

Il finanziamento del terrorismo internazionale e le nuove misure di contrasto introdotte dal Decreto Legislativo 22 giugno 2007, n. 109

di Gabriele Focosi

Con la legge n. 29 del 25 gennaio 2006 il Parlamento italiano ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi al fine di dare un'organica attuazione alla direttiva 2005/60/CE emanata dal Parlamento europeo e dal Consiglio in data 26 ottobre 2005 e relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario per il riciclaggio dei proventi di attività criminosa e per il finanziamento del terrorismo. In particolare, il Parlamento ha delegato l'Esecutivo ad applicare, nella lotta contro il finanziamento del terrorismo, le medesime misure di prevenzione già vigenti contro il riciclaggio di denaro e dettate dalla legge 197/91, prevedendo per di più altre idonee norme per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche disposto dalle numerose risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che si sono succedute dal 1999 ad oggi, dal Regolamento (CE) n. 2580/2001 emanato dal Consiglio in data 27 dicembre 2001 e relativo a misure restrittive specifiche - contro determinate persone ed entità - destinate a combattere il terrorismo, nonché dai Regolamenti comunitari emanati ai sensi degli articoli 60 e 301 del Trattato istitutivo della Comunità europea per il contrasto dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale. Per "congelamento di fondi" si intende il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso ad essi, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio"; per "congelamento di risorse economiche" si intende, invece, il divieto di trasferimento, disposizione o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, utilizzo delle risorse economiche, compresi, a titolo meramente esemplificativo, la vendita, la locazione, l'affitto o la costituzione di diritti reali di garanzia.

In attuazione della suddetta delega, il 5 giugno 2007 il Governo ha emanato un decreto legislativo con il quale sono state introdotte, nel nostro ordinamento, nuove misure dirette a prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo internazionale e l'attività di quei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale in base alle risoluzioni delle Nazioni unite o alle deliberazioni dell'Unione europea, disciplinando le modalità attuative delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche dei soggetti sospettati di finanziare il terrorismo e, come tali, individuati nei regolamenti comunitari e inseriti nelle liste ad essi allegati.

E' l'articolo 1 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 172 del 26 giugno 2007) a definire il "finanziamento del terrorismo" come qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo o in ogni caso diretti a favorire il compimento di tali delitti previsti dal codice penale, e cioè indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti.

Il Comitato di sicurezza finanziaria

In ottemperanza agli obblighi internazionali assunti dall'Italia nella strategia di contrasto al finanziamento del terrorismo ed all'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, anche al fine di dare attuazione alle misure di congelamento disposte dalle Nazioni unite e dall'Unione europea, è stato istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, il Comitato di sicurezza finanziaria.

Il Comitato è composto dal direttore generale del tesoro o da un suo delegato, che lo presiede, e da undici membri nominati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base delle designazioni effettuate, rispettivamente, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della giustizia, dal Ministro degli affari esteri, dalla Banca d'Italia, dalla Commissione nazionale per le società e la borsa e dall'Ufficio italiano dei cambi. Del Comitato fanno anche parte 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 dell'Arma dei carabinieri, e un rappresentante della Direzione nazionale antimafia. Il presidente del Comitato può invitare a partecipare alle riunioni del

Comitato rappresentanti di altri enti o istituzioni, inclusi rappresentanti dei servizi per la informazione e la sicurezza, secondo le materie all'ordine del giorno. Ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche, il Comitato è integrato da un rappresentante dell'Agenzia del demanio. Gli enti rappresentati nel Comitato comunicano allo stesso, in deroga ad ogni disposizione vigente in materia di segreto di ufficio, le informazioni riconducibili alle materie di competenza del Comitato; tali informazioni sono coperte da segreto d'ufficio, fatta salva l'applicazione dell'articolo 6, primo comma, lettera a), e dell'articolo 7 della legge 1° aprile 1981, n. 121. Resta fermo quanto disposto dagli articoli 7 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e 4 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

Anche l'autorità giudiziaria deve trasmettere al Comitato di sicurezza finanziaria ogni informazione ritenuta utile ai fini del presente decreto. Il Comitato, con propria delibera, individua gli ulteriori dati ed informazioni riconducibili alle materie di competenza che le pubbliche amministrazioni sono obbligate a trasmettere al Comitato stesso. Il Comitato può stabilire collegamenti con gli organismi che svolgono simili funzioni negli altri Paesi al fine di contribuire al necessario coordinamento internazionale, anche in deroga al segreto d'ufficio sopra descritto e formula alle competenti autorità internazionali, sia delle Nazioni unite che dell'Unione europea, proposte di designazione di soggetti o enti. Quando, sulla base delle informazioni acquisite ai sensi dei precedenti commi, sussistono sufficienti elementi per formulare proposte di designazione alle suddette autorità internazionali e sussiste il rischio che i fondi o le risorse economiche da sottoporre a congelamento possano essere, nel frattempo, dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di attività terroristiche, il presidente del Comitato ne fa segnalazione al procuratore della Repubblica competente ai sensi dell'articolo 2 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni. Il Comitato formula alle competenti autorità internazionali anche le proposte di cancellazione dalle liste di soggetti designati, sulla base anche delle istanze presentate dai soggetti interessati.

Il congelamento dei fondi e delle risorse economiche

Al fine di dare esecuzione alle misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni adottate, ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni unite, dal Consiglio di sicurezza dell'ONU per contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo, nelle more dell'adozione delle relative deliberazioni dell'Unione europea, fatte salve le iniziative dell'autorità giudiziaria in sede penale, l'art. 4 del Decreto Legislativo n. 109/2007 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri, disponga con decreto, su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità, designati, secondo i criteri e le procedure stabiliti dalle medesime risoluzioni, dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite o da un suo Comitato.

I fondi sottoposti a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo, mentre le risorse economiche sottoposte a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, fatte salve le attribuzioni conferite all'Agenzia del demanio ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 109/2007. Sono pertanto nulli gli atti posti in essere in violazione dei suddetti divieti. È vietato mettere direttamente o indirettamente fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti designati o stanziarli a loro vantaggio, così come è vietata la partecipazione consapevole e deliberata ad attività aventi l'obiettivo o il risultato, diretto o indiretto, di aggirare le misure di congelamento. Il congelamento 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 ministeriali sopra citati. Il congelamento non pregiudica comunque 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 dei fondi e delle risorse economiche o l'omissione o il rifiuto della prestazione di servizi finanziari ritenuti in buona fede conformi al decreto legislativo n. 109/2007 non comportano alcun genere di responsabilità per la persona fisica o giuridica, il gruppo o l'entità che lo applica, né per i suoi direttori o dipendenti, a meno che si dimostri che il congelamento è stato determinato da negligenza.

Gli obblighi di comunicazione e segnalazione

L'art. 7 del d.lgs. 109/2007 prevede una serie di obblighi di comunicazione per i medesimi soggetti indicati nell'articolo 2 del decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, ovvero:

- a) le banche;
- b) Poste Italiane S.p.a.;
- c) gli istituti di moneta elettronica;
- d) le società di intermediazione mobiliare (SIM);
- e) le società di gestione del risparmio (SGR);
- f) le società di investimento a capitale variabile (SICAV);
- g) le imprese di assicurazione;
- h) gli agenti di cambio;
- i) le società fiduciarie;
- l) le società che svolgono il servizio di riscossione dei tributi;
- m) gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del testo unico bancario;
- n) gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del testo unico bancario;
- o) i soggetti operanti nel settore finanziario iscritti nelle sezioni dell'elenco generale previste dagli articoli 113 e 155, commi 4 e 5, del testo unico bancario;
- p) le società di revisione iscritte nell'albo speciale previsto dall'art. 161 del testo unico dell'intermediazione finanziaria;
- q) i soggetti che esercitano, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374, le attività ivi indicate;
- r) le succursali italiane dei soggetti indicati alle lettere precedenti aventi sede legale in uno Stato estero nonché le succursali italiane delle società di gestione del risparmio armonizzate;
- s) i soggetti iscritti nell'albo dei ragionieri e dei periti commerciali, nel registro dei revisori contabili, nell'albo dei dottori commercialisti e nell'albo dei consulenti del lavoro;
- s-bis) ogni altro soggetto che rende i servizi forniti da revisori contabili, periti, consulenti ed altri soggetti che svolgono attività in materia di amministrazione, contabilità e tributi;
- t) i notai e gli avvocati quando, in nome o per conto di propri clienti, compiono qualsiasi operazione di natura finanziaria o immobiliare e quando assistono i propri clienti nella progettazione o nella realizzazione di operazioni riguardanti il trasferimento a qualsiasi titolo di beni immobili o attività economiche, la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni, l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli, l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società, la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società, enti, trust o strutture analoghe.

Proprio in virtù dell'art. 7 del d.lgs. 109/2007, tali soggetti hanno l'obbligo di:

- a) comunicare all'Ufficio italiano dei cambi le misure applicate - indicando i soggetti coinvolti, l'ammontare e la natura dei fondi o delle risorse economiche - entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari, dei decreti di cui all'articolo 4 del medesimo decreto ovvero, se successiva, dalla data di detenzione dei fondi e delle risorse economiche;
- b) comunicare all'Ufficio italiano dei cambi le operazioni, i rapporti, nonché ogni altra informazione disponibile riconducibile ai soggetti designati;
- c) comunicare all'Ufficio italiano dei cambi, 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.

Per le risorse economiche le suddette comunicazioni dovranno essere effettuate anche al Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza, per i provvedimenti di competenza di seguito analizzati.

Ai sensi dell'articolo 8 del D.Lgs. 109/2007, gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette previsti dalla legge antiriciclaggio per i soggetti indicati nell'articolo 2 del decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, si applicano ai medesimi soggetti anche in relazione alle operazioni ed ai rapporti che, in base alle informazioni disponibili, possano essere riconducibili ad attività di finanziamento del terrorismo.

Tali obblighi non si applicano però, per espressa previsione del medesimo articolo 2, a ragionieri, periti commerciali, revisori contabili, dottori commercialisti, consulenti del lavoro, notai ed avvocati, per tutte quelle informazioni che essi ricevono da un loro cliente od ottengono riguardo allo stesso, nel corso dell'esame della posizione giuridica del loro assistito o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza del medesimo in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, ove tali informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento stesso.

I compiti della Banca d'Italia e dell'Ufficio Italiano dei Cambi

La Banca d'Italia, sentito l'Ufficio italiano dei cambi, d'intesa con le autorità di vigilanza di settore nell'ambito delle rispettive competenze, emana istruzioni applicative ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 4, della legge antiriciclaggio, per l'individuazione delle operazioni sospette e per la predisposizione di procedure di esame delle operazioni, anche con l'utilizzo di strumenti informatici e telematici.

Le attribuzioni dell'Ufficio italiano dei cambi, previste dalle disposizioni vigenti per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, sono esercitate anche per il contrasto del finanziamento del terrorismo. L'Ufficio italiano dei cambi cura altresì il controllo dell'attuazione delle sanzioni finanziarie adottate dall'Unione europea ovvero con i decreti di cui all'articolo 4 nei confronti dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; svolge i necessari approfondimenti sulle segnalazioni delle operazioni sospette, ai sensi dell'articolo 3 della legge antiriciclaggio e dell'articolo 8, comma 6, del decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, e trasmette senza indugio tali segnalazioni al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, oltre a curare la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai soggetti designati, ai fondi ed alle risorse economiche sottoposti a congelamento e ad agevolare la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche.

I compiti del Nucleo Speciali di Polizia valutaria

Le attribuzioni del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, previste dalle disposizioni vigenti per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, sono esercitate anche per il contrasto del finanziamento del terrorismo e per l'attuazione delle sanzioni finanziarie adottate dall'Unione europea ovvero con i decreti ministeriali di cui all'articolo 4 del D.Lgs. 109/2007 nei confronti dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

Il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza provvede a redigere, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione dai soggetti obbligati, una relazione dettagliata sulla tipologia, situazione giuridica, consistenza patrimoniale e sullo stato di utilizzazione dei beni nonché sull'esistenza di contratti in corso, anche se non registrati o non trascritti. La relazione è trasmessa al Comitato, all'Agenzia del demanio ed all'Ufficio italiano dei cambi. Nel caso di sussistenza di beni immobili, mobili registrati, società o imprese, il Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza provvede a trasmettere un estratto della relazione ai competenti uffici, ai fini della trascrizione del congelamento nei pubblici registri. Il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza dà inoltre comunicazione ai soggetti designati, con le modalità di cui agli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile, dell'avvenuto congelamento delle risorse economiche e della loro successiva assunzione da parte dell'Agenzia del demanio, specificando altresì il divieto di disporre degli stessi e le sanzioni che saranno irrogate in caso di violazione.

Il ruolo dell'Agenzia del Demanio

Ferme restando le disposizioni di cui ai decreti legislativi 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, e 24 febbraio 1998, n. 58, recante il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, l'Agenzia del demanio provvede alla custodia, all'amministrazione ed alla gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento. Se vengono adottati, nell'ambito di procedimenti penali o amministrativi, provvedimenti di sequestro o confisca, aventi ad oggetto le medesime risorse economiche, alla gestione provvede l'autorità che ha disposto il sequestro o la confisca. Resta salva la competenza dell'Agenzia del demanio allorché la confisca,

disposta ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, ovvero ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazione, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa) diviene definitiva. Resta altresì salva la competenza dell'Agenzia del demanio allorché, in costanza di congelamento, gli atti di sequestro o confisca sono revocati.

L'Agenzia del demanio, sulla base degli elementi di fatto e di diritto risultanti dalla relazione trasmessa dal Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e sulla base di ogni altra informazione disponibile, provvede in via diretta, ovvero mediante la nomina di un custode o di un amministratore, allo svolgimento delle attività di cui sopra. A tale fine può compiere, direttamente ovvero tramite l'amministratore, tutti gli atti di ordinaria amministrazione, mentre per gli atti di straordinaria amministrazione è necessario il parere favorevole del Comitato.

L'Agenzia del demanio nomina e revoca i custodi e gli amministratori, scelti di norma tra funzionari di comprovata capacità tecnica appartenenti a pubbliche amministrazioni nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, in caso di aziende o imprese, anche tra eserciti la professione di avvocato e dottore commercialista. In ogni caso non possono essere nominati amministratori di aziende o imprese sottoposte a congelamento il coniuge, i figli o coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto con i soggetti designati.

L'amministratore nell'esercizio delle sue funzioni riveste la qualifica di pubblico ufficiale e provvede all'espletamento dell'incarico secondo le direttive dell'Agenzia del demanio. Egli fornisce i rendiconti ed il conto finale della sua attività ed esprime, se richiesto, la propria valutazione in ordine alla possibilità di prosecuzione o ripresa dell'attività produttiva, operando sotto il diretto controllo dell'Agenzia del demanio.

Le spese necessarie o utili per la conservazione e l'amministrazione dei beni sono sostenute dall'Agenzia del demanio o dall'amministratore mediante prelevamento dalle somme riscosse a qualunque titolo. Se dalla gestione dei beni sottoposti a congelamento non è ricavabile denaro sufficiente per il pagamento delle spese, alle stesse si provvede mediante prelievo dai fondi stanziati sull'apposito capitolo di spesa del bilancio dello Stato, con diritto di recupero nei confronti del titolare del bene in caso di cessazione della misura di congelamento.

L'Agenzia del demanio trasmette ogni tre mesi al Comitato una relazione dettagliata sullo stato dei beni e sulle attività compiute.

In caso di cancellazione dalle liste o di autorizzazione all'esenzione dal congelamento di risorse economiche, il Comitato chiede al Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza di darne comunicazione all'avente diritto, con le modalità di cui agli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile. Con la medesima comunicazione, l'avente diritto è altresì invitato a prendere in consegna i beni entro centottanta giorni ed è informato di quanto disposto dai successivi commi 13 e 14. Il Comitato chiede inoltre al suddetto Nucleo speciale di informare l'Agenzia del demanio, la quale provvede alla restituzione delle risorse economiche, con l'ausilio del Nucleo speciale polizia valutaria ove la medesima Agenzia ne faccia richiesta. Nel caso di beni immobili, mobili registrati, società o imprese, analoga comunicazione è trasmessa ai competenti uffici per l'annotazione nei pubblici registri della cancellazione del congelamento.

Dopo che sono cessate le misure di congelamento e finché non avviene la consegna, l'Agenzia del demanio provvede alla gestione delle risorse economiche; se nei diciotto mesi successivi alla comunicazione l'avente diritto non si presenta a ricevere la consegna delle risorse economiche di cui è stata disposta la restituzione, l'Agenzia del demanio provvede alla vendita delle stesse. Per i beni mobili e mobili registrati si osservano le norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 189.

I beni immobili ed i beni costituiti in azienda ovvero in società, decorso il suddetto termine di diciotto mesi dalla comunicazione di cui al comma 12, sono acquisiti al patrimonio dello Stato e gestiti, prioritariamente per finalità sociali, secondo le disposizioni di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni.

** Avvocato e Ufficiale in congedo dell'Aeronautica Militare*