

Terrorismo: fonti di finanziamento e l'esperienza italiana

18 febbraio 2016

CONTESTO

All'indomani degli attacchi del 13 novembre, è divenuto evidente che il tema del terrorismo debba essere affrontato tramite un approccio olistico che vada al di fuori dei confini nazionali. Si tratta di una sfida globale e l'Europa non può che affrontarla a livello europeo. Il vecchio Continente deve reagire all'unisono e porre in essere politiche concertate al fine di combattere tale fenomeno in maniera efficace.

In una dimensione territoriale che ha superato i concetti di "confine" e di "frontiera", la creazione di una rete a maglie strette che sia impenetrabile dal terrorismo è senz'altro un obiettivo condiviso da tutti gli Stati europei. Ci si interroga tuttavia sulla forma che la lotta europea al terrorismo debba assumere. L'argomento fondante dell'Unione è il perseguimento (e il mantenimento) della pace: non è dunque il ricorso alle armi ciò che dovrebbe animare il riavvicinamento degli Stati, ma piuttosto l'esaltazione del strumento giuridico per colpire il terrorismo alle sue radici, *in primis* il finanziamento degli illeciti dei quali il terrorismo si alimenta.

Tra le varie fonti di sussidio predominano i sequestri di persona (soprattutto in una prima fase), la vendita di materie prime (ad esempio il petrolio), il traffico di armi, di esseri umani e, negli ultimi tempi, di beni archeologici. Individuare tali traffici e quindi approntare un insieme di strumenti giuridici e operativi per debellarli resta l'unica azione che l'Europa possa efficacemente intraprendere.

NORMATIVE ANTIRICICLAGGIO

L'Unione Europea ha dovuto inserire la lotta al terrorismo fra le priorità della propria agenda come comprovato anche dalla recente Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo del 2 febbraio 2016 relativa alle disposizioni di normative antiriciclaggio. Le disposizioni contenute nella Comunicazione hanno come fine principale l'armonizzazione delle singole normative statali in tema di antiriciclaggio, armonizzazione che appare tuttavia ancora lontana. L'Italia ha sviluppato, nel corso degli anni, una significativa esperienza sul tema in termini sia di corpus normativo sia di strumenti operativi. Nel sistema penale italiano, in particolare, è stata introdotta, a partire dal 1991, una normativa antiriciclaggio che risulta essere la più severa in Europa, in quanto dettata dall'esigenza di contrastare il fenomeno mafioso.

Il cosiddetto “metodo Falcone”, che considera i traffici di denaro come filo conduttore per arrivare agli esponenti che utilizzano e riciclano gli introiti della criminalità organizzata, è un sistema che fa dell’Italia un esempio nella lotta al riciclaggio. L’efficacia di tale modello è stata riconosciuta a livello mondiale al punto da essere “esportato” nei Paesi del Centro e Sud America e utilizzato nella lotta ai narcos. In ambito europeo, la Commissione sta redigendo un emendamento alla quarta direttiva sul riciclaggio incentrata sull’entità del trasferimento di denaro. Essa prevede un controllo della spesa sulle carte prepagate superiori ai 5000 euro e sulle banconote di grosso taglio (e.g. 500 euro), con attenzione al principio di proporzionalità, al fine di evitare restrizioni eccessive e ingiustificate. È tuttavia bene ricordare che il metodo Falcone risulta essere più efficace nella lotta alla mafia che nel caso del terrorismo. In quest’ultima ipotesi, infatti, le modalità operative dei traffici dello Stato Islamico risultano difficilmente intercettabili e meno trasparenti, in quanto non si palesano con facilità. Si pensi, ad esempio, al sistema *hawala*, un meccanismo informale basato sull’onore, che coinvolge una vasta rete di mediatori, estremamente diffuso in Medio Oriente, ma operante oggi anche in Europa. Attraverso questo metodo, che opera fuori dal sistema giuridico europeo, i terroristi trasferiscono valori senza essere facilmente tracciabili, anche grazie all’utilizzo di lingue dialettali spesso ignote ai servizi di *intelligence*.

NUOVI REATI

Le fattispecie di reato e le sanzioni antiriciclaggio previste dai sistemi penali nazionali devono procedere verso una maggiore convergenza. Si inserisce in questo quadro l’identificazione di nuovi reati quali i viaggi a scopo di terrorismo, l’addestramento e il reclutamento a fini terroristici, come specificato nel testo della proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2015. La definizione delle condotte che costituiscono fattispecie di reato deve, al contempo, necessariamente preservare e rispettare i diritti fondamentali. È tuttavia opportuno domandarsi se la strada della configurazione di nuovi reati vada privilegiata rispetto alla creazione di un modello di prevenzione. L’Italia è attualmente l’unico Stato in Europa ad aver costituito un sistema di modelli organizzativi preventivi, attraverso strumenti quali sequestri e confische preventive di beni. A livello europeo, invece, non esiste un modello preventivo analogo a quello italiano, benché previsto dal Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea ^[1]. La mancata attuazione di tale disposizione deriva dalla difficoltà di adozione della stessa, difficoltà a sua volta generata dalle differenze normative in vigore nei sistemi nazionali. A questo stesso impedimento è riconducibile anche il tema del conflitto tra le sentenze emesse dalle Corti dell’Unione Europea e le linee interpretative adottate invece dai tribunali nazionali. Da ciò emerge la necessità di riconoscere, a livello europeo, le sentenze e le decisioni giudiziarie dei singoli Stati membri. Un ulteriore ostacolo alla definizione di una strategia comune per la lotta contro il terrorismo è costituito dal fatto che la competenza circa le questioni di sicurezza nazionale è attribuita esclusivamente agli Stati membri ^[2].

SCAMBIO DI INFORMAZIONI E FLUSSI FINANZIARI

L'interesse comune come obiettivo privilegiato rispetto agli egoismi nazionali dovrebbe costituire la base anche per la costruzione di un sistema europeo di scambio di informazioni e condivisione di registri centralizzati dei flussi di denaro. I Paesi sono restii a tracciare i flussi di denaro sui conti correnti, poiché sono chiamati in gioco principi quali riservatezza e sicurezza e il contestuale bilanciamento fra l'interesse della comunità e quello del singolo individuo. Gli Stati Uniti sono oggi l'unico Paese ad aver elaborato un sistema di tracciamento dei flussi finanziari (*Trade Finance Facilitation Program*), che si fonda su una rete di informazioni interbancarie a livello globale. L'esistenza di tale strumento non è tuttavia sufficiente, poiché considera soltanto le transazioni effettuate in dollari. Da ciò deriva l'esigenza di creare uno strumento complementare analogo a livello europeo. Il controllo dei flussi finanziari non può inoltre trascurare le piattaforme di scambio di moneta virtuale, che si caratterizzano per un elevato livello di anonimato (e. g. non identificabilità delle carte prepagate) e costituiscono pertanto il mezzo più efficace per finanziare criminalità organizzata e terrorismo. Tale fenomeno deve essere affrontato identificando i flussi di denaro in entrata e in uscita, rispettando il principio di proporzionalità e senza intaccare la libera circolazione dei capitali. Ulteriori provvedimenti sono ipotizzati in materia di registri centralizzati bancari, dei quali si auspica una completa condivisione a livello europeo.

SEQUESTRI E CONFISCHE

Per quanto concerne la tematica dei sequestri e delle confische, si discute a livello europeo della possibile creazione di un istituto equivalente a quello italiano in materia di sequestri preventivi. La forza innovativa dell'istituto risiederebbe nella possibilità di congelare i patrimoni provenienti da possibili illeciti prima dell'effettiva definizione del giudizio. L'Unione Europea e alcuni Stati membri (come l'Irlanda), pur avendo fatto considerevoli passi in avanti in tal senso, mostrano ancora una significativa reticenza nella normativizzazione dell'istituto (che è previsto invece in seno alle Nazioni Unite). La Commissione Europea sta inoltre valutando l'impatto dell'istituzione di un sistema di congelamento a livello comunitario ai sensi dell'art. 75 del TFUE, che non potrà dare tuttavia risultati concreti entro la fine del 2016.

BENI ARCHEOLOGICI ED ALTRE FONTI DI FINANZIAMENTO

Una nuova forma di traffico illecito, e fonte di cospicui finanziamenti, è quella dei beni archeologici. Recentemente, infatti, si è registrato in Europa un considerevole aumento della presenza di opere di alto valore archeologico ed artistico provenienti da aree di conflitto. Si propone dunque un rafforzamento delle norme di certificazione, pur riconoscendo la evidente difficoltà nel applicare concretamente tale misura. Si aggiunge a tale traffico un significativo commercio illegale di specie selvatiche o protette.

POLITICHE DI INTEGRAZIONE

All'interno dell'Unione si è inoltre lungamente discusso della matrice europea del terrorismo. All'indomani degli attentati parigini, si è riscontrato con un certo stupore come i responsabili dei fatti di Parigi fossero *home grown terrorists*, privi di radici particolarmente profonde e rapporti immediatamente diretti con lo Stato Islamico. Di conseguenza, si è attribuita una significativa responsabilità ad una serie di politiche di integrazione fallimentari, che hanno costituito le premesse per la diffusione del fondamentalismo islamico in Europa. A tal proposito, considerando che tali *policies* sono oggi di competenza esclusiva degli Stati membri, si è ipotizzata una competenza concorrente che dunque coinvolga anche l'Unione Europea nella formulazione ed implementazione di queste misure.