

Follow the money: sviluppi recenti del contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale*

di Giacomo Roma

Tra gli aspetti geopolitici più complessi nella lotta contro l'organizzazione criminale Daesh – cogliendo l'invito di Luigi Ferrajoli¹ a non identificarla con l'appellativo “Stato” islamico – rientra sicuramente il suo finanziamento. Sono state molto forti le accuse rivolte dalla Russia alla Turchia di acquistare, attraverso il contrabbando, il petrolio estratto in quelle terre e fornire così ingenti fonti di finanziamento ai terroristi. È stato calcolato che i proventi ricavati da Daesh dalla vendita del petrolio sul mercato nero ammonterebbero a più di 500 milioni di dollari, che vanno ad aggiungersi a una somma compresa tra 500 milioni e un miliardo di dollari depredata presso le banche irachene e siriane e ad altri milioni di dollari estorti alle popolazioni sotto il suo controllo².

Questa forte tensione è sfociata nella risoluzione 2253 del 2015, con la quale il Consiglio di sicurezza dell'Onu ha inasprito le sanzioni già previste nei confronti di al-Qaeda, con l'obiettivo di drenare i fondi che sovvenzionano le attività terroristiche di Daesh. Tale Risoluzione, che è stata adottata in applicazione del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite relativo, come noto, alle azioni rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione prevede il congelamento dei beni, il divieto di circolazione, l'embargo per le armi. La Risoluzione pone precisi obblighi

* Il testo dell'intervento è pervenuto nel mese di giugno 2016.

1 L. Ferrajoli, *Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo*, in questo e-book.

2 Questi dati sono stati forniti dal Sottosegretario al dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti Adam Szubin in un discorso tenuto all'evento Chatham House *US and European sanctions programmes: shared efforts to achieve foreign policy goals*, parzialmente riprodotto in *formiche*, 2/2016, 40-41.

a carico degli Stati, che devono collaborare e adottare ogni misura utile per evitare il finanziamento delle organizzazioni terroristiche sul loro territorio, con una particolare attenzione alle risorse naturali.

La dimensione della cooperazione internazionale è centrale nella lotta contro il terrorismo sul piano economico. Non si tratta di una novità della Risoluzione 2253: essa è presente nei vari strumenti adottati in questo settore e agisce su più livelli. Il contrasto al finanziamento del terrorismo costituisce un vero e proprio sistema multilivello, che trova le sue origini a livello internazionale e le modalità della sua applicazione a livello europeo, con ulteriori specificazioni nelle normative nazionali.

Dopo qualche cenno alle principali fonti del contrasto al finanziamento del terrorismo (§ 1), saranno descritti, senza pretesa di esaustività, i più recenti sviluppi riguardanti i principali strumenti da esse previsti, quali, in particolare, le sanzioni sul piano penale, le sanzioni sul piano finanziario e le misure preventive e di controllo sistematico dei flussi finanziari (§ 2).

1. Il contrasto al finanziamento del terrorismo, un sistema multilivello

A livello internazionale, il testo di riferimento è la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (Convenzione di New York) del 1999, che contiene l'individuazione dei comportamenti collegati al finanziamento del terrorismo che gli Stati si impegnano a contrastare sul piano penale. A essa si affiancano le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'Onu che, come la citata Risoluzione 2253, prevedono specifiche misure nei confronti dei soggetti sospettati di finanziare il terrorismo.

Una visione complessiva dei diversi strumenti per il contrasto al finanziamento del terrorismo è contenuta nelle raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria internazionale (Gafi o Fatf, *Financial Action Task Force*) creato in ambito Ocse. Esse evidenziano, inoltre, la contiguità tra finanziamento del terrorismo e riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite – e, più in generale, tra terrorismo e criminalità organizzata, estendendo al primo alcuni meccanismi propri dell'antiriciclaggio. Tra le quaranta Raccomandazioni del Gafi, quelle che riguardano specificamente la lotta al finanziamento del terrorismo agiscono su più piani: le sanzioni, le misure preventive, la cooperazione internazionale³.

3 Per una panoramica del rispetto dei principi Gafi nell'ordinamento italiano, si veda il rapporto del

Una logica simile opera a livello europeo, dove, oltre ai Regolamenti con i quali viene data attuazione alle misure di congelamento decise in sede Onu⁴, la cd. Direttiva antiriciclaggio⁵ disciplina, al tempo stesso, il contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

2. Il contrasto al finanziamento del terrorismo, un apparato di strumenti differenziati

2.1. Le sanzioni penali

La Convenzione di New York definisce come reati legati al finanziamento del terrorismo tutti gli atti con cui, direttamente o indirettamente, in violazione di disposizioni di legge e volontariamente, una persona fornisce e raccoglie fondi con l'intenzione o la consapevolezza che essi vengano usati per la commissione di atti contrari a dei Trattati internazionali o rivolti a causare la morte o il grave ferimento di civili o di altre persone che non stanno prendendo attivamente parte a un conflitto armato. L'obiettivo di queste condotte deve essere di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere un determinato atto o ad astenersi dal farlo. Gli Stati devono qualificare questi comportamenti come reati e prevedere delle pene adeguate, escludendo qualsiasi causa di giustificazione fondata su considerazioni

Fondo monetario internazionale di febbraio 2016 (*Report on the Observance of Standards and Codes-Fatf Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT)*), IMF Country Report No. 16/43 e *Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, IMF Country Report No. 16/44).

4 Regolamento Ce n. 337/2000 (in seguito abrogato dal Regolamento Ce n. 467/2001, a sua volta sostituito dal Regolamento Ce n. 881/2002), emanato in attuazione della Risoluzione n. 1267/1999, per i nominativi designati dal Comitato per le Sanzioni Onu; Regolamento Ce n. 2580/2001, emanato in attuazione della Risoluzione n. 1373/2001, per gli ulteriori nominativi designati nell'ambito della giurisdizione dell'Unione europea, su proposta delle autorità competenti dei diversi Paesi.

5 Direttiva 2005/60/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, modificata a più riprese e recepita in Italia, per gli aspetti che riguardano il contrasto al finanziamento del terrorismo, dal decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109.

di natura politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica o religiosa⁶. Da un punto di vista procedurale, sono previste le condizioni dell'extradizione dei soggetti responsabili di tale comportamento e le garanzie relative ai diritti di difesa, che devono sempre essere rispettate.

Anche il Gafi si interessa all'aspetto penale del finanziamento del terrorismo e raccomanda di reprimere penalmente non solo le condotte in relazione alla commissione di atti terroristici, ma anche i finanziamenti destinati a organizzazioni terroristiche o a singoli individui.

A livello europeo, è ora in discussione una proposta di Direttiva sulla lotta contro il terrorismo⁷, che introduce un reato generale di finanziamento del terrorismo. In particolare, la proposta definisce i reati terroristici sul modello di quanto previsto dalla Convenzione di New York, enumera i reati connessi ad attività terroristiche (pubblica provocazione a commettere un reato di terrorismo, reclutamento o addestramento a fini terroristici, viaggio all'estero a fini terroristici) e prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie per assicurare che costituisca reato, se compiuto intenzionalmente, il fatto di fornire o raccogliere capitali, in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, con l'intenzione che tali capitali siano utilizzati, o sapendo che saranno destinati a essere utilizzati, in tutto o in parte, per commettere uno di tali reati terroristici o connessi ad attività terroristiche.

2.2. Le sanzioni finanziarie

Oltre alle sanzioni penali, sono previste delle sanzioni finanziarie, che vengono adottate in ambito Onu e devono essere implementate a livello nazionale, come anche il Gafi raccomanda di fare. La Convenzione di New York impone a ogni Stato firmatario di prevedere adeguate misure per l'identificazione, la scoperta e il congelamento o il

6 A seguito della Convenzione di New York, ha fatto ingresso nel codice penale italiano la fattispecie di associazione con finalità di terrorismo internazionale (art. 270-bis cp, introdotto dal dl 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni dalla l. 15 dicembre 2001, n. 438). L'apparato repressivo penale in materia di terrorismo è stato ulteriormente arricchito nel 2005 (dl 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla l. 31 luglio 2005, n. 155) e recentemente modificato dal dl 18 febbraio 2015, n. 7, convertito con modificazioni dalla l. 17 aprile 2015, n. 43.

7 COM(2015) 625 final.

sequestro di tutti i fondi utilizzati o stanziati per commettere atti terroristici, nonché i proventi derivanti da tali atti. I beni confiscati devono essere destinati, in primo luogo, al risarcimento delle vittime del terrorismo.

Sempre in ambito Onu sono state adottate diverse Risoluzioni del Consiglio di sicurezza, a partire dalla 1267/1999, che è all'origine delle Risoluzioni successive e anche della più recente 2253/2015. Con la Risoluzione 1267, che aveva lo specifico obiettivo di contrastare i terroristi di al-Qaeda, è stata introdotta una procedura di “congelamento” di fondi e risorse economiche di varia natura sulla base di una *black list* gestita da un apposito comitato: l'*Al-Qaida sanctions committee*, divenuto l'*Isil (Da'esh) and Al-Qaida sanctions committee* con la Risoluzione 2253. Le liste di congelamento sono il perno della lotta al finanziamento al terrorismo in ambito internazionale: tale meccanismo è stato esteso ai soggetti inseriti in liste gestite a livello nazionale (Risoluzione 1373/2001) e sono state rafforzate le garanzie procedurali a tutela dei soggetti listati (Risoluzioni 1989/2011 su Al-Qaeda e Risoluzione 1988/2011 sui Talebani), affidando a un *Ombudsperson* l'esame delle istanze di cancellazione dalle liste (*delisting*).

Per dare un'idea della dimensione del fenomeno, possono essere citati i dati diffusi per l'Italia dall'Unità d'informazione finanziaria (Uif) nel suo ultimo rapporto. Alla fine del 2014, le risorse sottoposte a congelamento ammontavano a circa 32 milioni di euro, 3,6 miliardi di dollari e poco meno di 200.000 franchi svizzeri. Esse erano riconducibili a 67 soggetti, prevalentemente appartenenti ai gruppi dei Talebani o di Al-Qaeda (38) o provenienti dall'Iran (14).

2.3. Le misure preventive e di controllo sistematico dei flussi finanziari

Tra le misure preventive, il Gafi identifica alcune attività particolarmente a rischio per quanto riguarda il trasferimento di fondi in favore di attività terroristiche. Si tratta delle attività di *money transfer*, dei bonifici bancari e dei movimenti di contante. Gli Stati devono assicurare il controllo degli operatori di *money transfer*, prevedendo un sistema di licenza o autorizzazione. Deve essere, inoltre, assicurato un monitoraggio dei bonifici da parte delle istituzioni bancarie, che devono essere in grado di ricostruire in ogni momento i flussi di denaro che transitano attraverso questo canale e intervenire per bloccare i fondi nel caso di misure di congelamento. Viene richiesto agli Stati, infine, di predisporre degli strumenti per individuare i trasferimenti transfrontalieri di contanti, introducendo meccanismi di tipo dichiarativo, con la previsione di adeguate sanzioni a riguardo.

Le Raccomandazioni del Gafi insistono anche sugli obblighi di reciproca collaborazione. In particolare, non devono costituire degli ostacoli a tale collaborazione né la natura tributaria di alcuni aspetti collegati al finanziamento del terrorismo né l'esistenza del segreto di ufficio o degli obblighi di confidenzialità – è invece lo Stato destinatario dell'informazione a dover mantenere la confidenzialità dell'informazione per evitare di ostacolare un'indagine in corso. Ai fini della reciproca collaborazione devono poter essere utilizzati tutti gli strumenti investigativi consentiti per le indagini dal diritto nazionale (riproduzione e sequestro di documentazione prodotta da istituzioni finanziarie o altri soggetti, prove testimoniali).

Da un punto di vista istituzionale, è centrale il ruolo delle *Financial intelligence unit (Fiu)*, cui devono essere inviate le segnalazioni di attività sospette. La Fiu per l'Italia è l'Unità d'informazione finanziaria, istituita nel 2007 presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale, che cura la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria dei soggetti designati dalle misure di congelamento, agevola la diffusione delle relative liste tramite il proprio sito internet, riceve e analizza le segnalazioni di operazioni sospette⁸. A livello nazionale, compiti di coordinamento sono affidati al Comitato di sicurezza finanziaria istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Le Uif e le altre autorità competenti operano, oltre che nel rispetto dei principi del Gafi, nell'ambito del quadro normativo dettato da norme di livello europeo, che recepiscono gli atti adottati a livello internazionale e prevedono, essenzialmente, obblighi di comunicazione relativi alle azioni intraprese in applicazione di misure di congelamento⁹ e obblighi di segnalazione delle operazioni sospette.

Tale quadro normativo è destinato a evolvere a seguito della recente adozione da parte della Commissione di un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanzia-

8 Interessante fonte di informazioni è il Portale del contrasto al finanziamento del terrorismo presente sul sito dell'Uif: <https://uif.bancaditalia.it/adempimenti-operatori/portale-contrasto/index.html>.

9 I soggetti obbligati sono tenuti a comunicare entro trenta giorni all'Uif i) le misure di congelamento applicate ai soggetti designati a livello europeo o nazionale, indicando i nominativi coinvolti, l'ammontare e la natura dei fondi o delle risorse economiche; ii) le operazioni, i rapporti e ogni altra informazione disponibile riconducibile ai soggetti designati nelle liste.

mento del terrorismo¹⁰. Il piano d'azione si articola intorno a due direttrici principali: *i*) impedire lo spostamento di fondi e individuare i finanziamenti dei terroristi, che comprende la parte più corposa delle iniziative proposte e *ii*) mirare alle fonti dei finanziamenti. Su quest'ultimo aspetto, è interessante, anche per la forza evocativa delle immagini collegate a tale questione, l'idea di promuovere una proposta legislativa contro il commercio illegale di beni culturali – anche se la tempistica proposta (secondo trimestre 2017) non appare in linea con l'urgenza che queste questioni sollevano.

Per quanto riguarda il contrasto ai movimenti di denaro che può essere destinato al finanziamento del terrorismo, la Commissione europea si concentra soprattutto sulle innovazioni nei servizi finanziari e sull'evoluzione tecnologica, che forniscono alle organizzazioni terroristiche strumenti nuovi per ottenere fonti di sostentamento. Si pensi ad esempio alle valute virtuali e alle carte prepagate che consentono lo svolgimento di transazioni in forma anonima e che quindi costituiscono dei punti di particolare vulnerabilità nel complesso sistema di controlli cui sono sottoposti gli intermediari bancari e finanziari. Va sottolineata l'attenzione che la Commissione riserva, anche in questo campo, al bilanciamento tra la necessità di aumentare la sicurezza e la necessità di tutelare i diritti fondamentali, compresa la protezione dei dati, e le libertà economiche. In effetti, anche nel campo del contrasto al finanziamento del terrorismo si pone la questione, che ha costituito il filo conduttore del convegno, della tensione tra diritti di libertà e sicurezza. Essa si pone in termini che sono propri della nostra epoca, dell'era digitale, nella quale enormi masse di dati consentono di controllare i comportamenti degli individui. A tal proposito, basti pensare che la Commissione considera eccessivo un termine di cinque giorni per l'attuazione delle misure di congelamento: è vero che la pericolosità dei comportamenti dei terroristi richiede una risposta molto celere, ma va anche ammesso che, in un tempo così breve, fornire le adeguate garanzie ai destinatari di tali misure pone numerose criticità.

Quando si pensa che i terroristi che hanno compiuto gli attentati di Parigi avrebbero saldato delle stanze di albergo con una carta prepagata, appare naturale pensare che un maggior controllo sia necessario. Se si riflette sul rischio che questo controllo diventi generalizzato, si capisce l'importanza di richiamarsi ai principi dello Stato di diritto, per garantire, per quanto possibile, il rispetto della riservatezza e della libertà personale.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa a un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo, 2 febbraio 2016, COM(2016) 50 final.