

Riassunto

Il fenomeno del terrorismo internazionale rappresenta uno dei più dibattuti temi di questo secolo, sia dal punto di vista socio-politico, sia dal punto di vista economico.

Infatti la crescita degli episodi terroristici, soprattutto in seguito all'11 settembre 2001, ha dimostrato che il terrorismo si sviluppa oltre i limiti territoriali di uno Stato, divenendo quindi un fenomeno che si manifesta su scala globale.

Questa nuova consapevolezza ha contribuito alla crescita della cooperazione internazionale nel contrasto al terrorismo, mediante l'adozione di misure preventive e repressive nell'ambito di risoluzioni, direttive, convenzioni e trattati internazionali.

Nonostante questi cambiamenti, la cooperazione è stata, soprattutto in passato, limitata dal lungo dibattito circa la condivisione di una definizione giuridica di terrorismo internazionale, ancor oggi oggetto di studio.

Gli studi sul fenomeno del terrorismo hanno anche dimostrato che le organizzazioni terroristiche sopravvivono e riescono a portare a termine i loro scopi illeciti avvalendosi di risorse materiali e finanziarie che reperiscono senza eccessive difficoltà.

Infatti è stato dimostrato che molte organizzazioni terroristiche dispongono di ingenti fondi provenienti sia da attività lecite, sia illecite, ad esempio traffico di sostanze stupefacenti e di armi, clonazione di carte di credito, riciclaggio di denaro, ecc...

Inoltre anche altri fattori, quali la globalizzazione dei mercati finanziari, la proliferazione di reati transnazionali, la condivisione di una stessa ideologia religiosa, permettono a queste organizzazioni di reperire i fondi con facilità.

Da queste premesse si evince che il terrorismo è legato ad un altro fenomeno altrettanto pericoloso: il finanziamento del terrorismo.

Il reato di finanziamento del terrorismo è stato in un primo momento interpretato come reato accessorio del terrorismo, ma ha assunto, nel tempo un'autonomia propria, anche rispetto al riciclaggio di danaro.

Alla luce di questi sviluppi, bloccare i fondi a sostentamento delle reti terroristiche è uno dei principali obiettivi della cooperazione internazionale.

Negli ultimi anni sono stati adottati molti strumenti internazionali volti a reprimere il fenomeno del finanziamento del terrorismo, molto diversi tra loro ad esempio in luogo della loro fonte oppure perché si tratta di atti di *hard law* o atti di *soft law*.

Tra i più importanti strumenti convenzionali, nella presente trattazione, verranno esaminati: la Convenzione di New York per la repressione del finanziamento al terrorismo internazionale del 1999, la Risoluzione delle Nazioni Unite n. 1373/2001 e le Raccomandazioni della *Financial Action Task Force*.

Oltre a questi strumenti, ratificati in seno ad organizzazioni internazionali universali, altre importanti convenzioni per il contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo sono state adottate dal Consiglio d'Europa.

Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione internazionale, con sede a Strasburgo, istituita con il Trattato di Londra il 5 maggio 1949, che ad oggi conta 47 Stati membri.

Tra i tanti obiettivi di quest'organizzazione, che può essere definita come “garante della sicurezza democratica basata sul rispetto dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto”, durante il Vertice di Strasburgo del

1997 è stato adottato un piano d'azione indirizzato verso quattro diversi settori: democrazia e diritti dell'uomo, coesione sociale, sicurezza dei cittadini, valori democratici e diversità culturale.

Gli obiettivi di quest'organizzazione sono stati nuovamente ampliati durante il Terzo Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa del 2005 mediante una Decisione Politica e un Piano d'Azione che annoverano nuovi obiettivi in tema di promozione dei valori fondamentali dell'uomo, lotta al crimine organizzato e al traffico di esseri umani, sviluppo della cooperazione internazionale e rafforzamento della sicurezza europea in particolar modo attraverso strumenti volti a contrastare il terrorismo.

Il presente lavoro non si propone di analizzare, approfonditamente, i vari strumenti internazionali volti a contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale, bensì di approfondire la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, ratificata a Varsavia il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1 maggio 2008.

Già nel 1990 era stata elaborata la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato.

Questa, nota anche come Convenzione di Strasburgo, è stata aperta alla firma l'8 novembre del 1990 ed è entrata in vigore il 1 settembre 1993.

La Convenzione di Strasburgo è il primo strumento che affronta il tema del riciclaggio di capitali illeciti, con lo scopo di facilitare la cooperazione internazionale per quanto riguarda l'assistenza investigativa, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di tutti i tipi di reato, in particolar modo dei più gravi.

Già nel 1998 si era manifestato il bisogno di revisionare la Convenzione di Strasburgo e si iniziò a discutere sull'opportunità di abbozzare un Protocollo di aggiornamento.

Durante i lavori preparatori, però, a causa della portata delle modifiche previste e dell'ampliamento del campo di applicazione del trattato a questioni relative anche al finanziamento del terrorismo, i redattori abbandonarono l'idea di un semplice Protocollo aggiuntivo e iniziarono a lavorare ad una nuova Convenzione.

La Convenzione in esame, nota anche come Convenzione di Varsavia, nonostante ricalchi la struttura e alcune previsioni della Convenzione del 1990, presenta numerose novità.

In primo luogo essa rappresenta il primo strumento convenzionale che regola sia il fenomeno del riciclaggio, sia il finanziamento del terrorismo.

Infatti gli strumenti esistenti a livello internazionale contengono perlopiù una serie di misure che si concentrano sull'applicazione della legge e sulla cooperazione internazionale, senza regolare gli aspetti principali di entrambi i fenomeni.

Senza dubbio già la Convenzione del 1990 regolava alcuni aspetti ad oggi presenti anche in quella del 2005, però la prima lasciava senza soluzione alcune questioni, ad esempio le misure preventive in materia di riciclaggio. Inoltre, alla luce degli sviluppi e dei cambiamenti del mondo finanziario, la Convenzione di Strasburgo doveva essere aggiornata per far fronte ai nuovi problemi e per regolare la più recente fattispecie di reato, ovvero il finanziamento del terrorismo internazionale.

In secondo luogo è importante evidenziare che ulteriore scopo degli esperti che hanno redatto la Convenzione di Varsavia è stato anche quello di trasporre in un testo vincolante forme di regolamentazione di *soft-law* largamente diffuse nel panorama internazionale (ad esempio le Raccomandazioni della FATF).

Infine il rapporto esplicativo della stessa Convenzione precisa che la precedente Convenzione del 1990 doveva essere aggiornata anche in merito alla cooperazione internazionale, in modo da garantire una più corretta ed

estesa applicazione dagli Stati parte e al fine di tener conto dello sviluppo di nuove tecniche investigative adottate in altre sedi internazionali, ad esempio in seno all'Unione europea.

Con la Convenzione del 2005 si intende dimostrare che il veloce accesso alle informazioni circa i finanziamenti e le risorse dei gruppi criminali, comprese le organizzazioni terroristiche, rappresenta una *condicio sine qua non* per il successo delle misure, sia preventive, sia repressive per la lotta alla criminalità organizzata, al riciclaggio di danaro e al finanziamento del terrorismo.

Si rileva che ad oggi non esiste, nel panorama internazionale, uno strumento pattizio che affronti sia il fenomeno del riciclaggio, sia quello del finanziamento al terrorismo.

L'inclusione della materia del finanziamento del terrorismo ha dato vita ad un lungo dibattito circa il rischio di sovrapposizione della Convenzione del 2005 con altri strumenti internazionali, ad esempio con la Convenzione di New York del 1999.

In questo senso la Convenzione di Varsavia si limita a richiamare nel preambolo l'esistenza di un obbligo di incriminazione del reato di finanziamento e la correlata definizione presenti nella Convenzione di New York, senza prevedere un autonomo obbligo di incriminare tale reato.

Il preambolo stabilisce, alla luce della necessità di perseguire una politica penale comune, di raggiungere un'unione più stretta tra gli Stati membri, di combattere a livello internazionale la criminalità organizzata e che si debba creare un efficiente sistema di collaborazione internazionale.

Inoltre il preambolo richiama la Convenzione del 1990, la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1373/01 e la Convenzione di New York.

Il Capitolo I è dedicato alle definizioni, specificate all'interno dell'articolo 1 per spiegare i termini usati nel testo convenzionale.

Il Capitolo II riguarda il tema del finanziamento del terrorismo, regolato nell'articolo 2.

La Convenzione di Varsavia pone sullo stesso piano il riciclaggio di danaro e il finanziamento del terrorismo, prevedendo l'applicazione anche per quest'ultimo reato di tutte le misure antiriciclaggio previste nei capitoli seguenti.

Gli autori della Convenzione intendevano anche adeguare le condizioni di applicazione della presente Convenzione alle specificità del finanziamento del terrorismo, che, in molti casi, non si avvale di fondi provenienti da attività illecite, bensì di fondi di origine lecita.

La specificità del reato di finanziamento, dato il maggiore allarme sociale associatogli, emerge anche dalla lettura dell'articolo 28, il quale prevede che il rifiuto alla cooperazione, nel caso di finanziamento del terrorismo non può fondarsi sulla natura fiscale o politica del reato, mentre la stessa eccezione è ammessa in caso di reato di riciclaggio.

Il Capitolo III si concentra sulle "Misure in ambito nazionale" tra cui la confisca, il congelamento, il sequestro e le misure necessarie in tema di riciclaggio.

Molto rilevante è il tema della confisca, infatti, lo scopo degli esperti che hanno redatto il testo convenzionale è quello di far sì che ogni Stato Parte imponga nella propria legislazione un obbligo positivo in tema di confisca, con l'obiettivo di creare un sistema efficace nell'ambito delle varie legislazioni statali e per consentire lo sviluppo della cooperazione internazionale alla luce dei principi contenuti nell'articolo 15 della stessa Convenzione.

Entrambe le Convenzioni del Consiglio d'Europa adottano il principio di fondo secondo il quale debba essere prevista la confisca dei proventi o la restituzione degli stessi alle vittime, con l'obiettivo di privare i criminali del beneficio derivante dalla commissione di un reato.

Nella prassi in tema di reato di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo può presentarsi un problema circa l'attribuzione della responsabilità in capo a persone giuridiche.

Molto spesso, a causa delle grandi dimensioni delle imprese, della complessità delle strutture organizzative e del processo decisionale, risulta difficile individuare la persona fisica direttamente responsabile, a livello penale, della commissione di tali reati.

Per questo motivo la Convenzione di Varsavia, nell'articolo 10, prevede che le Parti contraenti debbano introdurre nei propri ordinamenti una forma di responsabilità, non necessariamente penale, ma anche amministrativa o civile, per reprimere tali abusi attraverso l'irrogazione di sanzioni effettive, proporzionali e dissuasive.

Bisogna sottolineare che non viene imposto alcun obbligo agli Stati contraenti circa la natura di tale responsabilità, anzi ogni Stato è libero di determinare una qualsiasi forma di responsabilità, purché vengano irrogate sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

L'articolo 12 introduce il tema delle Unità di Informazione Finanziaria (FIU) tra le misure preventive, mentre l'articolo 13 è intitolato "Misure per la prevenzione del riciclaggio".

La Convenzione, circa la definizione di *Financial Intelligence Unit*, richiama quella adottata dal Gruppo Egmont.

Nel corso di una prima riunione plenaria svoltasi a Roma nel 1996, nonché di una seconda riunione avvenuta nel 2004 (per integrare le funzioni di prevenzione del finanziamento del terrorismo, fino a quel momento assenti), è stata elaborata in seno al Gruppo Egmont la definizione di *Financial Intelligence Unit* ovvero di "un'unità centrale nazionale che, al fine di ricevere (e se è consentito, di richiedere), analizzare e trasmettere alle competenti autorità, le segnalazioni di informazioni finanziarie: (i) relative a

presumibili proventi di reato o a ipotesi di finanziamento del terrorismo; (ii) richieste da leggi o da regolamenti nazionali.”

La FIU dovrebbe essere dotata di adeguate risorse tecniche, umane e finanziarie, nonché di un persona altamente preparato e qualificato, al fine di svolgere le attività sopra elencate.

Il Capitolo IV nella prima parte enumera i principi di cooperazione internazionale, passando poi all’obbligo di assistenza nelle indagini (art. 16) e alle richieste di informazioni su conti bancari, operazioni bancarie e relative trasmissioni.

La terza sezione di questo Capitolo ha inizio con l’articolo 21 in tema di misure provvisorie ed esecuzione delle stesse.

La quarta sezione è interamente dedicata alla confisca, alla sua esecuzione, all’oggetto e all’importo massimo dei valori confiscati (artt. 23-24-25).

Il tema del rifiuto e del rinvio alla cooperazione internazionale viene affrontato nella quinta sezione, dagli articoli 28-29-30.

La sesta e la settima sezione si occupano rispettivamente della notificazione e tutela dei diritti dei terzi e delle norme procedurali e generali.

Il quinto Capitolo riprende il tema delle FIU e approfondisce le modalità di cooperazione tra le unità dei vari Stati.

I problemi che possono sorgere nell’ambito dello scambio di informazioni tra le FIU riguardano la diversa natura giuridica che gli viene attribuita a seconda dello Stato in cui sono istituite, da ciò infatti derivano i relativi poteri.

Per far fronte a queste situazioni si prevede che lo svolgimento delle proprie funzioni da parte di una FIU non potrà essere ostacolato dalla natura della struttura interna.

Le FIU possono comunicarsi tutte le informazioni pertinenti, anche i dati in possesso delle forze dell’ordine. Si tratta di tutte le informazioni disponibili e

accessibili per l'Unità di Informazioni Finanziaria in virtù della propria autonomia

La Convenzione di Varsavia prevede tre casi in cui è prevista la possibilità di rifiutare lo scambio di informazioni in presenza di adeguata motivazione (non contestabile dalla Parte richiedente): in primo luogo quando la divulgazione potrebbe compromettere le indagini penali in corso nella Parte richiesta; in secondo luogo quando la divulgazione di tali informazioni risulta sproporzionata rispetto agli interessi di una persona fisica o giuridica o della Parte interessata; infine nel caso in cui tale divulgazione violerebbe i principi fondamentali della Parte richiesta.

Inoltre le informazioni fornite da una FIU non potranno né essere divulgate da terzi, né essere utilizzate per fini diversi dalla semplice analisi, senza previo consenso della FIU richiesta che le ha fornite.

Il Capitolo VI affida alla Conferenza delle Parti le funzioni di controllo e di risoluzione delle controversie.

L'ultimo Capitolo contiene le disposizioni finali, che riguardano la firma e l'entrata in vigore della Convenzione.

L'articolo 49 prevede che gli Stati che avevano aderito alle Convenzioni del 1990 possono ratificare la nuova Convenzione di Varsavia rimanendo contemporaneamente vincolati alla prima.

In questo modo gli Stati che hanno ratificato la Convenzione del 2005 possono tenerne conto nei loro rapporti reciproci, mentre nel caso in cui uno Stato non l'abbia ratificata, continuerà a regolare i rapporti bilaterali con gli altri Stati in base a quanto previsto nella Convenzione del 1990.

In allegato è presente un'Appendice finale che prevede che la Convenzione si applichi a: Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato e al racket; Terrorismo, incluso il finanziamento del terrorismo; Traffico di esseri umani e contrabbando di emigranti; Sfruttamento sessuale, incluso lo sfruttamento sessuale di minori; Traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope;

Traffico illecito di armi; Traffico illecito di merci rubate ed altre merci; Corruzione e concussione; Truffa; Contraffazione di valuta; Contraffazione e pirateria di prodotti; Crimine ambientale; Omicidio volontario e lesioni fisiche gravi; Rapimento, sequestro di persona e presa di ostaggi; Rapina o furto; Contrabbando; Estorsione; Contraffazione; Pirateria; Abuso di informazioni privilegiate e manipolazione di mercato.

In esito alle disposizioni della Convenzione di Varsavia e degli altri strumenti internazionali volti a contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, possono essere analizzati due casi nazionali.

La Repubblica di San Marino ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo il 27 luglio 2010, mentre l'entrata in vigore della stessa risale al 1 novembre del 2010.

Inoltre nel 2008 lo Stato di San Marino ha istituito un'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) presso la Banca Centrale della Repubblica di San Marino.

Si tratta di un'autorità avente natura amministrativa che, collaborando sia con FIU estere, sia con altre autorità sammarinesi, riceve e analizza operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Nonostante tale Convenzione non sia stata ratificata dalla Repubblica italiana, nel nostro ordinamento sono presenti delle norme in tema di lotta al riciclaggio di danaro e al finanziamento del terrorismo in applicazione delle Raccomandazioni della *Financial Action Task Force* e della normativa comunitaria.

La normativa italiana in materia è rappresentata principalmente dal d. lgs. n. 231/2007 del 21 novembre 2007 e dalle relative disposizioni attuative emanate dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, in 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.

Infine anche la Repubblica italiana ha istituito l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, che ha iniziato a operare il 1° gennaio 2008, subentrando all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) nel ruolo di autorità centrale anti-riciclaggio.

Si tratta di un modello di FIU amministrativo, allo scopo di valorizzare l'autonomia dell'attività di prevenzione.

La sua organizzazione e il suo funzionamento sono disciplinate dal Regolamento del Governatore della Banca d'Italia.