

della clientela in base al rischio che prefigurano l'introduzione del *risk-based approach* previsto dalla terza direttiva antiriciclaggio e antiterrorismo. Ci si attende un miglioramento della qualità dell'analisi finanziaria delle operazioni e una riduzione nei tempi di lavorazione.

4.3 Il ruolo dell'Ufficio italiano dei cambi.

Le segnalazioni di operazione sospetta sono trasmesse tempestivamente e direttamente all'UIC che, in qualità di Unità di informazione finanziaria³⁸, è responsabile del loro approfondimento finanziario nonché dell'analisi dei dati aggregati delle operazioni compiute che gli intermediari abilitati hanno l'obbligo di inviare mensilmente.

Il contributo dell'UIC all'attività di prevenzione e di contrasto sul piano finanziario dei fenomeni del riciclaggio e del terrorismo³⁹ si basa sulla collaborazione attiva degli intermediari e degli altri soggetti tenuti alla segnalazione delle operazioni sospette, sull'analisi finanziaria svolta per l'individuazione di fenomeni di riciclaggio e sulla collaborazione con le Unità di informazione finanziaria di altri paesi. Gli approfondimenti finanziari sulle segnalazioni ricevute sono effettuati dall'UIC avvalendosi:

- dei dati desunti dai propri archivi;
- delle ulteriori informazioni richieste ai soggetti tenuti alla segnalazione ovvero ai soggetti comunque interessati dall'operatività oggetto di segnalazione;
- di ogni altra fonte informativa pubblica disponibile e in particolare degli archivi *on line* della Camera di commercio e della rete internet;
- della collaborazione delle altre autorità di vigilanza di settore per i casi che coinvolgono la loro competenza;
- dello scambio di informazioni con le omologhe Unità di informazione finanziaria di altri paesi.

Nell'esaminare le segnalazioni pervenute l'Ufficio valuta innanzitutto se vi sono i presupposti per la sospensione delle operazioni segnalate, prima della loro esecuzione. Nel corso del 2006 sono stati adottati 11 provvedimenti di sospensione (il totale, a partire dal 1997, ammonta a 62 per un valore complessivo delle operazioni bloccate di 7,3 milioni di euro). Nell'approfondimento è attribuita priorità alle operazioni che presentano un grado di rischio più

³⁸ Il disegno di legge recante "disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle autorità indipendenti preposte ai medesimi" in discussione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato, prevede la liquidazione dell'UIC, ora ente strumentale della Banca d'Italia, e il trasferimento delle funzioni svolte alla Banca d'Italia.

³⁹ Le competenze dell'UIC in materia di antiriciclaggio sono state estese dal decreto legge 369/2001 alla lotta al finanziamento del terrorismo. Tale azione è effettuata con gli strumenti di analisi che vengono utilizzati per la lotta al riciclaggio.

elevato in ragione della configurazione delle stesse, degli importi movimentati e delle caratteristiche dei soggetti coinvolti. Nei casi di manifesta infondatezza della segnalazione l'UIC la archivia, informandone gli organismi investigativi competenti. Tale potere è stato fino al 2005 esercitato raramente. Infatti, il totale delle archiviazioni dal 2001 al 2005 ammontava a circa 356 casi. Nel corso del 2006 si è riscontrata, invece, una notevole inversione di tendenza in quanto sono stati archiviati 1.586 casi. L'aumento del numero delle archiviazioni rispetto agli anni precedenti deriva dall'integrazione dei tradizionali criteri con altri tratti dall'esperienza e concordati con gli organi investigativi.

Le segnalazioni esaminate sono quindi trasmesse, per il lavoro investigativo, alla Direzione investigativa antimafia (DIA) e al Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV), ciascuna accompagnata da una relazione tecnica con i risultati dell'analisi finanziaria svolta.

4.4 L'attività investigativa: la DIA e il NSPV.

La DIA è competente a trattare le segnalazioni che possono comportare un coinvolgimento del crimine organizzato. Il NSPV si occupa delle restanti segnalazioni.

Dopo aver ricevuto una segnalazione questi due organi interrogano le proprie banche dati e quelle nazionali e decidono se occorrono ulteriori indagini. Nel caso in cui l'indagine produca prove di reato, ne danno comunicazione alla Procura. Se la segnalazione non è considerata fondata, e non si ritengono necessarie ulteriori indagini, è informato l'UIC che a sua volta ne dà comunicazione al soggetto che ha effettuato la segnalazione. Qualora un organo investigativo individui elementi di connessione con organizzazioni criminali, ne dà comunicazione alla Direzione nazionale antimafia (DNA).

4.5 I risultati dell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette.

Nel corso del 2006 l'UIC ha approfondito l'esame di 11.564 segnalazioni, di cui 462 connesse al fenomeno del finanziamento del terrorismo. Complessivamente, nel periodo 1997 – 2006, l'UIC ha esaminato 54.390 segnalazioni, a fronte delle 57.044 pervenute.

Le rimanenti segnalazioni sono in corso di approfondimento.

Segnalazioni di operazione sospetta pervenute all'UIC

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tot. (1997-2006)
Antiriciclaggio	5391	6571	4939	6523	8576	10327	54051
Finanziamento del terrorismo	544	910	321	291	482	443	2993

Segnalazioni di operazione sospetta esaminate e trasmesse dall'UIC

Anno trasmissione SOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tot. (1997-2006)
Antiriciclaggio	5543	5759	5307	6798	7278	11564	51446
Finanziamento del terrorismo	241	1194	254	334	462	462	2994

Gli esiti delle segnalazioni trasmesse sono illustrati nella seguente tabella basata sul flusso informativo di ritorno proveniente dagli organismi investigativi.

<i>Esiti delle segnalazioni di operazioni sospette</i>				
Anno	Archivate dall'UIC	Archivate dagli organismi investigativi	Prese in carica dalla DIA	All'attenzione dell'Autorità giudiziaria
1997		4	3	1
1998		115	150	42
1999		596	242	102
2000		189	151	145
2001	44	272	280	295
2002	18	986	206	340
2003	32	1134	205	195
2004	108	1634	147	98
2005	154	3380	113	89
2006	1586	999	88	87
Totale	1942	9309	1585	1394

L'UIC collabora con le autorità di vigilanza di settore. Molto stretta è la collaborazione con la Banca d'Italia e vi sono continui contatti e scambi di informazioni anche con le altre autorità di vigilanza di settore, in particolare con la Consob per la sempre più frequente emersione di fattispecie di riciclaggio che coinvolgono prodotti complessi di intermediazione finanziaria e del mercato mobiliare. Intenso è, inoltre, lo scambio di informazioni con le Unità di

informazione finanziaria estere.

L'approfondimento delle operazioni segnalate ha consentito di individuare specifiche tipologie di operatività anomale quali l'abusivismo finanziario, l'utilizzo improprio di carte di credito, i giri di fondi, le attività illecite poste in essere da cittadini cinesi, le truffe, l'usura, ecc.

I dati del 2006 confermano il trend ascendente delle segnalazioni ricollegabili a violazioni (anche penalmente rilevanti) della normativa fiscale e tributaria: emergono soprattutto le segnalazioni riconducibili a false fatturazioni ed evasione dell'I.V.A. per acquisti in ambito intracomunitario.

Il *phishing* – il tentativo di catturare i dati personali che consentono l'accesso informatico a conti e depositi – è una fattispecie che ricorre con frequenza (376 volte) nelle segnalazioni di operazione sospetta.

Rilevante è anche il numero delle segnalazioni che si riferiscono a trasferimenti verso l'estero, da parte di cittadini stranieri, operati soprattutto attraverso *money transfer* e versando il corrispettivo in contante, spesso appena sotto la soglia di 12.500 euro. Le tipologie di operazioni segnalate evidenziano trasferimenti che per modalità operative, per numerosità e volume complessivo delle operazioni e per destinazione dei flussi appaiono anomali rispetto al profilo dei soggetti interessati. Ricorrenti sono i casi che coinvolgono la comunità cinese in Italia.

Risultano, infine, numerose operazioni segnalate in capo a cittadini russi, titolari presso il sistema bancario italiano di rapporti a proprio nome o a nome di società (frequentemente con sede in "paradisi fiscali" o centri off-shore). I fondi pervenuti sono spesso utilizzati per operazioni sul mercato immobiliare italiano.

4.6 Le segnalazioni dei nuovi soggetti obbligati, ai sensi del decreto legislativo 56/2004

Nel 2006, con i decreti 141, 142 e 143 e con le relative disposizioni applicative emanate dall'UIC, è stata data piena attuazione al decreto legislativo 56/2004, relativamente all'estensione degli obblighi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo – e quindi anche all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette – ai soggetti individuati nei citati provvedimenti legislativi (professionisti e società di revisione; operatori non finanziari). La seguente tabella fornisce un dato sulla distribuzione per tipologia di soggetto segnalante relativamente alle segnalazioni pervenute nel 2006.

Ripartizione per categoria di segnalanti delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dai nuovi soggetti obbligati	
Segnalanti	Numero delle segnalazioni
Notai	172
Dottori commercialisti	26
Ragionieri o periti commerciali	13
Società di revisione	9
Agenzia di affari in mediazione mobiliare	5
Consulenti del lavoro	4
Avvocati	3
Fabbricanti di oggetti preziosi in qualità di imprese artigiane	2
Fabbricanti, mediazione e commercio di oggetti preziosi.....	2
Revisori contabili	2
Totale complessivo	238

In molti casi le segnalazioni si sono rivelate prive di fondamento e sono state archiviate. Occorre migliorare la qualità delle segnalazioni delle diverse categorie di segnalanti con un'opera di informazione e orientamento, tramite contatti e incontri con gli ordini professionali e gli organismi di categoria.

4.7 Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo

Dal 2001 i compiti di collaborazione attiva degli intermediari sono stati estesi per consentire la rilevazione di casi di finanziamento di organizzazioni terroristiche. La seguente tabella fornisce dati percentuali sulle segnalazioni ricevute dall'UIC. Nel corso del 2006 l'Ufficio ha ricevuto 443 segnalazioni di operazioni sospette, in linea con il dato del 2005.

Distribuzione delle SOS di terrorismo per classi di segnalanti (dati percentuali)						
Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Enti creditizi	77,4	64,4	68,5	66,7	74,1	81,0
Intermediari finanziari (artt. 106 ⁴⁰ e 107 TUB)	9,2	13,2	14,0	7,5	12,1	7,0
Imprese ed enti assicurativi	12,1	18,5	7,8	22,8	2,1	2,3
Poste Italiane spa	1,3	2,6	8,7	3,1	11,3	9,7
Altri	0,0	1,3	0,9	0,0	0,4	0,0

Gli intermediari segnalano le operazioni, i rapporti continuativi e ogni altra informazione disponibile connessa ai soggetti indicati nelle liste compilate dalle competenti istituzioni

⁴⁰ Tra questi sono ricompresi i *money transfer*

internazionali, della quale l'UIC facilita la diffusione. Il maggior numero di segnalazioni, come negli anni precedenti, continua a provenire dalle banche.

Le comunicazioni e le segnalazioni degli intermediari, la collaborazione dell'UIC con le Unità d'informazione finanziaria degli altri Paesi e la partecipazione ai lavori degli organismi internazionali competenti consentono di indicare alcuni settori e tipologie operative particolarmente significativi per l'individuazione di casi di finanziamento di attività di terrorismo. Tra i principali indici di rischio rilevati possono essere evidenziati:

- l'impiego di canali di *money remittance*, ovvero di circuiti alternativi di trasferimento, specie se di natura abusiva;
- effettuazione di bonifici internazionali che non recano l'indicazione della controparte;
- l'effettuazione di frequenti bonifici disposti con provvista in contanti verso Paesi diversi da quello d'origine dell'ordine;
- l'esecuzione di operazioni o di apertura di rapporti commerciali privi di apparente giustificazione tra imprese gestite o possedute da soggetti sospetti;
- le disposizioni da parte di enti senza scopo di lucro di operazioni che dimostrano una incoerenza rispetto agli obiettivi perseguiti dagli stessi;
- i comportamenti posti in essere con il possibile intento di eludere l'applicazione delle misure comunitarie di congelamento.

4.8 L'analisi dei dati finanziari aggregati.

La legge antiriciclaggio prevede che tutti gli intermediari finanziari mantengano un archivio unico informatico in grado di memorizzare e conservare tutti i dati che riguardano le transazioni superiori a 12.500 euro. Gli intermediari abilitati hanno l'obbligo di trasmettere mensilmente questi dati in forma aggregata all'UIC, seguendo un formato uniforme.

Le analisi dei dati aggregati sono volte a individuare singole anomalie comportamentali e a orientare l'attività di approfondimento verso aree geografiche nelle quali si ritiene che siano transitati capitali sospetti di essere proventi di riciclaggio e/o fonti di finanziamento del terrorismo.

Da gennaio 2006, l'UIC ha in opera un sistema di monitoraggio periodico di natura statistico-descrittiva dei dati aggregati. A tale scopo è stata messa a punto una procedura per l'elaborazione e la presentazione dei dati, nonché per l'individuazione di valori anomali e, ove possibile, delle cause di anomalie rilevate.

Per la parte metodologica l'attività di analisi è effettuata congiuntamente con Università e centri di ricerca: l'UIC ha in corso progetti con la *London School of Economics and Political*

Science e con il *Joint Research Centre* della Commissione Europea sul “*Trade based money laundering*”.

Il controllo per migliorare la qualità dei dati trasmessi dagli intermediari ha dato risultati apprezzabili: nella parte finale dell’anno di riferimento sono stati messi a punto i rilievi statistici per agevolare la valutazione degli errori di registrazione delle operazioni negli archivi unici informatici.

5 IL SISTEMA SANZIONATORIO ANTIRICICLAGGIO

La violazione della normativa antiriciclaggio è punita con sanzioni amministrative e penali. Il Ministero dell’economia e delle finanze è competente per l’irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie prevalentemente per:

- la violazione delle norme che limitano l’uso del contante e dei titoli al portatore;
- la mancata comunicazione delle suddette infrazioni;
- l’omessa segnalazione di un’operazione sospetta⁴¹.

Le norme penali, oltre a punire il reato di riciclaggio, trovano applicazione prevalentemente nel caso di violazione degli obblighi di identificazione, registrazione e conservazione delle informazioni.

5.1 Le sanzioni amministrative.

Nel 2006 sono stati definiti con provvedimento 1063 procedimenti amministrativi:

Procedimenti definiti nel 2006	
Trasferimenti di contante e di titoli al portatore (articolo 1, comma 1, legge 197/1991).	772
Assegni privi della clausola di non trasferibilità e/o dell’indicazione del beneficiario (articolo 1, comma 2, legge 197/1991).	258
Obbligo di ridurre a 12.500 euro il saldo dei libretti di deposito al portatore (art. 1, comma 2-bis, legge 197/1991).	6
Violazione dell’obbligo di segnalazione di operazioni sospette (articolo 3, comma 1, legge 197/1991)	11

⁴¹ Rispettivamente articolo 1, commi 1 e 2 e 2 bis, legge antiriciclaggio; articolo 7, comma 1, decreto legislativo 56/2004; articolo 3 legge antiriciclaggio.

Mancata comunicazione al MEF delle infrazioni dell'articolo 1, legge 197/1991 (articolo 7, comma 1, decreto legislativo 56/2004).	16
Totale decreti sanzionatori	570
Decreti di proscioglimento	213
Provvedimenti di archiviazione	280
Totale provvedimenti emessi	1063
Sanzioni irrogate (000 €)	2896

Le segnalazioni di ipotesi di infrazione e le contestazioni per violazioni amministrative pervenute al MEF sono state circa 6.900. Delle segnalazioni, circa 1.900 sono state archiviate per palese insussistenza dell'infrazione⁴². Circa 3.000 procedimenti sono stati definiti attraverso un pagamento in forma ridotta (oblazione), per un totale di circa 2,4 milioni di euro. Dall'entrata in vigore della legge antiriciclaggio sono stati definiti circa 26.000 procedimenti amministrativi e sono state irrogate sanzioni pecuniarie per circa 81 milioni di euro.

5.2 Le sanzioni penali.

La normativa antiriciclaggio prevede che alcune violazioni siano punite con misure di carattere penale. Tra queste, l'inosservanza degli obblighi di identificazione e di registrazione, la violazione del divieto di dare comunicazione delle segnalazioni di operazioni sospette (fuori dai casi previsti dalla legge), l'omessa istituzione dell'archivio unico informatico.

Tra il 2000 ed il 2005, l'UIC ha segnalato all'autorità giudiziaria 74 violazioni (73 riferite alla mancata identificazione e conservazione delle informazioni e 1 alla mancata istituzione dell'archivio unico), mentre la Guardia di finanza ha trasmesso circa 158 rapporti penali all'Autorità giudiziaria per l'omessa istituzione dell'archivio unico informatico nonché per gli obblighi di identificazione e registrazione.

Nel 2006 l'UIC ha segnalato all'Autorità giudiziaria 9 violazioni (per omesse registrazioni in archivio unico informatico di rapporti continuativi ed operazioni e per mancate rilevazioni dei dati identificativi dei soggetti interessati) mentre la Guardia di finanza ha trasmesso circa 100 rapporti all'Autorità giudiziaria per violazione degli obblighi di identificazione e/o registrazione e di istituzione dell'archivio unico informatico.

⁴² La maggior parte di tali segnalazioni errate sono state effettuate dai soggetti sottoposti agli obblighi antiriciclaggio dalla recente normativa.

5.3 Il recepimento della terza direttiva e le prospettive di modifica dell'impianto sanzionatorio.

Dall'entrata in vigore della legge antiriciclaggio, il flusso delle violazioni segnalate al Ministero dell'economia e delle finanze si è mantenuto su livelli elevati, attestandosi su una media annua di circa settemila segnalazioni. La struttura amministrativa del MEF aveva incontrato notevoli difficoltà nello smaltimento dei carichi di lavoro, con l'accumulo di un consistente arretrato. Alcune modifiche normative e organizzative hanno permesso di risolvere tali problemi:

- l'introduzione, con il decreto legislativo 56/2004, della possibilità di ricorrere al pagamento della sanzione in forma ridotta (c.d. oblazione, disciplinata dalla legge 689/81, ma inizialmente non prevista per le violazioni della normativa antiriciclaggio) per le violazioni di importo fino a 250.000 euro, ha dimezzato il numero dei procedimenti non definiti entro 60 giorni dalla contestazione. Rimangono escluse dalla possibilità di usufruire dell'oblazione le violazioni più gravi, in particolare quelle di mancata segnalazione di operazione sospetta;
- il decentramento (legge 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1, comma 387 – legge finanziaria 2006) dei procedimenti sanzionatori a nove Direzioni provinciali dei servizi vari⁴³ ha reso più agevole il rapporto tra amministrazione e cittadino e a ridotto i tempi dei procedimenti sanzionatori;

Rimangono alcuni aspetti della normativa sanzionatoria per i quali sono possibili ulteriori recuperi di efficacia e di efficienza:

⁴³ Si è data copertura a tutto il territorio nazionale definendo i seguenti ambiti di competenza:

Direzioni provinciali dei servizi vari	Regioni di competenza
Genova	Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta
Milano	Lombardia
Verona	Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia
Bologna	Emilia Romagna, Toscana, Marche
Roma	Lazio, Umbria, Abruzzo, Sardegna
Napoli	Campania, Basilicata
Bari	Puglia, Molise
Catanzaro	Calabria
Palermo	Sicilia

- Nonostante alcuni miglioramenti, tra cui una maggiore informazione per gli utenti utile a evitare gli errori nella compilazione degli assegni e nei trasferimenti dei certificati di deposito al portatore, rimane elevato il numero di violazioni all'obbligo di apporre la clausola di non trasferibilità per importi superiori a 12.500 euro. Lo schema di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva prevede che le banche e Poste Italiane s.p.a. debbano rilasciare i carnet di assegni con la clausola di non trasferibilità apposta su ogni singolo modulo di assegno, tranne contraria richiesta scritta del cliente. Si ritiene che questa norma sarà efficace per ridurre sensibilmente il numero di infrazioni in tale campo.
- L'apparato sanzionatorio, sia penale, sia amministrativo, è limitato alle persone fisiche. La normativa penale, infatti, non prevede la responsabilità della persona giuridica in caso di riciclaggio. Inoltre nel caso di violazione amministrativa imputabile a un ente o a una persona giuridica, il meccanismo sanzionatorio basato sulla legge 689/81 mostra chiari limiti di efficacia: se è accertata l'infrazione, la sanzione è inflitta direttamente al soggetto che ha posto in essere l'operazione per conto della persona giuridica, e quest'ultima ne risponde in solido. Non sono rari i casi in cui il venir meno della punibilità della persona fisica determina l'impunità della società. Lo schema di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva prevede l'ampliamento al riciclaggio del novero dei reati per i quali la legge 231/01 prevede la responsabilità della persona giuridica. In campo di violazione amministrativa, prevede inoltre la possibilità di sanzionare la persona giuridica qualora l'autore materiale della violazione non sia stato identificato ovvero non sia più perseguibile.
- La norma che sanziona la mancata segnalazione di un'operazione sospetta è di non agevole applicazione, precisamente per la difficoltà di valutare, con un grado di oggettività, se vi era o non vi era l'obbligo di segnalare una certa operazione. Tutti i soggetti obbligati alla segnalazione devono necessariamente procedere anche attraverso valutazioni intuitive e personali che, in quanto tali, rendono non sempre agevole la valutazione ex post dell'operazione anomala. Per superare tali difficoltà lo schema di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva rafforza i controlli sull'organizzazione e le procedure dei soggetti obbligati. Sono state così inserite sanzioni amministrative per ipotesi di omessa o insufficiente istituzione di controllo interno, per la mancata previsione di formazione del personale e per gravi carenze organizzative rilevanti ai fini della corretta applicazione della normativa. La Direttiva, infatti, impone ai destinatari delle disposizioni di introdurre appropriate politiche e procedure in materia di

controlli interni e di adeguata formazione dei dipendenti e dei collaboratori. L'inosservanza di questi specifici obblighi comporterà l'applicazione di una sanzione amministrativa da parte delle autorità di vigilanza di settore.

6 LE MISURE DI PREVENZIONE DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

6.1 La disciplina in materia di lotta al finanziamento del terrorismo.

Gli adempimenti e i controlli previsti dalla disciplina antiriciclaggio sono funzionali anche all'azione contro il finanziamento del terrorismo. Gli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione dei relativi dati e di segnalazione di operazioni sospette impediscono difatti che il sistema finanziario possa essere utilizzato per il finanziamento del terrorismo.

Disposizioni specifiche sono state emanate per rendere applicabili in Italia le misure contro il terrorismo e il finanziamento del terrorismo decise dalla comunità internazionale. Si tratta delle misure dettate dalla Convenzione internazionale contro il finanziamento del terrorismo di New York dell'8 dicembre 1999, dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, dalle raccomandazioni del GAFI. Le disposizioni nazionali integrano e completano la normativa europea in materia di congelamento di beni dei sospetti terroristi⁴⁴.

All'indomani degli attacchi dell'11 settembre l'Italia ha adottato, basandosi sull'esperienza maturata nella lotta al terrorismo interno e alla mafia, un ampio e articolato quadro normativo e istituzionale di prevenzione e contrasto del terrorismo e del finanziamento del terrorismo⁴⁵.

In questo ambito il decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369: ha istituito il Comitato di sicurezza finanziaria; esteso le competenze dell'UIC e della Guardia di finanza in materia di anti-riciclaggio alla lotta del finanziamento del terrorismo; ha introdotto sanzioni per la violazione delle misure di congelamento disposte dai regolamenti comunitari.

⁴⁴ La normativa europea in tema di congelamenti è stata adottata, per la gran parte, con regolamenti. È pertanto direttamente applicabile nei paesi membri.

⁴⁵ Il decreto legge del 18 ottobre 2001, n. 374 ha introdotto il reato di finanziamento del terrorismo (articolo 270-bis c.p.); esteso la condotta terroristica anche ad atti di violenza rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale; disposto l'applicazione delle misure preventive anti-mafia alla lotta al terrorismo e ampliato i poteri investigativi in questo ambito.

Il decreto legge 27 luglio 2005, n. 144 ha previsto la facoltà del Ministro dell'interno, o per sua delega del Prefetto, di disporre l'espulsione dello straniero nei cui confronti vi siano fondati motivi di ritenere che la permanenza nel territorio dello Stato possa agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali; ha ulteriormente ampliato l'applicazione delle misure antimafia per il contrasto del terrorismo; ha introdotto tre nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo: l'articolo 270-quater (arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale); l'articolo 270-quinques (addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale) e l'articolo 270-sexies (condotte con finalità di terrorismo).

6.2 Il meccanismo delle designazioni.

Nella strategia del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite per combattere il terrorismo, un ruolo importante gioca il congelamento dei beni degli individui e delle entità sospettate di coinvolgimento in attività terroristiche⁴⁶.

Due sono le direttrici seguite dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite:

- la prima direttrice, basata sulla risoluzione 1267 (1999)⁴⁷, impone l'adozione di misure di congelamento nei confronti di individui e entità associati o appartenenti a Al Qaeda e ai Talebani. La lista dei destinatari di queste misure è decisa dal Comitato sanzioni istituito dalla risoluzione 1267 (1999), organo sussidiario del Consiglio di sicurezza, sulla base di proposte di designazione provenienti dagli Stati membri;
- la seconda direttrice, basata sulla risoluzione 1373 (2001), richiama la responsabilità dei singoli Stati per l'adozione di misure di contrasto al terrorismo, tra cui il congelamento, a prescindere dalla matrice ideologica o dall'ambito territoriale dell'azione terroristica. A differenza dell'azione contro Al Qaeda, in questo ambito le Nazioni unite non hanno elaborato una lista di soggetti, ma hanno posto le basi di un impianto generale di lotta al terrorismo, rimettendo ai singoli Stati membri il potere/dovere di individuare autonomamente soggetti/entità da sottoporre a congelamento.

Queste risoluzioni sono state recepite dall'Unione europea. In particolare:

- la posizione comune 2002/402/PESC e il regolamento (CE) 881/2002 hanno dato attuazione alla risoluzione 1267 (Osama Bin Laden, Al Qaeda e Talebani) recependo la lista dei sospetti terroristi decisa dalle Nazioni Unite. Tutti i paesi membri dell'unione hanno l'obbligo di congelare fondi e risorse economiche dei soggetti inclusi in tali liste;
- la posizione comune 931/2001/PESC e il regolamento (CE) 2580/2001, hanno dato attuazione alla risoluzione 1373. I soggetti ai quali dovranno essere applicate le misure di congelamento sono decisi dall'Unione europea, sulla base di proposte presentate da ciascuno Stato membro - alla luce delle investigazioni condotte dalle rispettive forze di polizia e delle decisioni di autorità competenti - e su cui è stata raggiunta l'unanimità del Consiglio dell'Unione europea.

In Italia spetta al Comitato di sicurezza finanziaria (CSF)⁴⁸ monitorare l'attuazione delle

⁴⁶ Le decisioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite hanno assunto la forma di risoluzioni adottate in virtù del capitolo VII della Carta e dunque vincolanti per gli Stati membri.

⁴⁷ E le seguenti 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1617(2005).

⁴⁸ Il Comitato di sicurezza finanziaria è presieduto dal Direttore generale del tesoro e è composto da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, della Banca d'Italia, dell'UIC, della Consob, della Guardia di finanza, della DIA, dell'Arma dei

misure di congelamento e designare agli organi competenti delle Nazioni unite e dell'Unione europea i nomi di soggetti o entità sospettati di terrorismo ai fini dell'applicazione delle misure di congelamento.

Il meccanismo di designazione si apre con la proposta iniziale di uno dei membri del CSF, in genere di una forza di polizia, prevede la preparazione di un dossier contenente tutte le informazioni necessarie per l'inserimento nelle liste dei terroristi e si conclude con la decisione del CSF e l'elaborazione della proposta di designazione da sottoporre, per il tramite delle autorità diplomatiche, al Consiglio dell'Unione europea o al Comitato sanzioni delle Nazioni unite.

Nell'espletamento di tale attività, il CSF tiene conto in particolare:

- dello stato del procedimento penale e, qualora esso si trovi nella fase delle indagini preliminari, dell'adozione di provvedimenti di natura giurisdizionale;
- dell'idoneità degli elementi informativi raccolti ad assicurare, secondo criteri di ragionevolezza, l'identificazione certa dei soggetti indicati, evitando il possibile coinvolgimento di soggetti diversi con generalità identiche o simili.

Durante la preparazione della designazione il CSF si può avvalere dell'UIC per assicurare la diffusione tra gli intermediari finanziari, con modalità che assicurino la necessaria segretezza, dei dati identificativi dei soggetti e può richiedere informazioni relative ai loro rapporti e alle operazioni a loro riferibili.

Su proposta italiana, sono stati inseriti nelle liste dell'Unione europea una organizzazione terroristica e 17 individui a essa appartenenti. Inoltre il Comitato per le sanzioni 1267 ha deciso l'inclusione nelle liste delle Nazioni unite di 73 individui e 15 entità (il dettaglio nella tabella che segue) designati dall'Italia, in alcuni casi assieme ad altri Paesi.

Carabinieri e della DNA. Tali istituzioni comunicano al Comitato, in deroga al segreto d'ufficio, le informazioni riconducibili alle sue materie di competenza.

Il Comitato delinea la strategia del nostro paese nella lotta al finanziamento del terrorismo, monitora il funzionamento del sistema di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo e assicura il necessario coordinamento con le attività degli altri paesi, soprattutto del gruppo G7, promuovendo il dialogo e la collaborazione allo scopo di massimizzare lo scambio di informazioni. A tal fine, il Comitato ha attivato canali di comunicazione con la magistratura ed, in particolare, con le Procure della Repubblica e ha rapporti con il Comitato di coordinamento della ricerca informativa sulle attività finanziarie, presieduto dal Segretario generale del CESIS.

In particolare, il Comitato svolge i seguenti compiti:

- definisce le politiche di lotta al finanziamento del terrorismo, coordinando l'azione delle autorità coinvolte nella lotta contro il suddetto fenomeno; segue e indirizza l'attività internazionale in ambito GAFI e Unione europea; è l'interfaccia istituzionale degli omologhi organismi degli altri Paesi nonché degli organismi internazionali competenti in materia;
- analizza le problematiche riscontrate nella lotta al finanziamento del terrorismo e individua le misure da adottare;
- è l'autorità competente in materia di congelamento dei fondi e delle risorse economiche dei soggetti/entità sospettati di terrorismo. A tal fine il Comitato formula, sia alle Nazioni Unite che all'Unione europea, le proposte di inserimento e di cancellazione dalle liste di soggetti designati nell'ambito della lotta al finanziamento del terrorismo valutando, inoltre, le istanze di esenzione dal congelamento, secondo quanto disposto dai regolamenti comunitari.

Designazioni proposte dall'Italia al Comitato sanzioni ONU 1267 (1999)

N°	B.1 Data inserimento liste	Individui	B.1.1 Entità
1	24 aprile 2002	9	1
2	3 settembre 2002	11	14
3	25 giugno 2003	16	
4	12 novembre 2003	15	
5	17 marzo 2004	10	
6	23 giugno 2004	6	
7	29 luglio 2005	3	
8	2 agosto 2006	3	
Totale		73	15

6.3 I congelamenti.

Il congelamento dei beni e delle risorse economiche di un determinato soggetto è obbligatorio a seguito della pubblicazione del suo nominativo nella lista allegata al regolamento (CE) 881/2002 ovvero alla posizione comune 2001/931/PESC (congelamento disposto in questo caso dal regolamento (CE) 2580/2001).

L'entità dei capitali e delle altre risorse finanziarie oggetto di congelamento è comunicata al Ministero dell'economia e delle finanze entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dei regolamenti ovvero, se successiva, dalla data di formazione dei capitali o delle risorse finanziarie⁴⁹.

L'UIC ha inoltre emanato alcune istruzioni per l'attuazione del decreto legge 369/2001, sottolineando che le banche e le istituzioni finanziarie hanno l'obbligo di:

- comunicare le misure di congelamento applicate;
- segnalare le operazioni, i rapporti, nonché ogni altra informazione disponibile riconducibile ai soggetti contenuti nelle liste;
- segnalare tempestivamente all'UIC tutte le operazioni e situazioni collegate al finanziamento del terrorismo, allo scopo di poter sospendere queste attività se ciò risulta necessario.

⁴⁹ Articolo 2, comma 3 del decreto legge 369/2001.

Non è prevista una procedura di comunicazione diretta alle banche e alle istituzioni finanziarie degli aggiornamenti degli elenchi, che sono comunque disponibili sul sito internet dell'UIC.

A dicembre 2006 in Italia risultano congelati 32 rapporti bancari e assicurativi, riconducibili a 30 soggetti, per un importo complessivo di circa 422.000 euro. Risulta inoltre congelata una attività economica.

Lotta al finanziamento del terrorismo: sintesi dati congelamenti 2002-2006

Anno	B.2 Soggetti con conti congelati	Conti congelati	B.2.1 Valore dei conti congelati (euro)
2002	67	67	350.000
2003	42	45	440.000
2004	55	57	441.000
2005	30	32	442.000
2006	30	32	442.000

(fonte UIC)

Sia nell'ambito della disciplina del regolamento (CE) 881/2002 sia in quello del regolamento (CE) 2580/2001 sono previste delle procedure per autorizzare la liberazione di parte dei fondi congelati per motivi umanitari.

Le decisioni sul congelamento dei beni basate sui regolamenti europei possono essere impugnate davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee, mentre i ricorsi contro le decisioni adottate dal CSF sono di competenza del Tribunale amministrativo regionale.

6.4 Le sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento

Sono nulli gli atti compiuti in violazione delle disposizioni recanti il divieto di esportazione di beni e servizi, il divieto di presentazione di servizi finanziari, ovvero recanti il congelamento di capitali e di altre risorse finanziarie, contenute in regolamenti adottati dal Consiglio dell'Unione europea, anche in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite.

Inoltre la violazione delle misure di congelamento disposte dai regolamenti comunitari è

punita con specifiche sanzioni⁵⁰. Nel 2005 sono stati emanati due decreti sanzionatori con l'irrogazione complessiva di sanzioni pari a euro 300.000, mentre nel 2006 non sono state inflitte sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione delle misure di congelamento.

6.5 Il congelamento dei beni non finanziari.

La legge 25 gennaio 2006, n. 29 (legge comunitaria 2005) ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti delegati al fine di prevedere modalità operative per eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni delle Nazioni unite, dai regolamenti (CE) n. 2580/2001 e n. 881/2002, nonché dagli ulteriori regolamenti comunitari emanati ai sensi degli artt. 60 e 301 del Trattato istitutivo della Comunità europea (c.d. sanzioni finanziarie internazionali). Ciò, coordinando le disposizioni vigenti in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio di denaro e di lotta al finanziamento del terrorismo alla luce dei seguenti criteri direttivi:

- estendere le misure di prevenzione contro il riciclaggio di denaro al contrasto del finanziamento del terrorismo;
- prevedere idonee misure per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche, inclusa la possibilità di affidare a un'autorità pubblica l'amministrazione di tali risorse economiche;
- individuare idonee sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento.

Nell'ambito della sopra menzionata delega è stato predisposto, secondo linee guida dettate dal Comitato di sicurezza finanziaria, lo schema di decreto legislativo recante *“Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività di 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”* volto a disciplinare e sistematizzare le modalità applicative delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche disposte dai regolamenti comunitari emanati nell'ambito della lotta al finanziamento del terrorismo (quali il regolamento (CE) 881/2002 e il regolamento (CE) 2580/2001 e successive modificazioni) e per il contrasto dell'attività di quei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale .

⁵⁰ Articolo 2 del decreto legge n. 369/2001. La violazione del congelamento è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà del valore dell'operazione stessa e non superiore al doppio del valore medesimo. L'omissione o il ritardo della comunicazione, al di fuori delle ipotesi di concorso nelle altre violazioni previste dal decreto, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a un terzo e non superiore alla metà dell'importo della sanzione prevista per la violazione del congelamento. L'accertamento delle violazioni delle disposizioni sul congelamento e l'irrogazione delle relative sanzioni, avvengono ai sensi delle disposizioni del titolo II, capi I e II, del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al DPR 31 marzo 1988, n. 148, e successive modificazioni, senza acquisire il parere della Commissione consultiva di cui all'articolo 32 del predetto testo unico. Tali illeciti, inoltre, non sono obblabili.

Le tipologie di regolamento richiamate rispondono a due differenti finalità, essendo i primi strumento di contrasto del terrorismo, i secondi di politica estera. Alla diversa finalità, si contrappone la condivisione dello strumento, cioè il congelamento dei fondi e delle risorse economiche posseduti in Italia dai soggetti (persone fisiche, giuridiche, gruppi, entità o organizzazioni) specificamente individuati nei regolamenti medesimi. Il congelamento va inteso sia come divieto di compiere atti dispositivi degli *assets* congelati, sia come divieto di mettere fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti individuati.

Il congelamento è efficace dall'entrata in vigore del regolamento comunitario che lo dispone fino a quando i soggetti permangono nelle liste allegate ai regolamenti comunitari ovvero, nelle ipotesi contemplate dai regolamenti, in caso non vi siano autorizzazioni allo scongelamento.

Tra le disposizioni più innovative contenute nello schema di decreto legislativo si segnalano:

- la possibilità che alle risoluzioni delle Nazioni Unite sia data applicazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro degli affari esteri, su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria. Tale decreto recepisce l'elenco dei soggetti, persone fisiche ed entità, designati dal Consiglio di sicurezza nonché, sulla base delle medesime risoluzioni, le ipotesi di esenzioni dal congelamento;
- l'espressa previsione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette di finanziamento di terrorismo;
- l'affidamento della gestione e amministrazione delle risorse economiche (quali aziende, beni mobili e immobili) congelate all'Agenzia del demanio. Ciò al fine di inibire l'utilizzo di tali risorse per finalità di finanziamento del terrorismo ed, al contempo, di impedirne il deterioramento e di tutelare i diritti e gli interessi dei terzi in buona fede (quali i dipendenti dell'azienda congelata o i creditori). Si sono pertanto definite puntualmente le modalità applicative del congelamento, completando le disposizioni già contenute nella normativa comunitaria di riferimento.

Il decreto legislativo è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 5 giugno 2007.

PAGINA BIANCA