

Tab. 12 - INTERVENTI ISPETTIVI Categoria	Ispezioni concluse	Violazioni
Agenzia attività finanziaria	251	259
Agenzia attività finanziaria - Mediatore creditizio	2	4
Agenzia di mediazione immobiliare	13	14
Antiquario	1	2
Attività di corrieri diversi dalle PP.TT.	2	2
Avvocato	2	2
Broker assicurazioni	2	2
Cambiavalute	1	3
Galleria d'arte e case d'asta	1	1
Intermediario finanziario ex art. 106	21	60
Intermediario finanziario ex art. 113	4	3
Mediatore creditizio	14	26
Notaio	10	14
Promotore e mediatore finanziario	3	3
Servizi contabili e fiscali	12	14
Intermediario finanziario ex art. 155 c. 4	1	
Consulente del lavoro	1	
<b>TOTALE</b>	<b>341</b>	<b>409</b>

(fonte Guardia di Finanza)

Delle 251 ispezioni concluse nei confronti delle agenzie di attività finanziaria, 41 hanno riguardato agenti in attività finanziaria per la gestione di *money transfer* da parte di soggetti di etnia cinese che si sono concluse con:

- l'accertamento d'irregolarità per 32 operatori (pari al 78,05 per cento del totale);
- la denuncia all'Autorità Giudiziaria di 66 soggetti;
- l'individuazione di 5 violazioni amministrative e 49 violazioni penali, di cui:
  - 16 per omessa iscrizione nell'elenco degli agenti in attività finanziaria ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo. n. 374/1999;
  - 12 per violazioni agli obblighi d'identificazione e registrazione della clientela;
  - 20 per omessa istituzione dell'archivio unico informatico.

Le verifiche sull'osservanza della disciplina antiriciclaggio e della regolarità delle operazioni di trasferimento dei fondi nel settore del *money transfer*<sup>24</sup> hanno dunque avuto una particolare attenzione da parte della Guardia di finanza. L'azione di monitoraggio e verifica ispettiva è stata finalizzata anche al contrasto del fenomeno del terrorismo sotto il profilo finanziario. A tal fine, sono state effettuate 1225 ispezioni nei confronti di agenzie di *money transfer*, allo scopo di intercettare i flussi, spesso di origine lecita e di piccola dimensione, che potrebbero essere destinati a finanziare il terrorismo e veicolati tramite circuiti paralleli al mondo bancario.

Tabella 13 – ISPEZIONI NEI CONFRONTI DI AGENZIA DI MONEY TRANSFER	2007
<i>Ispezioni nei confronti di "Money transfer"</i>	1225
<i>Persone denunciate per abusiva attività finanziaria</i>	866
Tabella 14 - ISPEZIONI NEI CONFRONTI DI AGENZIA DI MONEY TRANSFER	2007
<i>Persone coinvolte/indagate (art. 270 bis-270 quinquies c.p.)</i>	78
<i>Persone trattate in arresto</i>	14

(fonte GdF)

I dati rilevati dalle tabelle 13 e 14, evidenziano che le ispezioni nei confronti dei *money transfer* sono quasi raddoppiate rispetto al 2006 (nel 2006 le ispezioni eseguite furono 630), così come risulta aumentato il numero delle persone trattate in arresto per fatti di terrorismo.

Tra le operazioni condotte, di particolare rilievo è l'operazione "*Easy money*", condotta dal Nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza di Ancona e dal Nucleo speciale di polizia valutaria di Roma, che ha portato alla scoperta di 410 subagenzie abusive di servizi di pagamento e alla denuncia di oltre 400 responsabili.

Nel corso delle suddette indagini sono emerse tracce di rimesse a favore di soggetti affiliati a organizzazioni terroristiche inseriti nelle black list delle Nazioni unite.

<sup>24</sup> Questo sistema di trasferimento fondi, utilizzato dalla maggior parte degli immigrati per inviare nei vari paesi di origine i soldi guadagnati, è caratterizzato da tempi brevissimi di invio-ricezione, non richiede la titolarità di un conto corrente o di carta di credito e può arrivare in tutto il mondo, anche in piccoli centri dove spesso manca uno sportello bancario o postale. L'organizzazione è articolata in grandi agenti nazionali che a loro volta stipulano a catena contratti di mandato con sub-agenti. L'elevata velocità del servizio offerto, i vantaggi in termini di maggior anonimato e la diffusione capillare di agenzie preposte a tali attività rendono il sistema vulnerabile al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo internazionale.

## 5. LE MISURE DI PREVENZIONE DEL 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 ed 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 terroristi.<sup>25</sup>

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 ed articolato quadro normativo ed istituzionale di prevenzione e contrasto del terrorismo e del finanziamento del terrorismo.<sup>26</sup>

Da ultimo, il decreto legislativo 109/2007, di cui si sono già delineati gli elementi principali, ha sistematizzato e completato il quadro normativo di riferimento.

<sup>25</sup> La normativa europea in tema di congelamenti è stata adottata, per la gran parte, con regolamenti. È pertanto direttamente applicabile nei paesi membri.

<sup>26</sup> Il decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369 convertito nella legge 14 dicembre 2001, n. 431, ha istituito il Comitato di sicurezza finanziaria, esteso le competenze dell'Ufficio italiano dei cambi e della Guardia di finanza in materia di anti-riciclaggio alla lotta del finanziamento del terrorismo, introdotto sanzioni per la violazione delle misure di congelamento disposte dai regolamenti comunitari.

Il decreto legge del 18 ottobre 2001, n. 374 convertito nella legge 15 dicembre 2001, n. 438, 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 ed ampliato i poteri investigativi in questo ambito.

Il decreto legge 27 luglio 2005, n. 144 convertito nella legge 31 luglio 2005, n. 155, 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).

In materia di lotta al finanziamento del terrorismo si segnala altresì l'attività condotta dalle Procure della Repubblica presso le quali sono stati registrati procedimenti penali per delitti commessi con finalità di terrorismo i cui dati sono stati segnalati al Comitato di sicurezza finanziaria tramite il Ministero di giustizia (tabella 15).

**Tab. 15 - Procedimenti penali per delitti commessi ex art. 270-bis c.p. associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico. Anno di riferimento: 2006.**

DISTRETTI	NUMERO PERSONE		
	c/o UFFICI GIUDICANTI	c/o PROCURE DISTRETTUALI C/ noti ed ignoti (*)	
		ISCRITTI	PENDENTI (**)
NORD	51	185	588
CENTRO	56	19	91
SUD	28	91	196
ISOLE	3	131	348

(\*) al 78,9 per cento delle persone coinvolte è stato contestato il delitto ex art 270-bis.

(\*\*) i procedimenti pendenti sono tutti quei procedimenti per i quali il PM non ha ancora effettuato una richiesta di tipo definitivo (richiesta archiviazione, richiesta rinvio a giudizio) o non ha deciso altra disposizione definitiva (incompetenza, riunione, ...).

Fonte: Ministero Giustizia.

### 5.1 Le 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 terroristiche.<sup>27</sup>

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

- la prima direttrice, basata sulla risoluzione 1267 (1999),<sup>28</sup> impone l'adozione di misure di congelamento nei confronti di individui ed entità associati o appartenenti a Al Qaeda ed 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

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> E le seguenti 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1617(2005).

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)<sup>29</sup> monitorare l'attuazione delle 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

<sup>29</sup> Il Comitato di sicurezza finanziaria è presieduto dal Direttore Generale del Tesoro. I componenti del Comitato sono nominati dal Ministro dell'economia e delle finanze sulla base delle designazioni effettuate, rispettivamente, dal Ministro dell'interno, della giustizia, degli affari esteri, dalla Banca d'Italia, dalla CONSOB e dalla Unità di informazione finanziaria. Fanno, inoltre, parte del Comitato, con l'integrazione di un rappresentante dell'Agenzia del demanio per lo svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento, un dirigente in servizio presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un ufficiale della Guardia di finanza, un funzionario o ufficiale in servizio presso la Direzione investigativa antimafia, un ufficiale dei Carabinieri, un rappresentante della Direzione nazionale antimafia. Il decreto 231/2007 ha previsto, altresì, la partecipazione al Comitato di un rappresentante dell'ISVAP (art. 63, comma 6). 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 ed 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 ed ha rapporti con il Dipartimento per le informazioni di sicurezza.

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 ed indirizza l'attività internazionale in ambito GAFI e Unione europea;
- è 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 ed individua le misure da adottare;
- è autorità competente in materia di congelamento dei fondi e delle risorse economiche dei fondi e delle risorse economiche dei soggetti/entità sospettati di terrorismo.

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'UIF 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 1 organizzazione terroristica e 17 individui ad essa appartenenti. Inoltre il Comitato per le sanzioni 1267 ha deciso l'inclusione nelle liste delle Nazioni unite di 70 individui e 15 entità (il dettaglio nella tabella 16) designati dall'Italia, in alcuni casi assieme ad altri Paesi.

Tab. 16 - Designazioni proposte dall'Italia al Comitato sanzioni ONU 1267 (1999)			
<i>Designazioni</i>	<i>Data inserimento liste</i>	<i>Individui</i>	<i>Entità</i>
1	24-apr-02	9	1
2	03-set-02	11	14
3	25-giu-03	16	
4	12-nov-03	15	
5	17-mar-04	10	
6	23-giu-04	6	
7	29-lug-05	3	
8	02-ago-06	3	
<i>Totale</i>		<i>73</i>	<i>15</i>

### **5.1.1 La procedure per dare attuazione alle risoluzioni delle Nazioni unite.**

A complemento di questo quadro generale, l'articolo 4 del decreto legislativo 109/2007 ha previsto delle procedure per poter dare diretta attuazione, nelle more dell'adozione delle deliberazioni dell'Unione europea, a misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, sia per il contrasto del finanziamento del terrorismo sia nei confronti dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

In via generale, le risoluzioni delle Nazioni Unite sono recepite tramite deliberazioni dell'Unione europea: posizioni comuni, emanate nel quadro della politica estera e di sicurezza comune (PESC), e regolamenti adottati ai sensi degli art. 60, 301 ed, in alcuni casi, 308 del Trattato CE. Tali regolamenti, com'è noto, rendono direttamente applicabili negli Stati membri le misure di congelamento senza necessità di alcun atto di recepimento, salvo le opportuna modalità operative decise a livello nazionale.

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 ritardo - in alcuni casi l'impossibilità - dell'Unione Europea, nel dare attuazione alle risoluzioni, rendono l'Italia, in assenza di una legislazione nazionale a supporto, inadempiente rispetto a quanto deciso dal Consiglio di sicurezza. In tal modo è reso disatteso l'obbligo di congelamento disposto dalle Nazioni unite. Ciò, oltre a costituire una grave inadempienza a livello internazionale, rischia di produrre la fuga di fondi o l'occultamento di risorse economiche, con l'inevitabile effetto di rendere poco efficaci le misure sanzionatorie una volta entrata in vigore la relativa normativa comunitaria.

Con il nuovo meccanismo, si prevede che le risoluzioni vengano implementate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto

con il Ministro degli esteri, su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria. Tale decreto, che diventa efficace il giorno successivo alla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, recepisce l'elenco dei soggetti, persone fisiche ed entità, designati dal Consiglio di sicurezza o da un suo Comitato nonché, sulla base delle medesime risoluzioni, le ipotesi di esenzioni dal congelamento.

## 5.2 I congelamenti.

Il congelamento dei beni e delle risorse economiche<sup>30</sup> di un determinato soggetto è efficace dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari ovvero dal giorno successivo alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dei decreti di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 109/2007.

L'entità dei capitali e delle altre risorse finanziarie oggetto di congelamento è comunicata all'UIC entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dei regolamenti ovvero, se successiva, dalla data di formazione dei capitali o delle risorse finanziarie.<sup>31</sup>

L'UIC cura la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai soggetti designati, ai fondi ed alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche.

Nel corso del 2007, l'UIC ha continuato a svolgere un'attività di monitoraggio di soggetti colpiti dai provvedimenti di congelamento.

<sup>30</sup> Il congelamento è una misura di tipo amministrativo che comporta il divieto di compiere atti dispositivi degli *assets* congelati, sia come divieto di mettere fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti (persone fisiche, giuridiche, gruppi, entità o organizzazioni). Il congelamento non pregiudica gli effetti di eventuali provvedimenti di sequestro o confisca, adottati nell'ambito di procedimenti penali o amministrativi, aventi ad oggetto i medesimi fondi o le stesse risorse economiche. Il congelamento produce effetti dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari ovvero dal giorno successivo alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dei decreti adottati dal Ministro dell'economia di concerto al ministro degli affari esteri ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 109 del 2007, contenenti le liste dei soggetti o entità designati sino a quando i soggetti permangono nelle suddette liste allegate ovvero sino a quando non siano autorizzate esenzioni dal congelamento.

<sup>31</sup> In particolare, secondo quanto disposto da combinato disposto dell'articolo 7 del decreto legislativo n.109 del 2007 e dell'articolo 67 del decreto legislativo n. 231 del 2007, i soggetti indicati negli articoli 10, comma 2, 11, 12, 13 e 14 del citato decreto legislativo 231 del 2007 devono:

- comunicare alla UIF entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari, dei decreti di cui all'articolo 4 ovvero, se successiva, dalla data di detenzione dei fondi e delle risorse economiche, le misure applicate ai sensi del presente decreto, indicando i soggetti coinvolti, l'ammontare e la natura dei fondi o delle risorse economiche;
- comunicare alla UIF le operazioni, i rapporti, nonché ogni altra informazione disponibile riconducibile ai soggetti designati;
- comunicare alla UIF, sulla base di informazioni dallo stesso fornite, le operazioni ed i rapporti, nonché ogni altra informazione disponibile riconducibile a soggetti in via di designazione in base ad indicazioni fornite dal Comitato.

**Tab. 17 - Lotta al finanziamento del terrorismo: sintesi dati congelamenti 2002-2007**

<i>Anno</i>	<i>Soggetti con conti congelati</i>	<i>Conti congelati</i>	<i>Valore dei conti congelati (Euro)</i>
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
2007	27	29	126.900

(Fonte: UIC)

La flessione dei congelamenti dall'anno 2006 all'anno 2007 è dovuta alla revoca di alcune misure di congelamento disposta nel corso del 2007, a seguito delle decisioni assunte dal Comitato sanzioni 1267 (tabella 17).

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.

### **5.2.1 Il congelamento dei beni non finanziari**

Mentre con riferimento al congelamento dei fondi non si pongono problematiche di rilievo, nel caso delle risorse economiche (quali aziende, beni mobili e immobili) si rilevano criticità legate alla necessità 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). Da qui, l'esigenza di dettare una disciplina che definisca puntualmente le modalità applicative del congelamento, completando le disposizioni già contenute nella normativa comunitaria di riferimento. Il decreto legislativo 109/2007 individua nell'Agenzia del demanio il soggetto responsabile della gestione e della conservazione dei beni oggetto di congelamento, disegnando al contempo un articolato sistema di coordinamento tra le autorità competenti in materia e segnatamente con il Nucleo

speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza. Sono fatte salve, ad ogni modo, alla luce delle relative peculiarità, le discipline di settore previste per gli intermediari vigilati dal TUB e dal TUF.

Precedentemente all'adozione della nuova normativa, il Comitato di sicurezza finanziaria ha dovuto confrontarsi con il congelamento di un hotel, scongelato poi nel corso del 2007 a seguito delle decisioni adottate dal Comitato sanzioni 1267. A tal fine, il Comitato si è avvalso del supporto operativo del Nucleo speciale di polizia valutaria.

Al fine di impedire che la risorsa economica potesse essere utilizzata quale strumento di finanziamento del terrorismo e garantendo al contempo i diritti dei terzi in buona fede, il Comitato di sicurezza finanziaria nel 2005 aveva autorizzato l'esercizio dell'attività alberghiera a condizioni particolarmente restrittive, con obbligo di rendicontazione dei flussi finanziari in entrata ed in uscita. Il Nucleo speciale di polizia valutaria su delega del CSF ha proceduto periodicamente, con cadenza trimestrale, al controllo dell'andamento gestionale - mediante ispezione documentale della contabilità - finalizzato al riscontro del rispetto delle prescrizioni imposte dal Comitato. La procedura si è conclusa nel mese di novembre 2007 per effetto dell'avvenuta cancellazione dalle liste antiterrorismo dei soggetti interessati.

#### **5.2.2 Le misure di congelamento nel quadro del contrasto dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale. Il contrasto dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa.**

Nel corso dell'anno 2007, il lavoro del Comitato di sicurezza finanziaria inerente al contrasto dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale ha avuto un peso rilevante. In particolare, ciò con riferimento a quei paesi che si sono impegnati in programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa e che, conseguentemente, sono stati sanzionati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite: segnatamente la Corea del Nord e l'Iran. Tali sanzioni sono state recepite dall'Unione europea.

La maggiore vigilanza del Consiglio di sicurezza su queste tematiche ed il corrente quadro internazionale hanno indotto anche il GAFI ad occuparsi dei profili finanziari connessi alla lotta alla proliferazione e dell'applicazione delle sanzioni decise dalle Nazioni unite.

Circa le misure sanzionatorie nei confronti dell'Iran, la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite 1737 (2006) ha introdotto il congelamento di fondi, attività finanziarie e risorse economiche appartenenti,

posseduti, detenuti o controllati, direttamente o indirettamente, da persone o entità iraniane indicate dallo stesso Consiglio di sicurezza, nonché l'obbligo che nessun fondo, attività finanziaria o risorsa economica vada a beneficio di dette persone o entità.

La risoluzione 1747 del 24 marzo 2007 ha inserito *Bank Sepah* nella lista dei soggetti destinatari della suddetta misura di congelamento. La banca iraniana ha una propria succursale in Italia, con sede in Roma.

Al fine di gestire tali misure restrittive, il Comitato di sicurezza finanziaria ha dettato specifiche linee d'intervento.

In tale quadro, la Banca d'Italia ha assunto iniziative sia per allertare gli intermediari finanziari sui flussi finanziari che alimentano i programmi di proliferazione, con specifico riguardo a rapporti intrattenuti con controparti iraniane, sia per gestire la posizione della filiale italiana di *Bank Sepah*.

#### 5.2.2.1 Le *advisories* al sistema bancario italiano.

Il 14 dicembre 2006, la Banca d'Italia, nel richiamare le iniziative assunte dalla comunità internazionale per contrastare i programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa (risoluzione 1540(2004) e, con riferimento alla specifica situazione della Corea del Nord, risoluzione 1718 (2006), ha invitato gli intermediari vigilati a considerare gli effetti negativi sulla stabilità ed i rischi reputazionali e operativi insiti nell'instaurare, anche inconsapevolmente, rapporti con soggetti inseriti in liste internazionali o colpiti da iniziative di singoli Stati in relazione al coinvolgimento, a qualsiasi titolo, nei citati programmi di proliferazione. In tale contesto è stata segnalata la circostanza che l'eventuale violazione delle misure di embargo nei confronti dei specifici soggetti disposte, in particolare, dagli Stati Uniti poteva pregiudicare l'attività degli intermediari che operano nel territorio statunitense tramite filiali o in prestazione di servizi senza stabilimento.

Alla luce della successiva citata risoluzione 1737 (2006) nei confronti dell'Iran, nonché delle misure restrittive adottate dagli Stati Uniti ai sensi dell'*Executive Order* n. 13382,<sup>32</sup> il 14 febbraio 2007 la Banca d'Italia, ad integrazione della precedente comunicazione, ha diramato al sistema un nuovo

<sup>32</sup> In particolare, gli Stati Uniti hanno inserito nella lista allegata all'*Executive Order* 13382 *Bank Sepah* – Iran, la filiazione londinese, *Bank Sepah International* – Londra e Mr. Ahmad Derakhsgandeh, Presidente di *Bank Sepah* – Iran.

avviso, segnalando in particolare le nuove misure di embargo assunte in sede internazionale.

Infine, successivamente all'adozione della Risoluzione 1747(2007), con la quale le Nazioni unite hanno imposto agli Stati il congelamento di fondi, altre attività finanziarie e risorse economiche riconducibili ai soggetti indicati nella lista allegata, tra i quali figura la stessa Bank Sepah, la Banca d'Italia, in data 26 marzo 2007, ha diramato agli intermediari una nuova comunicazione segnalando, tra l'altro, la presenza di Bank Sepah nella richiamata lista.

#### **5.2.2.2 Le iniziative di vigilanza nei confronti della Bank Sepah.**

La Banca d'Italia ha effettuato accertamenti ispettivi di vigilanza nei confronti di *Bank Sepah* nel corso del 2006. Le risultanze ispettive hanno messo in luce significative inosservanze normative e disfunzioni nei controlli interni, con specifico riferimento all'applicazione della disciplina in materia di antiriciclaggio.

In relazione a ciò è stata avviata la procedura sanzionatoria nei confronti del legale rappresentante della filiale. Contestualmente, considerato che le risultanze ispettive assumevano rilievo per l'attività del Comitato, la Banca d'Italia ha provveduto a trasmettere al Presidente del Comitato<sup>33</sup> le parti del rapporto di ispezione di possibile interesse, riguardanti, in particolare, l'operatività della succursale italiana.

In relazione alla situazione di grave irregolarità in cui versava la filiale italiana della banca iraniana, anche alla luce del congelamento disposto dalla risoluzione 1747(2007), la Banca d'Italia con provvedimento del 26 marzo 2007 ha disposto, ai sensi degli artt. 76 e 77 del TUB, la gestione provvisoria della succursale, con contestuale nomina dei commissari. Successivamente, è stato disposto, sino al 26 maggio 2008, l'assoggettamento della filiale alla procedura di amministrazione straordinaria, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta della Banca d'Italia.

La procedura di amministrazione straordinaria è stata accompagnata dall'autorizzazione a potere effettuare specifiche tipologie di pagamenti. Ciò, al fine di poter consentire a *Bank Sepah*, sotto il controllo delle Autorità, di effettuare alcuni pagamenti per far fronte ai costi di gestione ed ai debiti derivanti da impegni contrattuali sottoscritti prima dell'entrata in vigore del congelamento. Tale

<sup>33</sup> A norma dell'articolo 1, comma 2 bis del decreto legge 369/2001, convertito con modificazione nella legge 431/2001.

autorizzazione è stata rilasciata, previo il parere positivo del competente organismo delle Nazioni unite, dal Comitato di sicurezza finanziaria.

### 5.3 Le sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento

Le risorse economiche congelate non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, di utilizzo. Gli atti compiuti in violazione di questo obbligo sono nulli.

La violazione del congelamento e la violazione degli obblighi di comunicazione in capo agli intermediari finanziari sono sanzionabili. Per l'accertamento delle violazioni indicate si applicano le disposizioni del Testo Unico delle norme di legge in materia valutaria, senza però necessità di acquisire il parere della Commissione consultiva di cui all'articolo 32 del predetto Testo Unico. Gli illeciti riferiti a dette violazioni non sono obblabili.

Nel 2007 non sono state inflitte sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione delle misure di congelamento.

## 6 L'ATTIVITÀ SANZIONATORIA DEL MEF

### 6.1 Le sanzioni amministrative

Il Ministero dell'economia e delle finanze irroga le sanzioni amministrative pecuniarie previste per alcune violazioni della normativa antiriciclaggio. Nel 2007 sono stati definiti con provvedimento 1676 procedimenti amministrativi e irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per l'importo complessivo di 16,4 milioni di euro<sup>34</sup>. Nella tabella 18 i procedimenti amministrativi sono suddivisi per tipologia di infrazione.

Tab. 18 - Tipologia infrazione	N. Proced. Amm. vi
Trasferimenti di contante e di titoli al portatore	1089
Assegni privi della clausola di non trasferibilità e/o dell'indicazione del beneficiario	486
Obbligo di ridurre a 12.500 euro il saldo dei libretti di deposito al portatore	7
Violazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette	23
Mancata comunicazione al MEF delle infrazioni di cui all'articolo 1 legge 197/91	71
Totale decreti sanzionatori	1106
Decreti di proscioglimento	173

<sup>34</sup> Altri 200 procedimenti circa sono stati definiti dalle Direzioni territoriali economia e finanze.

Provvedimenti di archiviazione	342
<b><i>Totale provvedimenti emessi</i></b>	<b>1676</b>
<b><i>Totale sanzioni irrogate (000 euro)</i></b>	<b>16.384</b>

Le segnalazioni di ipotesi di infrazione e le contestazioni pervenute al MEF sono state circa 8.000; di queste circa 3600 sono stati definite mediante il pagamento in forma ridotta (oblazione) per un totale di circa 9,4 milioni di euro.

Dall'entrata in vigore della legge antiriciclaggio sono stati definiti circa 27.800 procedimenti amministrativi per un totale di sanzioni irrogate pari a circa 98 milioni di euro.

## **6.2 Le modifiche organizzative e normative per migliorare l'efficacia dell'attività sanzionatoria.**

Continua il progetto di razionalizzazione del procedimento sanzionatorio, finalizzato a ottenere guadagni di efficacia ed efficienza. I risultati conseguiti confermano la positività delle scelte effettuate mediante l'introduzione della possibilità di definire il procedimento attraverso l'istituto dell'oblazione e, in particolare, attraverso il decentramento amministrativo del procedimento stesso.<sup>35</sup>

Nel corso del 2007 è proseguito il rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e lo sviluppo dei sistemi informatici. In particolare, la diffusione del sistema SIGIWEB, le procedure di digitalizzazione dei documenti amministrativi e la predisposizione di modulistica *on-line*, hanno migliorato l'efficienza e l'efficacia della fase procedimentale e consentito una proficua interazione tra l'Amministrazione centrale e le Direzioni territoriali, permettendo la condivisione, tra l'altro, anche delle scelte interpretative della normativa ai fini della definizione dei procedimenti.

L'applicazione del decreto legislativo 231/2007 consentirà, inoltre, di ridurre sensibilmente il numero delle infrazioni maggiormente contestate e attribuibili, nella maggior parte dei casi, a negligenza o distrazione. Il riferimento è alla violazione, già prevista dall'art. 1, comma 2, della legge 197/1991, della mancata apposizione della clausola di non trasferibilità sugli assegni di importo superiore al limite di legge, tale infrazione è oggi contemplata dall'articolo 49, comma 5, del decreto 231/2007. La previsione, contenuta nel comma 4, che le

<sup>35</sup> La possibilità di definire il procedimento mediante oblazione è ammessa soltanto per la violazione dell'articolo 49, commi 1, 5 e 7 il cui importo non sia superiore a 250.000 euro. Nella previgente normativa articolo 1, commi 1 e 2). Per le stesse violazioni la competenza sanzionatoria è stata delegata a 9 Direzioni provinciali del tesoro (dal 1 gennaio 2008 Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze).

banche e Poste Italiane S.p.A. rilascino carnet di assegni con apposta la clausola di non trasferibilità su ogni singolo modulo di assegno (a meno che non vi sia richiesta scritta del cliente di rilascio di carnet di assegni in forma libera), pur se finalizzata principalmente a limitare la circolazione impropria di assegni al portatore, spesso affiancati a forme di truffe e frodi e, quindi, posta innanzitutto a tutela del risparmiatore e a protezione dell'integrità del sistema finanziario, avrà inevitabilmente come conseguenza una riduzione delle infrazioni di cui all'articolo 49, comma 5, dovute a semplice negligenza o distrazione da parte del soggetto che compila l'assegno, piuttosto che a intenti illeciti finalizzati al riciclaggio.

**7 LA NORMATIVA SUI CONTROLLI DEL DENARO IN ENTRATA E IN USCITA DALLE FRONTIERE ESTERNE DELLA COMUNITÀ EUROPEA. IL REGOLAMENTO CE 1889/2005.**

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

La sua applicazione è stata differita al 15 giugno 2007, per consentire agli Stati membri di armonizzare le legislazioni nazionali.

L'emanazione del regolamento ha avuto come esplicita finalità l'integrazione delle disposizioni della direttiva 2005/60/CE del Parlamento e del Consiglio del 26 ottobre 2005, che ha sostituito ed abrogato la direttiva 91/308/CE, modificata, a sua volta, dalla direttiva 2001/97/CE. La direttiva 2005/60/CE ha perfezionato il meccanismo comunitario volto a prevenire il riciclaggio di capitali ed il finanziamento del terrorismo, controllando le operazioni effettuate attraverso enti creditizi e finanziari ed attraverso taluni tipi di professioni.

Poiché si è prospettato il rischio che tale meccanismo incentivasse l'aumento dei movimenti di denaro contante a fini illeciti, si è voluto creare a livello comunitario un sistema di sorveglianza sul denaro contante che entra nella Comunità o ne esce. Alcuni paesi, tra cui l'Italia, erano già dotati di un siffatto sistema di sorveglianza se pur per altri fini, come evidenzia nelle premesse lo stesso regolamento, sostenendo, nel contempo, la necessità di un'armonizzazione almeno degli elementi fondamentali del sistema, pena il non corretto funzionamento del mercato interno per le disparità legislative.

Il regolamento CE n. 1889/2005 prevede:

- l'obbligo di dichiarazione, fornita in forma scritta, orale o elettronica secondo quanto stabilito dallo Stato membro interessato, a carico di ogni persona fisica

che entra nella Comunità o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro, intendendosi per denaro contante anche strumenti negoziabili al portatore (ad esempio assegni), compresi strumenti monetari emessi al portatore quali travellers cheques e strumenti incompleti firmati ma privi del nome del beneficiario;

- la specifica indicazione delle informazioni che la dichiarazione deve contenere, di fatto fornendo un modulo alle autorità competenti;
- l'attribuzione alle autorità competenti a ricevere la dichiarazione (per l'Italia sarà l'Agenzia delle dogane) di poteri di controllo delle persone fisiche, dei loro bagagli e mezzi di trasporto, nonché di trattenere il denaro contante mediante decisione amministrativa;
- la registrazione ed il trattamento delle informazioni, di fatto la creazione di un archivio, e la messa a disposizione delle informazioni alle autorità indicate nell'art. 22 della direttiva 2005/60/CE (per l'Italia la UIF), concretizzandosi così la finalità del regolamento;
- lo scambio delle informazioni con le autorità competenti di altri Stati membri e, a particolari condizioni, con la Commissione e con paesi terzi;
- la sanzionabilità delle violazioni all'obbligo di dichiarazione, lasciando, però, ai singoli Stati membri il compito di stabilire le sanzioni.

Per l'ordinamento italiano le maggiori novità sono state:

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