



Il contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale

di Fabrizio Costantino *

Abstract: The problem of terrorism financing has recently emerged as a central issue in the framework of national and supranational policies to combat terrorism. After the attacks of 11 September 2001, several national and international measures have been developed in order to disrupt the financial flows destined for terrorist-type activities. The first part of this work analyses the fundamental characteristics of terrorist financing, examining its links with money laundering and providing an overview of the main techniques used by terrorists to finance their activities. The second part examines the national and international legal frameworks, analyzing the evolution and quality of law enforcement policies.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il finanziamento al terrorismo internazionale: tecniche e *modus operandi*. – 2.1 Tecniche di finanziamento al terrorismo. – 3. Il quadro legislativo nazionale e internazionale. – 3.1 GAFI-FATF e gli standard globali per combattere il finanziamento del terrorismo. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Il finanziamento al terrorismo internazionale ha ricoperto un ruolo progressivamente centrale nel quadro delle politiche nazionali e sovranazionali di contrasto al terrorismo. Successivamente agli attentati dell'11 settembre 2001 sono state elaborate, a livello nazionale e internazionale, diverse misure volte a impedire che flussi di denaro destinati ad attività di tipo terroristico potessero finanziare il compimento di attentati.

La crescita e lo sviluppo di organizzazioni come l'ISIS o *Al-Qaeda* ha, inoltre, dimostrato come i gruppi terroristici non necessitano esclusivamente di un

* Docente a contratto di Valutazione delle politiche contro la criminalità presso l'Università degli Studi di Trento - Facoltà di Giurisprudenza.



legame ideologico tra gli associati, ma anche di «strumenti idonei» per il finanziamento delle loro attività¹.

La disponibilità di risorse finanziarie è dunque condizione essenziale per lo sviluppo delle organizzazioni terroristiche: i capitali (sia monetari che “sociali”) rappresentano una risorsa essenziale per l’accesso a beni, servizi e conoscenze necessari per l’esecuzione di atti terroristici².

Riuscire a individuare la provenienza dei flussi di denaro destinati al finanziamento delle organizzazioni terroristiche rappresenta dunque una sfida fondamentale per contrastare questo tipo di minaccia. Negli ultimi anni la comunità internazionale ha compiuto indubbi progressi in questo senso, attraverso lo sviluppo di meccanismi di controllo per il settore bancario, l’istituzione di strumenti internazionali di contrasto e la stipula di protocolli di cooperazione investigativa transnazionale.

Tuttavia, il problema sembra ben lungi dall’essere risolto. Le organizzazioni terroristiche hanno mostrato un elevato grado di resilienza alla crescente attività repressiva, modificando la propria struttura e sviluppando nuove strategie operative e di approvvigionamento³. In modo simile alle moderne associazioni criminali, le organizzazioni terroristiche si caratterizzano per un’inedita capacità di adattamento a regolamentazioni più restrittive, tramite lo spostamento delle attività di finanziamento verso giurisdizioni più favorevoli.

¹ V. ARAGONA, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*, in «Rivista trimestrale di diritto penale contemporaneo», n. 1, 2017, p. 97.

² P.C. VAN DUYN, *Organized Crime, Corruption and Power*, in «Crime, Law and Social Change», vol. 26, n. 3, 1996, pp. 201-238; P. GOTTSCHALK, *Entrepreneurship and Organised Crime: Entrepreneurs in Illegal Business*, Elgar, Cheltenham 2009; ID., *Entrepreneurship in Organized Crime*, in «International Journal of Entrepreneurship and Small Business», vol. 9, n. 3, 2010, pp. 295-307; I. SALAMI, *Terrorism Financing with Virtual Currencies: Can Regulatory Technology Solutions Combat This?*, in «Studies in Conflict & Terrorism», n. 41, 2018, pp. 12, 968-989.

³ J. AYLING, *Criminal Organizations and Resilience*, in «International Journal of Law Crime Justice», vol. 37, n. 4, 2009, pp. 182-196.



Saggi

La letteratura scientifica ha analizzato in dettaglio le diverse strategie utilizzate per finanziare le organizzazioni terroristiche⁴, evidenziando le difficoltà di valutare con precisione l'entità del finanziamento del terrorismo a causa della sua natura segreta⁵.

Queste strategie comprendono oggi sistemi volti ad aggirare i meccanismi di analisi delle transazioni, a nascondere il titolare effettivo e a reintrodurre il denaro nel sistema legale attraverso l'erogazione di servizi reali. Le organizzazioni terroristiche più sofisticate sono oggi in grado di spostare grandi quantità di denaro eludendo il controllo dello Stato, anche attraverso l'adozione di strategie che includono l'uso di nuove tecnologie; si pensi alle nuove criptovalute e alle transazioni basate su *blockchain*. I terroristi sono inoltre in grado di avvalersi di istituzioni finanziarie e intermediari (come società fittizie o professionisti conniventi) capaci di muoversi nella "zona grigia" tra legale e illegale⁶.

In modo del tutto simile al riciclaggio del denaro, il finanziamento del terrorismo utilizza per larga parte canali transnazionali⁷. Le transazioni avvengono principalmente attraverso l'utilizzo di banche *off-shore* e centri finanziari, istituiti con il solo scopo di favorire il completamento di operazioni opportunistiche o illegali. I protocolli di sicurezza istituiti dalle banche vengono inoltre spesso aggirati attraverso l'utilizzo di prestanome, complicando ulteriormente l'identificazione del beneficiario finale delle operazioni. Ciò rende particolarmente difficoltosa

⁴ J. ROTH, D. GREENBURG, S. WILLE, *Monograph on Terrorist Financing. Staff report to the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, Washington, D.C., 2004; A. SAFDARI, *Anti-Money Laundering Model in Banking System*, in «Asian Journal of Research in Business Economics and Management», vol. 3, n. 10, 2013, p. 335 ss.; A.S.M. IRWIN, K.K.R. CHOO, L. LIU, *An analysis of money laundering and terrorism financing typologies*, in «Journal of Money Laundering Control», vol. 15, n. 1, 2012, pp. 85-111; F.M.J. TEICHMANN, *Money-laundering and terrorism-financing compliance-unsolved issues*, in «Journal of Money Laundering Control», vol. 23, n. 1, 2020.

⁵ J. WALKER, B. UNGER, *Measuring global money laundering: "The Walker Gravity Model"*, in «Review of Law & Economics», vol. 5, n. 2, 2009, pp. 821-853; J.S. ZDANOWICZ, *Trade-based money laundering and terrorist financing*, in «Review of Law & Economics», vol. 5, n. 2, 2009, pp. 855-878.

⁶ F. COSTANTINO, *L'impresa criminale. La criminalità organizzata tra politiche di prevenzione e strategie di contrasto*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2020.

⁷ F.M.J. TEICHMANN, *Money-laundering and terrorism-financing compliance-unsolved issues*, cit.



l'attività investigativa e di controllo da parte di istituti finanziari e forze dell'ordine.

Questo lavoro si pone l'obiettivo di analizzare le caratteristiche fondamentali del finanziamento al terrorismo, esaminando i suoi collegamenti con il riciclaggio di denaro, e offrendo una rassegna delle principali tecniche utilizzate dai terroristi per finanziare le loro attività. Si esamina inoltre l'attuale quadro delle normative nazionali e internazionali, analizzando le evoluzioni e la qualità delle politiche di contrasto.

2. Il finanziamento al terrorismo internazionale: tecniche e *modus operandi*

Qualsiasi atto terroristico richiede sempre una forma di finanziamento. Attacchi su larga scala come quelli dell'11 settembre 2001, o azioni progettate da singoli individui come l'attacco effettuato da Anders Breivik in Norvegia nel luglio 2011, hanno avuto sempre alla base un sistema di finanziamento delle attività⁸. Le organizzazioni terroristiche necessitano di risorse economiche per il loro sostentamento: denaro, trasporti, attrezzature, tecnologie o manuali per la fabbricazione di ordigni sono soltanto alcuni esempi. Alle risorse di tipo economico si aggiunge inoltre un "capitale umano", che riunisce l'insieme di conoscenze, competenze, abilità indispensabili per le attività di queste organizzazioni.

Le risorse volte al sostegno delle organizzazioni terroristiche possono provenire da attività criminali, ma anche da fonti perfettamente legittime. La scelta delle fonti di finanziamento viene dunque effettuata sulla base di diversi fattori, che includono l'area geografica, i mercati esistenti, le competenze dei membri, i

⁸ Nel caso degli attentati dell'11 settembre, ad esempio, i terroristi avevano a disposizione molteplici conti bancari risultati successivamente destinatari di numerose transazioni.



legami socio-culturali tra gli associati⁹. Le principali attività illegali volte al finanziamento del terrorismo includono traffico di armi e stupefacenti, rapimenti a scopo di riscatto (utilizzati ad esempio da *Al-Qaeda* e *Boko Haram* in Nigeria), furti e rapine in banca, estorsioni.

Se *Al-Shabaab*, gruppo terroristico basato in Somalia, finanzia le proprie attività tramite l'imposizione di "pedaggi" sulle strade, il coinvolgimento del *PKK* nel traffico di eroina deriva per larga parte dalla posizione geografica della Turchia su una tradizionale rotta che collega l'Asia meridionale con l'Europa, insieme al supporto logistico fornito da un gran numero di affiliati che vivono in tutta Europa¹⁰. L'ISIS, infine, ha potuto sfruttare le risorse derivanti dai giacimenti petroliferi nelle aree sotto il suo controllo¹¹.

I gruppi terroristici più organizzati sono oggi capaci di reperire risorse economiche e materiali all'interno del circuito economico legale¹², attraverso operazioni caratterizzate da bassi rischi operativi che coinvolgono in misura sempre maggiore il settore privato e *no-profit*¹³. Indipendentemente dalla liceità dei fondi, i terroristi hanno la necessità di nascondere l'origine dal controllo dello Stato, mantenendo allo stesso tempo le risorse disponibili per future attività di finanziamento al terrorismo.

⁹ J.T. PICARELLI, L.I. SHELLEY, *Organized crime and terrorism*, in J.K. GIRALDOM, H.A. TRINKUNAS (a cura di), *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*. Stanford University Press, Stanford 2007.

¹⁰ M.P. ROTH, M. SEVER, *The Kurdish Workers Party (PKK) as criminal syndicate: Funding terrorism through organized crime, a case study*, in «Studies in Conflict & Terrorism», vol. 30, n. 10, 2007, pp. 901-920; P. CARROLL, J. WINDLE, *Cyber as an enabler of terrorism financing, now and in the future*, in «Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism», vol. 13, n. 3, 2018, pp. 285-300.

¹¹ P.B. JOHNSTON, *Countering ISIL's Financing*, RAND Corporation, Santa Monica (CA) 2014.

¹² N. PASSAS, *Terrorism financing mechanisms and policy dilemmas*, in J.K. GIRALDOM, H.A. TRINKUNAS (a cura di), *Terrorism Financing and State Responses*, cit.

¹³ Parte dei finanziamenti a *Hezbollah*, ad esempio, proviene da una rete transazionale di enti di beneficenza incaricati di raccogliere donazioni. N. RAPHAELI, *Financing of terrorism: Sources, methods, and channels*, in «Terrorism & Political Violence», vol. 15, n. 4, 2003, pp. 59-82; M. RUDNER, *Hezbollah terrorism finance: Fund-raising and money-laundering*, in «Studies in Conflict & Terrorism», vol. 33, n. 8, 2010, pp. 700-715.



Saggi

È dunque opportuno effettuare una prima distinzione tra finanziamento del terrorismo e riciclaggio di denaro: per quanto simili in alcune caratteristiche, i due fenomeni si contraddistinguono per modalità operative differenti¹⁴. Se il riciclaggio di denaro è generalmente definito come l'insieme di attività volte a dare una parvenza lecita a capitali di origine illecita, il finanziamento del terrorismo è invece il sostegno finanziario, diretto o indiretto, a un'organizzazione terroristica o, più in generale, a chi incoraggia, pianifica o partecipa a un atto terroristico¹⁵. I finanziamenti alle organizzazioni di tipo terroristico possono infatti provenire da fonti lecite, come attività commerciali, iniziative di raccolta fondi, organizzazioni senza scopo di lucro, fondazioni e donazioni. Mentre il riciclaggio di denaro ha il suo obiettivo principale nel profitto, il terrorismo mira, attraverso l'uso della violenza, a promuovere obiettivi ideologici, religiosi o politici¹⁶.

In questo senso, assume un ruolo centrale nelle politiche internazionali «la questione relativa agli strumenti di contrasto del finanziamento al terrorismo, ovvero di tutte quelle attività accessorie poste in essere al fine di reperire risorse economiche e materiali, idonee alla realizzazione delle specifiche azioni criminose e, più in generale, funzionali allo stesso mantenimento in vita delle asso-

¹⁴ P.A. SCHOTT, *Reference Guide to Anti-money Laundering and Combating the Financing of Terror*, International Monetary Fund, Washington DC 2006, p. 5. V. anche: L. NAPOLEONI, *Terrorism financing in Europe*, in J.K. GIRALDOM, H.A. TRINKUNAS (a cura di), *Terrorism Financing and State Responses*, cit.; F. COMPIN, *Terrorism financing and money laundering: two sides of the same coin?*, in «Journal of Financial Crime», vol. 25, n. 4, 2018, pp. 962-968; H. KOSTER, *Towards better implementation of the European Union's anti-money laundering and countering the financing of terrorism framework*, in «Journal of Money Laundering Control», vol. 23, n. 2, 2020, pp. 379-386.

¹⁵ Z. HAMIN, N. OMAR, M.M.A. HAKIM, *When property is the criminal: confiscating proceeds of money laundering and terrorist financing in Malaysia*, in «Procedia. Economics and Finance», vol. 31, 2015, pp. 789-796.

¹⁶ P. HARDOUIN, *Banks governance and public-private partnership in preventing and confronting organized crime, corruption and terrorism financing*, in «Journal of Financial Crime», vol. 16, n. 3, 2009, pp. 199-209; R. BORUM (2007), *Psychology of terrorism*. University of South Florida - Dept. of Mental Health Law And Policy, Tampa 2004.



Saggi

ciazioni terroristiche»¹⁷. V. Militello *et al.* evidenziano inoltre come, da un punto di vista preventivo, lo sviluppo di misure comuni per il contrasto del finanziamento al terrorismo muova sostanzialmente da «una analisi delle forme di manifestazione del fenomeno che restituisce il quadro di una sostanziale sovrapposibilità al paradigma tipico del riciclaggio»¹⁸. Nel caso che le fonti di finanziamento dei gruppi terroristici provengano da attività illecite, il denaro dovrà infatti essere immesso nei circuiti leciti attraverso lo schema tipico del riciclaggio di denaro.

Quest'ultimo consiste in tre fasi: la collocazione (o *placement*), in cui il denaro proveniente da attività illecite viene immesso nel sistema finanziario. Durante questa fase, i fondi vengono depositati dai terroristi presso istituti finanziari, oppure utilizzati per l'acquisto di attività commerciali, società di consulenza ecc. L'obiettivo è quello di dividere i capitali in parti più piccole, depositando multiple somme di denaro in conti bancari esteri, o utilizzando queste ultime per acquistare beni (pietre preziose, opere d'arte) destinati a una successiva rivendita. La seconda fase, detta di stratificazione (*layering*), ha l'obiettivo di occultare le origini illecite dei flussi di denaro e la relativa provenienza, attraverso transazioni finanziarie volte a nascondere l'origine delle fonti di finanziamento. Nell'ultima fase, definita di integrazione (*integration*), il denaro viene immesso nel circuito economico legale attraverso forme legittime (attività commerciali legali, titoli azionari, riscatti di polizze, etc.). Le risorse volte al finanziamento del terrorismo appariranno a questo punto a tutti gli effetti lecite, a disposizione dei terroristi che potranno liberamente usarle per finanziare le loro attività.

¹⁷ V. MILITELLO, M. MANNO, G. SPINNATO, E. GARBO, C. INGRAO, M. PALMISANO, *Il contrasto al finanziamento al terrorismo. Studio comparato sull'implementazione degli strumenti dell'Unione Europea*, 2018, p. 3, https://caterinachinnici.it/wp-content/uploads/2019/01/Finanziamento-Terrorismo_Rapporto-finale_Unipa.pdf.

¹⁸ Ivi, p.3.



Queste risorse possono provenire da molteplici fonti¹⁹, e le organizzazioni terroristiche sono oggi in grado di ricorrere a un'ampia gamma di riciclatori di denaro, professionisti appartenenti alla cosiddetta “zona grigia” e operatori dei servizi di cambio di valuta virtuale²⁰, per raggiungere i loro obiettivi.

I capitali raccolti per finanziare il terrorismo possono avere una provenienza “diretta”, e dunque venire procacciati dagli appartenenti al gruppo terroristico attraverso attività legali e illegali, oppure derivare da fonti “indirette”, quali donazioni effettuate da soggetti anonimi o dai c.d. “state sponsors”²¹. Alcune organizzazioni terroristiche, come *Al-Qaeda* e *Hezbollah*, conducono operazioni di finanziamento per larga parte transnazionali. Altri, come l'ISIS, utilizzano invece prevalentemente le finanze locali dei territori che occupano²². Tuttavia è lecito aspettarsi che, una volta “prosciugate” le risorse dei territori occupati, anche lo Stato Islamico si muoverà progressivamente in un'ottica transnazionale, includendo molte attività legali, tra cui l'utilizzo di criptovalute.

2.1. Tecniche di finanziamento al terrorismo

Per lungo tempo le politiche nazionali e sovranazionali si sono focalizzate sulle fonti di finanziamento al terrorismo, e in particolare sull'utilizzo delle risorse a disposizione dei terroristi, ad esempio per l'acquisto di armi o per l'organizzazione degli attentati. Le modalità in cui il denaro viene trasferito, tut-

¹⁹ Secondo Carroll e Windle, esistono 5 tipi di fonti di finanziamento al terrorismo: investimenti nell'economia lecita, *state sponsorship*, estorsioni/donazioni, organizzazioni senza scopo di lucro, e attività criminali: P. CARROLL, J. WINDLE, *Cyber as an enabler of terrorism financing, now and in the future*, in «Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism», vol. 13, n. 3, 2018, pp. 285-300.

²⁰ V., tra gli altri, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Linee guida per un approccio ai virtual asset e ai prestatori di servizi in materia di virtual asset basato sul rischio*, 2019, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Italian-Guidance-RBA-VA-VASP.pdf>.

²¹ P.M. DUPUY, *States Sponsor of Terrorism: Issues of International Responsibility*, in A. BIANCHI (a cura di), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Hart, Oxford 2004, p. 6 ss.

²² W.H. COOPER (2017), *The dark side of the economy: A comparative analysis of the Islamic State's revenue streams*, in «Journal of Terrorism Research», vol. 8, n. 1, 2017, pp. 34-42.



tavia, costituiscono un elemento fondamentale per il successo delle attività dei gruppi terroristici. I terroristi adottano infatti diverse strategie per nascondere l'origine e la destinazione dei capitali: queste possono variare in base alle particolari esigenze operative, o alla semplice necessità di sfuggire al controllo dello Stato.

La scelta di una particolare modalità di trasferimento del denaro si basa dunque su diversi fattori che possono influenzarne la possibilità di successo²³. Il primo riguarda il *volume* delle risorse da trasferire. La possibilità di spostare considerevoli quantità di denaro all'interno di una singola transazione è uno degli elementi principali che determina la scelta di un particolare metodo di finanziamento. Se sistemi di circolazione informale di denaro come *hawala* o servizi di *money transfer* possono trasferire quantità potenzialmente infinite di denaro, questi metodi si caratterizzano tuttavia per diversi limiti che possono essere originati dai controlli dello Stato (nel caso di sistemi legali), o dal rischio di subire furti e/o smarrimenti (nel caso di sistemi informali). D'altra parte, il trasferimento di denaro contante attraverso corrieri è naturalmente limitato dal peso e dalla quantità dello stesso: un milione di euro in banconote da 100 avrà infatti un peso superiore a 10 chili; in biglietti da 20, più di 45 chili. Un tale carico occuperebbe anche molto spazio, con evidenti ripercussioni sulla facilità di trasporto.

Un secondo fattore riguarda il *rischio operativo*. Il principale vincolo per le attività di finanziamento del terrorismo è rappresentato dall'azione di contrasto dello Stato, e dai meccanismi di identificazione di transazioni "sospette", progressivamente implementati dal settore privato. L'uso di canali di finanziamento legali rappresenta dunque un rischio per i terroristi, in quanto questi sono naturalmente più esposti al controllo dello Stato. Agli intermediari finanziari è richiesto, ad esempio, l'utilizzo di protocolli di *due diligence*, volti ad accertare l'identità del cliente e lo scopo finale della transazione. D'altra parte, metodi

²³ M. FREEMAN, M. RUHESEN, *Terrorism Financing Methods: An Overview*, in «Perspectives on Terrorism», vol. 7, n. 4, 2013, pp. 5-26.



Saggi

informali di trasferimento di denaro come *hawala* o corrieri consentono un maggiore livello di anonimato, ma sono in genere meno affidabili poiché potenzialmente soggetti a furti e/o sequestri da parte delle forze dell'ordine lungo il percorso²⁴.

Un terzo fattore alla base della scelta di un metodo di finanziamento da parte dei terroristi è quello della *convenienza*. Alcuni metodi di finanziamento possono risultare più efficaci in alcune aree geografiche, secondo il tipo di risorse che si intende trasferire. Ad esempio, lo spostamento di denaro all'interno di aree tribali in Iraq o nel territorio dell'Afghanistan avviene per larga parte attraverso sistemi di circolazione informale come *hawala*²⁵. Allo stesso modo, il commercio di diamanti "insanguinati" in Africa occidentale è stato a lungo il metodo di finanziamento più usato da *Al-Qaeda* in quell'area geografica, superando il trasferimento di denaro contante e/o oro²⁶. Sebbene l'Africa occidentale sia geograficamente distante dall'Asia meridionale, i diamanti si caratterizzano per un volume limitato rispetto al denaro contante, e sono dunque più facili da nascondere. La convenienza di una particolare tecnica di finanziamento dipenderà, oltre che dalla sicurezza del metodo in sé, anche da altri elementi, quali le caratteristiche geografiche/topografiche del luogo, il ruolo dei legami sociali e caratteristiche demografiche (culturali, etniche, linguistiche).

Un quarto fattore da tenere in considerazione riguarda il *costo* della transazione. Se i principali servizi di *money transfer* addebitano agli utenti una commissione che varia generalmente dall'1 al 10%, sistemi informali come *hawala* si caratterizzano per costi decisamente più contenuti, e in genere inferiori al 2% per ogni singola transazione. Lo spostamento di contanti oltre confine può inoltre determinare costi aggiuntivi, come quelli relativi al pagamento di tangenti a guardie di frontiera o funzionari doganali.

²⁴ V. anche p. 10.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ D. FARAH, *Blood From Stones: The Secret Financial Network of Terror*, Broadway Books, New York 2004.



Rapidità della transazione. La rapidità di circolazione dei fondi a disposizione dei terroristi è un aspetto fondamentale per l'efficienza delle organizzazioni terroristiche. Se i sistemi di circolazione informale consentono in generale di spostare più rapidamente il denaro all'interno di brevi itinerari, transazioni formali effettuate tramite banche e/o intermediari finanziari richiedono in genere tempistiche più lunghe. La rapidità è un fattore influenzato anche dal volume dei fondi da trasferire, in quanto i trasferimenti di denaro attraverso corrieri saranno tanto più lunghi quanto più lontana sarà la destinazione finale.

Le principali tecniche utilizzate per il finanziamento al terrorismo sono riassunte come segue:

- a) *Paradisi fiscali/banche off-shore.* L'utilizzo di banche *off-shore* con sede in paradisi fiscali continua a rappresentare il principale metodo utilizzato dai terroristi per finanziare le loro attività, specialmente nei casi che coinvolgono considerevoli quantità di denaro. Alcuni Paesi si contraddistinguono infatti per regolamentazioni assai blande in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo, favorendo in questo modo i c.d. fenomeni di *jurisdiction shopping*, che ad oggi consentono alle organizzazioni terroristiche di finanziare le proprie attività utilizzando entità finanziarie localizzate in Stati dove le leggi sono più permissive (o addirittura inesistenti). Una seconda ragione fa riferimento alla mancanza di validi protocolli di condivisione delle informazioni rilevanti ai fini investigativi (in particolare quelle provenienti dai paradisi fiscali), che provoca un generale rallentamento (se non effettivo impedimento) delle investigazioni. Consapevoli di ciò, le organizzazioni terroristiche sono in grado di utilizzare reti di prestanome con *background* specifici, al fine di occultare ulteriormente la natura delle transazioni, coinvolgendo individui con credenziali idonee a giustificarne valore e numero²⁷;

²⁷ Ad esempio, cittadini di nazionalità non-Ue in possesso di un passaporto Ue possono eseguire varie transazioni tra Europa orientale e occidentale fornendo motivazioni apparentemente valide per gli spostamenti di denaro. Nello stesso modo, un finanziatore del terrorismo che desidera trasferire denaro dall'Austria alla Turchia potrà utilizzare un prestanome di origini turche residente in Austria.



Saggi

- b) *Aggiramento dei sistemi di analisi delle transazioni.* Negli ultimi anni, banche e istituti finanziari hanno ulteriormente affinato i meccanismi basati sull'analisi dei dati in grado di rilevare transazioni "sospette". I terroristi hanno infatti sviluppato nuove tecniche volte ad aggirare questi meccanismi, basate sul trasferimento di somme minime a cadenza mensile e il progressivo aumento del valore delle transazioni. Gli istituti finanziari con protocolli meno severi richiederanno inizialmente di giustificare la natura delle prime transazioni, per poi autorizzare gradualmente le successive (in quanto in linea col profilo del cliente). Consapevoli di ciò, i terroristi si preoccuperanno di effettuare le prime transazioni per scopi commerciali legittimi e perfettamente rintracciabili, integrando le successive all'interno di un più ampio quadro di transazioni illecite;
- c) *Utilizzo di atti e documenti ufficiali.* Le organizzazioni terroristiche possono anche avvalersi di atti e documenti ufficiali, al fine di dimostrare la legittimità delle transazioni di denaro. Le asimmetrie giuridiche tra i diversi Paesi giocano in questo caso un ruolo fondamentale. Sono molteplici, infatti, le giurisdizioni che consentono la stipula di contratti di prestito e/o mutui tra privati attraverso l'esclusiva verifica dell'autenticità delle firme (come avviene, ad esempio, in Svizzera), senza tuttavia verificare il motivo e l'effettivo valore della transazione, nonché l'eventuale beneficiario finale;
- d) *Società di consulenza.* Tra i metodi impiegati per finanziare le attività terroristiche va annoverato anche l'utilizzo di società di consulenza in grado di produrre servizi reali per individui o altre aziende. Queste società sono spesso capaci di espandersi a livello internazionale, attraverso l'apertura di filiali in diversi Paesi del mondo. Le società di consulenza possono essere

Questi sarà in grado di fornire varie motivazioni apparentemente valide per le transazioni finanziarie, trattandosi della sua terra d'origine. V. F.M. TEICHMANN, *Recent trends in money laundering and terrorism financing*, in «Journal of Financial Regulation and Compliance», vol. 27, n. 1, 2019, pp. 2-12.



Saggi

utilizzate dai terroristi per nascondere i flussi di denaro attraverso schemi di falsa fatturazione, facendo leva su strutture molto articolate proprie del settore. Ad esempio, alcuni terroristi potrebbero costituire una società per azioni a Zurigo, in Svizzera, allo scopo di offrire servizi di consulenza. Successivamente, quest'azienda si espanderà costituendo nuove filiali in Lussemburgo, Regno Unito ed Emirati Arabi. Anche le filiali erogheranno servizi reali e saranno in grado di dimostrare l'esistenza di dipendenti e clienti reali e verificabili, emettendo tuttavia false fatturazioni volte a ricevere denaro per il finanziamento delle attività terroristiche;

- e) *Acquisto di polizze assicurative o di altri titoli.* L'acquisto di polizze assicurative a premio unico (e il successivo riscatto anticipato al fine di ricevere assegni "puliti") è stato per lungo tempo una delle modalità di finanziamento più utilizzate, anche a causa della possibilità di combinare più strategie in un unico schema di finanziamento illecito. In alcuni casi, successivamente alla stipula, le polizze possono anche essere cedute a un soggetto diverso dall'originario contraente, consentendo il trasferimento del ricavo così ottenuto in un Paese terzo. La possibilità di ricevere pagamenti a lungo termine aggiunge un ulteriore strato di complessità, che può rendere questa modalità di finanziamento particolarmente difficile da identificare;
- f) *Utilizzo di corrieri per il trasferimento di denaro contante e/o pietre preziose.* I finanziatori del terrorismo possono semplicemente avvalersi di corrieri per il trasferimento di denaro contante, utilizzando canali al di fuori del sistema finanziario. Tuttavia, questa modalità di trasferimento si caratterizza per una serie di rischi, tra cui quello di subire furti durante gli spostamenti o di essere intercettati dalle forze di polizia;
- g) *Hawala e sistemi di trasferimento informali.* Tra i sistemi informali di trasferimento di denaro *hawala* è il più antico, radicato nella cultura islamica sin dall'VIII secolo. Questo sistema veniva originariamente utilizzato per trasferire fondi leciti, in quanto in grado di facilitare le transa-



zioni commerciali che avvenivano a distanza²⁸. *Hawala* è un sistema basato sulla fiducia, che ha come caratteristica principale la tutela dell'anonimato sia dell'ordinante che del beneficiario. Il sistema si contraddistingue per l'esistenza di quattro attori principali: ordinante, beneficiario, e due intermediari (*hawalader*). Su richiesta dell'ordinante, il primo intermediario – dietro il pagamento di una commissione – comunicherà l'ammontare (e un eventuale codice segreto) a un secondo intermediario nel Paese del beneficiario, che riceverà l'importo concordato. La somma versata al beneficiario verrà dunque ripagata dal primo intermediario in un momento successivo. *Hawala* è un sistema estremamente versatile che consente di eseguire le transazioni in maniera anonima ed estremamente veloce: queste vengono generalmente concluse in circa 24 ore²⁹. Esistono altri sistemi di questo tipo, come *Fei ch'ien* in Cina, *Phoe Khan* in Thailandia e *Door-to-Door* nelle Filippine. Queste reti operano prevalentemente in luoghi dove il settore bancario formale è meno strutturato, attraverso legami etnici e consuetudini tradizionali;

- h) *Criptovalute e servizi di cambio delle valute virtuali*. La progressiva integrazione dei mercati in chiave globale e l'introduzione di nuovi strumenti di pagamento *online* hanno agevolato lo sviluppo di nuove tecniche per il finanziamento delle organizzazioni terroristiche. In questo senso, la crescente de-materializzazione della moneta costituisce un vantaggio per i gruppi terroristici, poiché «consente di svolgere transazioni anonime difficili da controllare»³⁰. L'industria digitale ha inoltre generato nuove opportunità per il finanziamento delle organizzazioni terroristiche. Un esempio riguarda le criptovalute, che ad oggi costituiscono un

²⁸ *Hawala* è ancora oggi considerata legale in alcuni Stati dell'Asia, del Medio Oriente e del Nord Africa. In Italia è considerato illecito ex art. 132 t.u.b. (abusiva attività finanziaria).

²⁹ N. MACI, *Riciclaggio, finanziamento al terrorismo e il sistema Hawala*, in «Antiriciclaggio e Compliance», 30 aprile 2021, <https://www.antiriciclaggiocompliance.it/riciclaggio-finanziamento-al-terrorismo-e-il-sistema-hawala/>.

³⁰ V. ARAGONA, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*, cit., p. 100.



innovativo strumento economico utilizzato dai criminali per finanziare le loro attività con alti livelli di sicurezza. Secondo il Rapporto annuale per il 2020 dell'Unità di informazione finanziaria di Bankitalia, le segnalazioni legate all'utilizzo sospetto di criptovalute sono passate da circa 500 nel 2018 a oltre 1.800 nel 2020³¹. I *virtual asset* e, in particolare, le criptovalute rappresentano oggi uno degli strumenti più utilizzati dai terroristi per nascondere l'origine illecita dei capitali³². Questo per tre ragioni principali: la prima è relativa alla facile convertibilità delle criptovalute in denaro contante, anche a causa della crescente diffusione di questo tipo di valuta. La seconda ragione riguarda l'anonimato che ne caratterizza l'uso: attributo intrinseco delle criptovalute è infatti l'assenza di informazioni sull'identità dei loro utenti, che completano transazioni secondo modalità del tutto anonime. La terza ragione è invece relativa all'assenza di un quadro regolativo efficace per il controllo di questo tipo di transazioni e, soprattutto, dei c.d. "cambiatori di valute". Il rischio di pseudo-anonimato che caratterizza questo tipo di mercato ha reso pertanto necessaria l'introduzione di obblighi di verifica anche in tale ambito. Tuttavia, nell'impossibilità tecnica di tracciare i flussi di denaro criptati (seguendo il paradigma *follow the money*) sul *web*, l'obiettivo delle recenti misure è quello di registrare i movimenti di denaro all'ingresso e/o in uscita³³. In questo senso, l'approccio utilizzato da vari legislatori

³¹ BANCA D'ITALIA - UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA PER L'ITALIA, *Rapporto annuale per il 2020, Presentazione del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, 24 giugno 2021, <https://uif.bancaditalia.it/publicazioni/interventi/documenti/Relazione-Direttore-UIF-sul-2020.pdf>.

³² S. MULINARI, *Cyberlaundering. Riciclaggio di capitali, finanziamento del terrorismo e crimine organizzato nell'era digitale*, Pearson Education, Milano 2003.

³³ Il legislatore italiano ha di recente introdotto gli scambiatori di valuta virtuale tra i soggetti destinatari delle normative antiriciclaggio, attraverso i seguenti interventi: l'art. 1 del d.lgs. n. 231/2007 (modificato dal d.lgs. n. 90/2017) definisce «i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale» come: «ogni persona fisica o giuridica che fornisce a terzi, a titolo professionale, servizi funzionali all'utilizzo, allo scambio, alla conservazione di valuta virtuale e alla loro conversione da ovvero in valute aventi corso legale». Definisce inoltre la valuta virtuale come «la rappresentazione digitale di valore,



(tra cui quello italiano) consiste nell'introduzione dell'obbligo di verifica della clientela per gli scambiatori di valuta virtuale, coloro cioè che cambiano le criptovalute in valuta reale, effettuando trasferimenti di denaro verso conti correnti di persone identificate. Diversi sono inoltre gli ordinamenti giuridici che tuttora non prevedono adeguate misure di prevenzione dell'uso dei servizi di cambio delle valute virtuali a scopo criminale, rappresentando un grave vulnus per il quadro generale di prevenzione del riciclaggio di denaro e finanziamento al terrorismo.

3. Il quadro legislativo nazionale e internazionale

La matrice globale del finanziamento al terrorismo richiede una risposta integrata di tipo internazionale, e le nuove politiche volte al suo contrasto dovranno considerare capacità di resilienza e adattabilità di questi gruppi criminali. Gli interventi sovranazionali in materia si sono caratterizzati, e tuttora si caratterizzano, per il regolare aggiornamento delle strategie comuni di contrasto e prevenzione del terrorismo, alla luce della progressiva integrazione delle economie e il mutamento degli assetti geopolitici internazionali.

Misure volte esclusivamente ai contesti nazionali non si sono infatti rivelate sufficienti ad affrontare un fenomeno largamente transnazionale, capace di sfruttare le lacune nella cooperazione investigativa e penale tra diverse giurisdizioni. Se sino a poco tempo fa il terrorismo trovava la sua principale fonte di sostentamento in attività quali il traffico di migranti, stupefacenti e armi, le modalità di finanziamento si sono progressivamente raffinate fino a includere attività fittizie e in parte lecite.

non emessa da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente». L'art. 5 del d.lgs. n. 231/2007 (poi modificato dal d.lgs. n. 90/2017) individua inoltre «i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione di valute virtuali da ovvero in valute aventi corso forzoso».



Saggi

La parziale sovrapponibilità tra finanziamento al terrorismo e riciclaggio di denaro ha condotto a un processo di progressiva integrazione tra le rispettive legislazioni, a livello sovranazionale e nazionale. Considerate tuttavia le differenze già descritte in questo contributo, gli strumenti normativi sovranazionali introducono misure distinte per punire il finanziamento del terrorismo a seconda che questo sia alimentato da fondi leciti o illeciti³⁴. Secondo Militello *et al.* «il sistema che ne deriva risulta articolato su due direttrici: quella che fa capo al sistema di prevenzione e repressione messo a punto nella lotta al riciclaggio, già collaudata e perfezionata sul terreno della repressione alla criminalità organizzata; e quella specificatamente concepita per contrastare il finanziamento del terrorismo, incentrata sulla criminalizzazione diretta delle condotte di finanziamento e corroborata da misure di confisca e congelamento dei beni»³⁵.

D'altra parte, per essere efficace, qualsiasi misura di contrasto elaborata a livello sovranazionale deve caratterizzarsi per una sufficiente flessibilità, che tenga conto delle differenze esistenti tra le legislazioni dei diversi Paesi. È inoltre necessario procedere a un costante aggiornamento del quadro normativo nazionale ed internazionale, adattandolo ad un contesto in costante evoluzione, in grado di combinare innovazioni tecnologiche (si pensi alle già citate valute virtuali) ed inedite tecniche di riciclaggio del denaro.

A livello internazionale, la Convenzione di New York del 1999 ha introdotto per la prima volta una definizione di finanziamento al terrorismo, identificandolo con l'attività di reperimento, e successivo trasferimento, di risorse economiche, legali o illegali, con la specifica consapevolezza (c.d. *mens rea*) del loro utilizzo per azioni di tipo terroristico³⁶. Questa prima definizione, che considerava il finanziamento del terrorismo come categoria accessoria all'interno del

³⁴ V. MILITELLO, M. MANNO, G. SPINNATO, E. GARBO, C. INGRAO, M. PALMISANO, *Il contrasto al finanziamento al terrorismo*, cit.

³⁵ Ivi, p. 4.

³⁶ W. ALLEN, *The war against terrorist financing*, in «Journal of Money Laundering Control», vol. 6, n. 4, 2003, pp. 306-310; A. CASSESE, Y. NAQVI, *Terrorism as an International Crime*, in A. BIANCHI, *Enforcing International Law Norms against Terrorism*, Hart, Oxford 2007.



Saggi

più ampio quadro del reato di terrorismo, è stata ulteriormente delimitata da interventi come la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 1373/2001. Questa ha di fatto eliminato l'elemento soggettivo dal finanziamento degli atti terroristici, ritenendo sussistente la fattispecie a prescindere dalla partecipazione psicologica del finanziatore³⁷. Ciò ha reso il finanziamento del terrorismo una fattispecie autonoma (e non più accessoria) rispetto al più generale reato di terrorismo³⁸.

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha inoltre approvato, nel corso degli anni, una serie di risoluzioni per il contrasto e la prevenzione del terrorismo³⁹. La risoluzione n. 1267/1999 ha introdotto, per la prima volta, misure di tipo individuale per il congelamento dei beni legati a soggetti o entità associati ad *Al-Qaeda* e ai Talebani identificati in un'apposita lista. Questa lista è stata successivamente scissa in due liste separate, una per *Al-Qaeda* e una per i Talebani, in seguito alle risoluzioni nn. 1988/2011 e 1989/2011. Le stesse risoluzioni hanno inoltre rafforzato le garanzie procedurali per i soggetti inclusi nelle liste, incrementando la trasparenza delle procedure di *listing* e *delisting*, successivamente aggiornate dalle risoluzioni nn. 2083/2012 e 2082/2012.

Particolare rilevanza assume la già citata risoluzione n. 1373/2001, che impone l'introduzione di una serie di misure per la repressione e prevenzione del terrorismo, quali specifiche figure di reato volte a punire il finanziamento di atti terroristici, e l'obbligo di congelamento dei fondi riconducibili a terroristi o ad organizzazioni terroristiche. La risoluzione incoraggia inoltre gli Stati membri a

³⁷ B. SAUL, *Terrorism and international criminal law: questions of (in) coherence and (il) legitimacy*, in G. BOAS, W.A. SCHABAS, M.P. SCHARF (a cura di), *International Criminal Justice*, Elgar, Cheltenham 2012.

³⁸ R. BARRETT, *Time to reexamine regulation designed to counter the financing of terrorism*, in «Case Western Reserve Journal of International Law», vol. 41, n. 7, 2009; M. LEVI, *Combating the financing of terrorism: A history and assessment of the control of 'threat finance'*, in «The British Journal of Criminology», vol. 50, n. 4, 2010, pp. 650-669.

³⁹ Si vedano, tra le altre, le risoluzioni nn. 1333/2000, 1363/2001, 1390/2002, 1452/2002, 1455/2003, 1526/2004, 1566/2004, 1617/2005, 1730/2006, 1735/2006, 2199/2015 e 2253/2015.



introdurre misure per la cooperazione legislativa internazionale⁴⁰. Successivamente, la risoluzione n. 2161/2014 ha esteso le misure di congelamento ai pagamenti di riscatto effettuati ad entità od individui collegabili ad *Al-Qaeda*, evidenziando inoltre la necessità di prevenire l'abuso delle organizzazioni no profit ai fini del finanziamento del terrorismo. La risoluzione n. 2178/2014 ordina l'adozione di misure specifiche volte al contrasto dei c.d. *foreign terrorist fighters*, focalizzandosi in particolare sulle attività di sostegno materiale e finanziario. Le risoluzioni nn. 2322/2016 e 2341/2017 ribadiscono infine l'importanza della cooperazione internazionale in materia, e in particolare dello scambio di informazioni tra Stati membri.

Anche a livello dell'Unione europea si è riconosciuta l'esigenza di rendere indipendente la fattispecie di finanziamento al terrorismo. I primi interventi in questo senso risalgono alla posizione comune del Consiglio n. 931/2001 – relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo – e alla decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, che ha introdotto misure atte a punire la partecipazione in un gruppo terroristico, includendo condotte quali la fornitura di mezzi materiali o finanziari⁴¹.

Con la Direttiva UE 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio, il quadro legislativo europeo è stato ulteriormente rafforzato dall'introduzione di norme volte a migliorare la cooperazione tra Stati membri, intensificando allo stesso tempo i controlli sui Paesi terzi considerati a rischio e includendo nuove

⁴⁰ La Risoluzione istituiva anche il *Security Council Counter Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED), un gruppo di esperti incaricati di verificare l'effettiva implementazione delle misure di contrasto al terrorismo.

⁴¹ Secondo W. Vlcek, vi sono casi in cui l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'Onu (e dei Regolamenti Ue che da queste derivano) da parte di alcuni Stati membri è parziale o mancata, a causa di problematiche legate alla politica interna e/o procedure giudiziarie. Lo studioso cita l'esempio del Lussemburgo, in cui alcuni beni di individui sospettati di appartenere al gruppo criminale *Al Barakaat* erano stati confiscati nel dicembre 2001, solo per essere restituiti loro nell'aprile 2002, quando è stato stabilito che non vi erano prove sufficienti per proseguire l'azione penale. V. W. VLCEK (2006), *Acts to Combat the Financing of Terrorism: Common Foreign and Security Policy at the European Court of Justice*, in «European Foreign Affairs Review», vol 11, n. 4, 2006, pp. 491, 505.



forme di finanziamento al terrorismo come il traffico di beni culturali e di interesse archeologico, artistico, storico e scientifico⁴². Le modifiche introdotte dalla quarta e quinta direttiva antiriciclaggio⁴³, le nuove disposizioni riguardanti i controlli sul denaro contante⁴⁴, il rafforzamento del mandato dell'Autorità bancaria europea⁴⁵, le modifiche apportate alla direttiva sui requisiti patrimoniali, e le nuove norme in materia di accesso alle informazioni finanziarie da parte delle autorità di contrasto⁴⁶ sono interventi che procedono in direzione analoga. In particolare, con la quinta direttiva antiriciclaggio, il legislatore ha introdotto

⁴² Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio. V. anche L. BORLINI, *The reform of the Fight against Money Laundering and Terrorism Financing: from the 2012 FATF Recommendations to the New EU Legislation*, in «Diritto del commercio internazionale», n. 3, 2015. §

⁴³ Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE. V. anche la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849, disponibile alla pagina web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021PC042>.

⁴⁴ Regolamento (UE) 2018/1672 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005.

⁴⁵ Regolamento (UE) 2019/2175 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), il regolamento (UE) n. 1094/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), il regolamento (UE) n. 1095/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), il regolamento (UE) n. 600/2014, sui mercati degli strumenti finanziari, il regolamento (UE) 2016/1011, sugli indici usati come indici di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la performance di fondi di investimento, e il regolamento (UE) 2015/847, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi.

⁴⁶ Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio.



una serie di misure volte a incrementare la trasparenza delle titolarità delle società e dei *trust*, rafforzando i controlli sui Paesi terzi a rischio⁴⁷, la cooperazione giudiziaria tra le unità nazionali di informazione finanziaria, e lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza e la Banca centrale europea.

Questi interventi sono stati completati da una quinta direttiva sui requisiti patrimoniali⁴⁸, che ha chiarito il ruolo delle autorità di vigilanza prudenziale, evidenziandone la responsabilità nell'identificazione ed eventuale sanzione delle insufficienze nei sistemi di controllo degli enti finanziari coinvolti. Nel giugno 2019, inoltre, è stata adottata la direttiva relativa all'agevolazione dell'uso di informazioni finanziarie nella lotta alla criminalità⁴⁹, che facilita l'accesso alle informazioni finanziarie e ai conti bancari da parte delle autorità inquirenti. La Commissione europea ha infine presentato, nel 2021, una serie di proposte volte a rafforzare il quadro legislativo in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo⁵⁰. Tra le proposte vi è anche la creazione di una nuova autorità dell'Ue per il contrasto del riciclaggio di denaro. L'obiettivo è il miglioramento dei meccanismi volti a identificare operazioni sospette e la prevenzione del finanziamento di attività terroristiche attraverso il sistema finanziario⁵¹.

⁴⁷ Nel maggio 2020 la Commissione ha inoltre presentato una metodologia rivista per definire l'elenco dei Paesi terzi ad alto rischio, aggiornando l'elenco di tali Paesi. Tuttavia, questo elenco non è ancora basato sulla nuova metodologia entrata in vigore nel luglio 2020.

⁴⁸ Direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale.

⁴⁹ Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio.

⁵⁰ Si veda https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counteracting-financing-terrorism_en.

⁵¹ Ulteriori interventi a livello internazionale ed europeo includono il Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 15 maggio 2003; la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento al terrorismo, stipulata il 16 maggio 2005; la Convenzione internazionale per la sop-



La Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa del 2005 ha infine aggiornato la precedente Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato stipulata a Strasburgo nel 1990, con l'obiettivo di contrastare il finanziamento al terrorismo. Il testo della Convenzione evidenzia l'esigenza di un più veloce accesso da parte delle autorità alle informazioni relative ai finanziamenti delle organizzazioni criminali e terroristiche, fondamentale per l'efficacia delle misure preventive e repressive⁵².

A livello nazionale, il legislatore italiano ha di recente approvato una serie di misure volte ad attuare le convenzioni internazionali precedentemente richiamate. La legge 28 luglio 2016, n. 15316, intitolata «Norme per il contrasto al terrorismo» introduce nel codice penale i «delitti di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo» (art. 270-*quinquies*.1); di «sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo» (art. 270-*quinquies*.2); di «terrorismo nucleare» (art. 280-*ter*). Inoltre, l'art. 270-*septies* c.p. introduce misure per la confisca diretta «delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato» e «delle cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto». Nel caso fosse impossibile procedere in via diretta alla confisca dei beni, l'articolo dispone infine la confisca per equivalente «di beni di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo, prodotto o profitto»⁵³.

In particolare, attraverso l'inserimento dell'art. 270-*quinquies*.1 c.p., il legislatore italiano ha recepito la nozione autonoma di finanziamento del terrori-

pressione di atti di terrorismo nucleare del 14 settembre 2005; il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, del 22 ottobre 2015. Questi interventi si focalizzano principalmente su obiettivi di prevenzione e repressione raggiungibili tramite misure a livello nazionale da parte dei singoli Stati aderenti.

⁵² V. ARAGONA, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*, cit.

⁵³ V. anche C.D. LEOTTA, *La nuova disciplina antiterrorismo, introdotta con la legge 153/2016*, in «Altalex.com - il Quotidiano giuridico», 12 settembre 2016; G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di "diritto penale del nemico"?*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», n. 3, 2016, p. 1388 ss.; V. ARAGONA, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*, cit.



smo. In precedenza, infatti, le condotte di finanziamento al terrorismo erano punibili attraverso i reati associativi di cui agli artt. 270-*bis* e 270-*ter* c.p.

L'analisi del quadro normativo nazionale e internazionale evidenzia inoltre alcune problematiche riguardanti la piena attuazione di una legislazione frammentata, che richiede un intervento in campo penale da parte dei singoli Stati. L'attuazione delle norme vigenti necessita infatti di un approccio multilivello, in grado di coinvolgere i legislatori nazionali, le agenzie di contrasto e il settore privato. Questo processo – già di per sé complesso – è inoltre rallentato da percezioni differenti della minaccia terroristica e dalla volontà di garantire sufficienti risorse per l'attuazione sostanziale delle misure e la condivisione di informazioni e competenze tra attori pubblici e privati⁵⁴.

D'altra parte, è importante che le misure di contrasto al finanziamento del terrorismo rispettino i criteri di proporzionalità e tutela delle libertà fondamentali: la necessità di proteggere un interesse generale è dunque un aspetto essenziale per riconoscere l'adequatezza e la proporzionalità delle norme, raggiungendo un punto di equilibrio con l'esigenza di garantire le libertà fondamentali.

3.1. GAFI-FATF e gli standard globali per combattere il finanziamento del terrorismo

Dal 2001, il GAFI-FATF⁵⁵ (Gruppo di Analisi Finanziaria) svolge un ruolo centrale nella definizione di standard globali per combattere il finanziamento del terrorismo, assistendo i Paesi nell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio

⁵⁴ A.L. CLUNAN, *The fight against terrorist financing*, in «Political Science Quarterly», vol. 121, n. 4, 2006, pp. 569-596.

⁵⁵ Il GAFI-FATF è stato istituito al vertice del G7 a Parigi nel 1989 in risposta alla progressiva minaccia posta ai sistemi finanziari internazionali e nazionali dal riciclaggio di denaro. Nel 2021, il GAFI-FATF comprende 37 giurisdizioni membri e 2 organizzazioni regionali. Sebbene il numero dei Paesi membri sia ancora limitato, gran parte delle attività finanziarie mondiali si svolge in Paesi che fanno parte di GAFI-FATF. Inoltre, negli ultimi anni, il modello GAFI-FATF è stato replicato anche a livello regionale attraverso l'istituzione di organismi dedicati (FSRB), volti a promuovere gli standard internazionali in materia di contrasto al riciclaggio di denaro, e al finanziamento del terrorismo.



di sicurezza delle Nazioni Unite, e valutando la capacità delle giurisdizioni nazionali di prevenire, investigare, e perseguire questo tipo di crimine. Obiettivo principale delle Raccomandazioni è la definizione di un quadro regolativo contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento al terrorismo che sia sufficientemente flessibile da essere adottato universalmente in tutti i Paesi.

Il GAFI-FATF ha elaborato 40 raccomandazioni, a oggi comunemente riconosciute come *standard* internazionale nella lotta al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo, e alla proliferazione di armi nucleari. In particolare, lo scopo principale delle raccomandazioni nn. 5, 6, e 8 è sostenere gli Stati membri nella lotta al finanziamento del terrorismo attraverso il raggiungimento dei seguenti obiettivi fondamentali: i) comprensione dei rischi connessi al finanziamento del terrorismo, al fine di consentire agli Stati membri di allocare le risorse in modo efficiente attraverso lo sviluppo di un approccio su misura per il contrasto del fenomeno; ii) introduzione del reato di finanziamento del terrorismo, e dotazione all'autorità giudiziaria di adeguati strumenti per le indagini e le azioni penali; iii) introduzione di regimi specifici per il congelamento, il sequestro e la confisca dei beni dei terroristi e dei loro finanziatori; iv) creazione di un'unità di informazione finanziaria (Uif), responsabile della raccolta e dell'analisi delle informazioni relative alle operazioni finanziarie ritenute a rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; v) prevenzione dell'abuso di organizzazioni *no profit* a fini di finanziamento del terrorismo; vi) miglioramento e definizione di procedure/protocolli di cooperazione transfrontaliera e scambio di informazioni nei procedimenti penali.

La raccomandazione n. 5 introduce una serie di norme volte ad assistere i Paesi nell'adempimento dei requisiti previsti dalla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo e dalle varie Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. La raccomandazione n. 6 richiede invece ai Paesi di conformarsi alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla prevenzione e repressione del terrorismo e del finanziamento del terrorismo, mediante l'attuazione di sanzioni finanziarie mirate e la confisca di fondi o altri beni destinati a finanziare organizzazioni terroristiche. Queste misure possono integrare il procedimento penale contro un ente o persona



fisica ed essere adottate da un organo competente dell'autorità o di un tribunale, ma non sono condizionate dall'esistenza di tale procedimento⁵⁶. La raccomandazione n. 8 introduce infine nuovi *standard* per la prevenzione dell'abuso delle organizzazioni senza scopo di lucro ai fini del finanziamento del terrorismo.

Le raccomandazioni propongono inoltre una serie di misure volte a estendere i reati presupposto ad altri reati gravi, abbassando al contempo la soglia di punibilità (ad es. includendo la colpa o negligenza). Suddette disposizioni, ovviamente, non devono considerarsi “statiche”, bensì flessibili e adattabili ai diversi contesti nazionali, tenendo conto anche dell'evoluzione delle minacce create dal finanziamento del terrorismo e dai nuovi *modus operandi* descritti nel corso di questo lavoro. In questo senso, un elemento essenziale che riguarda l'attuazione delle Raccomandazioni GAFI-FATF è rappresentato da un approccio basato sulla gestione del rischio. A rischi di finanziamento del terrorismo più elevati, infatti, dovrebbero essere associate misure rafforzate (ad esempio, procedure più restrittive per la verifica della clientela/monitoraggio delle transazioni), mentre rischi inferiori dovrebbero consentire misure ridotte o semplificate. In questo senso, gli Stati membri sono incoraggiati a svolgere un'analisi nazionale dei rischi per identificare le aree prioritarie per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Questo approccio si applica a tutti i soggetti obbligati alla normativa antiriciclaggio (es. banche, casinò, notai, assicurazioni, operatori di alto valore, fornitori di servizi di *asset* virtuali, assicurazioni, professionisti, ecc.), rafforzando il potere delle autorità di identificare e prevenire i flussi finanziari che alimentano il terrorismo. Ciò significa anche sviluppare una comprensione reciproca tra soggetti privati e pubblici, considerando che ogni soggetto affronta diversi tipi di rischio.

⁵⁶ Tali misure comprendono, tra l'altro, l'identificazione e la designazione di persone ed entità che finanziano o sostengono attività terroristiche e il congelamento e il divieto di negoziare fondi o altri beni di persone ed entità designate.



4. Conclusioni

Questo lavoro ha analizzato le principali tecniche di finanziamento al terrorismo, cercando di fornire un quadro aggiornato del panorama internazionale delle politiche di contrasto.

Indubbiamente, un'efficace strategia globale di contrasto al terrorismo dovrà tenere conto della natura transnazionale del fenomeno. Le organizzazioni di tipo terroristico hanno infatti mostrato un elevato grado di resilienza alle azioni di contrasto dello Stato, insieme a una notevole capacità di modificare il loro *modus operandi* sfruttando le debolezze delle legislazioni nazionali. I terroristi hanno inoltre sviluppato una conoscenza approfondita dei meccanismi economici e finanziari globali, avvalendosi del supporto di professionisti ed enti finanziari conniventi per sfuggire al controllo delle autorità. Lo sviluppo di nuove tecnologie ha inoltre contribuito a creare nuove opportunità per il finanziamento delle attività terroristiche⁵⁷.

In questo senso, il paradigma del *follow the money* continua a essere efficace, tuttavia non sufficiente a contrastare le nuove strategie di finanziamento del terrorismo. Insufficienti misure atte a garantire la trasparenza dei dati consentono a molti terroristi di nascondere la propria identità dietro operazioni apparentemente legittime.

Le organizzazioni terroristiche utilizzano vari metodi per il finanziamento delle loro attività, mostrando un elevato grado di flessibilità operativa: quando un metodo diventa più rischioso, ne utilizzano un altro più adatto alla particolare situazione o contesto. I terroristi sfruttano le asimmetrie normative, operando opportunisticamente nelle aree dove le regolazioni sono più blande e i controlli limitati.

⁵⁷ Paesi come gli Stati Uniti hanno intrapreso varie azioni volte a prevenire l'uso di internet per il finanziamento del terrorismo, attraverso l'adattamento della cornice giuridica e lo sviluppo di sistemi di compliance. Altre nazioni come il Regno Unito e, più recentemente, l'Italia hanno creato strutture specifiche per la prevenzione della criminalità informatica, affiancandole a un progressivo affinamento degli strumenti di contrasto di coloro che utilizzano Internet per scopi terroristici.



Saggi

D'altra parte, il finanziamento del terrorismo avviene prevalentemente attraverso trasferimenti di denaro: ciò ne rappresenta anche la principale fonte di rischio operativo. Sulla base di questo presupposto, gli Stati e le organizzazioni intergovernative hanno aumentato i loro sforzi per identificare i flussi di denaro sospetti, attraverso l'elaborazione di sistemi di supervisione più sofisticati e lo sviluppo di meccanismi per la raccolta delle informazioni e l'analisi degli eventi. L'attuazione di strumenti come il monitoraggio finanziario e il congelamento dei beni si è dimostrata inoltre efficace per lo smantellamento della struttura delle organizzazioni terroristiche, come dimostrato nei casi di *Al-Qaeda* e ISIS.

È necessario pertanto intervenire in maniera tempestiva anche in questo ambito, tramite l'obbligatorietà di un registro dei titolari effettivi delle società, accessibile ad autorità e soggetti che detengono un "legittimo interesse". È altresì importante che gli Stati intensifichino lo sviluppo dei meccanismi di identificazione e autenticazione per il trasferimento di denaro, o altri tipi di valuta, attraverso la rete Internet, inclusa la firma digitale e/o sistemi di certificazione dell'identità⁵⁸.

Particolare importanza rivestono inoltre le attività di formazione del personale degli istituti finanziari: questi non devono essere esclusivamente formati su norme e regolamenti, ma anche costantemente aggiornati sui metodi utilizzati dai criminali per ingannare i protocolli di *compliance*. È necessario favorire un approccio proattivo del personale, volto a prevenire nuovi comportamenti criminali.

⁵⁸ Agli obblighi di segnalazione per banche e istituti finanziari, si aggiunge inoltre un regime internazionale composto da organizzazioni come il Gruppo Egmont, che promuove lo sviluppo delle unità di informazione finanziaria (FIU) dei Paesi membri, stimolandone la collaborazione e il reciproco scambio di informazioni relative a casi di finanziamento del terrorismo. Sulla stessa linea del GAFI-FATF, il Gruppo elabora inoltre *standard* comuni per il contrasto al finanziamento del terrorismo, promuovendo la creazione di nuove Unità di investigazione finanziaria (Uif) in Paesi che ne sono privi, fornendo anche il necessario supporto di natura tecnica.



Nella maggior parte delle giurisdizioni, tuttavia, le misure attuate contro il riciclaggio di denaro sono anche applicate al finanziamento del terrorismo⁵⁹. Come già visto, i due fenomeni sono differenti: se le misure contro il riciclaggio sono orientate principalmente al reinvestimento dei profitti illeciti, e quindi all'implementazione di meccanismi di controllo e trasparenza, il contrasto al finanziamento del terrorismo deve considerare la duplice natura del fenomeno, che può coinvolgere sia fondi leciti che illeciti⁶⁰. È necessario pertanto sviluppare strumenti in grado di identificare anche i capitali di origine lecita, attraverso la ricostruzione dei movimenti transnazionali di capitali e il blocco del trasferimento di fondi o altri beni. È importante inoltre intervenire sulla disciplina delle valute virtuali, introducendo più stretti obblighi di *due diligence* sulla clientela, nonché sugli scambiatori di valuta virtuale. In questo senso, riveste un ruolo centrale l'attività del GAFI-FATF nell'identificare i "Paesi ad alto rischio", incoraggiando gli Stati membri a introdurre meccanismi di controllo adeguati per i flussi finanziari provenienti da quei Paesi.

Per essere pienamente efficaci, le misure di contrasto al terrorismo richiedono un consolidamento delle normative in vigore, nonché una maggiore collaborazione tra Stati in materia investigativa. Gli strumenti devono essere applicati dalle diverse giurisdizioni secondo il principio dell'universalità: come ben osservato da Blazejewski, «il sistema globale contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo è robusto tanto quanto il suo anello più debole»⁶¹.

La cooperazione internazionale assume dunque un ruolo fondamentale nello sviluppo, e successiva applicazione, delle misure di contrasto al finanziamento del terrorismo. In questo senso è importante riuscire a ricostruire i movimenti di capitale, attraverso un sistema di scambio di informazioni basato sulla cooperazione transnazionale, come già evidenziato dalla prima Strategia ad hoc in

⁵⁹ V. ARAGONA, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*, cit.

⁶⁰ S. D'AURIA, *Riciclaggio e terrorismo*, in «Gnosis», n. 1, 2013.

⁶¹ K.S. BLAZEJEWSKI, *The FATF and its institutional partners: improving the effectiveness and accountability of transgovernmental networks*, in «Temple International and Comparative Law Journal», vol. 22, n. 1, 2008, p. 1.



materia di criminalità organizzata della Commissione europea per gli anni 2021-2025⁶² e dal piano d'azione del 2016⁶³.

Per una serie di ragioni, tuttavia, alcune giurisdizioni mostrano un deciso ritardo nella lotta al finanziamento del terrorismo⁶⁴. La prima riguarda le risorse disponibili: molti Paesi, infatti, non dispongono di sufficienti capacità tecniche ed economiche per indagare efficacemente le attività terroristiche. A questa ragione se ne aggiunge una seconda, che riguarda i quadri nazionali di contrasto al terrorismo, spesso costretti a “inseguire” il progresso tecnologico, creando situazioni di asimmetria normativa che costituiscono di fatto un ostacolo per le indagini transnazionali. Una terza ragione riguarda la sostanziale inerzia, da parte di alcuni Paesi, a introdurre misure volte a regolare le transazioni di denaro, assicurando l'identificazione dei soggetti coinvolti e gli effettivi beneficiari.

Se numerosi sono stati i passi avanti compiuti nella lotta internazionale ed europea contro il finanziamento del terrorismo, molto rimane ancora da fare. Migliorare la cooperazione internazionale attraverso una più efficace regolamentazione nazionale e sovranazionale è la strada da percorrere. Un ruolo chiave in questo senso è assolto dal GAFI-FATF: attraverso una strategia globale, questo organismo intergovernativo ha conseguito nel corso degli anni una serie di importanti risultati. Oggi, il GAFI-FATF è in grado di assistere gli Stati membri nello sviluppo e la supervisione dei sistemi nazionali di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, promuovendo una risposta integrata e globale. È fondamentale dunque consolidare l'azione coordinata di questo organismo, sostenendo i Paesi con carenze legislative nello sviluppo di un sistema adeguato di contrasto, e tutelando nello stesso tempo il mercato libero e il sistema internazionale degli scambi.

⁶² Disponibile alla pagina web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0170&from=EN>.

⁶³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa a un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo, disponibile alla pagina web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52016DC0050>.

⁶⁴ A.L. CLUNAN, *The fight against terrorist financing*, cit.