

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 11/03/2010

All'indirizzo <http://censura.diritto.it/docs/29110-il-finanziamento-del-terrorismo-internazionale-fattispecie-e-strumenti-di-contrasto>

Autore: Zamponi Francesco

Il finanziamento del terrorismo internazionale: fattispecie e strumenti di contrasto

Francesco Zamponi

*“Il finanziamento del terrorismo internazionale:
fattispecie e strumenti di contrasto”*

INDICE

<i>1) I connotati del terrorismo internazionale di matrice islamica.....</i>	<i>3</i>
<i>2) Un particolare canale da “monitorare”: il “money transfer”.....</i>	<i>6</i>
<i>3) Le prime legislazioni di contrasto al fenomeno.....</i>	<i>9</i>
<i>4) I recenti pilastri normativi.....</i>	<i>13</i>
<i>5) Il decreto cosiddetto “correttivo”: un passo indietro ?.....</i>	<i>25</i>
<i>6) Debolezze e punti di forza dell’attuale architettura.....</i>	<i>28</i>
<i>7) Le moderne sfide.....</i>	<i>35</i>

1) I connotati del terrorismo internazionale di matrice islamica¹

Nel contesto culturale e religioso islamico, spicca la centralità della *zakat*, definita dal Corano il debito verso Dio: essa non è una forma di elemosina o di carità, né una vera e propria tassa od imposta, né una manifestazione di generosità, ma una specie di decima da applicare alle categorie di beni secondo le percentuali indicate dalla legge islamica²; tra i possibili destinatari della *zakat* compare la categoria degli amministratori, la cui funzione è principalmente di determinare i beneficiari ultimi della beneficenza e di curare la contabilità.

Nel mondo musulmano del XX secolo, il nazionalismo – frutto della penetrazione coloniale – si è sovrapposto con la persistente aspirazione al panislamismo, ossia all'unità della *Umma* (la comunità islamica mondiale). Il fenomeno della colonizzazione ha portato i popoli musulmani a diretto contatto con il modello occidentale incentrato sul nazionalismo determinando un labile confine tra singoli programmi di lotta nazionale ed i programmi panislamici.

In Italia la presenza musulmana proviene soprattutto dal *maghreb*, dalla Somalia e dal Pakistan, dando origine a forme di aggregazione che vanno dalle semplici sale di preghiera, alle moschee ed ai centri islamici, fino alle associazioni di rappresentanza³, che a volte si caratterizzano per la loro alienazione dal tessuto sociale, generata da fenomeni come xenofobia, disoccupazione, difficoltà di confrontarsi con le culture delle civiltà ospitanti. Questo è ritenuto terreno fertile per l'attività sociale e politica degli attivisti islamici nelle comunità musulmane in occidente, peraltro agevolata dal flusso di risorse provenienti dai più ricchi Paesi musulmani, che aiuta gli islamici a costruire e promuovere le proprie comunità separate sfruttate in vari modi (ad esempio reclutamento, finanziamento o proselitismo) dai gruppi islamici estremisti.

Nel mondo musulmano sovente si assiste ad una totalizzazione dell'aspetto religioso, costante riferimento di tutte le dinamiche che si sviluppano nel contesto sociale e soprattutto economico: un diretto riscontro è il concetto di banca islamica⁴, regolata dal principio religioso della proibizione dell'interesse (*riba*), che ha generato l'adozione di una serie di contratti del genere *Profit and Loss Sharing* (PLS), basati sulla suddivisione dei profitti e delle perdite e quindi tali da non assicurare, ad una delle due parti, un profitto certo e determinato, legato solo al trascorrere del tempo.

¹ Nella trattazione dello specifico paragrafo si è fatto riferimento al Rapporto di analisi strategica di *intelligence* redatto nel 2002 dal Comando Generale della Guardia di Finanza.

² La *sadaqah* è un'ulteriore forma di beneficenza che un musulmano può elargire allo scopo di ottenere un'aggiuntiva ricompensa divina.

³ L'associazione più estesa è l'Unione delle Comunità e delle Organizzazioni Islamiche in Italia (UCOII).

⁴ Diverso è il concetto di banca araba, termine che indica solo la collocazione geografica dell'istituto finanziario.

Le istituzioni bancarie islamiche sono ormai presenti, in maniera significativa dal punto di vista macroeconomico, in più di cinquanta Paesi. Il loro peso nello stesso mondo arabo è ancora modesto, ma fa registrare forti tassi di crescita. I maggiori centri finanziari islamici sono oggi nel Golfo Persico ed in Malesia.

L'attuale neofondamentalismo ha l'obiettivo finale di "islamizzare" la globalizzazione, come premessa per la ricostituzione della *Umma*, puntando più all'implementazione della *Shari'a* (la legge islamica) che ad obiettivi politici in senso nazionale, conformandosi la banca islamica alla *Shari'a*.

Negli ultimi anni sembra aver perso terreno la "sponsorizzazione" degli Stati a discapito di una forma di "supporto pubblico" al terrorismo, legato soprattutto alla presenza di movimenti e gruppi che, pur non essendo implicati in violenza politica e terrorismo, contribuiscono ad alimentare una cosiddetta "atmosfera islamica", effettuando importanti attività politiche, sociali, culturali ed educative a favore nel mondo musulmano, attività spesso sfruttate dai gruppi più estremisti e dalle organizzazioni terroristiche.

In tale contesto affiora il ruolo della massa finanziaria manovrata dai più ricchi Paesi musulmani. In particolare, si è fatto riferimento alla posizione centrale assunta dall'Arabia Saudita nel mercato dell'offerta petrolifera, anche in conseguenza dell'embargo subito nel recente passato dall'Iraq. Questa enorme disponibilità di risorse, accompagnata dall'aspirazione panislamica, ha contribuito all'alimentazione della "atmosfera islamica" in occidente.

Volendo schematizzare la "cultura terroristica islamica", essa appare come una piramide alla cui base stanno le attività su larga scala condotte dalle NGO musulmane e dai gruppi sociali non violenti islamici (anche in occidente) e la cui punta è rappresentata dai gruppi terroristici: nell'area intermedia si svolgono processi che portano alla riconversione di istanze sociali in odio, vendetta, violenza, nonché nel finanziamento del terrorismo anche da parte di persone inconsapevoli.

La presenza del terrorismo islamico in Italia ha origini negli anni '80-'90, quando gruppi maghrebini ed egiziani iniziarono ad utilizzare il Paese come base logistica e di proselitismo. In Italia, i terroristi islamici agirebbero sotto la copertura di attività imprenditoriali (di solito *import/export*, *call center* o attività di commercio), lavorative o di studio in genere. Il finanziamento passa spesso attraverso sistemi di cooperative ed anche i luoghi di culto quali centri di riferimento.

I dati dell'Ufficio analisi della Guardia di Finanza consentono di distinguere sostanzialmente tre canali di provenienza del finanziamento al terrorismo di matrice islamica:

- i gruppi di potere economico appartenenti al mondo musulmano, i quali finanziano o partecipano in società che svolgono attività produttive, commerciali o di servizi lecite, ma di copertura: in questo scenario si tratta di un'opera di sostegno alla rete terroristica che nella gran parte dei casi è proprietaria o partecipa a tali società;
- i fondi raccolti della *zakat* o altre forme di beneficenza, che vengono smistati alle organizzazioni caritatevoli o di mutua assistenza islamica, direttamente o tramite i centri di gestione della beneficenza appartenenti al mondo musulmano: in questo caso si tratta di un sostegno alla rete terroristica la quale sfrutta tali organizzazioni dedite alla carità;
- l'esercizio diretto di attività criminali da parte della rete terroristica che produce liquidità e collegamenti.

Quanto a quest'ultimo aspetto legato ai proventi derivanti dalla gestione di attività illecite, occorre ulteriormente precisare che normalmente essi vengono veicolati su conti correnti accesi presso istituti di credito operanti nei cosiddetti paradisi fiscali e, dopo un accurato processo di "lifting" finanziario (basti pensare che una somma di danaro può essere movimentata nel giro di 24 ore per ben 80 volte) la provvista viene immessa sui mercati finanziari internazionali⁵.

Si tenga in debita considerazione, inoltre, che mentre i diversi gruppi terroristici necessitano di fondi finanziari per preparare gli attacchi, le cellule diffuse sul territorio più o meno "dormienti" necessitano di risorse minime per sopravvivere ma nello stesso tempo essere funzionali e reattive all'attività terroristica.

Gli esempi delle recenti indagini milanesi ci rendono edotti di trasferimenti di modiche cifre di denaro (non superiori a 10 milioni delle vecchie lire) mediante canali alternativi a quelli bancari⁶.

In minima quantità il denaro risulta provenire da canale illecito (piccoli furti o spaccio di sostanze stupefacenti al dettaglio), mentre in misura massiccia e sempre più crescente ha una derivazione lecita, i cui flussi utilizzano canali aperti e palesi (ad esempio società di *call center* o imprese di pulizie, argomento che sarà approfondito *infra*).

⁵ Analisi elaborata da POPOLI A., "I canali di finanziamento al terrorismo e le strutture di contrasto", articolo pubblicato sul sito www.iuriaorientale.net

⁶ Si è ad esempio accertato che, grazie ad una rimessa di pochi milioni spediti dall'Italia, il destinatario – di cui si è accertato solo il falso nominativo per ritirare i soldi nello Stato estero – ha acceso un conto corrente presso una banca e, grazie all'uso di una carta di credito rilasciatagli, ha effettuato acquisti di valore cinque volte superiore alla liquidità del conto, prima che scattassero i controlli di sicurezza che accertassero la perpetrazione della frode, acquistando in tre ore equipaggiamento (scarpe, maglie, giubbotti) necessario per le attività espletate presso i campi d'addestramento clandestini.

2) Un particolare canale da “monitorare”: il “money transfer”

Avendo i fondi destinati al finanziamento del terrorismo una natura normalmente non illecita, il trasferimento del denaro può essere realizzato anche al di fuori dei canali bancari e finanziari ufficiali. Alcuni Autori li hanno definiti “sistemi informali di trasferimento”⁷.

Da diversi anni, una gran mole di denaro esce dall'Italia disperdendosi negli angoli più disparati del pianeta mediante un itinerario assicurato dai *money transfers*⁸, spesso caratterizzati da nomi esotici. Ci sono i circuiti internazionali ufficiali come “Western Union”, “MoneyGram” ma anche “*phone center*” di matrice etnica, gli uffici-cargo per ciascuna nazionalità, il tutto mediante bassi costi di transazione.

C'è da chiedersi se l'enorme flusso risponda solo alla legittima necessità di recapitare le rimesse degli immigrati nei loro paesi, oppure si tratterebbe anche di un canale per finanziare il terrorismo.

Il funzionamento un sistema rudimentale “non regolarizzato” ed informale (definito comunemente “*Hawala*”) per trasferire efficacemente liquidità da un Paese all'altro è piuttosto semplice: ad esempio, un pachistano che vive a Roma e vuole inviare dei soldi a casa ad Islamabad, contatta un intermediario, l'*hawaladar*⁹, gli affida il denaro negoziando una percentuale. L'*hawaladar* ha un corrispondente, lo contatta per *fax* o *e-mail*, si accorda con chi deve ricevere i soldi e gli dà i soldi. Il beneficiario riceverà i fondi mediante l'esibizione di un codice di autenticazione comunicatogli dal mittente. L'*hawaladar* di Islamabad ha un credito fino a quando non deve inviare soldi a Roma; sovente può capitare una compensazione fra crediti e debiti. Il vantaggio di questo sistema è evidente: poca visibilità (in assenza di movimentazione “fisica”), velocità, scarsa burocrazia, basso costo. L'unica tracciabilità è quella tra i due *hawaladar*, mentre non risulta alcuna traccia dei clienti.

Accanto a sistemi non disciplinati di trasferimento internazionale dei fondi ne esistono altri che operano nei principali paesi del mondo e che rappresentano un'alternativa ufficiale al sistema bancario; l'Italia è il secondo mercato, dopo gli Stati Uniti d'America, per volume di

⁷ Così GUARNACCIA G., “Prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo. L'esperienza della F.I.U. italiana”, intervento al seminario “La cooperazione giudiziaria e il contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale”, Roma, 29 settembre - 2 ottobre 2004, www.giustizia.it/pol_internaz/coop.

⁸ Secondo la definizione fornita da FERRAJOLI L., in “*Money transfer: copia del ‘soggiorno’ da conservare*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 34/2009, pag.71, si tratta di un'attività che consiste nel trasferimento di denaro attuato tramite operazioni di compensazione effettuate all'interno di una vasta rete di operatori finanziari tra loro collegati. Il più diffuso schema di tipo piramidale vede coinvolti le multinazionali (*network*) che gestiscono al vertice il sistema, i loro agenti operanti a livello intermedio nei diversi Paesi sulla base di apposite convenzioni ed i *sub-agenti* o *locations* che assicurano alla base il contratto con la clientela.

⁹ A volte viene denominato *dealer* e che rappresenta sempre un soggetto che si interpone nello scambio di beni o servizi in maniera autonoma ed indipendente (a differenza del *broker*). Tale soggetto quindi si interfaccia come debitore di chi ne richiede la prestazione dei suoi servizi, nonché creditore del prenditore di fondi.

affari per i circuiti internazionali di *money transfers* polarizzandosi come paese di partenza dei fondi: il servizio è assicurato da una rete di intermediari finanziari, in qualità di agenti dei circuiti internazionali¹⁰, servendosi sul territorio di agenti e *subagenti* (agenti in attività finanziaria secondo la dizione introdotta dal D.Lgs. n.374 del 25/9/1999) rappresentati spesso da esercizi pubblici (*bazar*, negozi di generi alimentari, lavanderie, *phone centre*, cambiavalute, ecc.) per i quali il trasferimento del denaro potrebbe anche non costituire l'attività principale; essi sono tenuti ad effettuare la prima raccolta ed accettano soltanto somme in contanti per ragioni di rapidità di esecuzione, nel limite previsto dalla normativa vigente (attualmente la soglia è fissata a 12.500 euro).

Lo schema più diffuso, di tipo piramidale, è articolato su tre livelli: le multinazionali (o *network*), che gestiscono al vertice il sistema; i loro agenti, operanti a livello intermedio nei diversi paesi sulla base di apposite convenzioni; i *subagenti* o *locations*, che assicurano alla base il contatto con la clientela. Ovviamente tali attività commerciali necessitano di licenza per l'esercizio dell'attività di trasferimento dei fondi, oltre a soggiacere a sanzioni in caso di violazione delle norme.

L'illustrazione della disciplina degli operatori attivi nel circuito del *money transfer* offre lo spunto per richiamare l'attenzione del legislatore sul ruolo degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi. Il Governatore della Banca d'Italia ha sottolineato che recenti operazioni di polizia giudiziaria hanno accertato l'utilizzo dei circuiti di *money transfers* da parte di organizzazioni criminali o per finalità di terrorismo. L'anello fragile della catena è rappresentato dai *subagenti*, che operano sul territorio a diretto contatto con la clientela: essi possono, anche inconsapevolmente, concorrere all'effettuazione di trasferimenti frazionati di ingenti disponibilità a mezzo di prestanome o di soggetti inesistenti.

Al fine di stabilire se l'operazione è di carattere mutualistico-assistenziale (quindi da proteggere come forma di utilità sociale) o di finanziamento al terrorismo, possono essere valutati, quali fattori di rischio, l'importo elevato, la frequenza (anche in relazione all'attività espletata dal mittente), il ricorso palese al frazionamento e soprattutto l'eventuale presenza di "persone di interesse operativo" per gli organi investigativi e la dislocazione territoriale dei clienti e delle controparti.

Un importante strumento potrebbe essere rappresentato dal coinvolgimento e dalla "responsabilizzazione" degli agenti (di cui se ne parlerà diffusamente *infra*) e dei *subagenti* (al

¹⁰ Per esercitare l'attività devono essere iscritti in appositi elenchi e rispondere a determinati requisiti.

di là del sistema deterrente-sanzionatorio, la cui collaborazione¹¹ con le autorità preposte al contrasto del finanziamento del terrorismo è da considerarsi elemento imprescindibile, dato che i presidi di controllo previsti dalla normativa vigente sono ritenuti inadeguati da fonti qualificate come la Banca d'Italia.

Nello specifico settore è recentemente intervenuta recentemente la legge 15 luglio 2009, n. 24 in materia di sicurezza pubblica, che ha introdotto una norma volta a contrastare l'uso illecito del *money transfers* richiesto da soggetti non comunitari.

Secondo quanto previsto dall'art. 1 comma 20, gli agenti in attività finanziaria¹² che prestano i suddetti servizi di pagamento nella forma dell'incasso e trasferimento di fondi, debbono acquisire e conservare per dieci anni copia del titolo di soggiorno del soggetto che ordina l'operazione.

E' evidente che con tale disposizione il legislatore vuole che venga operato un incisivo controllo nei confronti degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi, proprio al fine di contrastare l'eventuale utilizzo dei circuiti *money transfers* per finalità di terrorismo, il cui anello "debole" è rappresentato, come già detto, dai *subagenti*¹³.

Già con il precedente D.L.vo n. 231/2007, in capo agli agenti in attività finanziaria sussistevano adempimenti, ma erano limitati all'identificazione ed alla registrazione.

¹¹ Una oggettiva collaborazione non dovrebbe possedere i connotati passivi come la mera trasmissione di dati, ma un intervento attivo e qualificato che sappia fornire quegli *input* agli organi investigativi prodromici all'approfondimento di determinate situazioni ritenute in astratto particolarmente significative sul piano finanziario.

¹² Per individuare i soggetti destinatari della disposizione, occorre risalire al combinato disposto del Dlgs. 374/1999 e del D. M. n. 485 del 2001, secondo cui l'agente in attività finanziaria è colui che viene "stabilmente incaricato da uno o più intermediari finanziari di promuovere e concludere contratti riconducibili all'esercizio delle attività finanziarie previste dall'articolo 106, comma 1, del testo unico bancario, senza disporre di autonomia nella fissazione dei prezzi e delle altre condizioni contrattuali". Tali soggetti sono iscritti in apposito elenco istituito presso l'Uif.

¹³ Anche se, come già precisato, non sono gli unici destinatari della disposizione.

3) Le prime legislazioni di contrasto al fenomeno

Occorre subito premettere che la maggior parte della legislazione è sorta per reprimere il fenomeno del riciclaggio, ed il cui ambito applicativo è stato successivamente esteso al contrasto del terrorismo¹⁴. Questa tecnica legislativa per così dire di “mutualità” non sempre è apparsa soddisfacente (specialmente a seguito del mutato quadro di sicurezza internazionale determinatosi dopo gli eventi dell’11 settembre 2001) sia perché le due fattispecie criminose poggiano su presupposti diversi (il riciclaggio necessita di una provenienza illecita dei fondi, mentre nel finanziamento al terrorismo tale requisito non è assolutamente richiesto tanto che risulta più efficace – perché meno rischiosa – la provenienza lecita), sia perché gli strumenti di contrasto non sempre sono calzanti per le due fattispecie. La *ratio* di questo stretto collegamento tra riciclaggio e finanziamento del terrorismo è verosimilmente da ricercare sull’esigenza di assicurare la stabilità del sistema finanziario e delle regole di mercato cui tale normativa è finalizzata¹⁵.

Fatta questa premessa, occorre ora precisare come la Comunità internazionale non sia rimasta immobile di fronte alla lievitazione del fenomeno del finanziamento al terrorismo e nel tempo ha saputo efficacemente reagire. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, già con la risoluzione n. 1373 del 28 settembre 2001 aveva formulato un lungo elenco di misure di contrasto da adottare, tra cui il congelamento di fondi e di attività finanziarie che si dimostrino collegati in ogni maniera al terrorismo.

Tale posizione è stata ripresa dal Consiglio dell’Unione europea che ha emanato il regolamento n. 2580/2001 rendendo immediatamente operative le suddette misure di contrasto al terrorismo internazionale, intendendo per “congelamento” il divieto di spostare, trasferire, alterare, utilizzare o trattare capitali in modo da modificarne il volume, l’importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o da introdurre altri cambiamenti tali da consentire l’uso di capitali in questione, compresa la “gestione di portafoglio”. Può avere ad oggetto attività materiali, immateriali, mobili ed immobili, che

¹⁴ A tal proposito risulta emblematica l’omogeneizzazione operata dal D.L.vo 231/2007 (recante “Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione), che, come verrà analizzato *infra*, impone ai medesimi destinatari un dovere di comunicazione per ragioni di antiriciclaggio e per contrastare il finanziamento del terrorismo.

¹⁵ Cfr. FERRAJOLI L., “Rischio di interdizione per gli enti”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 2/2008, pagg. 78-79. Questo concetto viene inoltre rafforzato dal considerando n. 8 della direttiva n. 2005/60/CE, ove si sottolinea che “il fatto di strutturare il sistema finanziario per trasferire fondi di provenienza criminosa o anche denaro pulito a scopo di finanziamento del terrorismo minaccia chiaramente l’integrità, il funzionamento regolare, la reputazione e la stabilità di tale sistema. Di conseguenza è opportuno che le misure preventive previste dalla (...) direttiva coprano non soltanto la manipolazione di fondi di provenienza criminosa, ma anche la raccolta di beni o di denaro pulito a scopo di finanziamento del terrorismo”.

ricadono nella proprietà o nel possesso di chi è sospettato di essere coinvolto in attività terroristiche, anche di supporto logistico, prescindendo dalla modalità di acquisto.

Il Regolamento – nel formulare a livello europeo proprie liste di soggetti nei cui confronti attuare la misura del congelamento – ribadisce il divieto di mettere, direttamente o indirettamente, a disposizione dei soggetti elencati in apposite *black lists* “capitali ed altre attività finanziarie e risorse economiche” e vieta “la prestazione di servizi finanziari destinati alle persone fisiche o giuridiche comprese nella lista”. Tale regolamento si dimostra generalistico poiché valido per tutti i tipi di terrorismo e svincolato da riferimenti territoriale.

I servizi finanziari che non possono essere offerti ai soggetti inseriti nelle liste sono: i servizi bancari; i servizi assicurativi e connessi e qualsiasi altro servizio di natura finanziaria, quali ad esempio tutti i servizi di pagamento e trasferimento di denaro, compresi carte di credito e di debito, *travellers' cheques* e bonifici bancari; garanzie e impegni, compravendita e scambi per conto proprio o di clienti, di strumenti del mercato monetario (compresi assegni, cambiali, certificati di deposito), valuta estera, prodotti derivati, strumenti relativi a tassi di cambio e d'interesse, inclusi contratti *swap* e tassi di cambio a termine, titoli trasferibili, altri strumenti negoziabili e strumenti finanziari, compresi i lingotti; partecipazione all'emissione di qualsiasi genere di titoli, compresi sottoscrizione e collocamento in qualità di agente (in forma pubblica o privata) e fornitura di servizi collegati; intermediazione nel mercato monetario, gestione delle attività e passività; tutte le forme di gestione di investimenti collettivi, di fondi pensione, servizi di custodia, di deposito e amministrazione fiduciaria, servizi di liquidazione e compensazione relativi a strumenti finanziari, ivi compresi titoli, prodotti derivati e altri strumenti negoziabili, disponibilità e trasferimento di informazioni finanziarie, elaborazione di dati finanziari e relativo *software* da parte di fornitori di altri servizi finanziari; servizi finanziari di consulenza, intermediazione ed altro, compresi referenze bancarie e informazioni commerciali, ricerche e consulenze in merito a investimenti e portafoglio, consulenze su acquisizioni e su ristrutturazioni e strategie aziendali.

Al contrario del Regolamento n. 2580/2001, il successivo Regolamento n. 881/2002 impone misure restrittive di tipo patrimoniale e finanziario esclusivamente nei confronti di persone fisiche e persone giuridiche collegate ad *Al-Qaeda*, Osama Bin Laden e ai *Talibani*, ed impone agli intermediari di trasmettere alle autorità competenti dei singoli Stati qualsiasi informazione relativa a fondi, beni finanziari o risorse economiche posseduti o controllati dai soggetti elencati nell'allegato al Regolamento. Per congelamento di risorse economiche intende “il blocco preventivo della loro utilizzazione ai fini di ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, compresi tra l'altro la vendita, l'affitto e le ipoteche”.

In un certo senso, l'Italia, dovendo reprimere le mafie e le tecniche da essa poste in essere per riciclare i capitali derivanti dalle sue attività illecite, alla data dell'11 settembre 2001 già disponeva di un apparato normativo adeguato a contrastare il riciclaggio del denaro sporco. Pertanto, non è stato difficile per il nostro Paese rispondere tempestivamente all'emergenza estendendo ed adattando gli specifici adempimenti in tema di *money dirtying* – già previsti dalla normativa antimafia e per gli operatori bancari e finanziari – alle operazioni sospette di finanziare il terrorismo.

In quest'ottica si inquadra il d.l. 3 maggio 1991 n. 143, convertito con modificazione dalla L. 5 luglio 1991, n. 197, recante "*Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio*", volto a fissare specifici obblighi e divieti in materia di utilizzo del denaro contante e dei titoli al portatore, di identificazione e registrazione delle operazioni da parte degli intermediari abilitati, di segnalazione di quelle ritenute sospette in base a precisi parametri e, infine, di specificare gli organi cui demandare l'approfondimento delle segnalazioni.

A livello europeo, invece, i primordi di una legislazione di settore si erano intravisti con la Direttiva 91/308/CE, (modificata poi dalla 2001/97/CE), abrogata e sostituita dalla 2005/60/CE (cosiddetta terza direttiva antiriciclaggio)¹⁶. Il successivo Regolamento CE n. 1889/2005 – intervenuto nel tentativo di armonizzare le legislazioni dei vari Stati nazionali in materia di sorveglianza sui movimenti di denaro – si è prefisso lo scopo di integrare le disposizioni della direttiva ed affinare il meccanismo teso a prevenire il riciclaggio di capitali, meccanismi che poi sono utilizzati anche per prevenire il finanziamento del terrorismo, mediante il controllo del movimento di denaro contante in entrata ed in uscita dalla Comunità.

In Italia, una delle prime risposte agli orientamenti dell'Unione europea si ha con la L. 438/2001, di conversione in legge del D.L. 18 ottobre 2001, n. 374, la quale, oltre ad adeguare gli strumenti di contrasto investigativo ed estendere l'applicabilità delle misure patrimoniali antimafia a tale specifico settore, ha il merito di prevedere la nuova fattispecie penale di

¹⁶ Tale normativa è stata integrata dalla direttiva 2008/20/CE che però è circoscritta ad aspetti procedurali: quest'ultima direttiva snellisce le procedure con le quali la Commissione europea adotta specifiche misure di attuazione della normativa comunitaria antiriciclaggio, modifica elementi non essenziali della terza direttiva antiriciclaggio e adegua gli importi in linea con la normativa comunitaria, gli sviluppi economici, i parametri internazionali ed i sistemi di finanziamento del terrorismo.

associazione con finalità di terrorismo anche internazionale e di assistenza agli associati¹⁷ (artt. 270-*bis* e *ter* c.p.).

¹⁷ Successivamente, il D.L. 27 luglio 2005, n. 144 convertito, con modificazioni, dalla l. 31 luglio 2005, n. 155, ha introdotto l'art. 270-*sexies* che considera con finalità di terrorismo “*le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un’organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un’organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l’Italia.* Il successivo d.l. 27 luglio 2005, n. 144 (convertito nella legge 31 luglio 2005, n. 155) ha introdotto le fattispecie penali di “arruolamento”, “addestramento ad attività con finalità di terrorismo”, (artt. 270 *quater* e *quinquies* del codice penale). Questi provvedimenti normativi, inoltre, estendendo i principi ed i meccanismi della normativa antimafia al settore dell’antiterrorismo come, *ex plurimis*, le misure di prevenzione personali e patrimoniali, le intercettazioni di comunicazioni e conversazioni, il differimento degli atti di arresto e sequestro, le operazioni sotto copertura.

4) I recenti pilastri normativi

In tema di contrasto al finanziamento al terrorismo il cosiddetto primo pilastro è costituito dal decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109¹⁸ con il quale il legislatore ha attuato indicazioni vincolanti fornite dalle organizzazioni internazionali, recependo la terza direttiva comunitaria antiriciclaggio.

Il D.L.vo 109/2007 accoglie anche le osservazioni mosse dalla Corte di Giustizia europea, a cui si erano rivolti i soggetti colpiti da misure di congelamento delle loro finanze al fine di far dichiarare l'inapplicabilità dei regolamenti comunitari che stabiliscono tali misure, per violazione del diritto alla difesa ed al contraddittorio, essendo assenti un diritto ad essere informati ed un termine circa la durata del congelamento¹⁹.

Il decreto segue anche le indicazioni del Consiglio dell'Unione europea il quale si era espresso nel senso di informare i soggetti interessati circa la natura probatoria o indiziaria degli elementi raccolti, la loro provenienza (da indagini o servizi d'*intelligence*), la chiara motivazione della richiesta di inserimento (*statement of reason*) o di esclusione dalla lista (*de-listing*).

Il provvedimento cerca di bilanciare il diritto ad una maggiore sicurezza assicurata da strumenti di contrasto efficaci (come le liste) con le garanzie dei diritti fondamentali: innanzitutto prevede la possibilità di impugnare innanzi al Tar Lazio i provvedimenti previsti in materia; inoltre, affida all'Agenzia del Demanio l'obbligo di informazione e di gestione dei beni congelati, nonché il potere di infliggere le sanzioni in caso di violazione degli effetti del congelamento.

Passando in rassegna le singole norme, si può osservare che l'art. 1 – dedicato a fornire una serie di definizioni necessarie per comprendere l'applicabilità della normativa – fornisce la fondamentale definizione di “finanziamento del terrorismo”²⁰, intesa 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 e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la

¹⁸ Si tratta del decreto legislativo recante “*Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della Direttiva 2005/60/CE*”, emanato a seguito della delega legge 25 gennaio 2006, n. 29.

¹⁹ Da ultimo, la Corte di Giustizia è tornata sull'argomento con la sentenza 3 settembre 2008, con cui se da un lato riconosce alla Comunità europea il potere di adottare i regolamenti sul congelamento dei fondi, dall'altro ribadisce che gli stessi devono rispettare i diritti fondamentali, in particolare il diritto di difesa e di proprietà.

²⁰ Anche se formalmente si potrebbe osservare che la definizione è valida “*ai soli fini del presente decreto*”.

commissione dei delitti anzidetti”. Risalendo alle condotte di terrorismo, si giunge alla già citata definizione dell’art. 270-*sexies* del codice penale.

Dal raffronto delle nozioni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo come da ultimo intesa, non appare pleonastico rimarcare che mentre la prima richiede che i beni provengano da attività eminentemente illecite, il finanziamento del terrorismo può essere realizzato in molteplici attività (comprendendo anche quelle lecite), che vengono sanzionate in quanto finalizzate al compimento di atti di terrorismo, a prescindere dall’effettivo compimento dell’atto o dall’effettivo utilizzo dei fondi medesimi: per l’effetto, è stato opportunamente notato in Dottrina²¹ che tutta la legislazione prevista per la prevenzione del riciclaggio si applicherà anche per contrastare il finanziamento del terrorismo soltanto se i fondi derivano da attività illecite, rimanendo escluse quelle lecite nel qual caso troverà esclusiva attuazione solo il D.L.vo 109/2007 ad oggetto, anche se occorre precisare che proprio in questo decreto è inserita la penetrante misura del congelamento dei fondi e delle risorse economiche, che non è possibile eseguire, al contrario, per la repressione del riciclaggio.

L’art. 1 D.L.vo 109/2007 chiarisce il significato dei cosiddetti “fondi”, che si identificano in tutte le attività ed utilità finanziarie di qualsiasi natura, possedute anche per interposta persona fisica o giuridica, compresi a titolo meramente esemplificativo:

- i contanti, gli assegni, i crediti pecuniari, le cambiali, gli ordini di pagamento e altri strumenti di pagamento;
- i depositi presso enti finanziari o altri soggetti, i saldi sui conti, i crediti e le obbligazioni di qualsiasi natura;
- i titoli negoziabili a livello pubblico e privato nonché gli strumenti finanziari come definiti nell’articolo 1, comma 2, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria;
- gli interessi, i dividendi o altri redditi ed incrementi di valore generati dalle attività;
- il credito, il diritto di compensazione, le garanzie di qualsiasi tipo, le cauzioni e gli altri impegni finanziari;
- le lettere di credito, le polizze di carico e gli altri titoli rappresentativi di merci;
- i documenti da cui risulti una partecipazione in fondi o risorse finanziarie;
- tutti gli altri strumenti di finanziamento delle esportazioni.

L’inciso “anche per interposta persona” è stato introdotto dal recente Dlgs 11 maggio 2009, n. 54 recante “*Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l’attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della*

²¹ In particolare cfr. ARDITURO A., “*Confisca obbligatoria in caso di condanna*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 2/2008, pag. 95.

direttiva 2005/60/CE". In questo modo, il legislatore vuole colpire tutti i comportamenti illeciti atti ad aggirare la norma mediante l'utilizzo di persone o strutture appositamente create al solo fine di impiegare le risorse finanziarie per scopi in apparenza leciti, ma in realtà di copertura ad attività terroristiche²².

Analogo discorso si pone con la definizione di "risorse economiche" che, grazie alla recente modifica del Dlgs 54/2009, include "le attività di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, ivi compresi gli accessori, le pertinenze e i frutti, che non sono fondi ma che possono essere utilizzate anche per interposta persona fisica o giuridica per ottenere fondi, beni o servizi".

Tornando all'art. 1 del D.L.vo 109/2007, esso segue pedissequamente la definizione di "congelamento di fondi" fornita dal regolamento comunitario n. 2580/2001 ed offre l'altra fondamentale definizione di "congelamento di risorse economiche", intendendo con ciò il divieto di trasferimento, disposizione o utilizzo delle risorse economiche (al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi) compresi, a titolo esemplificativo, la vendita, la locazione, l'affitto o la costituzione di diritti reali di garanzia.

Oltre a prevedere questi nuovi strumenti tesi a contrastare il fenomeno del finanziamento al terrorismo, il D.L.vo 109/2007 ha confermato – con taluni accorgimenti – l'operatività Comitato di sicurezza finanziaria²³.

Il Comitato è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze ed 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, sulla base delle designazioni effettuate, rispettivamente, dal Ministro dell'interno, della giustizia, degli affari esteri, dalla Banca d'Italia, dalla commissione nazionale per le società e la borsa e dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo. Del Comitato fanno anche parte un dirigente in servizio presso il Ministero dell'economia, un ufficiale della Guardia di finanza, un funzionario o ufficiale in servizio presso la Direzione investigativa antimafia, un ufficiale dell'Arma dei carabinieri ed un rappresentante della Direzione nazionale antimafia. Il presidente del Comitato può invitare a partecipare alle riunioni rappresentanti di altri enti o istituzioni, inclusi rappresentanti dei servizi per l'informazione e la sicurezza, secondo le materie all'ordine del giorno. Ai fini dello

²² In tal senso FERRAJOLI L., in "Congelate le risorse economiche detenute e utilizzate da <<prestanome>>", articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 26/2009, pag.24, il quale precisa che non è più possibile la *factio iuris* dell'interposizione fittizia per aggirare la normativa in esame.

²³ Tale organismo – istituito con il citato d.l. 12 ottobre 2001, n. 369 recante "Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale" – va tenuto distinto dal Comitato di analisi strategica antiterrorismo (C.A.S.A.), istituito in data 6 maggio 2004, mediante decreto del Ministro dell'interno, con funzioni di analisi e valutazione delle notizie di rilievo sul terrorismo interno ed internazionale pervenute dal Dipartimento di pubblica sicurezza.

svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche, il Comitato è integrato da un rappresentante dell’Agenzia del demanio.

E’ un organismo che estende la propria competenza nella repressione sia del finanziamento del terrorismo che del riciclaggio.

Fra le sue potenzialità, il Comitato chiede all’Agenzia del demanio ogni informazione necessaria, può richiedere accertamenti agli enti rappresentati nel suo ambito, stabilisce collegamenti con gli organismi paritetici degli altri Paesi tesi ad un efficace coordinamento internazionale, formula le proposte di congelamento dei fondi e delle risorse economiche, segnala al Procuratore della Repubblica competente, ai sensi dell’art. 2 della L. 575/1965, il rischio che i fondi o le risorse economiche da sottoporre a congelamento possano essere nel frattempo occultati, dispersi o utilizzati per finanziare attività terroristiche. Inoltre, designa agli organi competenti delle Nazioni unite e dell’Unione europea i nomi di soggetti o entità sospettati di terrorismo ai fini dell’applicazione delle misure di congelamento²⁴.

Annualmente il Comitato predispose una relazione al Ministro dell’economia e delle finanze²⁵, attingendo i dati dalle relazioni annuali presentate dalla Guardia di finanza e dall’Agenzia delle dogane: essa contiene il numero delle violazioni all’obbligo di dichiarazione, il totale delle contestazioni e soprattutto l’importo del denaro contante sottoposto a sequestro.

Gli enti rappresentati nel Comitato comunicano allo stesso, in deroga ad ogni disposizione vigente in materia di segreto d’ufficio, le informazioni riconducibili alle materie di competenza del Comitato²⁶. Anche l’Autorità giudiziaria deve trasmettere al Comitato di sicurezza finanziaria ogni informazione ritenuta utile ai fini del presente decreto.

Il Comitato è stato giustamente ritenuto un organo di promozione delle strategie preventive volte all’interdizione dei canali di finanziamento del terrorismo, fungendo altresì da organo di coordinamento tra istituzioni nazionali ed estere²⁷.

L’art. 4 del decreto prescrive che, al fine di dare attuazione alle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche stabilite dalle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, il Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri, dispone, su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria, il congelamento dei

²⁴ A titolo esemplificativo, nel 2007, su proposta italiana, sono stati inseriti nelle liste dell’Unione europea un’organizzazione terroristica e 17 individui ad essa appartenenti.

²⁵ Il Ministro presenterà a sua volta una relazione al Parlamento.

²⁶ Resta tuttavia 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, in tema di segreto d’ufficio.

²⁷ In particolare cfr. DAMBRUOSO S., “Al Comitato di sicurezza finanziaria il compito di indicare le risorse sospette”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 36/2008, pag. 116.

fondi e delle risorse economiche detenuti, anche per interposta persona fisica o giuridica²⁸, da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità, individuati attraverso procedure e criteri stabiliti da apposite risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite sulla base di regolamenti comunitari ed appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. Questo articolo risulta di estrema importanza poiché sino a quel momento l'Italia risultava inadempiente rispetto alle decisioni del Consiglio di sicurezza, vista anche l'impossibilità per l'Unione europea nel dare attuazione diretta alle risoluzioni.

La sottoposizione a congelamento dei fondi e delle risorse economiche comporta che non potranno 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; per l'effetto, sono da considerarsi nulli gli atti posti in essere in violazione dei suddetti divieti. In particolare, risulta 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 congelamento²⁹. Tale misura 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, così come l'omissione od il rifiuto di prestazione di servizi finanziari, se effettuati in buona fede, non comportano alcun genere di responsabilità per la persona fisica o giuridica che lo applica, né per i suoi direttori o dipendenti, a meno che si dimostri che il congelamento è stato determinato da negligenza.

Di particolare importanza è la norma contenuta nell'art. 7 che prevede un obbligo di comunicazione da parte dei soggetti esercenti attività finanziarie e da una folta categoria di

²⁸ Inciso anch'esso introdotto dal Dlgs 54/2009.

²⁹ Cfr. FOCOSI G., *“Il finanziamento del terrorismo internazionale e le nuove misure di contrasto introdotte dal Decreto Legislativo 22 giugno 2007, n. 109”*, articolo pubblicato sul sito www.cesdis.it.

professionisti³⁰ all'Unità di informazione finanziaria³¹ le misure di congelamento applicate³², indicando i soggetti coinvolti, l'ammontare e la natura dei fondi o delle risorse economiche; l'obbligo di comunicazione all'Uif comprende poi le informazioni caratterizzanti le operazioni, i rapporti, nonché ogni altra informazione disponibile riconducibile ai soggetti designati o in via di designazione, sulla scorta delle indicazioni fornite dal Comitato di sicurezza finanziario. Nel caso in cui il provvedimento che dispone la misura del congelamento interessi la detenzione di una risorsa economica, le suddette comunicazioni dovranno essere effettuate anche al Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza, per i provvedimenti di competenza.

Tuttavia, gli obblighi non si esauriscono nella mera comunicazione, perché il decreto prevede la fondamentale attività di segnalazione di operazioni sospette riconducibili ai soggetti designati (di cui al D.L.vo 231/2007 *infra*), le cui modalità, come detto, sono state ora equiparate a quelle previste in materia di antiriciclaggio.

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 al terrorismo e per l'attuazione delle sanzioni finanziarie adottate dall'Unione europea ovvero dai decreti ministeriali che saranno adottati nei confronti dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale. Fra gli altri compiti, provvede a redigere, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione da parte dei 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 di sicurezza finanziario, all'Agenzia del demanio ed all'Uif e, nel caso di sussistenza di beni immobili, mobili registrati, società o imprese, il Nucleo provvede a trasmettere un estratto della relazione ai competenti uffici, ai fini della trascrizione del congelamento nei pubblici registri. Dà inoltre comunicazione ai soggetti designati dell'avvenuto congelamento delle risorse economiche e della loro successiva assunzione da parte dell'Agenzia

³⁰ Soggetti che si identificano con quelli tenuti agli obblighi in materia di antiriciclaggio, grazie all'equiparazione, come si è già avuto modo di precisare, dei destinatari operata dall'art. 64 del Dlgs. 237/2007 ed individuati dagli artt. 10, 11, 12, 13 e 14 dello stesso decreto.

³¹ Il D. L.vo 231/2007, che si analizzerà *infra*, ha soppresso l'Ufficio italiano dei cambi e, nel contempo, ha istituito l'Unità di informazione finanziaria presso la Banca d'Italia, dotata di poteri maggiormente efficaci. L'UIC svolgeva gli opportuni approfondimenti sulle segnalazioni delle operazioni sospette, con riferimento alla materia dell'antiriciclaggio, trasmettendole al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza; era altresì gestore delle informazioni riguardanti i soggetti designati con il provvedimento di congelamento, nonché i fondi e le risorse economiche sottoposti alla misura interdittiva. Dell'Uif fa parte un Comitato di esperti che svolge funzioni consultive sull'individuazione dei criteri generali per l'archiviazione delle segnalazioni di operazioni sospette, sui protocolli d'intesa stipulati tra l'Uif e le altre autorità impegnate nel contrasto del finanziamento del terrorismo.

³² Entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari ovvero, se successiva, dalla data di detenzione dei fondi o delle risorse economiche.

del demanio, specificando altresì il divieto di disporre degli stessi e le sanzioni che saranno irrogate in caso di violazione.

L'Agenzia del demanio provvede alla custodia, all'amministrazione ed alla gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento, salvo che il Comitato non individui modalità operative alternative. 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 l'ha disposto; resta impregiudicata la competenza dell'Agenzia del demanio allorché la confisca è stata disposta ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, ovvero quando, ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, (*“Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa”*) diviene definitiva. E' salva la competenza dell'Agenzia del demanio allorché, in costanza di congelamento, gli atti di sequestro o confisca sono revocati.

Nel caso in cui i soggetti designati siano sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia si applicano, sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, le disposizioni previste dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia od il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria: in questi casi, il comitato di sorveglianza può essere composto da un numero di componenti inferiore a tre e l'amministrazione straordinaria dura per il periodo del congelamento ed il tempo necessario al compimento degli adempimenti successivi alla cessazione degli effetti dello stesso, salvo che la Banca d'Italia, sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, ne autorizzi la chiusura anticipata.

Sulla base degli elementi di fatto e di diritto risultanti dalla relazione trasmessa dal Nucleo speciale, l'Agenzia del demanio provvede in via diretta, ovvero mediante la nomina di un custode o di un amministratore (che riveste la qualifica di pubblico ufficiale), il quale provvede all'espletamento dell'incarico secondo le direttive ed il diretto controllo dell'Agenzia stessa. Inoltre, fornisce i rendiconti ed il conto finale dell'attività ed esprime le proprie valutazioni in ordine alla possibilità di prosecuzione o ripresa dell'attività produttiva.

Se il provvedimento di congelamento riguarda aziende implicanti l'esercizio di un'attività d'impresa, la sua prosecuzione è subordinata al parere obbligatorio e vincolante del Comitato³³.

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

³³ Analogamente il Comitato si dovrà esprimere nel caso in cui il congelamento riguardi beni immobili per i quali si rendano necessarie opere di manutenzione straordinaria.

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’esonero dal congelamento di risorse economiche, il Comitato chiede al Nucleo speciale di darne comunicazione all’avente diritto (il quale è altresì invitato a prendere in consegna i beni entro centottanta giorni) ed all’Agenzia del demanio (che provvede alla restituzione delle risorse economiche). 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.

Nel lasso temporale intercorrente tra la cessazione delle misure di congelamento e 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 di cui è stata disposta la restituzione, l’Agenzia del demanio provvede alla vendita delle stesse³⁴.

I beni immobili ed i beni costituiti in azienda ovvero in società, decorso il suddetto termine di diciotto mesi, sono acquisiti al patrimonio dello Stato e gestiti, prioritariamente, per finalità sociali. Le somme ricavate dalla vendita sono depositate dall’Agenzia del demanio su un conto corrente vincolato per i primi tre mesi, decorsi infruttuosamente i quali, se nessuno ha provato di avervi diritto, gli importi sono devoluti all’Erario.

Il cosiddetto secondo pilastro in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo è rappresentato dal già più volte citato D.L.vo 21 novembre 2007 n. 231³⁵, che ha previsto i seguenti strumenti teleologici al contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo: gli obblighi di adeguata verifica sulla clientela³⁶ (oltre che da parte dei soggetti esercenti attività finanziarie, anche dai professionisti³⁷ nell’ambito dello svolgimento della propria attività professionale che comporti la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento di

³⁴ Tali informazioni costituiscono oggetto di comunicazione precisa all’avente diritto da parte del Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza; nel caso in cui il congelamento era rivolto anche a beni immobili, mobili registrati, società o imprese, la comunicazione deve essere inviata ai competenti uffici per l’annotazione del provvedimento di cancellazione nei pubblici registri.

³⁵ Decreto con il quale si attua integralmente la terza direttiva 2005/60/CE in materia di antiriciclaggio, sempre in attuazione della delega contenuta nella legge n. 29/2006.

³⁶ Si tratta dell’obbligo di verificare direttamente l’identità del cliente, anche l’eventuale titolare effettivo dell’operazione.

³⁷ Invero, già con l’attuazione della direttiva 2001/97/CE, era stato ampliato il numero dei soggetti obbligati trasmettere le segnalazioni di operazioni sospette.

importo pari o superiore a 15.000³⁸ euro od anche una classe di operazioni di importo non rilevante che però possano costituire un parametro per la rilevazione delle cosiddette “operazioni collegate”); l’obbligo di registrazione e conservazione delle informazioni³⁹; la segnalazione di operazioni sospette⁴⁰ da parte dei suddetti soggetti alla Uif o in alternativa all’ordine professionale di appartenenza. La dottrina è unanime nel ritenere che questa serie di attività non possiedono un taglio investigativo, essendo l’attività di valutazione posta in essere dal professionista basata essenzialmente sulle informazioni di cui dispone in ragione delle funzioni esercitate⁴¹. Nell’intento di agevolare l’individuazione delle operazioni sospette, il legislatore prevede l’aggiornamento periodico di specifici indicatori di anomalia su proposta della Uif⁴². Tale organismo rappresenta un vero e proprio filtro archiviando le segnalazioni che ritiene infondate⁴³ e trasmettendo – senza indugio e dopo essersi avvalsa dell’anagrafe dei conti e dei depositi e dell’Anagrafe tributaria per l’aggregazione dei dati sensibili – alla Dia ed al Nucleo speciale di polizia valutaria quelle fondate⁴⁴. Ovviamente, il flusso di informazioni si riferisce a fatti che non assumono già i caratteri della notizia di reato, altrimenti il pubblico ufficiale della Uif avrebbe l’obbligo di informare direttamente l’Autorità giudiziaria *ex art. 331* del codice di procedura penale.

Le informazioni ricevute vengono altresì trattate per attività di studio ed analisi, destinate ad una pluralità di organi istituzionali consentendo un monitoraggio globale del finanziamento al terrorismo.

L’Uif possiede anche lo speciale potere di sospendere – d’iniziativa o a richiesta del Nucleo suddetto, della Dia o dell’Autorità giudiziaria – operazioni sospette di finanziamento del

³⁸ Gli obblighi di adeguata verifica della clientela sono assolti commisurandoli al rischio associato al tipo di cliente (natura giuridica, prevalente attività svolta, comportamento tenuto al momento del compimento dell’operazione, area geografica di residenza o sede), di operazione (tipologia, modalità di svolgimento, ammontare, frequenza, ragionevolezza dell’operazione). La normativa è tuttavia elastica nel senso che sono previsti casi di obblighi semplificati, come anche di obblighi rafforzati.

³⁹ Per un periodo di dieci anni.

⁴⁰ L’art. 41 del decreto fornisce una definizione “indiretta” delle operazioni sospette chiarendo che i soggetti obbligati inviano alla Uif una segnalazione relativa all’operazione sospetta “quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo”; sospetto che dovrà essere desunto dalle caratteristiche, dall’entità e dalla natura dell’operazione, nonché dalla capacità economica e dall’attività svolta dal cliente.

⁴¹ *Ex plurimis*, DE VIVO A., “Indicatori di anomalia sempre aggiornati”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 2/2008, pag. 84.

⁴² Per quanto riguarda i professionisti ed i revisori contabili, gli aggiornamenti sono emanati con decreto del Ministro della giustizia, sentiti gli ordini professionali e previa sottoposizione al Comitato di sicurezza finanziario (in particolare gli indicatori attengono all’ingente somma in contante, ai mezzi di pagamento non appropriati al tipo di operazione, al ricorso ingiustificato a tecniche di frazionamento, all’eccessiva interposizione di soggetti terzi, ecc.).

⁴³ Le informazioni sono tuttavia conservate per dieci anni.

⁴⁴ E’ previsto anche un flusso di ritorno delle comunicazioni dagli organi investigativi all’Uif, sino al segnalante, salvo che la comunicazione dell’esito della segnalazione non pregiudichi l’indagine. Il legislatore, in diversi ambiti, insiste sulla necessità di collaborazione ed osmosi fra gli organismi istituzionali coinvolti.

terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi⁴⁵. In conclusione, l'Uif è un organismo nato con lo scopo di vigilare sul mercato ed in particolare di analizzare quelle operazioni che presentano indici di anomalia.

Il decreto ha poi introdotto il riciclaggio nel novero dei reati per i quali è prevista la responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato (D.L.vo 08 giugno 2001, n.231) e, al fine di rendere maggiormente efficace il sistema preventivo, abbassa a 5.000 euro la soglia di liceità di utilizzo del denaro contante⁴⁶.

Sebbene i regolamenti comunitari siano direttamente applicabili in ciascun Stato membro ed obbligatorio in tutti i suoi elementi, il legislatore ha avvertito l'esigenza di emanare ulteriori disposizioni concretatesi nel D.L.vo 19 novembre 2008, n.195 "*Modifiche ed integrazioni alla normativa in materia valutaria in attuazione del regolamento (CE) n. 1889/2005*"⁴⁷.

In sintesi, l'art. 1, sull'esempio della tecnica legislativa adottata in sede europea allo scopo di una maggiore comprensione dei testi normativi, individua fra le "autorità competenti" il Ministero dell'economia e delle finanze, l'Uif, l'Agenzia delle dogane⁴⁸, la Guardia di Finanza⁴⁹.

Lo stesso art. 1 fornisce i concetti di "dati identificativi"⁵⁰ ma soprattutto di "denaro contante" e "finanziamento del terrorismo". Quanto a quest'ultimo concetto, il testo segue pedissequamente le attività illustrate e definite dal D.L.vo 109/2007. In ordine al concetto di denaro contante, la novella legislativa offre una nozione maggiormente estensiva e dettagliata rispetto al precedente dettato normativo, mutuando la definizione contenuta nel Regolamento CE n. 1889/2005: pertanto, nell'alveo del concetto di "denaro contante"⁵¹, rientrano le banconote e le monete metalliche aventi corso legale; gli strumenti negoziabili al portatore (compresi gli strumenti monetari emessi al portatore come i *travellers cheque*) e quelli emessi al portatore (compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento), girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio o emessi in maniera tale che il titolo passi alla consegna; gli

⁴⁵ Il precedente potere attribuito all'Uic era limitato a 48 ore.

⁴⁶ I trasferimenti mediante *money transfer* sono ora limitati a 2.000 euro (5.000 se è prodotta la documentazione idonea ad attestare la congruità dell'operazione).

⁴⁷ In attuazione della legge delega n. 34/2008.

⁴⁸ L'Agenzia delle dogane svolge, in particolare, compiti in materia di circolazione delle merci e fiscalità connessa agli scambi internazionali nel settore delle dogane e delle accise, lotta al traffico di specie protette e contrasto all'introduzione nel territorio nazionale di merci contraffatte.

⁴⁹ Merita di essere menzionato il decreto del Ministro dell'Interno del 28 aprile 2006 sul riassetto dei comparti di specialità delle Forze di Polizia, il quale valorizza il ruolo di polizia economica della Guardia di Finanza.

⁵⁰ Sono dati identificativi il nome e cognome, il luogo e data di nascita, la cittadinanza, lo Stato ed il comune di residenza, il codice fiscale o, nel caso di soggetti diversi dalle persone fisiche, la denominazione, la sede legale, il codice fiscale o la partita IVA.

⁵¹ E' previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, possa modificare o integrare la nozione di denaro contante.

strumenti incompleti, fra i quali assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, firmati ma in assenza del nome del beneficiario. In altre parole si tratta di “tutti gli strumenti non tracciabili utilizzati come mezzi di pagamento”⁵².

L'art. 2 identifica le finalità del decreto con il contrasto all'introduzione dei proventi di attività illecite nel sistema economico e finanziario, nonché il coordinamento della disciplina comunitaria con il D.L.vo n. 231/2007.

L'art. 3 prescrive che chiunque entra nel territorio nazionale o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro deve dichiarare tale somma all'Agenzia delle dogane: tale obbligo è considerato il fulcro del sistema di sorveglianza sui movimenti transfrontalieri di denaro contante⁵³; infatti, nella dichiarazione devono essere riportate informazioni utili per la ricostruzione dei passaggi di flussi finanziari⁵⁴, al fine di risalire a all'eventuale finanziamento del terrorismo.

La dichiarazione va effettuata anche se i trasferimenti di denaro contante avvengono mediante plico postale ed in questo caso va presentata ai fornitori dei servizi postali all'atto della spedizione (oppure nelle 48 ore successive al ricevimento); da questo regime sono esclusi i vaglia postali o cambiari, ovvero assegni postali, bancari o circolari, emessi da banche o Poste italiane S.p.A. che rechino le generalità del beneficiario e la clausola di non trasferibilità, data la facile ricostruzione dei movimenti finanziari in questione: rimane tuttavia salva l'applicazione delle norme sulle limitazioni all'uso del contante⁵⁵.

In caso di violazione all'obbligo di dichiarazione, il denaro contante trasferito o che si tenta di trasferire è sequestrato dall'Agenzia delle dogane o dalla Guardia di finanza.

Invero, il nostro ordinamento già prevedeva la sorveglianza dei trasferimenti di denaro contante, titoli e valori mobiliari per importo pari o superiore a 12.500 euro⁵⁶, effettuati da persone residenti e non, sia per passaggi intracomunitari che verso quelli extracomunitari: nel

⁵² Così CARBONE M., “*La recente riforma della disciplina sui trasferimenti transfrontalieri di denaro*”, in Rivista della Guardia di Finanza, n.1/2009, pag. 39.

⁵³ Cfr. CARBONE M., *op. cit.*, pag. 43.

⁵⁴ Come l'itinerario seguito o l'origine del denaro.

⁵⁵ Riassumendo, l'attuale formulazione dell'art. 49 del D.L.vo 231/2007 vieta il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore dell'operazione, anche frazionata, è complessivamente pari o superiore a 12.500 euro. Il trasferimento può tuttavia essere eseguito per il tramite di banche, istituti di moneta elettronica e Poste Italiane S.p.A. Gli assegni circolari, vaglia postali e cambiari emessi per importo pari o superiore a 12.500 euro da banche o Poste italiane S.p.A. devono recare le generalità del beneficiario e la clausola di non trasferibilità; gli stessi titoli possono essere emessi/rilasciati in “forma libera”, ossia al portatore, per importi inferiori. Tuttavia, se i movimenti sono transfrontalieri, questi possono essere effettuati solo con la prescritta comunicazione all'autorità competente per gli importi pari o superiori a 10.000 euro. Allo stato, avendo il D.L.vo 195/2008 abrogato la possibilità per il Ministro dell'economia di modificare la soglia ove prevedere l'obbligo di dichiarazione, sussiste un vuoto legislativo in ordine alla possibilità di modifica dei limiti di valore.

⁵⁶ Il D.M. 15 giugno 2007 ha poi provveduto a fissare l'attuale soglia di 10.000 euro.

primo caso la comunicazione veniva effettuata presso una banca, un ufficio postale o comando della Guardia di finanza, mentre nel secondo presso gli uffici doganali.

Il decreto, all'art. 4, individua e disciplina in capo ai funzionari dell'Agenzia delle dogane ed ai militari della Guardia di finanza⁵⁷ i poteri di accertamento e contestazione delle violazioni alla normativa in esame. Il regolamento Ce 1889/2005 aveva previsto che i funzionari delle autorità competenti potessero sottoporre a misure di controllo le persone fisiche, i loro bagagli ed i mezzi di trasporto.

Va infine sottolineata la norma che prevede la trasmissione delle informazioni dall'Agenzia delle dogane all'Uif nel caso in cui, durante gli accertamenti, emergessero situazioni che potrebbero essere correlate al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, anche nel caso di denaro contante inferiore a 10.000 euro, a conferma della sensibilità del legislatore verso ogni forma di cooperazione; tuttavia, come sottolineato in dottrina⁵⁸, non si comprende la *ratio* dell'esclusione della Guardia di finanza, il che non risulta in armonia con le disposizioni contenute nei decreti in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo che la classificano come organo competente, oltre alla circostanza di essere l'unica forza di polizia economico-finanziaria con speciali attitudini verso le attività investigative concernenti fattispecie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

⁵⁷ I militari appartenenti al Nucleo speciale di polizia valutaria esercitano inoltre le attribuzioni per la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia valutaria che appartenevano al soppresso Ufficio italiano dei cambi.

⁵⁸ In particolare CARBONE M., *op. cit.*, pag. 47.

5) Il decreto cosiddetto “correttivo”: un passo indietro ?

Il decreto legislativo n.151/2009 rappresenta una sorta di *restyling* dell'intera materia, sebbene non si sia dato il tempo necessario alle istituzioni di assimilare l'impianto normativo e non sia stato possibile verificarne in pieno l'efficacia e/o le eventuali lacune.

Dal punto di vista dell'ambito di applicazione, fra i soggetti “obbligati” agli adempimenti sopra illustrati, sono ora ricompresi le associazioni di categoria di imprenditori e commercianti, Caf e patronati.

Con riferimento ai soli obblighi di adeguata verifica (e quelli di registrazione o di segnalazione di operazioni sospette nei casi previsti), il predetto decreto correttivo dispone che gli obblighi non sussistono in ordine allo svolgimento della mera attività di redazione e/o trasmissione di tutte le dichiarazioni fiscali. A parere di chi scrive, giustamente è rimasto l'obbligo per le attività di mera consulenza (ad esempio tenuta della contabilità), poiché una soluzione contraria avrebbe eccessivamente eroso il sistema generato dalla normativa precedente, nonostante il parere contrario pronunciato dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti per l'assunto che l'obbligo dovrebbe scattare solo in caso di modifica della situazione patrimoniale o finanziaria; ciò è avvenuto mediante un'interpretazione estensiva del concetto di “operazione”⁵⁹.

Sono ora esclusi da tutti gli obblighi previsti dalle suddette normative gli organi di controllo (collegi sindacali, consigli di sorveglianza, comitati di gestione, ecc.), anche ove esercitino tale funzione in società che sono invece destinatarie degli obblighi, essendo in stretto rapporto proprio con l'ente, salvo gli obblighi di comunicazione alle varie Autorità previsti dall'art.52 del d.lgs. n.231/2007 in merito alle infrazioni riscontrate durante la loro attività; al contrario, sono espressamente inseriti i revisori contabili fra i soggetti che devono osservare gli obblighi di adeguata verifica e di controllo.

Il decreto in oggetto si caratterizza per prevedere una serie di “obblighi ad attuazione progressiva”⁶⁰ in capo ai legali durante il contatto con i clienti: è stato giustamente rilevato che, sebbene il professionista non deve trasformarsi in investigatore privato, dovrà comunque approfondire le reali intenzioni del cliente.

Importante è altresì la precisazione che i soggetti destinatari degli obblighi, quando non sono in grado di effettuare le attività di adeguata verifica, ovvero quando sospettano di un'operazione

⁵⁹ Così IROLLO D., “*I componenti degli organi di controllo esonerati dagli obblighi della verifica*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 47/2009.

⁶⁰ Definizione fornita da IROLLO D., “*Per i legali identificazione al primo contatto*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 47/2009.

correlata a fenomeni di finanziamento del terrorismo o riciclaggio, dovranno astenersi dall'eseguire l'operazione: ciò per consentire all'Uif di effettuare i dovuti accertamenti e salvo che questo non vada ad inficiare il diritto alla difesa, nel qual caso il professionista è derogato dall'obbligo di astensione.

Ancora, fra gli obblighi di registrazione sono ora compresi quelli relativi al titolare effettivo oltre che a quelli relativi al cliente; pur nel silenzio della norma, l'estensione dovrebbe riguardare anche gli obblighi di adeguata verificata⁶¹; nel caso di obblighi semplificati è esplicitato che l'attività di registrazione non dovrà avvenire.

Si auspica molto nel novellato art.38 co. 6-bis, il quale dà facoltà agli ordini professionali della conservazione informatica di atti pubblici ed informazioni a qualunque titolo ad essi derivanti affinché possano essere utilizzate per qualsiasi indagine su operazioni di riciclaggio o finanziamento del terrorismo; sarebbe auspicabile nel breve periodo la concretizzazione di uno strumento così incisivo e maggiormente snello.

In merito alle operazioni frazionate, il decreto interviene stabilendo il limite di euro 12.500,00 avendo a riferimento il valore oggetto del trasferimento invece che il valore dell'operazione, con l'ulteriore precisazione che il trasferimento è vietato anche quando è effettuato con più pagamenti inferiori alla suddetta soglia, apparendo "artificialmente frazionati". Il decreto correttivo espunge, invece, la nozione di "operazioni collegate" che viene traslata in quella di operazioni collegate per la realizzazione di un'operazione frazionata e, pertanto, assorbita da quest'ultima.

Infine, una norma che potrebbe rappresentare un passo indietro rispetto alle intenzioni dei precedenti decreti: viene espressamente stabilito che l'obbligo di informazione dell'Uif a carico degli ordini professionali sussiste solamente nell'ambito delle rispettive funzioni istituzionali. Tale norma accoglie le proposte avanzate dal Consiglio nazionale forense il quale, con circolare del 15 ottobre 2009, – in riferimento alla novella legislativa – ha individuato doveri limitati per i Consigli degli Ordini, nel senso che gli obblighi devono modularsi quanto ad intensità a seconda che l'Ordine professionale abbia scelto di proporsi da filtro tra gli iscritti e l'Uif. Secondo l'Ufficio studi, la normativa non conferirebbe agli Ordini forensi alcun particolare potere ispettivo o d'indagine, lasciando intendere che gli obblighi di controllo scattano nella più generale funzione disciplinare, laddove la norma stabilisce che "gli ordini promuovono e controllano l'osservanza degli obblighi nell'ambito delle attribuzioni già previste dall'ordinamento". Tutto ciò avverrebbe grazie al nuovo art. 9 co. 6 del decreto correttivo, che ha allentato le maglie del sistema introdotto dalla precedente normativa e che, sempre secondo il

⁶¹ E' l'opinione di IROLLO D., "*Segnalazione solo dagli Ordini con funzione di filtro*", articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 47/2009.

Consiglio Nazionale Forense, aveva suscitato “particolare preoccupazione” l’introduzione di un generale obbligo di vigilanza degli ordini nei confronti degli iscritti; peraltro, la precisazione era stata espressamente richiesta dal Consiglio nazionale forense⁶².

Per la mancata attribuzione di specifici poteri ispettivi in capo all’ordine, la stessa è da intendersi connessa funzionalmente con la riconduzione della generica funzione di controllo dell’ordine in materia di obblighi antiriciclaggio al contesto della vigilanza disciplinare. L’art 8, comma 1, d. lgs. cit., secondo il Consiglio nazionale forense, deve pertanto ritenersi attuabile solo nei limiti riferiti, e comunque al di fuori di ogni previsione di attribuzione di ulteriori poteri ispettivi, informativi e di controllo. Ugualmente, l’obbligo di informazione per la relazione deve ritenersi concretamente operante soprattutto per gli ordini che hanno assunto la funzione di “filtro” delle segnalazioni, mentre nel caso del Consiglio nazionale forense e del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili lo stesso non può trovare applicazione, considerato il peculiare oggetto dell’informativa, che presuppone la necessità di un ruolo più attivo dell’ente; al limite viene ammesso che l’obbligo di riferire entro il 30 marzo di ogni anno vada inteso come ipotesi assolutamente residuale, che vale a coprire i casi in cui, esercitando la funzione disciplinare, l’ordine sia venuto a conoscenza di qualcuno degli elementi indicati significativi. In caso negativo, cioè mancando in capo ai Consigli nazionali alcun dato da segnalare, l’obbligo di informazione all’Uif rimane privo di contenuto e dunque inattuabile.

Pertanto, gli Ordini abilitati alla funzione di “filtro” sono esclusivamente quelli individuati con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il ministro della Giustizia.

Nella speranza che non rimanga una semplice norma di principio, il decreto stabilisce che gli ordini devono tuttavia adottare misure di adeguata formazione del personale, tese all’individuazione di attività teoricamente connesse al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo.

⁶² Analoga posizione è stata tenuta dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

6) Debolezze e punti di forza dell'attuale architettura

La legislazione degli ultimi anni, oltre a possedere il merito di aver profondamente riorganizzato e rivitalizzato la materia, si caratterizza per l'evidente estensione dei poteri in capo agli organi di controllo: a tal proposito è significativo l'ampliamento delle facoltà di controllo operato dal D.L.vo n. 231/2007 che prevede la facoltà di delega a tutti i reparti della Guardia di finanza dell'attività del Nucleo speciale di polizia valutaria.

Il sistema sanzionatorio introdotto – pur munito di maggiore specificità e completezza rispetto alle previgenti normative, accompagnando una sanzione penale o amministrativa ai numerosi obblighi imposti – continua a basarsi su sanzioni di lieve entità rispetto alla delicata materia e agli interessi da tutelate. Invero, lievi sanzioni pecuniarie o delitti con pena che non supera nel massimo la reclusione di un anno, sono inadeguate ad adempiere alla funzione di deterrenza, mentre spicca il sistema consistente nella tracciatura e nel monitoraggio del denaro che si pone l'obiettivo di consentire verifiche precise ed accertamenti a ritroso di tipo "storico" fino a risalire all'origine della provenienza del denaro⁶³; di estrema efficacia è certamente la misura cautelare del congelamento dei fondi.

Per l'investigatore è maggiormente d'interesse la parte relativa agli obblighi di identificazione, di adeguata verifica, di registrazione e di segnalazione delle operazioni sospette; così come di assoluto rilievo sono le norme che comprimono l'uso del contante e dei titoli al portatore o il divieto di conti e libretti anonimi aperti all'estero, tipici ostacoli alla tracciabilità della circolazione del denaro.

In sostanza l'Italia dispone di buoni strumenti per la lotta al terrorismo, ma da soli non sarebbero sufficienti in assenza di cooperazione tra gli Stati non solo su un piano di armonizzazione delle legislazioni, ma anche sotto il profilo dell'analisi dei mercati finanziari, con la mappatura delle varie transazioni effettuate ed il riconoscimento tempestivo di quelle illecite.

La gran mole di norme introdotte negli ultimi anni tuttavia non è stata direttamente proporzionale ai risultati concretamente acquisiti.

E' incoraggiante il dato che vede il *trend* crescente nel numero delle segnalazioni di operazioni sospette dal 1997 (101) al 2008 (14.602)⁶⁴: se in materia di antiriciclaggio si intravedono gli effetti delle normative introdotte negli ultimi anni (si passa dai 12.503 del 2007 ai 14.602 del 2008), non altrettanto si può affermare nel campo del finanziamento al terrorismo,

⁶³ Cfr. ARDITURO A., *op. cit.*, pag. 93.

⁶⁴ All'aumento del numero delle segnalazioni si contrappone tuttavia una diminuzione del loro valore (2.398,52 milioni di euro nel 2006 e 2.321,14 nel 2007).

attesi i livelli modesti di segnalazioni (nel 2007 se ne contano solo 334 sulle 12.503 totali, nel 2008 si attesta a 360, ma le aspettative erano di gran lunga superiori vista l'operatività delle attività degli Ordini professionali)⁶⁵: l'unico aspetto confortante è l'aumento delle segnalazioni effettuate dai *money transfer* e ciò forse è dovuto al raddoppio delle ispezioni operate dalla Guardia di finanza nei confronti di queste agenzie.

Non risultano migliori i dati relativi al congelamento dei fondi ove si registra una flessione pressoché costante dal 2002 (67 conti congelati per un valore di 350.000 euro) al 2007 (29 conti di 126.900 euro), forse perché con il passare del tempo dagli attentati dell'11 settembre 2001 è progressivamente diminuita l'attenzione verso la problematica del terrorismo. L'anno 2008 non lascia spiragli ottimistici per il futuro: infatti, sebbene siano stati congelati 35 conti per un importo di 427.000 euro, questo dato è comunque influenzato dall'avvenuta inclusione delle banche iraniane.

L'unico elemento confortante è rappresentato dall'aumento delle segnalazioni in cui il sospetto è sorto dalla ricorrenza di specifici elementi di anomalia e non dalla mera presenza di un nominativo nelle "liste". E tuttavia dovrebbe far riflettere che al terzo posto (dopo USA e Svizzera) del numero dei bonifici risulta la Libia (1.129 in uscita e 604 in entrata), come anche il dato relativo alle violazioni alle norme sulla circolazione transfrontaliera di capitali in uscita ove il maggior numero di esportazioni non dichiarate è riconducibile a soggetti di nazionalità egiziana (169).

Non meno importante è l'esigenza di una sinergia all'interno del nostro Paese. A tal proposito va positivamente segnalato il Protocollo d'intesa tra l'Uif ed il Consiglio nazionale del notariato, firmato a Roma il 3 giugno 2009, avente ad oggetto le disposizioni tecniche sullo scambio di dati relativi ad operazioni sospette tra notai e consulenti del lavoro, da una parte, e la Banca d'Italia dall'altra. In sintesi, il Cnn riceverà dai notai le segnalazioni di operazioni sospette e le trasmetterà all'Uif, escludendo però il nominativo del notaio al fine di garantire la massima riservatezza.

A parere di scrive, due potrebbero essere gli effetti positivi derivanti dalla sottoscrizione del suddetto Protocollo: in primo luogo, esso potrebbe incidere verso una decisa accelerazione circa l'applicazione della normativa da parte degli altri ordini professionali; inoltre può rappresentare un "progetto pilota" da estendere alle altre categorie professionali, in particolare gli avvocati, tentando di ridurre la forbice esistente di un adeguamento "a due velocità" alla nuova normativa.

⁶⁵ Dati elaborati dal Sole 24 Ore tratti dall'Uif e dalla Guardia di finanza, tratti dalla relazione annuale presentata al Parlamento.

Pur senza voler enfatizzare sul ruolo dei professionisti nello specifico settore, l'anno 2008 ha fotografato il deludente valore delle segnalazioni da essi trasmesse⁶⁶ (lo 0,88% sulle 13.367 ed addirittura inferiore rispetto al dato registrato nel 2006), a fronte di un 96,5% proveniente dagli enti creditizi e Poste Italiane s.p.a., a conferma di un livello di collaborazione non ancora soddisfacente). Tra i professionisti i notai fanno registrare lo 0,51 %, mentre gli avvocati si posizionano quasi in coda con lo 0,03%.

Il presidente del Consiglio del notariato Paolo Piccoli osserva che “i deludenti dati (...) non fanno che confermare le nostre previsioni. La III direttiva comunitaria (...) in realtà perpetua alcuni errori di fondo del modello comunitario. Il primo errore è quello di aver voluto adottare una filosofia di tracciamento e repressione del (...) finanziamento del terrorismo, in cui i professionisti sono reclutati a forza nei ranghi di *detectives*. Ma il difetto più grave è la declinazione dell'obbligo della cosiddetta adeguata verifica della clientela da parte del professionista che (...) è un'attività complessa che impone di identificare non solo il cliente, ma anche l'eventuale titolare effettivo. Si può pretendere dal professionista un'indagine responsabile; ma essa deve anche essere sostenibile. (...) Al legislatore, dunque, chiediamo di meglio formulare alcune norme e, agli organi preposti, di fornire ai professionisti, per il tramite degli ordini, elementi di conoscenza sul modo di operare delle organizzazioni criminali che, uniti agli specifici indici di anomalia, aiutino a riconoscere meglio le situazioni critiche e quindi a esercitare più ampiamente il dovere di segnalazione. L'accordo appena siglato con l'Uif garantirà l'assoluto anonimato dei notai segnalanti e testimonia il grande senso di responsabilità della categoria e del Consiglio nazionale del notariato che è il primo ad assumere il ruolo e la responsabilità di autorità di interposizione in materia di antiriciclaggio”⁶⁷.

Alcune riflessioni appaiono necessarie. Innanzitutto, chi scrive si permette di dissentire dal ruolo di *detectives* che il legislatore avrebbe affidato ai professionisti. Invero, le attività di adeguata verifica e di segnalazione non possiedono una natura dinamica ed investigativa, essendo attività eminentemente passive che si basano sulla valutazione e l'esame delle informazioni di cui il professionista dispone in ragione delle funzioni esercitate; non c'è possibilità alcuna di una traslazione su un piano attivo, fondato su connotati di indagine e ricerca informativa.

Quanto alla sostenibilità di queste attività, è da diversi anni che il legislatore coinvolge i professionisti in funzioni che – sebbene *ictu oculi* esulano dalla propria sfera d'azione – sono in grado di offrire servizi alla collettività. In altre parole si assiste sempre più ad una loro osmosi

⁶⁶ Peralto con un numero sensibile di segnalazioni archiviate.

⁶⁷ Dichiarazioni riportate nell'articolo di GASPARINI M., “Denaro sporco: con l'arrivo delle norme tecniche più <<sprint>> alle segnalazioni dei professionisti”, inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 27/2009, pag. 16.

con gli organismi istituzionali e ad una maggiore responsabilizzazione (ed il suddetto Protocollo ne è un palese esempio) al fine di un migliore andamento dell'attività pubblica e del Paese in generale in un'ottica di maggiore efficienza, efficacia, economicità e trasparenza. In tal senso costituiscono esempi l'introduzione della posta elettronica certificata (PEC) quale mezzo di comunicazione ufficiale prevista tra soggetti istituzionali e professionisti, od anche la facoltà di notifica "diretta" degli avvocati, o ancora le norme sulla difesa d'ufficio.

Peraltro, sempre negli ultimi anni, si è assistito ad interventi del legislatore (grazie anche ad interventi di rango comunitario come le direttive sulla liberalizzazione dei servizi) che hanno mutato in generale la posizione delle professioni intellettuali (specie quella degli avvocati) che da corpi "quasi estranei" dotati di ordinamenti speciali, sulla soglia della separazione da quello statale, sono oggi pienamente integrati nella nell'ordinamento generale⁶⁸ e ciò comporta un naturale aumento della mole di lavoro per così dire "interno": si può citare ad esempio la normativa sulla protezione dei dati personali o quella sulla sicurezza sui posti di lavoro, la cui applicabilità – con le opportune varianti – si estende al mondo degli studi professionali.

L'esigenza avvertita di essere meglio informati sulla conoscenza del mondo criminale è un aspetto che si condivide pienamente: in tal senso, sarebbe auspicabile il coinvolgimento dei professionisti in seminari, convegni o cicli addestrativi predisposti per gli operatori del settore. In questo modo potrebbero acquisire l'attitudine e la sensibilità a cogliere i "fattori di anomalia" e più in generale a meglio comprendere ed accettare tali obblighi. Ma queste iniziative professionali potrebbero servire anche per "parlare lo stesso linguaggio", o costituire una sorta di "camera" di coordinamento o di compensazione tra le diverse esigenze ove confrontarsi e superare eventuali criticità. E' altresì auspicabile l'aggiornamento degli indici di anomali che può essere un altro fattore di incentivazione per la collaborazione dei professionisti.

Quanto all'anonimato ed al ruolo di raccordo degli ordine, è opportuno una sua estensione a tutte le altre categorie professionali in quanto i propri iscritti saranno maggiormente incentivati a compiere tale sforzo avendo l'assicurazione della riservatezza sulla loro identità.

Un'ultima rilevante questione riguarda la pesante limitazione all'obbligo della segnalazione che riguarda gli avvocati: infatti, ai sensi delle disposizioni contenute nel Dlgs 231/2007, gli obblighi di comunicazioni sono riferiti esclusivamente all'attività extragiudiziale e ciò nel precipuo intento di non limitare il diritto di difesa.

Il presidente dell'Organismo unitario dell'avvocatura, Maurizio De Tilla commenta che "Di fronte ad una cornice ancora così incerta c'è il rischio che l'intera categoria venga messa in ginocchio da una vera e propria <<burocrazia dell'antiriciclaggio>> suscettibile solo di

⁶⁸ E' il caso delle associazioni o delle società tra professionisti o della pubblicità sull'attività professionale.

duplicare obblighi di segnalazione che già dovrebbero transitare attraverso il sistema bancario e di creare confusioni soprattutto sul piano delle norme deontologiche in materia di segreto professionale. Gli adempimenti dovrebbero essere circoscritti in modo più puntuale agli studi di affari e non a quelli che si occupano di contenzioso che, peraltro, rappresentano il 90% dell'attività svolta dagli iscritti all'albo".

Alcune considerazioni si ritengono opportune. Innanzitutto, come si può pretendere che lo Stato rinunci a "poter attingere" dal patrimonio conoscitivo di professionisti che rappresentano – come è stato sottolineato dal presidente dell'OUA – quasi la totalità dell'attività svolta (90%)?

Inoltre, la creazione di un doppio binario negli obblighi a carico di professionisti potrebbe comportare una spaccatura nella categoria professionale e la distinzione di una *subcategoria* di avvocati.

In conclusione, si sta percorrendo la strada giusta, ma occorre una maggiore cooperazione nazionale ed estera (soprattutto nell'adozione degli stessi strumenti), perché il terrorismo non conosce più confini e sa tuttavia parlare lo stesso linguaggio, pur nella considerazione che sono necessari tempi tecnici per l'assimilazione di interventi così numerosi e allo stesso tempo innovativi.

A tal proposito risultano rassicuranti le precisazioni operate dal Ministero dell'Economia e delle finanze⁶⁹ in ordine all'operatività dello "scudo fiscale", chiarendo che – nella valutazione delle operazioni finalizzate all'emersione – trovano applicazione i presidi rappresentati dagli obblighi di adeguata verifica, di registrazione e di segnalazione di operazioni sospette.

Effettivamente, il congelamento dei fondi rappresenta il più potente mezzo di aggressione patrimoniale ma certamente non si può prescindere dalla cooperazione internazionale. A tal proposito, il Regolamento CE n. 1889/2005 ed il D.L.vo n. 195/2008 prevedono la mutua assistenza⁷⁰ tra le autorità amministrative dei vari Paesi e tra queste e la Commissione europea.

Ma a parte il livello comunitario, occorre distinguere l'area dei Paesi dai quali ci si può aspettare un'effettiva cooperazione giudiziaria da quella dei Paesi con cui tale cooperazione non è accettata.

Un primo scenario ipotizzabile è quello in cui le risorse hanno origine in Paesi "non cooperativi", sotto forma di raccolta *zakat* o altri tipi di beneficenza e, con l'intermediazione o meno di gruppi di potere (ad esempio, gli amministratori della stessa *zakat*), le stesse affluiscono ad organizzazioni caritatevoli o di mutua assistenza che operano in Italia o comunque nell'area dei Paesi "cooperativi". E' il caso dell'alimentazione di una base della

⁶⁹ Circolare 12 ottobre 2009.

⁷⁰ A livello comunitario sono previste due forme di assistenza: su richiesta ed assistenza spontanea.

piramide già situata nel nostro Paese. Ne consegue che il passaggio dalla base alla punta della piramide avviene interamente nella sfera d'azione delle forze di polizia nazionali o di collaterali esteri con cui possono essere allacciati proficui rapporti di collaborazione. Possono, invero, sorgere difficoltà ove si intenda approfondire l'attività investigativa a proposito dell'origine dei fondi poiché sarebbe necessaria la collaborazione dei Paesi "non cooperativi"; questa, però, è una questione da affrontare in seconda istanza e non impedisce di colpire le attività svolte nell'area dei Paesi "cooperativi".

Simili opportunità ed ostacoli sorgono nell'ipotesi in cui i finanziamenti affluiscano direttamente alle cellule terroristiche, che magari operano sotto la copertura di organizzazioni produttive.

Più agevole è l'attività di contrasto laddove le fonti di finanziamento abbiano origine nell'ambito del circuito dei Paesi "cooperativi" ed il percorso dalla base alla punta della piramide rimanga integralmente nel medesimo circuito. Ferma restando la necessità di accertare eventuali regie esterne, questo micro-circuito (dalla fonte alla destinazione) può essere completamente colpito.

Nel perseguire l'obiettivo sopra inquadrato, il principale problema risiede nella totale apparente legalità delle transazioni effettuate, che assumono una veste completamente differente solo ove venga considerato il fine: il supporto, anche indiretto, ai gruppi terroristici internazionali.

Questa esteriorità legale rende vani gli sforzi investigativi che non siano collegati alla conoscenza della composizione e dell'attività dei gruppi terroristici; solo così si può interpretare il significato di specifiche transazioni, per individuare società od organizzazioni non governative collegate e raccogliere prove per sostenere le ipotesi investigative già formulate.

Si profila quindi una necessaria e specifica strategia di coordinamento delle attività (e delle competenze) delle Forze di polizia, che prevedano un adeguato sfruttamento dei poteri e delle conoscenze delle polizie con specialità marcatamente economico-finanziarie.

Infine, riguardo al congelamento di fondi, è possibile che in futuro ci si dovrà cimentare con l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale – con riferimento a programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa – e che sono stati sanzionati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite (in particolare Corea del Nord ed Iran): a titolo esemplificativo, la risoluzione 1747 del 24 marzo 2007 ha inserito la *bank Sepah* (possiede una succursale in Roma) nella lista dei soggetti destinatari delle misure di congelamento, mentre nel 2008 è toccata all'iraniana *bank Melli*.

Già il regolamento CE n. 1110/2008 ha introdotto l'obbligo per gli intermediari finanziari di segnalare le operazioni sospette riconducibili al finanziamento delle attività di proliferazione delle armi di distruzione di massa. Allo stato, l'operatività più frequentemente segnalata consiste nella negoziazione di crediti documentari o nel pagamento di merci e servizi. Sebbene la segnalazione è determinata dalla natura delle controparti, non può escludersi che le transazioni possano essere connesse con la fornitura di materiali, tecnologie *dual use*.

In sintesi, urge una più intensa collaborazione tra le Nazioni per adottare misure tecniche e legislative capaci di contrastare il finanziamento delle attività terroristiche e a prevenire lo sfruttamento dei sistemi finanziari nazionali e internazionali a fini illeciti da parte delle reti di matrice islamica.

7) Le moderne sfide

La riduzione dei rischi e la massimizzazione dei profitti sono oggi i criteri di gestione dell'attività terroristica nella sua nuova veste di impresa che, attraverso l'immissione dei proventi criminali nel sistema legale, è in grado di determinare gravi lesioni al sistema economico, arrecando pregiudizio al dispiegarsi delle regole del libero mercato, in particolare al principio della libera concorrenza, e alla stabilità dei mercati economici e finanziari mondiali.

La globalizzazione dei mercati, se da un lato offre nuove e più importanti possibilità di crescita economica, dall'altro rende più permeabili le strutture al pericolo di infiltrazione dei gruppi criminali e più urgente la capacità del sistema legale di affinare le tecniche e gli strumenti di contrasto.

Nelle tecniche di finanziamento al terrorismo è ritenuto unanimemente possibile individuare tre fasi: la raccolta ("*collection*") che rappresenta la fase dove i fondi (non necessariamente ingenti) raggiungono un collettore principale; la trasmissione e/o l'occultamento nella quale l'obiettivo principale dei terroristi è quello di nascondere le finalità ultime dei movimenti di capitale, utilizzando (come già visto) sistemi di pagamento paralleli ed alternativi ai circuiti bancari convenzionale; infine, l'impiego in cui il denaro o gli altri beni vengono materialmente impiegati per il compimento di atti terroristici.

Fra gli attori, possono rilevarsi anche soggetti le cui funzioni non sono tanto di investire denaro per finanziare il terrorismo (od occultare e trasformare le risorse da destinare allo scopo) quanto di adoperarsi per dissimulare il fine ultimo che intende perseguire. Infatti, chi si ripropone di sovvenzionare attività terroristiche porta in genere a compimento operazioni finanziarie in sé stesse pienamente lecite, (anche se non si può escludere che intermediari finanziari o bancari conniventi possano fornirgli un valido supporto). Come già ampiamente sottolineato, il finanziamento al terrorismo, pur realizzandosi anche attraverso tecniche di riciclaggio, può, e spesso provvede, a reperire le liquidità necessarie attraverso l'utilizzo di canali informali e lo sfruttamento dell'economia legale.

Dal punto di vista investigativo e repressivo del fenomeno, l'attività di contrasto peculiare e nello stesso complessa è quella di individuare le "tracce" lasciate dai capitali movimentati e conseguentemente "chiudere il rubinetto" del finanziamento dell'attività terroristica: il denaro normalmente segue una serie di canali occulti, "*presenti in settori e centri finanziari*

*caratterizzati da forte opacità o comunque dissimulati sotto operatività e ragioni economiche fittizie*⁷¹.

In sostanza, le organizzazioni terroristiche si stanno avvalendo delle ampie opportunità di profitto offerte dalla globalizzazione dei mercati e delle potenzialità di Internet, sfruttando le più moderne tecnologie informatiche (*on-line banking*, sistemi di *cyber-payment*, *smart cards*, *e-cash*, ecc.) per movimentare capitali da una parte all'altra del mondo e per finanziare le loro attività criminali tramite investimenti altamente redditizi.

La presenza sui mercati di intermediari disposti a cooperare illegalmente con organizzazioni terroristiche ovvero di intermediari inconsapevoli di mettere a rischio la propria integrità, offre ai terroristi una sponda per sfruttare i servizi di investimento per finanziare efficacemente le proprie attività.

Occorrerà quindi agire sui Paesi *off-shore* e su quelli caratterizzati da regolamentazioni finanziarie estremamente permissive (ad esempio Isole Cayman, Barbados, Guernsey, Panama, Liechtenstein, Svizzera, Lussemburgo) ed attraenti per soggetti o società collegate ad organizzazioni terroristiche, grazie soprattutto all'impermeabilità dei loro sistemi finanziari che riduce la possibilità per le autorità di vigilanza estere di ottenere informazioni.

Per concludere si può ipotizzare un esempio in cui persone fisiche o società collegate ad organizzazioni terroristiche (sulla base di rapporti di *private banking* con banche o intermediari situati *off-shore*) possono richiedere operazioni di *short selling* (vendita allo scoperto) ed effettuare facilmente investimenti altamente redditizi e totalmente coperti da anonimato mediante vendita sul mercato, da parte degli intermediari, di particolari tipi di azioni avute in prestito allo scopo di riacquistarle in una data successiva e ad un prezzo inferiore, speculando così sul profitto che risulta dalla perdita di valore del titolo, per poi restituirle al proprietario.

⁷¹ RAZZANTE R. – RAMUNNO P., “Riciclaggio e Finanziamento al terrorismo di matrice islamica”, articolo inserito il 03.04.07 sulla rivista giuridica pubblicata sul sito internet www.filodiritto.it.

BIBLIOGRAFIA

- ARDITURO A., “*Confisca obbligatoria in caso di condanna*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 2/2008;
- CARBONE M., “*La recente riforma della disciplina sui trasferimenti transfrontalieri di denaro*”, in Rivista della Guardia di Finanza, n.1/2009;
- DAMBRUOSO S., “*Al Comitato di sicurezza finanziaria il compito di indicare le risorse sospette*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 36/2008;
- DE VIVO A., “*Indicatori di anomalia sempre aggiornati*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 02/2008;
- FERRAJOLI L., “*Rischio di interdizione per gli enti*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 02/2008;
- FERRAJOLI L., “*Congelate le risorse economiche detenute e utilizzate da <<prestanome>>*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 26/2009;
- FERRAJOLI L., “*Money transfer: copia del ‘soggiorno’ da conservare*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 34/2009;
- FOCOSI G., “*Il finanziamento del terrorismo internazionale e le nuove misure di contrasto introdotte dal Decreto Legislativo 22 giugno 2007, n. 109*”, articolo pubblicato sul sito www.cesdis.it.
- GASPARINI M., “*Denaro sporco: con l’arrivo delle norme tecniche più <<sprint>> alle segnalazioni dei professionisti*”, inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 27/2009;
- GUARNACCIA G., “*Prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo. L’esperienza della F.I.U. italiana*”, intervento al seminario “*La cooperazione giudiziaria e il contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale*”, Roma, 29 settembre - 2 ottobre 2004, www.giustizia.it/pol_internaz/coop.
- IROLLO D., “*I componenti degli organi di controllo esonerati dagli obblighi della verifica*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 47/2009;
- IROLLO D., “*Per i legali identificazione al primo contatto*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 47/2009;
- IROLLO D., “*Segnalazione solo dagli Ordini con funzione di filtro*”, articolo inserito in Guida al Diritto Il Sole 24 Ore, n. 47/2009;
- POPOLI A., “*I canali di finanziamento al terrorismo e le strutture di contrasto*”, articolo pubblicato sul sito www.iuriaorientale.net
- RAZZANTE R. – RAMUNNO P., “*Riciclaggio e Finanziamento al terrorismo di matrice islamica*”, articolo inserito il 03.04.07 sulla rivista giuridica pubblicata sul sito internet www.filodiritto.it.