

6. LA CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DEI CAPITALI

6.1. Il quadro normativo

Il sistema sanzionatorio previsto per il mancato o incompleto adempimento dell'obbligo dichiarativo di trasporto al seguito di denaro contante è stato modificato dal decreto legge 2 marzo 2012, n.16: il sequestro delle somme trasportate e non dichiarate sia eseguito nella misura del 30 per cento per le eccedenze sino a 10.000 euro e del 50 per cento per le eccedenze superiori a tale soglia, in luogo della precedente misura unica del 40 per cento; è stata incrementata la misura della sanzioni amministrative, che va dal 10 per cento al 30 per cento se l'importo stesso è pari o superiore alla franchigia di 10.000 euro, a condizione che l'eccedenza non superi i 10.000 euro. Oltre tale limite, l'importo della sanzione varia dal 30 per cento al 50 per cento; è stata rimodulata la possibilità di accedere all'istituto dell'oblazione, che è ora preclusa se l'eccedenza supera il valore di 40.000 euro (precedentemente il limite era di 250.000 euro) e non può più essere esercitata, se il soggetto interessato se ne sia già avvalso nei cinque anni precedenti rispetto alla violazione contestata; l'importo dell'oblazione è del 5 per cento per l'eccedenza non dichiarata fino a 10.000 euro e del 15 per cento se l'eccedenza non supera i 40.000 euro.

Il ricorso all'istituto dell'oblazione nell'anno 2012 ha riguardato il 95 per cento degli illeciti contestati, per cui risulta sostanzialmente immutata l'incidenza dell'utilizzo ampio dell'istituto, equivalente a quella già registrata nel biennio precedente (2010-2011), quando era in vigore il precedente regime.

6.2. L'attività di controllo e accertamento

Le amministrazioni statali istituzionalmente preposte a prevenire e a contrastare fenomeni di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo sono coinvolte in maniera attiva e incisiva in interventi di sempre maggiore complessità operativa, al fine di tutelare l'integrità del sistema finanziario. Uno degli strumenti più tradizionali ma ampiamente utilizzato per il riciclaggio è rappresentato dal trasporto al seguito delle disponibilità economiche illecitamente costituite per poterle reimpiegare all'estero..

I controlli doganali alle frontiere rappresentato, quindi, una delle opportunità più concrete e immediate per rilevare e intercettare il denaro contante, sia nel caso di trasferimento al seguito dei viaggiatori internazionali, sia per il tramite di spedizioni non particolarmente significative, spesso non aventi carattere commerciale, veicolate dai servizi postali o dai corrieri espresso.

Nel 2012 sono stati confermati i riscontri che avevano già indicato come il deflusso di capitali verso l'estero sia direttamente connesso al livello di rischio del debito sovrano e che la fase

di disinvestimento e smobilizzo di posizioni attive poteva tradursi in spostamenti di denaro contante e di strumenti negoziabili verso ricollocazioni meno rischiose e/o più redditizie, talvolta non dichiarate se la provvista iniziale conseguiva ad attività illecite di varia natura. L'accentuarsi della crisi di liquidità, parimenti, ha determinato un aumento del rientro di capitali, di frequente sotto forma di contante.

L'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane e dalla Guardia di finanza in relazione all'obbligo di presentazione della dichiarazione per il trasporto al seguito di denaro contante pari o superiore a euro 10.000 ha determinato l'accertamento e la contestazione di 3.736 omesse dichiarazioni di trasferimenti di valuta. In particolare, le persone verbalizzate sono state 3.612, di cui 2.888 per passaggi extracomunitari e 724 per passaggi intracomunitari. Il controvalore della valuta intercettata al seguito per importi oltre i 10.000 euro è risultato di 114,9 milioni di euro. Inoltre, sono stati operati sequestri di valori (contanti e titoli) per complessivi 47,1 milioni di euro, con un aumento di circa il 15 per cento sui dati del 2011.

Con il ricorso all'oblazione contestuale sono stati estinte 3.320 violazioni accertate con processi verbali elevati dall'Agenzia delle dogane e 200 violazioni accertate con processi verbali elevati dalla Guardia di finanza. L'importo complessivo corrisposto a titolo di oblazione è stato di 2,54 milioni di euro rispetto a 1,56 milioni di euro dell'anno precedente, con un aumento di oltre il 37 per cento. È invece diminuita la quantità media trasportata da ogni singolo corriere, passata da 39.000 euro nel 2011 a 32.000 euro nel 2012. L'aumento del numero dei soggetti verbalizzati e la diminuzione della quantità media trasportata da ciascun soggetto potrebbe essere sintomatica di un maggior frazionamento del trasporto di denaro finalizzato a ridurre le perdite nel caso di individuazione da parte degli organi di controllo.

6.3. Le dichiarazioni valutarie: analisi e valutazione dei flussi

Il volume delle dichiarazioni acquisite nell'anno 2012 (banca dati Agenzia delle dogane) si articola nel seguente modo:

Tabella 28. Dichiarazioni valutarie complessive. 2012 (Agenzia Dogane)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	MILIONI DI EURO
IN ENTRATA	23.074	4.808
IN USCITA	9.553	3.321
TOTALE	32.627	8.129

Rispetto ai flussi registrati nel 2011, il dato generale evidenzia un incremento delle dichiarazioni del 13,6 per cento e un aumento degli importi di circa il 40 per cento. Quest'ultimo, in particolare, è stato determinato da una rilevante crescita dei valori dichiarati in entrata nello Stato.

Le analisi in dettaglio evidenziano, tabelle 29 e 30, i seguenti, specifici componenti delle dichiarazioni:

Tabella 29. Dichiarazioni valutarie per flussi comunitari. Anno 2012 (Fonte Agenzia Dogane)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	MILIONI DI EURO
IN ENTRATA	7.041	2.446
IN USCITA	4.301	1.960
TOTALE	11.342	4.405

Tabella 30. Dichiarazioni valutarie per flussi non comunitari. Anno 2012

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	MILIONI DI EURO
IN ENTRATA	16.033	2.362
IN USCITA	5.252	1.361
TOTALE	21.285	3.723

Le movimentazioni più significative, per quantità di denaro contante dichiarato, si riferiscono ai flussi da e verso la Svizzera (tabella 31) e a quelli correlate alla casse di bordo, per quanto riguarda le imbarcazioni in entrata o in uscita dal territorio nazionale.

Tabella 31. Dichiarazioni valutarie per flussi da e verso la Svizzera. Anno 2012 (Fonte Agenzia Dogane)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	MILIONI DI EURO
IN ENTRATA	1.367	740
IN USCITA	779	456
TOTALE	2.146	1.197

Rispetto ai dati del 2011, il numero delle dichiarazioni è aumentato del 6,6 per cento e il valore in euro di circa il 6 per cento. Emerge quindi una sostanziale stabilità dei flussi dichiarati tra la Svizzera e l'Italia rispetto all'anno precedente. Va rilevato, tuttavia, un discreto incremento del

denaro contante in entrata in Italia. Tale tendenza può essere motivata con lo smobilizzo di posizioni effettuate per fronteggiare esigenze di liquidità interne o procedere a investimenti immobiliari sul territorio nazionale, atteso il diffuso decremento delle valutazioni.

Una particolare attenzione merita l'incremento in valore del flusso dichiarato tra Italia e Lussemburgo, con riferimento soprattutto alla movimentazione di titoli. A fronte di una diminuzione del numero delle dichiarazioni del 50 per cento, si è registrato un aumento di oltre 1.500 per cento degli importi. L'internazionalizzazione del mercato finanziario di tale Stato membro, nonché la possibilità di costituire società anonime e offshore induce a rafforzare ulteriormente i controlli su tale specifico flusso.

Per quanto riguarda invece i flussi non dichiarati, la direttrice di movimentazioni Italia/Svizzera permane tra quelle più a rischio di violazione degli obblighi di dichiarazione, in quanto da sola rappresenta il 35 per cento delle infrazioni riscontrate a livello nazionale.

Con riferimento allo scorso anno, nel loro complesso le violazioni riscontrate confermano le principali destinazioni a rischio (Cina, Egitto e Svizzera), con incremento delle violazioni registrate nei flussi verso l'Albania (+ 64%) e verso la Romania (+ 53%). Per quanto riguarda la destinazione Cina, le violazioni accertate sono aumentate del 70 per cento rispetto al 2011, mentre per i flussi verso la Svizzera l'incremento è stato del 40 per cento, a fronte di un decremento verso l'Egitto del 13 per cento. In entrata nel territorio nazionale, la maggior parte delle violazioni sono state accertate nei confronti di soggetti di nazionalità italiana (n. 547), seguiti da russi (n. 124), cinesi (115) e albanesi (78).

6.4. Le sanzioni

Per le violazioni che non sono state estinte con il ricorso all'oblazione, è stato instaurato presso il Ministero dell'economia e delle finanze il previsto procedimento amministrativo. Al riguardo, sono stati emessi 105 decreti. Di questi, 96 contenevano provvedimenti sanzionatori, con i quali sono state determinate a carico dei responsabili sanzioni amministrative pecuniarie per complessivi 7 milioni di euro⁵⁹. I decreti sanzionatori relativi all'esportazione dei flussi sono stati 45 per un totale di sanzioni pari a 2,4 milioni di euro. I decreti sanzionatori relativi all'importazione dei flussi sono stati 51 per un totale di sanzioni pari a 4,6 milioni di euro.

⁵⁹ Il totale delle sanzioni inflitte è stato per l'anno 2010 di oltre 7 milioni di euro, mentre per il 2011 di circa 8,2 milioni di euro.

6.5. Le dichiarazioni sul commercio e il trasferimento di oro

La legislazione in materia di regolamentazione del mercato dell'oro (legge 7/2000) stabilisce l'obbligo di inviare all'Unità di informazione finanziaria le dichiarazioni relative alle operazioni di trasferimento (da e verso l'estero) e commercio di oro da investimento e di materiali d'oro a uso prevalentemente industriale, di importo pari o superiore a 12.500 euro.

Dalla tabella 31 è possibile osservare le diverse categorie di operazioni in oro segnalate alla UIF nel biennio 2011 – 2012.

Tabella 32. Dichiarazioni relative alle operazioni in oro. Anni 2011 - 2012 (fonte UIF)

Tipologia di operazione	Dichiarazioni relative alle operazioni in oro					
	Anno 2011			Anno 2012*		
	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Compravendita	33.600	82.945	10.806	45.729	109.199	10.737
Prestito d'uso (accensione)	1.843	3.619	1.426	2.129	4.354	1.665
Prestito d'uso (restituzione)	1.806	2.224	445	1.342	1.761	199
Altra operazione non finanziaria	200	669	810	189	841	969
Trasferimento al seguito verso estero	955	1.090	1.203	395	395	1.139
Trasferimento al seguito da estero	29	37	33	7	7	9
Conferimento in garanzia	0	0	0	0	0	0
Servizi di consegna per investimenti oro	2	2	0	0	0	0
Totale	38.435	90.586	14.722	49.790	116.557	14.718

* Il dato relativo al 2012 è provvisorio e parzialmente stimato.

Dal confronto con l'anno precedente, emerge una sostanziale stabilità degli importi dichiarati, a fronte di un aumento del numero di dichiarazioni. L'incremento del numero delle dichiarazioni è, in buona parte, determinato dalla diffusione del fenomeno dei compro-oro, la cui operatività è segnalata alla UIF per la parte svolta con gli operatori professionali in oro. L'ampliarsi del fenomeno ha inoltre comportato un aumento delle operazioni aventi come controparte persone fisiche o ditte individuali, passate dal 16 per cento del 2008 al 47 per cento attuale. Si rileva inoltre, rispetto al 2011, una modesta riduzione delle operazioni con controparti estere, che ammontano a oltre 4 miliardi di euro e rappresentano il 28 per cento del totale (a fronte del 33% nel 2011) mentre le esportazioni verso la Svizzera hanno evidenziato un marcato incremento (50% circa), in controtendenza rispetto a una flessione complessiva delle esportazioni di oro (-13%).

7. LE SANZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI

7.1 Il contrasto dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa. Le misure restrittive nei confronti dell'Iran

7.1.1 L'evoluzione della disciplina comunitaria e il quadro internazionale

Le misure sanzionatorie internazionali previste contro l'Iran da ottobre 2010, con la risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, nell'ambito della strategia internazionale di contrasto ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, hanno visto un progressivo inasprimento nella seconda parte del 2012, anche a seguito del rapporto negativo dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA).

A fine gennaio 2012, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la decisione 2012/35/PESC e i regolamenti (UE) 54/2012 e 56/2012, in risposta al proseguimento del programma iraniano di proliferazione, disponendo il *listing* di ulteriori soggetti ed entità, tra cui la Banca centrale dell'Iran (BCI) e Bank Tejarat. Il congelamento dei fondi e delle risorse economiche conseguente al *listing*, è stato accompagnato da un regime di deroghe, temporalmente limitato per Bank Tejarat, che ha consentito alle stesse banche di continuare ad operare sotto lo stretto controllo e monitoraggio delle competenti autorità degli Stati membri.

La decisione 2012/35/PESC ha stabilito inoltre l'embargo sulle importazioni, l'acquisto e il trasporto di petrolio, di prodotti petroliferi e prodotti petrolchimici, nonché il divieto delle connesse attività finanziarie e assicurative, a partire dal 1° luglio 2012 per petrolio e prodotti petroliferi e dal 1° maggio 2012 per i prodotti petrolchimici, nonché il divieto di fornire *key equipment and technology* all'industria petrolchimica iraniana, l'ampliamento dei beni *dual use* di cui è vietato l'esportazione, l'aumento dei soggetti e delle entità listate e il divieto di commerciare oro e metalli preziosi con entità pubbliche iraniane, così come la consegna di banconote e monete iraniane alla BCI.

Il 15 marzo 2012 è stata adottata la decisione 2012/152/PESC che ha disposto la sospensione delle banche iraniane listate dal sistema internazionale di messaggistica finanziaria SWIFT. In particolare, fatte salve le deroghe che consentirebbero alle competenti autorità nazionali di autorizzare determinate transazioni, è stato posto il generale divieto di fornire servizi specializzati di messaggistica finanziaria alle entità listate. In conseguenza di ciò la SWIFT ha disattivato i codici BIC, riferiti alle banche iraniane listate, necessari per operare nel sistema dei pagamenti internazionale.

Il 23 marzo 2012 è stato adottato il regolamento (UE) 267/2012⁶⁰ che, attuando *in toto* le decisioni 2012/35/PESC e 2012/152/PESC, in considerazione della portata delle modifiche apportate e dei miglioramenti tecnici, ha consolidato le misure adottate. In quest'ottica, la nozione di "trasferimento di fondi" (art. 1, lettera t) è stata estesa anche alle operazioni effettuate "per via non elettronica", quali quelle per contanti ed assegni, in precedenza escluse dall'ambito applicativo del regolamento 961/2010 e, in combinato disposto con l'articolo 30bis, comporta la necessità che anche tali transazioni siano notificate ovvero autorizzate.

Sono state inoltre rafforzate le disposizioni sui doveri di informazione che ogni Stato membro ha verso gli altri e verso la Commissione nell'attuazione delle misure restrittive imposte (articolo 44, regolamento (UE) 267/2012), al fine di comporre ex post un quadro completo dell'applicazione delle stesse all'interno dell'Unione europea.

Sono seguiti i regolamenti 350, 708, 709, 945 e 1016 che hanno ampliato il novero degli individui e delle entità iraniane soggette alle misure restrittive europee.

Con la decisione 2012/635/PESC del 15 ottobre, l'UE ha poi adottato un robusto pacchetto di sanzioni al fine di rafforzare le misure relative ai settori energetico (ad es., *import ban* sul gas), commerciale (embargo su determinati metalli grezzi), dei trasporti marittimi (divieto di costruzione di petroliere per uso iraniano) e finanziario.

Tale Decisione è stata attuata dal regolamento 1263 del 22 dicembre 2012, che ha fornito agli operatori dei settori interessati un quadro di riferimento cogente e dettagliato, unitamente agli elenchi di beni e servizi di cui è vietata la fornitura verso l'Iran. Inoltre, sono stati listati 35 nuovi soggetti, tra i quali i Ministeri iraniani dell'energia e del petrolio, la NIOC - *National Iranian Oil Company* e molte sue controllate, la *Bank of Industry and Mine*, la *Cooperative Development Bank* (alias *Tose'eTa'avon Bank*) e la bielorusa *Trade Capital Bank* (controllata da *Bank Tejarat*).

Sotto il profilo finanziario, i suddetti provvedimenti comunitari hanno disposto nuove modalità di verifica e autorizzazione delle transazioni finanziarie da/verso banche iraniane, più stringenti norme di vigilanza bancaria e ulteriori modifiche alle liste di individui ed entità designate. In particolare, il nuovo articolo 30 del regolamento 1263 vieta, in via generale, agli enti finanziari e creditizi il trasferimento fondi da e verso enti finanziari e creditizi e uffici dei cambiavalute, ma anche loro succursali e controllate, aventi sede in Iran o controllati da persone, entità o organismi con sede in Iran, a meno che tali operazioni siano espressamente autorizzate dalle Autorità nazionali competenti in ipotesi che ricorra una delle deroghe espresse previste.

Le deroghe riguardano i trasferimenti per:

- a) prodotti alimentari, assistenza sanitaria, attrezzature mediche o per scopi agricoli o umanitari;

⁶⁰ Ha abrogato e sostituito il precedente regolamento UE 961/2010.

- b) rimesse personali;
- c) specifici contratti commerciali, purché non vietati ai sensi del presente regolamento;
- d) missioni diplomatiche o consolari o organizzazioni internazionali;
- e) pagamenti destinati a soddisfare crediti di o nei confronti di una persona, un'entità o un organismo iraniani o trasferimenti di natura analoga che non contribuiscono alle attività vietate ai sensi del presente regolamento, caso per caso;
- f) l'esecuzione degli obblighi derivanti da contratti di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera b).

Laddove ricorra un'ipotesi di deroga:

- a) i trasferimenti connessi a transazioni relative a prodotti alimentari, assistenza sanitaria, attrezzature mediche o per scopi agricoli o umanitari di importo inferiore a 100.000 euro o equivalente e i trasferimenti connessi a operazioni relative a rimesse personali di importo inferiore a 40.000 euro o equivalente sono effettuati senza autorizzazione preliminare, ma è necessaria la notifica preventiva se di importo pari o superiore a 10.000 euro o equivalente;
- b) i trasferimenti connessi a transazioni relative a prodotti alimentari, assistenza sanitaria, attrezzature mediche o per scopi agricoli o umanitari di importo pari o superiore a 100.000 euro o equivalente e i trasferimenti connessi a operazioni relative a rimesse personali di importo pari o superiore a 40.000 euro o equivalente necessitano dell'autorizzazione preliminare da parte dell'autorità competente dello Stato membro interessato;
- c) per qualsiasi altro trasferimento pari o superiore a 10.000 euro o equivalente occorre l'autorizzazione preliminare dell'autorità competente dello Stato membro interessato a norma del paragrafo 2;
- d) per i trasferimenti di fondi di importo inferiore a 10.000 euro o equivalente non occorre, invece, né un'autorizzazione preliminare né una notifica.

Con il regolamento (UE) 1264/2012 del 21 dicembre 2012 si è provveduto ad inserire nell'allegato IX del regolamento 267/2012 del Consiglio del 21 dicembre 2012 ulteriori soggetti ed entità iraniane, tra le quali ultime figura la *National Iranian Oil Engineering and Construction Company* (NIOEC) e la *First Islamic Investment Bank*.

Alle accennate modifiche normative si sono affiancati interventi interpretativi da parte del Consiglio, confluiti nelle Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, miranti a consentire la determinazione, in sede applicativa, dei casi in cui un soggetto debba considerarsi posseduto o controllato da un'entità listata e cosa debba intendersi per messa a disposizione indiretta di fondi e risorse economiche a favore di quest'ultima, nell'ipotesi in cui il soggetto controllato o posseduto sia beneficiario di una determinata operazione commerciale.

Le *Guidelines*, a tal proposito, stabiliscono che la messa a disposizione di fondi o di risorse economiche nei confronti di persone fisiche o giuridiche non listate, ma detenute o controllate da persone od entità listate, va considerata, in linea di principio, come messa a disposizione indiretta in favore di queste ultime, a meno che non sia possibile determinare in modo attendibile, case by case e comunque tenendo conto di determinati criteri (esplicitati nell'ambito delle medesime linee guida), che detti fondi o risorse economiche non saranno utilizzati o non andranno a beneficio dei soggetti o di entità listate.

7.1.2 Le misure sanzionatorie adottate dagli Stati Uniti

Al fine di delineare in modo più chiaro la situazione internazionale generale delle misure sanzionatorie adottate nei confronti dell'Iran, è necessario fare un breve cenno alle sanzioni adottate in questi ultimi anni dal governo statunitense.

Si tratta infatti di misure ad ampio spettro e rivolte non solo agli intermediari finanziari statunitensi, obbligati a verificare che i propri corrispondenti esteri non abbiano rapporti diretti e/o indiretti con controparti finanziarie iraniane (l'Iran è definita "*a jurisdiction of primary money laundering concern*"), ed eventualmente a non dare corso a tali operazioni, ma anche a intermediari "stranieri", istituzioni finanziarie pubbliche e private, che sono passibili di sanzione qualora facilitino o conducano transazioni finanziarie con la Banca centrale iraniana e con altre banche designate dall'OFAC, al fine di acquistare il petrolio iraniano (a partire dal 28 giugno 2012). Con l'*Executive Order* 13622 del 31 luglio 2012, intitolato "*Authorizing Additional Sanctions with Respect to Iran*", è stato ulteriormente rafforzato il programma sanzionatorio nei confronti dell'Iran, in particolare prendendo di mira il settore petrolifero, petrolchimico ed il relativo commercio marittimo.

Dal marzo 2012 l'Italia è destinataria di un'esenzione da parte del governo americano per avere ridotto, e progressivamente azzerato, le importazioni di petrolio iraniano. In base a tale esenzione, gli istituti finanziari italiani, con interessi prevalenti negli USA, possono condurre regolarmente operazioni finanziarie con banche iraniane, inclusa la banca centrale, senza incorrere nelle temute sanzioni previste dalla legislazione americana, per i 180 giorni successivi all'approvazione del *waiver* presidenziale.

7.2 Le misure restrittive adottate per il contrasto dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale

7.2.1 Le misure restrittive nei confronti della Siria. Il contesto internazionale e l'evoluzione della disciplina comunitaria

Il 19 gennaio 2012 è stato adottato dall'Unione europea il regolamento (UE) 36/2012⁶¹ che ha introdotto importanti modifiche, tra cui: ulteriori restrizioni nel settore *oil & gas*, embargo sulle armi e sulle attrezzature per la repressione interna, divieto di fornire assistenza finanziaria in favore del regime, divieto di consegnare banconote e monete siriane alla Banca centrale della Siria (BCS), embargo sulle forniture di apparecchiature e software in grado di controllare e intercettare le comunicazioni telefoniche e informatiche. Inoltre, il regolamento 36/2012 ha previsto, al fine di evitare rischi di aggiramento del già deliberato listing della *Commercial Bank of Syria*, un ampliamento del listing dei soggetti e delle entità del settore bancario considerate strumentali alla politica repressiva del regime.

Con i regolamenti (UE) 55/2012, 168/2012 e gli altri regolamenti successivi⁶², è stato ampliato il numero dei soggetti listati, tra i quali rientrano joint venture della *General Petroleum Corporation (GPC)*, nonché la *Central Bank of Syria*. Il 27 febbraio 2012, con il regolamento 168/2012, l'UE ha inasprito ulteriormente le sanzioni nei confronti della Siria a seguito delle violenze perpetuate dal regime sulla popolazione civile, attraverso il congelamento dei fondi e il divieto di transazioni finanziarie dirette nei riguardi della Banca centrale di Siria (BCS), il divieto di commercio in oro e metalli preziosi con le Autorità siriane e la designazione di alcuni Ministri del Governo siriano. Si sono poi susseguiti diversi regolamenti UE (nn. 55, 206 e 410) che hanno disposto ulteriori listing individuali e di società siriane legate al regime.

È stato introdotto un regime di deroga transitorio al fine di assicurare l'operatività della *Central Bank of Syria* per le operazioni lecite, peraltro accuratamente monitorate dalle competenti autorità dei singoli Stati Membri, attraverso l'inserimento, nel corpo del regolamento (UE) 36/2012, dell'art. 21 bis, il quale stabilisce che

“I divieti di cui all'articolo 14 non si applicano:

- a) *i) al trasferimento da parte di o tramite la Banca Centrale della Siria di fondi o risorse economiche percepiti e congelati dopo la data della sua designazione; o*
- ii) al trasferimento verso o tramite la Banca Centrale della Siria di fondi o risorse economiche, laddove tale trasferimento riguarda un pagamento da parte di una persona o entità non elencata nell'allegato II o nell'allegato II bis dovuto*

⁶¹ Abrogando il precedente regolamento (UE) 442/2011

⁶² Si fa riferimento ai regolamenti (UE) n. 266/2012, 410/2012, 509/2012, 2012/544/PESC, 545/212, 673/2012, 742/2012, 867/2012, 944/2012 e 1117/2012.

in relazione ad un contratto commerciale specifico, a condizione che l'autorità competente dello Stato membro interessato abbia accertato, caso per caso, che il pagamento non sarà direttamente o indirettamente percepito da altre persone o entità elencate nell'allegato II o nell'allegato II bis; o

- b) *al trasferimento da parte di o tramite la Banca centrale della Siria di fondi o risorse economiche congelati al fine di fornire ad enti finanziari sotto la giurisdizione degli Stati membri liquidità per il finanziamento di scambi commerciali, a condizione che il trasferimento sia stato autorizzato dall'autorità competente dello Stato membro pertinente”.*

Il 15 giugno 2012 è stato adottato il regolamento 509, che ha deciso un ampliamento della lista dei beni *dual use* utilizzabili a fini di repressione interna, di cui è vietata l'esportazione, e il divieto di export di beni di lusso verso la Siria. Ad esso ha fatto seguito il regolamento 545 che ha disposto il divieto di assistenza finanziaria e copertura assicurativa relativo all'embargo di armi, oltre che ulteriori designazioni. Il successivo regolamento 673 del 24 luglio ha disposto, oltre all'adozione di nuovi listing, anche l'obbligo per gli Stati membri di ispezionare navi e aeromobili non-UE in caso di fondati sospetti sulla presenza di armi destinate verso la Siria e al contempo la deroga al congelamento dei beni per le transazioni connesse a progetti di studio e ricerca universitaria, a favore di studenti e accademici siriani nell'UE. Ulteriori sanzioni sono state adottate poi con il regolamento 867/2012 che ha rafforzato gli obblighi di informazione sui cargo diretti in Siria, e ha introdotto modifiche all'embargo sui materiali utilizzati per la costruzione di nuove centrali per la produzione di energia elettrica. I successivi regolamenti nn. 944 e 1117 hanno portato gli individui e le entità soggette alle misure restrittive rispettivamente a 181 e 54.

Infine, con la decisione 2012/739/PESC del 30 novembre 2012 – che ha abrogato la precedente decisione 2011/782 – l'UE ha deciso il rinnovo trimestrale di tutto il pacchetto sanzionatorio in essere, al fine di dare un preciso segnale di fermezza al regime di Damasco, prevedendo in più l'interdizione per i velivoli della *Syrian Arab Airlines* di atterrare negli aeroporti dell'UE fatti salvi gli obblighi internazionali ICAO (refueling, emergenze) e i voli di evacuazione, e l'imposizione di un import ban di armi dalla Siria col divieto per soggetti UE di partecipare ad attività di cooperazione militare di Damasco con Paesi terzi.

7.2.2 Le misure restrittive nei confronti della Libia

Nel corso del 2012 non ci sono state modifiche all'impianto sanzionatorio europeo nei confronti della Libia. Sono rimasti pertanto congelati tutti i fondi e le risorse economiche che alla data del 16 settembre 2011 erano posseduti, detenuti o controllati dalla Libyan Investment Authority (LIA) e dalla Libyan Africa Investment Portfolio (LAIP), oltre che da membri dell'entourage familiare di Gheddafi e suoi affiliati. Le citate entità detengono portafogli d'investimento molto rilevanti, la cui composizione ed ammontare, in Italia, ed in generale in Europa, è nota. Le autorità libiche non hanno invece contezza di quanto da loro detenuto in altre aree geografiche, in Africa in particolare. Al fine di evitare che tali fondi e risorse vadano dispersi, una volta venuto meno il congelamento, la *Libyan Investment Authority* e la *Libyan Arab Investment Portfolio* permangono nelle liste per volontà delle stesse autorità libiche.

Su tali fondi e risorse economiche permane tutt'oggi il congelamento e possono essere utilizzati solo a seguito di espressa autorizzazione rilasciata dal Comitato di sicurezza finanziaria laddove ricorra una delle ipotesi di deroga al congelamento previste dal Regolamento (UE) n. 204/2011.

Le autorità competenti degli Stati membri possono autorizzare che taluni fondi o risorse economiche siano scongelati per: i) scopi umanitari e esigenze di base; ii) fornitura di energia e acqua per uso civile; iii) ripresa della produzione e vendita di idrocarburi in Libia; iv) creazione, gestione o potenziamento di istituzioni del governo civile e di infrastrutture pubbliche civili; v) agevolazione della ripresa delle operazioni del settore bancario e del commercio internazionale con la Libia; vi) pagamenti di spese per prestazioni legali o connessi alla normale custodia dei fondi congelati.

Allo stesso tempo, rimangono validi gli obblighi derivanti dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza in materia di embargo di armi verso la Libia (1970 e 1973 del 2011 e 2040 del 2012): gli Stati membri possono autorizzare la fornitura di assistenza tecnica e finanziaria di attrezzature militari a fini di sicurezza o in vista del disarmo, purché abbiano informato preventivamente il Comitato Sanzioni.

I fondi e le risorse economiche riconducibili alla *Libyan Investment Authority* (LIA) e alla *Libyan Arab Investment Portfolio*, tra cui le quote azionarie detenute in Unicredit Spa, Eni Spa e Finmeccanica Spa. sono stati oggetto, nel corso del 2012, di un provvedimento di sequestro disposto dalla Corte d'Appello di Roma a seguito della richiesta di rogatoria internazionale avanzata dalla Corte Penale Internazionale dell'Aja nel procedimento penale contro Muammar Mohammed Abu Minyar Gheddafi e altri. Successivamente l'autorità giudiziaria ha disposto il

dissequestro avendo verificato, sulla base delle informazioni ottenute dalle Autorità diplomatiche italiane in Libia, la non riconducibilità dei beni sequestrati alle persone indicate nella richiesta di rogatoria.

7.3 La revisione delle liste UE e ONU di soggetti sospettati di terrorismo

L'Unione europea prevede la revisione semestrale dei nominativi dei soggetti e delle entità inseriti nella lista di cui al regolamento (UE) n. 2580/2001, per assicurare che il loro mantenimento nella lista sia sorretto dai medesimi presupposti che ne avevano giustificato l'inclusione.

Tenendo conto dell'esito dei procedimenti penali nonché dei risultati dell'attività giudiziaria, il Comitato di sicurezza finanziaria ha proposto la rimozione di 14 dei 19 nominativi inclusi nella lista dell'UE PC 931/2001⁶³ su proposta italiana. Avendo accolto la proposta del CSF, l'UE ha proceduto alla rimozione dalla lista PC 931 dei 14 nominativi citati con regolamento di attuazione del Consiglio 542/2012.

È proseguita anche l'attività di revisione delle liste ONU. Il Comitato di sicurezza finanziaria ha aggiornato le informazioni riguardanti i soggetti designati dall'Italia alle Nazioni Unite e verificato i presupposti circa il loro mantenimento nella lista, con riferimento alle richieste inoltrate all'Italia dall'Ombudsperson e dal Comitato Sanzioni in conseguenza delle istanze di radiazione presentate dai soggetti iscritti nelle liste. Il Comitato di sicurezza finanziaria ha considerato la posizione di 9 soggetti, valutando la persistenza degli elementi di pericolosità sociale in relazione ad attività terroristiche e la coerenza con essi dei criteri di designazione per la loro eventuale permanenza in lista.

Con la risoluzione 2083 del 17 dicembre il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, confermando l'Ufficio dell'Ombudsperson per ulteriori trenta mesi, ha ribadito l'importanza del suo ruolo, incoraggiando un più efficace scambio di informazioni con gli Stati Membri.

7.4 I congelamenti dei fondi e delle risorse economiche

Nell'ambito delle misure sanzionatorie attualmente vigenti sin qui trattate, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche come conseguenza diretta del listing di determinati soggetti ed entità è una pratica ormai consolidata in ambito europeo ed internazionale. Si tratta di una misura amministrativa che vieta atti dispositivi dei beni congelati e la possibilità di mettere fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti listati. Produce effetti dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari o dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana dei decreti adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con

⁶³ Regolamento CE 2580/2001 così modificato all'articolo 1 del regolamento UE 1375/2011 del 22 dicembre 2011

il Ministro degli affari esteri ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 109/2007, contenenti le liste dei soggetti o entità designati.

Nel contesto nazionale, l'Unità di informazione finanziaria cura la raccolta di informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai soggetti designati, ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento, agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche, svolgendo un'attività di monitoraggio dei soggetti colpiti dai provvedimenti di congelamento.

In Italia i dati relativi al valore dei fondi congelati nel 2012 sono riportati nella tabella che segue. Vale da ultimo sottolineare come le variazioni intervenute nel 2012 rispetto all'anno precedente sono connesse allo scongelamento dei fondi operato in seguito al processo autorizzativo dinanzi al Comitato di sicurezza finanziaria.

8.1.L'attività del GAFI

Il 20 aprile 2012 i ministri dei paesi membri riuniti a Washington hanno rinnovato per altri otto anni il mandato del GAFI, e ne hanno riaffermato il ruolo di regolatore globale in materia di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Il GAFI, oltre alla stesura di Raccomandazioni, Note interpretative, Linee guida e *Best practices*, è costantemente impegnato nella valutazione e monitoraggio dell'applicazione degli standard internazionali. A seguito dell'emanazione delle rinnovate Raccomandazioni, il GAFI darà avvio al quarto round di valutazione delle giurisdizioni dei paesi membri per determinare il grado di conformità agli standard internazionali e indirizzare, nel successivo processo di *follow-up*, gli stati che presentano carenze e lacune.

Nel corso del 2012, il GAFI oltre ad approvare le nuove Raccomandazioni, ha avviato anche il processo di revisione della metodologia di valutazione per l'*assessment* dei paesi (conclusosi poi nel febbraio 2013), non più basata solo sul livello di adeguatezza tecnica delle normative nazionali rispetto agli *standard*, ma anche sulla capacità dei sistemi nazionali di essere efficaci nelle azioni di prevenzione e di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Ha, inoltre, pubblicato le *Best Practices* sulla cooperazione fra autorità internazionali riguardo il finanziamento per la proliferazione delle armi di distruzione di massa e quelle sull'implementazione dei programmi sugli adempimenti fiscali volontari. Ha aggiornato le *Best Practices* riguardo le confische e rivisto le Linee guida e la Nota informativa sull'applicazione delle raccomandazioni concernenti la lotta alla corruzione. Ha, infine, pubblicato le Linee Guida sull'investigazione finanziaria, sui fattori di rischio nel riciclaggio dei proventi della corruzione e sul commercio illegale di tabacco.

È proseguita l'attività del GAFI di monitoraggio delle giurisdizioni, al fine di identificare quelle ritenute particolarmente rischiose per la stabilità del sistema finanziario internazionale e di guidarle nell'attività di implementazione delle Raccomandazioni per colmare le lacune normative.

Tale attività ha come esito la pubblicazione di due documenti, entrambi pubblicati anche sul sito del Dipartimento del tesoro:

- *FATF Public Statement*⁶⁴, con le valutazioni sulle giurisdizioni che presentano deficienze strategiche in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.
- *Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process*⁶⁵, con un giudizio sui paesi che hanno lacune strategiche nel sistema di contrasto al riciclaggio e al

⁶⁴ Il documento è reperibile dal seguente indirizzo:
http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodi/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/FATF_Public_Statement_-_19_October_2012.pdf

⁶⁵ Il documento è reperibile dal seguente indirizzo:

finanziamento del terrorismo, ma che implementano azioni per colmarle concordandole con il GAFI.

8.1.1. I gruppi regionali associati al GAFI

Il contrasto a livello internazionale al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo si avvale di un *network* globale nel quale oltre al GAFI operano altri organismi organizzati sul modello del GAFI⁶⁶. Il c.d. FATF *global network* è giunto a contare oltre 180 paesi nel mondo considerando i membri del GAFI stesso e degli altri organismi organizzati su tale modello (FSRBs – *FATFStyle Regional Bodies*).

L'Italia segue i lavori di alcuni di tali gruppi regionali, il Moneyval e l'EAG.

La Santa Sede e San Marino sono membri di Moneyval.

La Santa Sede ne è diventata parte il 6 Aprile del 2011 e nel luglio del 2012, il Moneyval ha discusso e approvato il primo rapporto di valutazione⁶⁷.

Dal rapporto di Moneyval è emerso che la Santa Sede criminalizza il reato di riciclaggio e finanziamento al terrorismo in maniera adeguata rispetto agli *standard*, ancorché per il finanziamento del terrorismo manca l'inclusione nel novero del reato di alcuni atti terroristici previsti dalle convenzioni ONU di riferimento.

Sono stati sviluppati interventi legislativi e regolamentari in materia di misure di prevenzione che impongono obblighi di adeguata verifica della clientela e di conservazione delle informazioni.

Sono altresì normati i poteri e gli strumenti di cui le autorità dispongono per l'attuazione di misure di congelamento, sequestro e confisca.

L'Autorità di informazione finanziaria, istituita nel 2010, costituisce il principale supervisore in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Le responsabilità in materia di indagini finanziarie e di riciclaggio sono attribuite ad un corpo di Gendarmeria.

Stante la sostanziale adeguatezza delle previsioni normative elaborate in materia, il rapporto evidenzia talune criticità sul piano dell'effettività ed efficacia sotto il profilo della cooperazione tra Unità di informazione finanziaria e unità di informazione finanziarie estere, dell'adeguato

<http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfgeneral/documents/outcomesofthepenarymeetingofthefatfparis17-19october2012.html>

⁶⁶ I gruppi regionali sono otto: 1) Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), 2) Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), 3) Eurasian Group (EAG), 4) Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG), 5) The Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), 6) Financial Action Task Force on Money Laundering in South America (GAFISUD), 7) Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA) 8) Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF).

⁶⁷ Il Rapporto può essere reperito all'indirizzo http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Countries/HolySee_en.asp