11 settembre ed alle conseguenti misure di reazione adottate nell'immediato. L'attenzione è rimasta ad un livello elevato. Il 22 dicembre 2006, il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo recante misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005.

Lo schema attua la citata direttiva 2006/60/CE ed i regolamenti (CE) n. 2580/2001 e n. 881/2002, individuando:

le misure per prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo;

le misure per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche;

l'Agenzia del demanio quale soggetto responsabile della gestione e della conservazione dei beni oggetto di congelamento.

Sul provvedimento è prematuro ogni commento, atteso che è stato inviato al Parlamento per l'acquisizione dei prescritti pareri da parte delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Giova però ricordare che il citato provvedimento, oltre ad innovare le misure di contrasto al finanziamento internazionale del terrorismo, assume importanza come misura dell'attenzione europea ed italiana in tale ambito. La stessa O.N.U., infatti, è in procinto di approvare una risoluzione, con la quale ribadisce ciò che il Consiglio di sicurezza aveva già disposto il 29 luglio 2005 con la risoluzione n. 1617, in tema di congelamento dei beni diversi dai fondi e dalle risorse finanziarie. A sua volta, tale atto prevedeva il mantenimento delle misure imposte al paragrafo 4, lett. b) della risoluzione n. 1267/1999; al paragrafo 8, lett c) della risoluzione n. 1333/2000 ed ai paragrafi 1 e 2 della risoluzione n. 1390/2002.

L'attività di indagine in ambito internazionale, oltreché sulla cooperazione informativa, si basa anche sugli accordi di mutua assistenza giudiziaria in materia penale.

Gli interscambi informativi assicurano l'acquisizione di notizie destinate

all'utilizzo nelle indagini di polizia giudiziaria, mentre i trattati di assistenza giudiziaria consentono l'acquisizione di dati spesso non ottenibili attraverso i canali di *intelligence* (ad esempio, le informazioni bancarie) e rappresentano il mezzo legale attraverso il quale ottenere l'esecuzione di atti di indagine di polizia giudiziaria (sequestri, perquisizioni e interrogatori).

Mentre gli accordi bilaterali sono numerosissimi, quelli multilaterali sono, con specifico riferimento alla lotta al reimpiego di denaro di illecita provenienza, la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, firmata a Strasburgo in data 08.11.1990; la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, firmata a Strasburgo, sotto l'egida del Consiglio d'Europa, il 20 aprile 1959 e ratificata in Italia con legge 23 febbraio 1961, n. 215, che disciplina, nei suoi aspetti essenziali, l'intera materia della collaborazione tra giurisdizioni.

Secondo il principio stabilito dall'art. 696 c.p.p. sulla prevalenza delle Convenzioni internazionali e del diritto internazionale generale rispetto al diritto interno, nei rapporti con i vari Stati si applica, in via primaria, il diritto pattizio. In assenza di disposizioni di diritto internazionale o se tali disposizioni non stabiliscono diversamente, troveranno applicazione le norme richiamate dal codice di procedura penale.

Per l'Italia, l'art. 727 c.p.p. prevede, per il tramite del Ministro della Giustizia, la possibilità di effettuare rogatorie attive.

Gli artt. 735 bis, 737 e 737 bis e 745 c.p.p., invece, prevedono la possibilità di dare luogo all'esecuzione di un provvedimento estero di confisca *ad valorem* (per una somma di denaro corrispondente al bene confiscabile); nei casi previsti da accordi internazionali sulla richiesta di autorità straniere, il diritto del Ministro della Giustizia di disporre l'esecuzione di indagini finalizzate al rintraccio di beni confiscabili o da sottoporre a sequestro; la facoltà del Ministro di richiedere lo svolgimento di indagini per l'identificazione e la ricerca di beni che si trovano all'estero e che possono formare oggetto di confisca, nonché di richiedere il loro sequestro.

Note

(1) A norma dell'articolo 1, comma 1, del D.M. 6.7.1994 i soggetti non operanti nei confronti del pubblico, sono coloro che svolgono **in via esclusiva od in via prevalente** una o più delle attività indicate nell'articolo 106, comma 1, T.U.L.B.