

## Congelamento di fondi e risorse finanziarie: tutte le misure per la lotta contro il terrorismo

✎ a cura di Luigi Ferrajoli

**C**on l'approvazione del Dlgs 22 giugno 2007 n. 109, il nostro Legislatore ha introdotto specifiche misure finalizzate a prevenire e contrastare l'uso del sistema finanziario per il finanziamento del terrorismo. Le disposizioni contenute nel nuovo provvedimento si propongono difatti di contrapporsi allo svolgimento di tutte quelle attività indirizzate alla raccolta, all'intermediazione e all'erogazione di fondi e risorse economiche destinati a compiere o favorire la commissione di delitti con finalità di terrorismo, indipendentemente dalla reale utilizzazione degli strumenti finanziari. Per poter realizzare tali obiettivi sono state adottate misure restrittive di congelamento dei fondi e delle risorse economiche che vengono fissate a livello internazionale e comunitario con apposite risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite e con deliberazioni dell'Unione europea assunte a mezzo regolamenti - regolamento Ce n. 2580/2001 e 881/2002 emanati ai sensi degli articoli 60 e 301 del Tratto istitutivo della Comunità europea. I regolamenti comunitari rivestono un ruolo essenziale, in quanto svolgono la duplice finalità di assolvere una funzione di politica estera e di contrastare il finanziamento del terrorismo realizzato attraverso l'adozione di misure di congelamento delle risorse possedute da soggetti specificamente individuati dalla normativa comunitaria.

### INTERVENTI

**Blocchi e divieti.** Le misure di congelamento di fondi e risorse

economiche detenute da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità appositamente designati possono essere adottate con decreto emanato dal ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il ministero degli Affari esteri su proposta del comitato di sicurezza finanziaria, così come specificatamente previsto dall'articolo 4 del Dlgs 109/2007. In attesa dell'adozione dei regolamenti comunitari, il decreto recepisce infatti l'elenco dei soggetti sottoposti a congelamento designati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, nonché le eventuali ipotesi di esenzione.

Le conseguenze derivanti dall'applicazione della misura di congelamento comportano non solo l'impossibilità di compiere atti di trasferimento o utilizzazione dei fondi, ma il divieto di effettuare qualsivoglia atto di disposizione relativo alle risorse economiche, che non possono pertanto costituire oggetto di alcun negozio finalizzato a ottenere fondi, beni, o servizi.

Si tratta dunque di divieti particolarmente vincolanti e restrittivi che sono rafforzati dalla previsione della rigorosa e assoluta sanzione di nullità degli atti di disposizione.

Le misure interdittive prescritte dall'articolo 4 del Dlgs 109/2007 non consentono inoltre di finanziare in alcun modo i soggetti designati con il provvedimento di congelamento, essendo altresì vietato mettere loro a disposizione qualsivoglia fondo o risorsa economica. Non solo, anche la partecipazione consapevole e deliberata ad attività aventi come

obiettivo il risultato diretto o indiretto, di aggirare le misure di congelamento deve ritenersi vietata.

### ANTIRICICLAGGIO

#### Obblighi di comunicazione.

Dalla lettura delle disposizioni contenute nel decreto antiterrorismo non si può non rilevare la sussistenza di uno stretto collegamento con la normativa antiriciclaggio.

L'articolo 7 del Dlgs 109/2007 ha difatti imposto un dovere di comunicazione ai soggetti indicati nell'articolo 2 del Dlgs 56/2004, i quali sono tenuti a inviare all'Ufficio italiano dei cambi le informazioni riguardanti le misure di congelamento applicate. Ciò deve avvenire entro il termine di 30 giorni dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari ovvero, se successiva, dalla data di detenzione dei fondi o delle risorse economiche. Nella comunicazione vanno specificate le informazioni concernenti le generalità dei soggetti coinvolti, nonché l'ammontare e la natura dei fondi o delle risorse economiche sottoposte alla misura restrittiva. L'obbligo di comunicazione all'Ufficio italiano dei cambi comprende poi le informazioni aventi a oggetto le operazioni, i rapporti oltre a qualsivoglia ulteriore indicazione riconducibile non solo ai soggetti designati con il provvedimento che dispone il congelamento, ma anche quelli in via di mera designazione sulla base delle indicazioni fornite dal Comitato di sicurezza finanziaria. Se il provvedimento che dispone la misura di congelamento interessa la detenzione di una risorsa economica, le comunicazioni in-

► SOTTO CONTROLLO

ATTIVITÀ E UTILITÀ FINANZIARIE DI QUALSIASI NATURA	
<b>FONDI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contanti, assegni, crediti pecuniari, cambiali, ordini di pagamento e strumenti di pagamento</li> <li>• Depositi presso enti finanziari, saldi su conti, crediti e obbligazioni</li> <li>• Lettere di credito, polizze di carico e titoli rappresentative di merci</li> </ul>
<b>RISORSE ECONOMICHE</b>	Attività di qualsiasi tipo, materiali e immateriali, mobili e immobili diverse dai fondi, ma che possono essere utilizzati per ottenere fondi, beni o servizi

◀ GUIDA PRATICA ▶

dicate nell'articolo 7 del Dlgs n. 109 vanno effettuate anche al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza.

In virtù dell'articolo 8 del Dlgs 109/2007, i doveri di natura informativa non si esauriscono tuttavia nel mero onere di comunicazione, dato che il decreto ha imposto ai soggetti indicati nell'articolo 2 del Dlgs 56/2004, l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette anche con riferimento ai rapporti che possano essere riconducibili ad attività di finanziamento del terrorismo.

Ne consegue che la Banca d'Italia, sentito l'Ufficio italiano dei cambi, d'intesa con le autorità di vigilanza di settore è chiamata a emanare istruzioni applicative anche in materia di antiterrorismo. L'articolo 9 del Dlgs 109/2007 richiede che dette istruzioni vengano emanate in forza dell'articolo 3-bis, comma 4 della legge 197/1991, al fine di pervenire all'individuazione delle operazioni sospette e alla predisposizione delle procedure di esame delle operazioni, finanche con l'utilizzo di strumenti informatici e telematici.

**UIC E NUCLEO DI POLIZIA VALUTARIA**

**Funzioni.** Il collegamento con la legge 197/1991 è ancora evidenziato dal contenuto degli articoli 10 e 11 del Dlgs 109/2007 aventi a oggetto i compiti conferiti all'Ufficio italiano cambi e al Nucleo speciale di polizia valutaria, che possono esercitare le at-

tribuzioni loro riconosciute dalle disposizioni vigenti per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di antiriciclaggio anche per il contrasto del finanziamento del terrorismo.

L'Ufficio italiano dei cambi deve provvedere alla custodia delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi non solo ai soggetti designati con il provvedimento di congelamento, ma anche ai fondi e alle risorse economiche sottoposti alla misura restrittiva. Nell'ambito delle funzioni informative conferite all'Ufficio, lo stesso deve agevolare la diffusione delle liste dei soggetti designati, ancorché risultino già pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale della Comunità europea*, ivi comprese le eventuali successive modificazioni.

Non si può infine non dimenticare che l'Ufficio italiano dei cambi è per altro istituzionalmente investito della funzione di effettuare tutti gli approfondimenti e controlli necessari relativamente alle segnalazioni di operazioni sospette sotto il profilo dell'uso del sistema finanziario per scopi di terrorismo, in conformità a quanto previsto dall'articolo 3 della legge antiriciclaggio e del comma 6 dell'articolo 8 del Dlgs 56/2004.

A tal fine, l'Ufficio italiano cambi ha il dovere di trasmettere, senza indugio, al Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di finanza le segnalazioni di operazioni finanziarie sospette sotto il profilo del finanziamento al terrorismo. Il Nucleo spe-

ciale di polizia valutaria ha difatti il compito di provvedere a redigere una relazione dettagliata che descriva la tipologia, la situazione giuridica, la consistenza patrimoniale e lo stato di utilizzazione dei beni, nonché l'esistenza di eventuali contratti in corso, anche se non registrati o non trascritti, entro il termine di 60 giorni dal ricevimento delle comunicazioni di cui agli articoli 6 e 7 del Dlgs 109/2007 relative alle risorse economiche sottoposte a congelamento.

La relazione va trasmessa al Comitato per la sicurezza finanziaria, all'Agenzia del demanio e all'Ufficio italiano dei cambi e un estratto deve essere inviato ai competenti uffici per la trascrizione nei pubblici registri, nel caso in cui il provvedimento di congelamento avesse a oggetto beni immobili, beni mobili registrati, società o imprese.

Gli obblighi di comunicazione attribuiti al Nucleo speciale di Polizia valutaria comprendono anche il dovere di informare con le modalità previste dall'articolo 137 del Cpc, i soggetti designati dell'avvenuto congelamento delle risorse economiche e della loro successiva assunzione da parte dell'Agenzia del demanio, specificando altresì il divieto di disporre degli stessi e le sanzioni che saranno irrogate in caso di violazione.

**AGENZIA DEL DEMANIO**

**Compiti.** Nel quadro delle disposizioni dettate dal nostro Le-

► COSÌ IL CONGELAMENTO

Congelamento fondi	Divieto di movimentazione, trasferimento, modificazione, utilizzazione e gestione di fondi	Divieto di modificazione del volume, importo, collocazione, proprietà, possesso, natura, destinazione che consenta l'uso dei fondi o la gestione del portafoglio
	Divieto di accesso ai fondi	
Congelamento risorse economiche	Divieto di trasferimento, disposizione od utilizzazione di risorse economiche, anche al fine di ottenere fondi, beni o servizi	

gislatore in materia di antiterrorismo, un ruolo centrale di natura prevalentemente amministrativa viene esercitato anche dall'Agencia del demanio, dato che è stata conferita a tale ufficio la funzione di provvedere alla custodia, all'amministrazione e alla gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento, fino al momento della cessazione della misura restrittiva, così come più specificatamente previsto dall'articolo 12 del Dlgs 109/2007.

La competenza dell'Agencia del demanio in materia di gestione delle risorse economiche non può tuttavia dirsi assoluta e incondizionata. Nel caso in cui vengono assunti provvedimenti di sequestro o confisca nel corso di procedimenti penali o amministrativi, la gestione delle risorse, economiche, ancorché soggette a congelamento, è invero riservata all'autorità giudiziaria che ha disposto il provvedimento cautelare.

Rimane tuttavia ferma la competenza dell'Agencia del demanio quando: a) la confisca è stata disposta ai sensi della legge

575/1965 applicabile agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso; b) quando la confisca diviene definitiva ai sensi dell'articolo 12-sexies del Dl 306/1991 recante modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa; ovvero c) quando, in costanza della misura di congelamento, il sequestro o confisca disposti dall'autorità giudiziaria risultino revocati.

In questo contesto l'Agencia del demanio ha il compito di provvedere in via diretta o anche mediante la nomina di un custode o amministratore all'attività di conservazione, amministrazione e gestione delle risorse economiche sulla base degli elementi di fatto e di diritto risultanti dalla relazione trasmessa dal Nucleo speciale di polizia valutaria.

Nel caso in cui la gestione delle risorse economiche è attribuita a un amministratore, questi è tenuto non solo a garantire l'espletamento dell'incarico secondo le direttive formulate dall'Agencia del demanio, ma la sua attività

include anche l'obbligo di fornire i rendiconti e il conto finale, oltre alla possibilità di esprimere, se richiesto, la propria valutazione in ordine all'opportunità di consentire la prosecuzione e/o ripresa dell'attività produttiva, se il congelamento riguarda società o imprese.

Si noti che, se il provvedimento di congelamento comprende aziende che implicino l'esercizio di un'attività di impresa, la possibilità di una sua prosecuzione è in ogni caso subordinata al parere vincolante del Comitato per la sicurezza finanziaria, che è tenuto a esprimere un analogo parere anche nel caso in cui il congelamento riguardi beni immobili per i quali si rendano indispensabili interventi di manutenzione straordinaria.

La cancellazione dalle liste dei soggetti designati o l'autorizzazione all'esenzione dal congelamento di risorse economiche, ha invece per conseguenza l'obbligo di restituzione dei beni da parte dell'Agencia del demanio.

Per poter procedere alla restituzione è tuttavia necessario che il Comitato per la sicurezza abbia preventivamente richiesto al Nucleo speciale di polizia valutaria di darne comunicazione all'avente diritto mediante apposito avviso inviato nelle forme ex articolo 137 del Cpc, a mezzo del quale lo stesso viene da un lato invitato a prendere in consegna i beni entro il termine di 180 giorni a far data dalla notificazione, mentre dall'altro è informato di quanto previsto dagli articoli 13 e 14 del Dlgs 109/2007 relativamente alle sanzioni applicabili e strumenti di tutela azionabili.

Se gli effetti del provvedimento

► ANTIRICICLAGGIO E ANTITERRORISMO

Comunicare all'Uic le misure di congelamento con l'indicazione dei soggetti e dell'ammontare e natura dei fondi o risorse economiche
Comunicare all'Uic le informazioni riguardanti le operazioni e i rapporti riconducibili ai soggetti designati o in via di designazione
Obbligo di segnalazione di operazioni sospette riconducibili a operazioni di finanziamento del terrorismo
Istruzioni applicative della Banca d'Italia relative a operazioni sospette in materia di terrorismo

che dispone il congelamento si rivolgono anche a beni immobili, mobili registrati, società o imprese, una comunicazione analogica deve essere inviata ai competenti uffici per l'annotazione del provvedimento di cancellazione nei pubblici registri.

A questo punto il Comitato per la sicurezza finanziaria chiede al Nucleo speciale di polizia valutaria di informare anche l'Agenzia del demanio quale soggetto responsabile della custodia dei beni.

Una volta cessate le misure di congelamento e finché non avviene la consegna delle risorse economiche, l'Agenzia del demanio è tenuta a provvedere alla gestione dei beni: a) fino alla scadenza del termine di 180 giorni dalla notificazione e b) successivamente con oneri imputati esclusivamente a carico dell'avente a partire dalla scadenza del riferito termine. Se nei 18 mesi successivi rispetto all'invio della comunicazione, l'avente diritto non si presenta per prendere in consegna le risorse economiche di cui è stata disposta la restituzione, l'Agenzia del demanio è autorizzata alla loro vendita. In particolare i beni immobili e i beni costituiti in azienda ovvero in società vengono acquisiti al patrimonio dello Stato e gestiti, prioritariamente per finalità sociali, secondo le disposizioni di cui alla legge 575/1965.

Il provvedimento che dispone la vendita o l'acquisizione deve in ogni caso essere comunicato all'avente diritto ed è trasmesso, per estratto, ai competenti uffici per la trascrizione nei pubblici registri.

Le somme ricavate dalla vendita vengono dunque depositate dall'Agenzia del demanio su un conto corrente vincolato e decorsi infruttuosamente tre mesi dalla vendita, se nessuno ha provato di avervi diritto, detti importi sono devoluti all'Erario.

### ▶ QUANDO SI VIOLA LA LEGGE

Violazione dell'articolo 5 del D.Lgs. 109/2007
Sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà del valore dell'operazione e non superiore al doppio del valore medesimo
Violazione dell'articolo 7 del D.Lgs. 109/2007
Sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 25.000 euro
Violazione dell'articolo 8 del D.Lgs. 109/2007
Sanzione amministrativa pecuniaria calcolata nella misura che varia dal 5% a metà del valore dell'operazione

### DISPOSIZIONI SANZIONATORIE

**Tutele.** L'articolo 13 del D.lgs 109/2007 è infine dedicato al regime sanzionatorio applicabile, mentre l'articolo 14 individua gli strumenti di tutela da adottare contro i provvedimenti assunti in forza del decreto antiterrorismo.

A tal proposito appare opportuno precisare che la competenza territoriale per le impugnazioni delle misure previste dal decreto è stata attribuita al Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Il comma 1 dell'articolo 13 del D.lgs n. 109 prevede l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà del valore dell'operazione e non superiore al doppio del valore, nel caso di violazione dell'articolo 5, commi 1, 2, 4 e 5 del decreto.

Salvo il caso in cui il fatto costituisca una specifica fattispecie di reato, il nostro Legislatore ha prescritto l'applicazione di una pena pecuniaria per il soggetto che disponga atti di trasferimento, disposizione o utilizzazione di fondi o risorse economiche soggette a congelamento.

Ed è colpito dalla sanzione amministrativa anche la persona che tenga una condotta finalizzata a una partecipazione consapevole e deliberata ad attività aventi come unico obiettivo l'aggiramento delle misure di congelamento.

Il comma 2 dell'articolo 13 del D.lgs 109/2007 prevede invece l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 25.000 euro sempre nei

confronti dei soggetti indicati nell'articolo 2 del D.lgs 56/2004 per la violazione dell'articolo 7 del decreto antiterrorismo. Si tratta di un'ipotesi che si può verificare allorché detti soggetti non diano tempestivamente comunicazione all'Ufficio italiano dei cambi dell'applicazione della misura congelamento, omettendo di fornire le indicazioni riguardanti non solo le persone coinvolte, ma anche la natura e l'entità dei fondi e delle risorse economiche.

La riferita sanzione è inoltre applicabile anche nel caso in cui i soggetti indicati nell'articolo 2 del D.lgs 56/2007 non comunichino all'Ufficio italiano dei cambi le informazioni concernenti le operazioni, i rapporti e le altre notizie riconducibili ai soggetti designati o in via di designazione sulla base delle indicazioni fornite dal Comitato per la sicurezza finanziaria.

Il comma 4 dell'articolo 13 del D.lgs 109/2007 conclude infine prevedendo l'applicazione della sanzione prevista dal comma 5 dell'articolo 5 della legge 197/1991, nel caso di violazione dell'articolo 8 del decreto per omessa segnalazione di un'operazione sospetta ai fini dell'antiterrorismo. Ne consegue che i soggetti indicati nell'articolo 2 del D.lgs 56/2004 si vedranno irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria calcolata nella misura che varia dal 5% a metà del valore dell'operazione, se non provvedono alla segnalazione di un'attività sospetta per il finanziamento del terrorismo. ■