



***Embarghi finanziari:  
limiti di efficienza di uno strumento  
di utilizzo crescente  
(Roma, 4 marzo 2013)***

***Giuseppe Maresca  
Direttore Generale  
Prevenzione dei reati finanziari  
Ministero dell'economia e delle finanze***

# *La reazione USA all'11 settembre*

- 26 settembre 2001. Conferenza telefonica dei Ministri finanziari G7.
- Solidarietà e collaborazione dal G7.
- Bloccare i canali di finanziamento internazionale del terrorismo.
  - Immediatamente: rintracciare e bloccare beni e flussi finanziari collegati a Bin Laden e Talebani.
  - Al più presto: fissare le regole internazionali di protezione del sistema finanziario.

# *La strategia USA*

- ✱ Le decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per creare il consenso internazionale e dare le basi legali all'azione contro i terroristi;
- ✱ Le raccomandazioni del GAFI/FATF per stabilire gli standard internazionali di prevenzione del finanziamento del terrorismo;
- ✱ L'adozione di normative nazionali adeguate ad assicurare un'azione internazionale coordinata.

## *Sistema delle liste*

Il sistema delle liste (di soggetti collegati con il terrorismo) costituisce la base legale per le misure di congelamento. Questo sistema garantisce uniformità e rapidità di esecuzione.

Risoluzioni ONU, Regolamenti UE e normativa d'urgenza a livello nazionale.

Particolare enfasi sull'azione di prevenzione.

Misure di blocco di disponibilità sospette e di embargo delle attività svolte da soggetti individuati come collegati al terrorismo.

## *Le Nazioni Unite*

**Convenzione internazionale contro il finanziamento del terrorismo (1999).**

**Risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000). Embargo sui beni dei Talebani e di Osama Bin Laden.**

**Risoluzione 1373 (29 settembre 2001). Embargo sui beni delle persone fisiche e giuridiche comunque coinvolte nella preparazione o esecuzione di atti di terrorismo.**

# *Il Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI)*

*Raccomandazioni Speciali* per contrastare il finanziamento del terrorismo (30 ottobre 2001)

1. Ratifica ed applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite;
2. Criminalizzazione del reato di finanziamento al terrorismo;
3. Congelamento e confisca dei beni;
4. Denuncia operazioni sospette legate al terrorismo;
5. Cooperazione internazionale;
6. Sistemi alternativi di rimesse di denaro;
7. Trasferimenti elettronici transnazionali;
8. Organizzazioni senza scopo di lucro;
9. Trasferimenti di denaro contante (ottobre 2004).

## **La reazione USA all'11 settembre**

- **L'Executive Order 13224 (23 settembre 2001)**
- **Il Patriot Act (26 ottobre 2001)**
  
- **Office of Foreign Assets Control (OFAC)**
- **Gruppo di lavoro inter-agency per le liste con il supporto del gruppo tecnico**
  
- **Foreign Terrorist Assets Tracking Centre (FTAT)**
  
- **Operation Green Quest (dogane, CIA, FBI, IRS, FINCEN, OFAC, US Treasury Secret Service)**

# L'Unione Europea

- ◆ Regolamento (CE) 467/2001: dà esecuzione alle risoluzioni UNSC 1267 e 1333. La fissazione delle procedure di controllo sull'applicazione degli embarghi e le relative sanzioni sono demandate ai paesi membri.

In allegato vi sono le liste di persone o entità legate a Bin Laden, ai Talebani o ad Al-Qaeda. Recepite automaticamente da quelle del Comitato sanzioni dell'ONU.

- ◆ Regolamento (CE) 1354/2001: aggiorna la lista dei soggetti alla luce delle decisioni del Comitato UN per le sanzioni contro i talebani.

Congelamento di capitali e risorse finanziarie appartenenti a soggetti segnalati dal Comitato sanzioni contro i Talebani.

**Regolamento (CE) 2580/2001.**

**Congelamento di capitali e risorse finanziarie o economiche appartenenti a persone o entità legate ad altri gruppi terroristici, contenute in liste allegate al Regolamento 2580/2001.**

**Posizione Comune 931/2001 (ex 1373/2001).**

**Per la costituzione di altre liste di matrice endogena, proposte da ogni paese membro e approvate all'unanimità dal Consiglio. È stata creata una "Clearing House" per valutare le informazioni al fine di evidenziare un nesso con attività terroristiche.**

# L'Italia

- DL 28 settembre 2001, n. 353 “Disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti del regime dei Talebani”
  - nullità degli atti compiuti in violazione del regolamento 467 (2001);
  - sanzioni pecuniarie per le violazioni (TU valutario);
  - obbligo di comunicare le somme congelate.
- DL 12 ottobre 2001, n. 369 «Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale”.
  - istituisce il Comitato di Sicurezza finanziaria (Csf)
    - monitora il funzionamento del sistema nazionale di prevenzione contrasto al finanziamento del terrorismo;
    - assicura il coordinamento con le azioni degli altri Paesi.

## L'Italia

- DL 18 ottobre 2001, n. 374 “Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale”.

Adeguata la normativa penale agli standard internazionali (Convenzione contro il finanziamento del terrorismo)

- Associazione con finalità di terrorismo anche internazionale;
- Pene più severe per i soggetti che partecipano a tali azioni;
- La finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti sono rivolti contro uno Stato estero.

## **Ruolo dell'UIC e della GdF**

**Il DL 12/2002 ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 1 del DL 368/2001: le attribuzioni di UIC e GdF previste dalla normativa antiriciclaggio sono esercitate anche per il contrasto del terrorismo internazionale sul piano finanziario.**

**L'UIC, l'agenzia di analisi finanziaria, ha emanato una propria circolare contenente istruzioni per le segnalazioni di operazioni sospette.**

**L'omissione delle segnalazioni e comunicazioni all'UIC di operazioni e rapporti collegati con il finanziamento del terrorismo comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.**

**Alla GdF può essere affidato lo sviluppo di attività informativa ai sensi del DL 68/2001.**



# MEASURES TO COMBAT THE FINANCING OF TERRORISM

## SUMMARY OF COUNTRY MEASURES

| Members        | Can Freeze Simultaneously? | Implemented UNSCR 1390 (1267+1333, Taliban & al Qaida) | Implemented UNSCR 1373 (all terrorists) <sup>2</sup> | UN Convention on the Suppression of the Financing of Terrorism | Member of FATF or FATF-style regional body <sup>3</sup> | Submitted FATF Self-Assessment Questionnaire | Established Financial Intelligence Unit (FIU) | Egmont Member <sup>4</sup> | Number of terrorists listed under UNSCR 1333/1390 for which a freeze order has been issued <sup>5</sup> | Number of other terrorists under UNSCR 1373 for which a freeze order has been issued <sup>6</sup> | Amount of assets frozen for all terrorists | # of Accounts Frozen | Oversight of money or value transferring entities? <sup>7</sup> |
|----------------|----------------------------|--|--|--|---|--|---|----------------------------|---|---|--|----------------------|---|
| Argentina      | No                         | Yes  | Yes  | Signed   | FATF / GAFISUD  | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 75  | \$0  |                      | P   |
| Australia      | Yes                        | Yes  | Yes  | Ratified   | FATF / APG  | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 75  | \$1.200                                    | 3                    | P   |
| Brazil         | Yes                        | Yes  | Yes  | Signed   | FATF / GAFISUD  | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 75  | \$0  |                      | C   |
| Canada         | Yes                        | Yes  | Yes  | Ratified   | FATF  | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 45  | \$289.300                                  | 44                   | P   |
| China          | Yes                        | Yes  | Yes  | Signed   | none  | Yes  | In process                                    | No                         | 200   | 75  | Unspecified                                | 2                    | P   |
| France         | Yes                        | Yes  | Yes  | Ratified   | FATF  | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 47  | \$297.427                                  | 4                    | C   |
| Germany        | Yes                        | Yes  | Yes  | Signed   | FATF  | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 48  | \$5.913                                    | 10                   | C   |
| India          | Unclear                    | Yes  | In process   | Ratified   | APG   | Yes  | Yes   | No                         | Unclear   | 32  | \$0  | 2                    | P   |
| Indonesia      | Yes                        | Yes  | Yes  | Signed   | APG   | Yes  | Yes   | No                         | 182   | none  | \$0  |                      | P   |
| Italy          | Yes                        | Yes  | Yes  | Ratified   | FATF  | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 50  | \$5.748.302                                | 54                   | C   |
| Japan          | Yes                        | Yes  | Yes  | Accepted   | FATF / APG  | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 25  | \$600.000                                  | 4                    | C   |
| Korea          | Yes                        | Yes  | Yes  | Signed   | APG   | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 75  | \$0  |                      | P   |
| Mexico         | No                         | Yes  | Yes  | Ratified   | FATF  | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 77  | \$436.673                                  | 6                    | P   |
| Russia         | Unclear                    | Yes  | Yes  | Ratified   | FATF / MONEYVAL   | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 11  | \$0  |                      | P   |
| Saudi Arabia   | Yes                        | Yes  | Yes  | Signed   | FATF-GCC  | Yes  | Yes   | No                         | 211   | 7   | \$5.403.400                                | 41                   | C   |
| South Africa   | No                         | Yes  | In process   | Ratified   | FATF / ESAAMLG  | Yes  | Yes   | Yes                        | 123   | none  | \$0  |                      | N   |
| Turkey         | No                         | Yes  | Yes  | Ratified   | FATF  | Yes  | Yes   | Yes                        | 182   | 10  | \$2.200.000                                | 6                    | C   |
| United Kingdom | Yes                        | Yes  | Yes  | Ratified   | FATF  | Yes  | Yes   | Yes                        | 200   | 60  | \$10.566.000                               | 7                    | P   |
| United States  | Yes                        | Yes  | Yes  | Ratified   | FATF/APG  | Yes  | Yes   | Yes                        | 252   | 98  | \$36.606.999                               | 110                  | C   |
| EU             | No                         | Yes  | Yes  | N/A  | FATF  | N/A  | N/A   | N/A                        | 200   | 47  | N/A  | N/A                  | N/A   |

<sup>1</sup> Issued a freezing order means countries have implemented UNSCR 1267, 1333, or 1390 or issued a freezing order against entities under UNSCR 1373.

<sup>2</sup> All G-20 members have submitted a report to the UN Counter-Terrorism Committee on their implementation of UNSCR 1373

<sup>3</sup> FATF is an intergovernmental body with 31 members. Its purpose is to develop and promote policies to combat money laundering and the financing of terrorism.

<sup>4</sup> The Egmont Group has 69 members who meet to exchange financial intelligence and improve FIU capabilities

<sup>5</sup> Indicates the issuance of a freezing order for al Qaida-linked terrorists (except Taliban) listed under UNSCR 1333/1390, not whether any actual assets have been found.

<sup>6</sup> Indicates the issuance of a freezing order for non-al Qaida-linked terrorists, not whether any actual assets have been found.

<sup>7</sup> FATF SAQ SR VI Compliance

<sup>8</sup> FATF SAQ SR VII Compliance

# Embarghi finanziari in essere

AFGHANISTAN

AL QAEDA

BELARUS

BOSNIA AND HERZEGOVINA

CHINA

DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

COTE D'IVOIRE

EGYPT

ERITREA

REPUBLIC OF GUINEA (CONAKRY)

GUINEA-BISSAU

HAITI

IRAN

IRAQ

IVORY COAST

DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC  
OF KOREA (NORTH KOREA)

LEBANON

LIBERIA

LIBYA

MOLDOVA

MYANMAR (BURMA)

NORTH KOREA

SERBIA AND MONTENEGRO

SOMALIA

SOUTH SUDAN

SUDAN

SYRIA

TERRORIST GROUPS (FOREIGN TERRORIST  
ORGANISATIONS)

TUNISIA

YUGOSLAVIA (SERBIA AND MONTENEGRO)

ZIMBABWE

## *Problemi aperti*

- ✿ In un recente rapporto il Sanctions Monitoring Team ha messo in evidenza la necessità di migliorare gli strumenti di protezione legale dei singoli individui;
- ✿ Il congelamento non può essere limitato ai beni finanziari ma deve comprendere anche quelli patrimoniali non finanziari, assicurandone nel contempo la conservazione;
- ✿ Crescente utilizzo, da parte delle organizzazioni terroristiche, di canali informali di finanziamento.

# Vantaggi del sistema

- ✱ Perché è così popolare: evidentemente perché è uno strumento efficiente: rapido da mettere in piedi, semplice da applicare.
- ✱ A - efficace: stringere o bloccare i flussi finanziari significa bloccare o rendere più difficili i commerci e i trasferimenti di beni e servizi.
- ✱ B – semplice: evita di entrare nelle decisioni su quali beni e servizi. Riduce i dissensi nazionali e ideologici.
- ✱ C – enforceable: il ruolo del mercato di NY e del dollaro rappresentano un potente strumento di controllo sul rispetto dell'embargo da parte degli intermediari finanziari.
- ✱ D – flessibile: può essere modellato sul paese obiettivo.

# Limiti geografici

- ✿ **A - Il livello di adesione/esecuzione delle sanzioni è, al meglio, variabile. Non tutti i paesi sono intenzionati/possono dare attenta esecuzione alle sanzioni. Cina, India, Russia, Paesi Arabi.**
- ✿ **B - Questo non è sempre necessario. È importante che alcuni *key countries* applichino le sanzioni. Poter ignorare/tollerare che alcuni paesi - politicamente rilevanti ma non finanziariamente - siano disattenti nell'applicare le sanzioni, può rafforzare l'efficacia dell'embargo.**
- ✿ **C - In alcune circostanze gli embarghi sono decisi al di fuori del quadro ONU, confermando che le sanzioni mantengono la loro caratteristica fortemente politica. Le pressioni politiche (moral suasion) sugli alleati sono essenziali per un'attenta e rapida esecuzione delle sanzioni.**

# Aspetti problematici

## **A - il rispetto dei diritti individuali.**

- ✳️ **Approssimazione del sistema delle liste. Violazioni dei diritti individuali nel periodo dell'emergenza.**
- ✳️ **Garantire il rispetto dei diritti umani, prevedere adeguati rimedi giurisdizionali (specificamente cancellazione dalle liste).**
- ✳️ **Il congelamento non può essere *sine die*, deve concludersi entro tempi ragionevoli o con la confisca del bene o con la sua restituzione (nel caso ovviamente che vengano meno i presupposti della designazione nelle liste).**
- ✳️ **Pronunce della Corte di giustizia che indeboliscono la capacità delle amministrazioni di adottare misure di prevenzione.**
- ✳️ **Difficoltà di proporre dei casi diversi da quelli giudiziari/interventi della Corte europea.**

# Aspetti problematici

- ✿ **B - il sistema è basato su un ampio ruolo della prevenzione, con forti poteri dell'amministrazione.** Questo è tipico del sistema di *common law*, americano in particolare. Lì esistono gli strumenti normativi e organizzativi per sfruttare in pieno il sistema degli embarghi. Il sistema legale europeo, quello di *civil law* in particolare, fa fatica a seguire. In particolare lo spazio limitato per l'azione amministrativa vista la centralità di quella giudiziaria; in particolare la quasi impossibilità di decidere autonomamente il *listing* (che infatti viene fatto dalla UE per lo più su quelle ONU);
- ✿ **C - il sistema dipende fortemente dalle priorità americane.** L'Unione europea è l'alleato principale ma la linea di decisione è da ovest a est (vedi extraterritorialità di alcune decisioni finanziarie).

## Aspetti problematici

- ★ D - *la base normativa comunitaria (regolamento)* risolve solo parzialmente il problema di assicurare un'azione omogenea dei paesi comunitari. Infatti l'applicazione delle sanzioni è lasciato ai singoli paesi, che adottano metodi differenti. Questo produce diversità di interpretazione e regoli molteplici per le imprese che devono districarsi tra i diversi divieti: ancora una volta il sistema di applicazione degli embarghi non tiene adeguatamente conto del livello di internazionalizzazione delle imprese.

## *Aspetti problematici*

- ✦ *E - mancanza di un'agenzia professionale per l'applicazione delle sanzioni.* Nei paesi europei manca un'agenzia responsabile del rispetto dell'embargo, modello OFAC: sarebbe essenziale tenere separato il momento politico di definizione dell'impianto sanzionatorio da quello di applicazione che deve essere oggettivo e adeguatamente rigido.



*Grazie per  
l'attenzione*