COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.10.2004
COM(2004) 700 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Prevenire e combattere il finanziamento del terrorismo

attraverso misure per migliorare lo scambio di informazioni, per rafforzare la trasparenza e per aumentare la tracciabilità delle operazioni finanziarie

(presentata dalla Commissione)

INDICE

1. INTRODUZIONE 3

2. PANORAMICA DELLA LOTTA CONTRO IL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO 3

3. FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E SCAMBIO E ANALISI DI INFORMAZIONI 4

3.1. Scambio di informazioni tra autorità competenti 4

3.2. Scambio di informazioni tra le autorità competenti e il settore privato 6

3.3. Collegamento con il settore privato 6

4. FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E TRACCIABILITà DELLE OPERAZIONI FINANZIARIE 6

4.1. Indagini finanziarie 6

4.2. Trasferimento di fondi 7

4.3. Transazioni al di fuori del sistema finanziario ufficiale 7

4.4. Identificazione dei clienti 8

5. FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E TRASPARENZA 8

5.1. Persone giuridiche 8

5.2. Settore delle organizzazioni non lucrative/caritative 8

6. FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E MISURE ORIZZONTALI 9

6.1. Congelamento delle risorse finanziarie 9

6.2. Formazione efficace e mirata 10

6.3. Ricerca in materia di sicurezza 10

6.4. Azioni esterne 11

7. CONCLUSIONI 11

1. INTRODUZIONE

Nella riunione straordinaria del 21 settembre 2001, il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio a prendere tutte le misure necessarie per combattere il finanziamento del terrorismo. In risposta agli attacchi terroristici dell'11 marzo 2004 a Madrid, il Consiglio europeo ha adottato la dichiarazione sulla lotta al terrorismo[1]. La dichiarazione impegna l'Unione e i suoi Stati membri a *"... fare quanto in loro potere per combattere il terrorismo in tutte le sue forme ..."* e indica una serie di obiettivi strategici per contribuire al conseguimento di questo obiettivo. Tra questi figura l'esigenza che l'Unione e i suoi Stati membri prendano tutte le misure necessarie per *"limitare l'accesso dei terroristi alle risorse finanziarie e ad altre risorse economiche"*. Il "Piano d'azione dell'UE per la lotta al terrorismo"[2] contiene proposte particolareggiate per sviluppare la lotta contro il finanziamento del terrorismo.

La presente comunicazione esamina quali ulteriori misure possano essere necessarie per combattere il finanziamento del terrorismo nel modo più efficace possibile. Sulla base delle considerazioni esposte, nell'allegato 1 vengono elencate le potenziali ulteriori misure per la lotta contro il finanziamento del terrorismo che andrebbero ulteriormente analizzate sotto il profilo della fattibilità e del rapporto costo/benefici. Nell'allegato 2 si trova invece un elenco delle misure dell'UE pertinenti per la lotta contro il finanziamento del terrorismo che sono state adottate dall'ottobre 2001. Nell'allegato 3 sono elencate le misure pertinenti che sono attualmente in corso di esame.

2. PANORAMICA DELLA LOTTA CONTRO IL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Il finanziamento del terrorismo include due aspetti distinti: il finanziamento degli attentati terroristici e delle reti terroristiche. Si stima che gli attentati di Madrid siano costati soltanto 8 000 euro. Vi è motivo di credere che anche le operazioni destinate a finanziare reti terroristiche, e non un particolare attentato, hanno generalmente un valore monetario modesto. Poiché si tratta di somme che possono essere di scarsa entità e di per sé poco atte a suscitare sospetti nei loro spostamenti all'interno del sistema finanziario, *individuare le operazioni finanziarie destinate a finanziare il terrorismo è difficile.*

Ciò non significa che gli istituti finanziari non debbano tentare di applicare le tecniche della lotta al riciclaggio di denaro per individuare i canali di finanziamento del terrorismo, ma induce a ritenere che altri metodi, incentrati sui rischi principali individuati dai servizi di sicurezza, debbano essere elaborati e utilizzati per contrastare la logistica e il funzionamento delle reti terroristiche, proponendosi un obiettivo più vasto che la semplice interruzione dei flussi finanziari. Soprattutto dobbiamo far sì che *i finanziatori dei terroristi siano costretti ad operare in un ambiente ostile in cui tutte le opzioni comportino un rischio elevato.*

A livello dell'UE sono stati compiuti importanti progressi nella lotta contro il terrorismo e il suo finanziamento[3]. Perché le misure decise siano realmente efficaci, devono essere debitamente recepite e messe in atto dagli Stati membri - e qui rimangono notevoli lacune[4].

---

1 Bruxelles, 29 marzo 2004, doc. 7906/04

2 Doc. 10586/04 del 15 giugno 2004.

3 Cfr. allegato 1.

Tre settori principali possono essere considerati rilevanti per la lotta contro il finanziamento del terrorismo: *un miglioramento della cooperazione nello scambio di informazioni, una maggiore tracciabilità delle operazioni finanziarie e una maggiore trasparenza delle persone giuridiche*. Con un'azione efficace in questi settori, è possibile compiere significativi passi avanti nel contrasto preventivo dell'azione terroristica, nella riduzione dei flussi finanziari che alimentano i gruppi terroristici e nella migliore comprensione del funzionamento delle reti terroristiche.

Occorre trovare il giusto equilibrio tra misure preventive e repressive, da un lato, e libertà civili, dall'altro. Per esempio, *si deve aver cura di garantire che la nazionalità o il credo religioso non diventino un motivo per rendere sospetta una persona.* Informazioni specifiche o altri motivi obiettivi di sospettare che una persona sia legata ad attività terroristiche dovrebbero costituire il punto di partenza di ogni intervento preventivo e repressivo.

Le questioni relative alla protezione dei dati occupano un posto centrale nella maggior parte dei dibattiti su come migliorare la lotta contro il finanziamento del terrorismo. Qualsiasi deroga alle direttive comunitarie sulla protezione dei dati[5] allo scopo di prevenire ed individuare le attività criminali deve essere necessaria, pertinente e prevista dalla legge. *Per rafforzare la cooperazione di polizia e giudiziaria, assicurando nel contempo una solida protezione dei dati, è previsto un quadro giuridico coerente a livello dell'Unione, fondato su principi comuni in materia di trattamento dei dati personali.* Questa politica comporterà *garanzie appropriate* in modo che il trattamento di dati personali da parte dei servizi di intelligence, di polizia e doganali e delle autorità giudiziarie rispetti i *principi* di protezione dei dati personali sanciti dall'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali.

3. FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E SCAMBIO E ANALISI DI INFORMAZIONI

3.1. Scambio di informazioni tra autorità competenti

Lo scambio di informazioni tra le autorità competenti a livello nazionale è altrettanto importante dello scambio di informazioni a livello dell'UE e internazionale. In entrambi i casi occorre *costituire strutture di cooperazione e di scambio di cui facciano parte i servizi tributari, gli organi di vigilanza finanziaria, il ministero della giustizia, i servizi di intelligence, le autorità preposte all'applicazione della legge e le autorità competenti per il congelamento amministrativo dei beni*[6]**.** Una simile rete potrebbe costituire la sede per uno scambio strutturato di informazioni sulle persone oggetto di un'indagine degli organismi partecipanti.

La comunicazione "Migliorare l'accesso all'informazione da parte delle autorità incaricate del mantenimento dell'ordine pubblico e del rispetto della legge" del giugno 2004 ha proposto

---

4 Per esempio, la relazione della Commissione del giugno 2004 sull'applicazione da parte degli Stati membri della decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo segnala una serie di inadeguatezze a livello nazionale (COM(2004)409).

5 Segnatamente la direttiva generale sulla protezione dei dati personali (95/46/CE) e la direttiva 2002/58/CE sulla vita privata e le comunicazioni elettroniche.

6 La FEC dei Paesi Bassi è un esempio di una simile collaborazione: si tratta di una rete che comprende i servizi generali di intelligence e di sicurezza, i servizi tributari, i servizi di polizia tributaria e finanziaria.

delle misure per promuovere lo scambio di informazioni tra gli organi competenti[7]. Lo scopo è di dar vita a *una capacità di applicazione della legge guidata dall'intelligence a livello europeo, nell'ambito della quale tutte le informazioni disponibili possano essere utilizzate dalle autorità competenti nella lotta contro il crimine organizzato e il terrorismo.*

La comunicazione sulla lotta contro il terrorismo[8] contiene in allegato una proposta di *decisione del Consiglio sullo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici per permettere ai servizi interessati come pure ad Europol e ad Eurojust di accedere alle informazioni più complete e più aggiornate.* L'obbligo di scambiare le informazioni si applicherebbe a tutti i reati terroristici, compresa la partecipazione alle attività di un gruppo terroristico mediante una qualsiasi forma di finanziamento.

Il FIU.NET, finanziato dagli Stati membri e dalla Commissione, si propone di costruire una rete informatica per lo scambio di intelligence tra le FIU. In linea con la definizione riveduta delle FIU adottata nel giugno 2004 alla riunione di Egmont, il FIU.NET diverrà un elemento importante per facilitare la condivisione di intelligence relativa al finanziamento del terrorismo. *La Commissione e gli Stati membri devono assicurare che il FIU.NET continui a beneficiare di un flusso adeguato di finanziamenti e di altre opportune risorse.*

Il progetto "SUSTRANS" di Europol si propone di stabilire collegamenti tra le operazioni finanziarie e le attività terroristiche. Occorre ancora approfondire la questione se le segnalazioni di operazioni sospette nell'ambito di SUSTRANS debbano confluire nel sistema d'informazione Europol o se occorra costituire una banca dati distinta per tali segnalazioni. Molti Stati membri non stanno trasmettendo dati sufficienti per consentire al progetto SUSTRANS di realizzare tutte le sue potenzialità[9]. Inoltre, il Protocollo alla Convenzione Europol[10] che estende la competenza di Europol a tutti i reati di riciclaggio accrescerebbe notevolmente l'efficacia di SUSTRANS, ma non è ancora entrato in vigore a causa dei ritardi di ratifica del protocollo stesso da parte di taluni Stati membri[11]. Gli Stati membri che non hanno già ratificato il protocollo dovrebbero provvedervi urgentemente.

Occorre promuovere ulteriormente la costituzione di squadre investigative comuni per le indagini transfrontaliere sul finanziamento del terrorismo, squadre che si prestano ad instaurare una collaborazione tra polizia, procure e giudici. La condivisione di intelligence *con le procure penali* accrescerebbe le prospettive di successo dell'azione penale.

---

7 Doc. COM(2004)429 del 16.6.2004.

8 Comunicazione della Commissione europea relativa a talune azioni da intraprendere nel settore della lotta contro il terrorismo e altre forme gravi di criminalità, in particolare per migliorare gli scambi di informazioni, del 29.03.2004. COM(2004)221.

9 Nel luglio 2004 la Direzione generale Giustizia e affari interni della Commissione europea ha scritto agli Stati membri che hanno ratificato la Convenzione Europol e che non stanno inviando dati adeguati ai fini di SUSTRANS. La lettera chiedeva informazioni sui motivi della mancata comunicazione di dati pertinenti. Si invitava a rispondere entro il 20 settembre 2004.

10 Atto del Consiglio, del 30 novembre 2000, che stabilisce un protocollo che modifica l'articolo 2 e l'allegato della Convenzione Europol (2000/C 358/01).

11 Dei paesi UE 15, hanno ratificato il protocollo gli Stati membri seguenti: Germania, Spagna, Francia, Grecia, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito. I nuovi Stati membri hanno tutti ratificato il protocollo, tranne l'Estonia.

3.2. Scambio di informazioni tra le autorità competenti e il settore privato

Lo scambio di dati in tempo reale tra servizi di applicazione della legge/di intelligence e il settore privato in generale (operazioni finanziarie ma anche acquisto di biglietti d'aereo, noleggio di autoveicoli) può svolgere un ruolo essenziale sia nell'azione preventiva che in quella repressiva intesa a combattere il terrorismo e il suo finanziamento. Si potrebbe così seguire in tempo reale la catena delle operazioni finanziarie.

Il settore finanziario non dispone delle informazioni che le FIU (e altri) possono utilizzare per analizzare le operazioni sospette e il profilo finanziario dei sospetti. D'altra parte l'impossibilità di accedere direttamente alle informazioni limita la capacità delle FIU di riunire i dati provenienti da molte fonti diverse. *Occorrerebbe individuare in colloqui con la comunità finanziaria, i servizi di sicurezza e le FIU dove sono i problemi e qual è il modo più efficace di risolverli*. Una soluzione potrebbe consistere nel dare alle FIU *un pieno diritto di accesso alle banche dati dedicate all'interno della comunità finanziaria e sotto il suo controllo.* Questo potrebbe consentire di trovare i collegamenti tra i soggetti, individuare i flussi di denaro e ricostruirne le fonti. Per tener conto dei problemi di riservatezza dei dati, gli istituti finanziari potrebbero dare accesso a dati "criptati".

3.3. Collegamento con il settore privato

Per assicurare che la comunità finanziaria e altri settori del privato attribuiscano la massima priorità alla lotta contro il terrorismo, *si dovrebbero stabilire e mantenere contatti ad alto livello tra organi di polizia e giudiziari specializzati nel terrorismo e rappresentanti del settore privato. Devono essere ulteriormente sviluppati meccanismi adeguati per la cooperazione, lo scambio di informazioni e il feedback tra servizi di intelligence e istituti finanziari.*

4. FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E TRACCIABILITÀ DELLE OPERAZIONI FINANZIARIE

4.1. Indagini finanziarie

Gli Stati membri devono assicurarsi che i servizi incaricati dell'applicazione della legge dispongano delle risorse necessarie per sviluppare capacità di indagini finanziarie che permettano loro di ricostruire i flussi finanziari risalendo all'indietro alle persone dei finanziatori e seguendo il loro corso fino alle cellule terroristiche. *Le indagini finanziarie devono ricevere la priorità negli Stati membri e dovrebbero essere avviate d'ufficio in tutte le indagini aperte su persone sospettate di appartenenza a reti terroristiche.*

Va promossa la designazione o costituzione di organi nazionali preposti specificamente all'individuazione, al rintracciamento, al congelamento e al sequestro dei fondi delle organizzazioni terroristiche (e altre organizzazioni criminose), riunendo competenze in materia di indagini, fiscali e legali. Tali organi potrebbero rappresentare anche il punto di contatto per la comunità finanziaria quando si prospetta l'opportunità di un congelamento dei beni o di altre misure analoghe e per le autorità competenti dei paesi terzi per la segnalazione

di individui e di gruppi. Andrebbe ulteriormente incoraggiata anche la costituzione di una rete di cooperazione tra tali organismi[12].

Ricostruire i collegamenti tra le attività di finanziamento e le attività e gli attentati terroristici permetterebbe di trasformare i dati finanziari in intelligence che può a sua volta diventare elemento di prova. Poiché gli istituti finanziari si servono di canali di comunicazione elettronica, è di importanza vitale lavorare sulla raccolta di prove elettroniche. Un progetto finanziato con fondi europei, "CTOSE"[13], mira a raggiungere un'intesa sulle misure necessarie per presentare ai giudici prove in forma elettronica. *La raccolta di prove in forma elettronica deve essere riconosciuta come una priorità essenziale.*

4.2. Trasferimento di fondi

La Commissione europea adotterà nell'autunno 2004 un progetto di regolamento sulle *informazioni sull'ordinante che devono corredare i trasferimenti di fondi*, che stabilisce norme riguardanti le informazioni sull'ordinante che devono accompagnare i trasferimenti di fondi, in modo che le autorità preposte alla lotta contro il terrorismo possano disporre immediatamente di alcune informazioni di base. *La proposta migliorerà la tracciabilità dei trasferimenti di fondi e dovrebbe essere tradotta in pratica dal settore finanziario il più sollecitamente possibile, il che rende auspicabile una sua rapida approvazione da parte del Consiglio e del Parlamento.*

4.3. Transazioni al di fuori del sistema finanziario ufficiale

I sistemi informali di trasferimento di denaro, per es. la Hawala, sono un importante canale di trasferimento di fondi illeciti. La Commissione ha in preparazione un progetto di direttiva su un nuovo quadro giuridico per i pagamenti nel mercato interno, per assicurare l'attuazione armonizzata della Raccomandazione speciale VI nella legislazione comunitaria. Il regime previsto per le agenzie di trasferimento di fondi comporterà la registrazione dell'agenzia attraverso l'obbligo di ottenere un'apposita autorizzazione e terrà conto del profilo di rischio dei prestatori dei servizi introducendo requisiti di vigilanza su misura.

Un metodo spesso scelto per trasferire fondi destinati al finanziamento del terrorismo è quello di affidarsi a persone che attraversano le frontiere portano su di sé contanti ed altri strumenti di pagamento equivalenti. Occorrerebbe sviluppare e installare la tecnologia adatta per individuare tali persone. Vi è anche un'urgente necessità di far sì che venga adottato un opportuno strumento dell'UE per combattere l'uso dei corrieri di valuta. *La proposta della Commissione di regolamento sui movimenti di contanti*[14]*, l'esame della quale è stato già indebitamente ritardato, dovrebbe ricevere un'elevata priorità in modo da giungere all'adozione di una posizione comune durante la presidenza dei Paesi Bassi.*

L'uso di pagamenti in contanti di grande entità per transazioni commerciali costituisce un punto debole sfruttabile per il finanziamento del terrorismo al quale si è pensato poco. *La*

---

12 Attraverso sovvenzioni a titolo del programma AGIS per il 2004 la Commissione europea sta attualmente finanziando due progetti in questo campo: la rete CARIN e una valutazione di strategie alternative con più agenzie per colpire i proventi dell'attività criminosa, in una prospettiva estesa a tutta l'Unione europea.

13 http://www.ctose.org

14 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale (COM(2002)328-C5-0291/2002-2002/0132(COD)).

proposta di terza direttiva sul riciclaggio estende il meccanismo preventivo del sistema antiriciclaggio al pagamento in contanti per l'acquisto di merci di valore superiore a 15 000 EUR.

4.4. Identificazione dei clienti

Gli istituti finanziari hanno già l'obbligo di *identificare e conoscere i loro clienti.* Si tratta di un fattore essenziale perché esse possano contribuire agli sforzi delle autorità preposte all'applicazione della legge per combattere il finanziamento del terrorismo. Potrebbero essere utili *requisiti minimi comuni per gli istituti finanziari dell'UE per quanto riguarda la verifica dell'identità dei clienti e la conservazione dei dati di identificazione.*

Si potrebbe prendere in esame l'istituzione di una banca dati elettronica di modelli di documenti d'identità dell'UE (e di paesi terzi), comprendenti esempi di documenti falsificati, ad uso delle autorità e del settore privato. Una controverifica dei documenti presentati potrebbe aiutare le autorità e le imprese a individuare i possibili falsi.

5. FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E TRASPARENZA

5.1. Persone giuridiche

L'assenza di principi internazionali per quanto riguarda certi meccanismi largamente utilizzati nelle operazioni finanziarie su scala globale, comprese le società commerciali internazionali, i trust ed i veicoli finanziari offshore consente un livello di opacità finanziaria che costituisce un vero vantaggio per i finanziatori del terrorismo. La Commissione europea intende avviare un'analisi costi/benefici di una vasta gamma di misure per la trasparenza per contribuire al dibattito in corso.

Il miglioramento della trasparenza delle persone giuridiche è un elemento chiave per contrastare l'infiltrazione da parte di organizzazioni terroristiche e dei loro simpatizzanti. La comunicazione della Commissione del 29 marzo 2004 sulla lotta contro il terrorismo ha evidenziato i potenziali benefici dell'introduzione nella legislazione sulla costituzione e l'amministrazione delle persone giuridiche *meccanismi per l'interdizione di persone o imprese condannate per reati connessi con il terrorismo o il crimine organizzato.* Analogamente, un meccanismo efficace per lo scambio di informazioni sulle condanne nell'UE potrebbe contribuire a impedire ai gruppi terroristici e/o ai loro finanziatori di infiltrarsi in attività legittime.

5.2. Settore delle organizzazioni non lucrative/caritative

La trasparenza è una questione centrale per il settore delle organizzazioni caritative/non lucrative. Il numero delle organizzazioni caritative/non lucrative è notevolmente cresciuto negli ultimi anni. Molte di queste organizzazioni raccolgono fondi destinati alle zone in cui sono in corso conflitti armati. Una volta che il denaro giunge in queste aree, la possibilità di ricorrere alla cooperazione internazionale per accertarne la destinazione è molto ridotta, specie quando i fondi circolano nei territori interessati in forma di contante.

Andrebbero studiati *requisiti regolamentari minimi a livello UE per accrescere la trasparenza del settore*[15]. Essi potrebbero assumere la forma di norme vincolanti o di un codice di condotta per il settore del volontariato. Le regole di trasparenza da imporre potrebbero comprendere la pubblicazione annua di bilanci verificati da revisori indipendenti, regole di governo societario e l'obbligo di predisporre una pista di audit dei pagamenti. Visto l'alto numero di organizzazioni non lucrative/caritative che hanno sede fuori dell'UE, ma hanno aperto uffici in uno o più Stati membri, le misure di trasparenza dovrebbero trovare applicazione anche al di fuori dei confini dell'Unione.

Nella maggior parte degli Stati membri il settore delle organizzazioni non lucrative gode di un regime fiscale apposito, cosicché le autorità tributarie dispongono di informazioni particolareggiate sulle entrate e sulle spese della maggior parte degli enti del settore. Il ruolo dei *servizi tributari nel contesto della raccomandazione speciale VIII andrebbe approfondito.*

La Commissione europea *svilupperà i suoi strumenti automatici di raccolta di intelligence, estrazione di informazioni ed analisi in modo da poterli adoperare nel settore delle organizzazioni non lucrative*. La Commissione realizzerà uno studio di fattibilità, con il contributo di Europol, per tracciare una mappa del settore delle organizzazioni non lucrative nell'UE 25 sotto una serie di profili che potrebbero essere utili per individuare un elevato rischio di finanziamento del terrorismo o altre attività criminose. Lo studio dovrebbe anche includere una rassegna degli eventuali sforzi nazionali di analisi del rischio e tenterà di stabilire un metodo di messa a punto di indicatori di rischio e di vulnerabilità.

6. FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E MISURE ORIZZONTALI

6.1. Congelamento delle risorse finanziarie

Il meccanismo UE per la designazione dei terroristi e delle organizzazioni terroristiche diverse da Al-Qaeda[16], istituito in particolare per consentire il congelamento delle risorse finanziarie, non ha prodotto un elenco che possa essere considerato esauriente e del tutto efficace. Divergenze di interpretazione delle condizioni di designazione e i ritardi che ne conseguono per effetto del requisito dell'unanimità sembrano esserne la causa principale, mentre il fatto che ai paesi terzi che intendono chiedere che un'organizzazione sia designata come terroristica non sia stata indicata alcuna procedura può rappresentare un fattore accessorio. Un'interpretazione e un'impostazione univoche per risolvere le divergenze sono condizioni essenziali per migliorare l'efficacia, fra l'altro affrontando i seguenti problemi:

– *designazione di gruppi o entità che hanno cambiato nome dopo essere stati inclusi nell'elenco;*

– *designazione delle organizzazioni di copertura;*

– *designazione di capi di gruppi e entità che sono già state designate.*

---

15 La Commissione europea sta organizzando un workshop il 29 ottobre sulla questione di un approccio UE per prevenire l'abuso del settore delle organizzazioni caritative a scopo di finanziamento del terrorismo.

16 Posizione comune 2001/931/CFSP e regolamento (CE) n. 2580/2001.

Il repertorio elettronico "Consolidated Targeted Financial Sanctions List" è un'iniziativa comune della Commissione europea e delle banche europee[17]. Si tratta di una banca dati consolidata delle persone e degli enti soggetti a sanzioni finanziarie dell'UE. Poiché le sanzioni finanziarie si applicano a partire dalla data della loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, *la Commissione si adopererà per assicurare che la banca dati sia aggiornata il giorno stesso della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.* Gli istituti finanziari hanno chiesto istruzioni sui criteri per accertare se una determinata persona sia una persona designata. Degli orientamenti in materia accrescerebbero l'efficacia delle sanzioni e, poiché si tratta di sanzioni finanziarie dell'UE, dovrebbero essere preferibilmente impartiti dal Consiglio o dalla Commissione (per es. in una raccomandazione).

6.2. Formazione efficace e mirata

È essenziale che nelle autorità pubbliche e nel settore privato sia presente un adeguato numero di persone in possesso di una formazione specifica.

Deve essere promossa la consapevolezza dell'esigenza di un adeguato numero di investigatori finanziari adeguatamente formati. La Commissione europea e Europol hanno avviato un progetto comune per definire requisiti minimi comuni nel campo della formazione di investigatori finanziari nell'UE. *Si cercherà in questo ambito di promuovere le migliori pratiche e un'impostazione comune della formazione alle indagini finanziarie*.

Il CEPOL ha un ruolo chiave da svolgere per elaborare una cultura europea della formazione alle indagini finanziarie e di altro tipo tra i dirigenti delle forze di polizia e per diffondere le migliori pratiche in questo settore essenziale.

6.3. Ricerca in materia di sicurezza

La Commissione europea gestisce attività di ricerca antiterrorismo che possono essere di ausilio, tra l'altro, alla lotta contro il finanziamento del terrorismo. La *"Azione preparatoria per la promozione del potenziale industriale europeo nel campo della ricerca in materia di sicurezza"* ha una dotazione di 15 milioni di EUR per il 2004, mentre per il 2005 e il 2006 sono previsti rispettivamente stanziamenti di 24 e 26 milioni di EUR. Un *"Gruppo di Personalità"* (GdP) è stato costituito nel 2003 con il compito di proporre orientamenti, principi e priorità di fondo per un futuro *programma di ricerca europeo per la sicurezza* in linea con gli obiettivi della politica UE. La relazione del GdP[18] raccomanda l'istituzione di un programma europeo di ricerca per la sicurezza dal 2007 in poi, con una dotazione annua di almeno 1 miliardo di EUR in più delle risorse attualmente disponibili. Sulla scia di questo rapporto la Commissione ha adottato il 7.9.2004 una **comunicazione** intitolata **"Ricerca sulla sicurezza: i prossimi passi"**[19]. Essa prende atto delle raccomandazioni contenute nella relazione, indicando l'esigenza di istituire un comitato consultivo per la ricerca europea per la sicurezza che contribuisca all'elaborazione e all'attuazione di un apposito programma di ricerca e di approntare una proposta di programma di ricerca da presentare all'inizio del 2005, per poi inserirlo nel settimo programma quadro di ricerca della Comunità dal 2007 in poi. I settori nei quali dovrebbero essere promosse ricerche approfondite comprendono la

---

17 Federazione bancaria europea, Gruppo delle casse di risparmio europee, Associazione europea delle banche cooperative, Associazione europea delle banche pubbliche.

18 "Research for a Secure Future", Report of the GoP in the field of Security Research, ISBN 92-894-6611-1, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

19 COM/2004/590.

distribuzione della risoluzione dei problemi tra le autorità competenti nell'UE e le configurazioni socio-cognitive specifiche per una efficace lotta coordinata contro il finanziamento del terrorismo.

6.4. Azioni esterne

La lotta contro il finanziamento del terrorismo deve costituire parte integrante del dialogo politico e dei programmi di assistenza tecnica dell'UE per i paesi terzi; va tra l'altro sviluppato un dialogo ad hoc a livello di esperti. Sforzi comuni nella lotta contro il finanziamento del terrorismo continueranno inoltre a costituire un capitolo importante e regolare della cooperazione UE-USA.

I paradisi fiscali che permettono strutture bancarie e societarie opache costituiscono un rifugio ideale per le finanze dei terroristi. L'Unione europea deve promuovere una maggiore trasparenza e maggiori scambi di informazioni con i paesi terzi e con i territori dipendenti o associati. Azioni positive potrebbero aiutare i partner disposti a cooperare a superare difficoltà di natura regolamentare, tecnica o economica per l'introduzione di una maggiore trasparenza, per esempio rafforzando l'assistenza tecnica, terreno sul quale l'UE dispone di una notevole esperienza, o attraverso una qualche forma di sostegno economico. Anche il riesame annuale e semestrale dei documenti di strategia nazionali potrebbe dar luogo ad opportune iniziative. La Commissione verificherà l'efficacia delle azioni e i progressi compiuti dai paradisi fiscali all'estero verso una maggiore trasparenza.

7. CONCLUSIONI

Rendere più difficile per i terroristi la raccolta di risorse finanziarie è uno degli elementi della lotta contro il finanziamento del terrorismo. Inoltre, seguire il filo delle operazioni finanziarie e di altra natura è un modo efficace per individuare i terroristi e i loro fiancheggiatori e per contrastare la loro attività. Quest'opera sarebbe facilitata da una maggiore trasparenza delle operazioni finanziarie e delle persone giuridiche, comprese quelle operanti nel settore delle organizzazioni non lucrative. Per essere veramente efficaci e giungere a uno scambio di dati in tempo reale nell'opera di prevenzione e di repressione del finanziamento del terrorismo, dobbiamo promuovere un più stretta cooperazione e meccanismi più efficaci di scambio di dati a livello nazionale, UE e internazionale sia tra le autorità competenti, sia tra le autorità pubbliche e il settore privato.

ANNEXE I

Possible Future Measures relevant to the fight against terrorist financing

Information Exchange:

- Establish appropriate mechanisms to achieve multilateral co-ordination with all authorities and bodies involved in supervising and detecting irregularities in the financial sector (to include fiscal authorities, financial oversight bodies, Justice Department, intelligence community, law enforcement authorities, authorities in charge of administrative freezing measures).

- Promote appropriate information sharing mechanisms between intelligence services and prosecutors.

- Promote intelligence led law enforcement by ensuring access to private sector information to facilitate information gathering on, detection and location of suspects.

- Promote outreach and other mechanisms to facilitate real time tracking and data exchange by means of the financial and other systems.

- Consider ways to improve communication between FIUs and the financial community through enhanced access to relevant databases.

Traceability of Financial Transactions:

- Promote financial investigation as a law enforcement technique in the Member States. Encourage establishment of common minimum standards in financial investigation training standards in the EU via Joint Commission/Europol project).

- Promote establishment of national bodies dedicated to identification, tracing, freezing and confiscation of terrorist (and other criminal) assets and implementation of a co-operation network among such bodies to facilitate co-operation in the tracing of fast moving terrorist and other criminal funds.

- Promote organisational and technical measures needed to present electronic evidence in Court.

- Consider need for common minimum EU standards for verification of customer identity.

- Consider case for database with samples of all identity documents issued in the EU and beyond to facilitate detection of false identity papers by financial institutions when verifying customer identity.

- Guidance on matching standards to be applied when checking whether any given person is a designated person to improve the effectiveness of financial sanctions (see Section 6.1).

Transparency:

- Consider what further measures may be needed to enhance transparency of legal entities having regard in particular to ant recommendations to be made in the Commission's planned Study on cost benefit assessment of transparency measures.

- Consider further EU-wide mechanisms for the disqualification of individuals of firms convicted of offences related to terrorism or organised crime.

- In the non-profit/charitable sector assess appropriate EU-wide transparency measures and mechanisms to ensure compliance with these together with methods to identify high risk for terrorist financing or other criminal activity.

Asset Freezing:

- Promote standard interpretation on designation of groups or entities that have renamed themselves after designation, designation of 'front organisations', designation of leaders of groups and entities that have already been designated.

ANNEXE II

1. Measures Adopted at EU level relevant to the fight against terrorist financing.

Since October 2001 an important number of actions have been taken at EU level aimed at countering terrorism as well as preventing the acquisition, retention and use of funds or assets by such organisations. Taken together with earlier actions, these constitute powerful measures in the Union's arsenal to fight terrorism and its financing.

Legislative Actions

1.1. Council Act of 16 October 2001 establishing, in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, the Protocol to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union (2001/C 326/01) (OJ C 326 of 21 November 2001 p.1)

This Act provides for the exchange of information between Member States concerning bank accounts held by any person who is the subject of criminal investigations. It has not yet been ratified and Member States are encouraged to accelerate this process.

1.2. Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 76)

The second money laundering Directive, amending the 1991 Directive, was adopted in December 2001. The definition of criminal activity giving rise to money laundering is widened to include all organised crime and a wide range of serious crimes, including offences related to terrorism. The professions which are required to report money laundering suspicions, in addition to the credit and financial and related institutions, now include accountants, lawyers, notaries, real estate agents, casinos and dealers in high value goods.

1.3. Council Decision of 6 December 2001 extending Europol's mandate to deal with serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention (2001/C 362/01) (OJ C 362 of 18 December 2001, p.1)

The effect of this Council Decision was to enable Europol to deal with the serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention, such as murder, grievous bodily injury, kidnapping, hostage-taking, organised robbery and illicit arms trafficking. Europol's mandate now includes support for law enforcement against serious international organised crime, including terrorism.

1.4. Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/930/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 90)

The Common Position sets out a number of actions to be taken to combat terrorism. The principal measures contained in the Common Position are: criminalising the financing of terrorism within the EU, freezing of financial assets or economic

resources of persons or entities involved in terrorism, prohibiting the giving of financial or other assistance to such persons or entities, requiring measures to be taken to suppress any form of support for those involved in terrorist acts, taking steps to prevent terrorist acts and denying safe haven to those involved in such acts.

1.5. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 93)

The Common Position establishes the primary list of persons, groups and entities involved in terrorist acts[20]. It sets out the criteria to be used to decide who should be considered as terrorists for inclusion on the list and the actions which constitute terrorist acts. The names on the list are to be reviewed at least once every six months. Under the Common Position the European Community is required to order the freezing of the funds and other financial assets or economic resources of, and the prohibition on the provision of financial services to, the listed persons, groups and entities. Member States are required to afford each other assistance in preventing and combating terrorist acts.

1.6. Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 70)

The Regulation provides for the freezing of the funds, financial assets and economic resources of certain persons, groups and entities involved in terrorism, for a prohibition on the making available of funds, financial and economic resources to such persons, groups and entities and a prohibition on the provision of financial services to them. It authorises the Council to establish and maintain a list of persons, groups and entities involved in terrorism[21]. Provision is also made for the granting of authority for the use of funds frozen in accordance with the Regulation to meet essential human needs and for certain other payments (e.g. taxes, utility bills etc.).

1.7. Council Decision of 27 December 2001 establishing the list provided for in Article 2(3) of Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (2001/927/EC) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 83)

This decision contains a list or persons, groups and entities against whom specific restrictive measures are to be applied in accordance with Council Regulation No 2580/2001. An updated list of persons, groups and entities to which the measures imposed by the Regulation apply has been published seven times, the latest publication being that of Council Decision 2004/306/EC.

1.8. Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA) (OJ L 063 of 6 March 2002 p. 1)

---

[20] The latest version of the list is set out in Common Position 2004/500/CFSP.

[21] The latest version of the list is set out in Council Decision 2004/306/EC.

This Decision establishes Eurojust, to be composed of seconded prosecutors, judges or police officers from each Member State. The objectives of Eurojust are to stimulate and improve the co-ordination, between the competent authorities of the Member States, of investigations and prosecutions, to improve co-operation between the competent authorities of the Member States and to support the competent authorities of the Member States in order to render their investigations and prosecutions more effective.

1.9. Council Common Position of 27 May 2002 concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP (2002/402/CFSP) (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 4)

It prohibits the supply of arms etc. to Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and associated persons or groups in accordance with UNSCR 1267(1999) and 1333(2000). It also provides for the freezing of their funds and economic resources and prohibits the making available to them of funds and economic resources. The Common Position is to be kept under constant review.

1.10. Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 9)

The Regulation freezes the funds and economic resources of, and prohibits the making available of funds and economic resources to, a large number of persons, groups and entities which are set out in an Annex. The Commission has amended the Regulation on 36 occasions for the purpose of updating the list of persons, groups and entities which are subject to the restrictions set out in the Regulation, the latest publication being that of Commission Regulation (EC) No 1728/2004. Modification of the list is an on-going process.

1.11. Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams (2002/465/JHA) (OJ L 162 of 20 June 2002, p. 1)

The Framework Decision is intended to make the combating of international crime as effective as possible. It considered it appropriate that a specific legally binding instrument on joint investigation teams should be adopted to apply to joint investigations into drugs/human trafficking and terrorism and that they should be set up, as a matter of priority, to combat offences committed by terrorists. The Framework Decision provides that two or more Member States may establish joint investigation teams for a specific purpose and for a limited period to carry out criminal investigations in one or more of the States establishing the team. Member States are required to comply with the Framework Decision by 1 January 2003.

1.12. Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA) (OJ L 164 of 22 June 2002, p. 3)

The Framework Decision requires Member States to adopt a common definition of terrorist offence as set out in Article 1. It also obliges Member States to criminalise certain actions related to terrorist groups or terrorism, such as directing or participating in the activities of a terrorist group including by funding its activities in any way, as well as inciting, aiding or abetting and attempting to commit a terrorist offence. Member States had to comply with the Framework decision by 31 December 2002. In June 20041 the Commission produced a report analysing national measures taken to comply with the Framework Decision (COM 2004 409 of 8.6.2004).

1.13. Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA) (OJ L 190 of 18 July 2002, p. 1)

The Framework Decision provides for the execution in any Member State of a judicial decision made in another Member State for the arrest and surrender of a person for the purpose of criminal proceedings or the execution of a custodial sentence. The offences covered by the Framework Decision include terrorism. After 1 January 2004 extradition between Member States will be governed by rules adopted pursuant to the Framework Decision. Member States were required to take the necessary measures to comply with the Framework Decision by 31 December 2003.

1.14. Directive on Insider Trading and Market Manipulation (Market Abuse) (2003/6 of 28 January 2003) (OJ L 96 of 12 April 2003, p. 16 -25)

The Insider Dealing and Market Manipulation (Market Abuse) Directive was adopted by the Council and the Parliament on 3 December 2002. Terrorists may abuse financial markets by financing activities through insider dealing or market manipulation (using clean money in a dirty way) or by laundering 'dirty' money on financial markets through insider dealing and market manipulation. The Market Abuse Directive contributes to strengthen the fight against criminal activities on financial markets.

1.15. Council Decision of 19 December 2002 on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 4 of Common Position 2001/931/CFSP (2003/48/JHA) (OJ L 16 of 22 January 2003, p. 68)

The Decision relates to access and collection of information concerning and resulting from criminal investigations and proceedings with respect to terrorist offences involving any of the persons, groups or entities listed in the Annex to Common Position 2001/931/CFSP with a view to its communication to Europol and Eurojust. The information in question concerns the identity of the person, group or entity, the acts under investigation or prosecution and links with related cases. In cases involving any of the listed persons, groups or entities the Decision also calls for joint investigation teams in appropriate cases, urgent treatment of requests for mutual

legal assistance and recognition and enforcement of judgements in connection with terrorist offences and sharing of information.

1.16. Ratification of international conventions in accordance with UN SC Resolution 1373 (2001)

In accordance with resolution 1373 (2001), Member States have accepted a political commitment, by means of Article 14 of Common Position 2001/930/CFSP to become parties to the UN Convention for the Suppression of the Financing of terrorism (New York, 9 December 1999) and 12 other conventions on Terrorism.

1.17. Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence. (OJ L 196/45 of 2nd of August 2003)

This Framework Decision introduces the principle of mutual recognition of judicial orders freezing property and evidence. It establishes the rules pursuant to which Member States must recognise and execute such orders issued by the competent judicial authorities of another Member State. It applies to freezing orders issued for the purpose of securing evidence or subsequent confiscation of property. For this purpose terrorism is included among the offences for which no verification of double criminality is required.

ANNEXE III

1. MEASURES UNDERWAY AT EU LEVEL RELEVANT TO THE FIGHT AGAINST TERRORIST FINANCING

1.1. Draft Framework Decision on Confiscation of Crime-related Proceeds, Instrumentalities and Property

The draft Framework Decision attempts to harmonise certain confiscation related provisions in the Member States, notably in connection with "extended confiscation". According to this concept, a Court shall have power in certain circumstances to order confiscation of a convicted person's assets where the Court is fully convinced, inter alia, that the person's assets derive from other criminal activity. The Framework Decision received political agreement in December 2002 but is still subject to Member State scrutiny reserves.

1.2. Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to Confiscation Orders

The purpose of this draft Framework Decision is to facilitate co-operation between Member States in the recognition and execution of orders to confiscate property. It obliges Member States to recognise and execute in its territory confiscation orders issued by a court competent in criminal matters in another Member State. The draft Framework Decision received political agreement in June 2004 but remains subject to a number of scrutiny reserves.

1.3. Control of Large Scale Cash Movements - Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on the prevention of money laundering by means of customs co-operation

On 25 June 2002 the Commission adopted a report together with a proposal for a Regulation to introduce controls on significant cash movements by persons entering or leaving the Community. The proposed Regulation would complement the Community Money Laundering Directives and oblige persons entering or leaving the Community customs territory carrying cash or equivalent instruments with a value of €15.000 or more, to make an appropriate declaration.

1.4. Proposal for a third Money Laundering Directive

The proposal for a third Money Laundering Directive was adopted by the Commission on 30th June 2004. The proposal seeks to ensure a common EU-wide approach to the FATF 40 Recommendations as revised in June 2003. It proposes to extend the scope of the Directive to trust and company service providers, introduces more detailed requirements regarding customer due diligence and identification of the beneficial owner and extends the anti-money laundering preventive mechanism to transactions suspected to be associated with terrorist financing.

1.5. Proposal for a Council Decision on the exchange of information and co-operation concerning terrorist offences

The European Commission adopted a Communication on the fight against terrorism, including financing of terrorism on 29th March 2004[22]. The Communication contains in annex a Proposal for a Council Decision enabling the services involved to have access to the most complete and up-to-date information. The Commission's proposal widens the scope of the exchange of information to all terrorist offences within the meaning of the Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism. The obligation to exchange information would apply to all terrorist offences or offences relating to a terrorist group known to the Member States, including participation in the activities of a terrorist group through any form of financing. The exchange of information will apply to all stages of proceedings. Europol and Eurojust must be sent information on terrorist offences at all stages of proceedings, including convictions.

1.6. Proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers

The European Commission is expected to adopt a proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers in the course of October or November 2004. The proposal for a Regulation aims at transposing Special Recommendation VII into Community law. It lays down rules on payer's information accompanying funds transfers, in order to ensure that basic information is immediately available to the authorities responsible for combating terrorism, to assist them in their task. These rules result in a number of obligations applicable to all payment service providers involved in the payment chain. The payer's payment service provider must ensure that funds transfers contain complete, accurate and meaningful payer's information. Any intermediary payment service provider must ensure that all payers' information that accompanies a transfer is retained with the transfer or that appropriate records are kept. The payee's payment service provider must have effective risk-based procedures in order to identify funds transfers lacking complete payer's information and, as appropriate, report suspicious transactions to the authorities responsible for combating terrorism.

1.7. Draft Directive on a New Legal Framework for Payments in the Internal Market

The Commission is working on the above draft proposal which will ensure the harmonised implementation of Special Recommendation VI of the Financial Action Task Force into Community law and thereby guarantee a level playing field for all providers. The planned regulatory regime for money remitters will not only foresee registration of the transmitter by the introduction of a special licence of a payment service provider but will also take into account the specific risk profile of these providers by the establishment of tailor-made supervisory requirements.

---

22 COM(2004)221