

## **Finanziamento al terrorismo internazionale e paradisi fiscali**

*Financing international terrorism and tax havens*  
di Luca Sammuri<sup>1</sup>

**Sommario: 1. Premessa. 2. Strumenti di finanziamento. 2.a. Criptovalute. 2.b. Money transfer, Hawala ed Euro to Euro. 3. Paradisi fiscali. 3.a. Panama Papers, Paradise Papers ed Ue Papers. 3.b. Apertura di una Società anonima - Società Offshore. 4. Strumenti di contrasto. 4.a. Misure di congelamento e Black listing. 4.b. TFTP (Terrorist Finance Tracking Program) ed EU TFTS (System). 5. Convenzioni e Risoluzioni internazionali 6. Conclusioni.**

*“Tutti i principali attentanti terroristici di matrice islamica, dalle Torri gemelle sino a quelli recenti di Parigi e Bruxelles, sono stati preceduti da rimesse in danaro ad alcuni degli esecutori materiali”*  
(Cit.: Franco Roberti: Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo dal 2013 al 2017).

### **1. Premessa**

Il finanziamento delle organizzazioni terroristiche è un crimine distinto dal terrorismo stesso ed è divenuto crimine internazionale nel 1999 con la Convenzione di New York. Il *Framework for Future Alliance Operations (FFAO) Report 2018* con cui la Nato analizza le possibili situazioni di instabilità fino al 2035 ed oltre, nel definire i possibili eventi futuri la cui criticità richiederà l'utilizzo dello Strumento militare, include il terrorismo che, aspirando a raggiungere i suoi obiettivi politici, religiosi o ideologici, utilizzato da organizzazioni non statali – alcuni con aspirazioni di tipo statale - potrebbe ricorrere all'uso illegale di forza e violenza con intensità, scopi e durata sempre maggiori. Per sopravvivere e finanziarsi il terrorismo ha bisogno della copertura dei paradisi fiscali, per cui è necessario combattere là dove esso si alimenta, così da togliergli linfa vitale. Le organizzazioni terroristiche, sempre più intrecciate con la criminalità organizzata, useranno con sempre maggior intensità le potenzialità del web, per gettare la popolazione nel panico, soggiogarla, e costringere l'Autorità costituita a piegarsi al loro volere. Scopo del presente elaborato è analizzare il finanziamento delle organizzazioni terroristiche, con particolare focus sugli strumenti utilizzati e sulla galassia dei paradisi fiscali, per approfondire poi i sistemi di contrasto attuati dalle Autorità, indicando quindi una possibile soluzione alla problematica.

### **2. Strumenti di finanziamento**

Il terrorismo internazionale per alimentare logistica ed azioni necessita di continue fonti di finanziamento; la lotta al suo finanziamento costituisce pertanto un cruciale mezzo di prevenzione in quanto fermarne il flusso impedisce gli attacchi terroristici ed a lungo termine porta alla sua soppressione. La struttura cellulare utilizzata ad es. da Al Qaeda consente di proteggere l'organizzazione dalle Autorità. La cellula di supporto raccoglie le risorse, operando anche con il crimine organizzato; in questo modo se vengono effettuati arresti l'autorità non può distruggere l'intera organizzazione. Le cellule operative sono formate da terroristi che devono svolgere l'azione e non sono collegate con l'altra cellula. Il riciclaggio di denaro (criptovalute comprese) che consiste nel trasformare i proventi di attività illegali in beni legittimi, è formato da tre fasi: il trasferimento dei fondi in più fasi (mediante ad es. *money transfer*, *hawala* ed *euro to euro*), la stratificazione, che nasconde qualsiasi collegamento con l'attività illegale, l'integrazione, per acquisire le risorse.

---

<sup>1</sup> Capitano di Fregata della Capitaneria di Porto.

Nel 90% dei casi il riciclaggio avviene alla luce del sole, in quanto esso ha bisogno di bonifici (più che di contanti) su canali abilitati, con la compiacenza ad es. di imprese ed istituti bancari<sup>2</sup> presenti nell'economia legale. Per tale motivo le Autorità inseriscono nelle operazioni finanziarie i cd. *Know your customer*, cioè verifiche quali la profilazione del cliente per capire se quel bonifico è ad es. riconducibile al finanziamento del terrorismo. Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), organismo intergovernativo creato nel 1989 in ambito OCSE con lo scopo di definire strategie di contrasto del riciclaggio, raccomanda agli Stati di collaborare al fine di condividere informazioni in merito. In un suo studio è emerso che le donazioni, anche tramite *social media*, meritano attenzione investigativa particolare, come quelle effettuate a favore delle organizzazioni non profit, di beneficenza ed alle Ong.

## 2.a. Criptovalute

Dal 2017 sono aumentati in maniera notevole numero di criptovalute in circolazione ed ammontare dei volumi scambiati; ne esistono circa 1500. Da maggio 2018 il valore totale in \$ delle criptovalute è di circa 450 mld, 15 volte in più rispetto al 2017. Lanciata nel 2009, il bitcoin è stata la prima moneta virtuale convertibile decentrata, cioè non emessa da una banca centrale. I bitcoin sono unità di conto composte da stringhe uniche di numeri e lettere che hanno valore di moneta solo perché gli utenti sono disposti a pagare per loro.

Gli indirizzi bitcoin non hanno nomi o identificazione del cliente e il sistema non ha server centralizzato. E' l'esempio più conosciuto di criptovaluta, da sola rappresenta il 35% dell'attuale valore di quelle in circolazione, e il suo successo è legato all'aumento di prodotti e servizi connessi. È il caso ad es. dei bancomat, che consentono di depositare valuta e ricevere bitcoin (sono in tutta Europa, specie Austria e Uk) o delle carte prepagate, ricaricabili e spendibili presso molti rivenditori. Le cellule legate al terrorismo internazionale utilizzano quindi le criptovalute in quanto con diversi gradi di anonimato e non tracciabilità<sup>3</sup>; sono utili per progetti criminali di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, come la raccolta di fondi per scopi illeciti nel *Dark web* o campagne di *crowdfunding* su *social media*. In più garantiscono alle organizzazioni terroristiche l'impossibilità della confisca da parte delle Autorità; i terroristi sanno che potranno anche essere incarcerati con privazione di connessione web, ma il gestore della piattaforma, arrestato, non rivelerà a nessuno la password per accedervi e nessuno riuscirà a sbloccare il sistema. Un esempio? Gerald Cotten, il fondatore di Quadriga CX, una delle piattaforme più importanti per le transazioni con criptovalute, era l'unico a possedere la password per accedere alla piattaforma, peraltro soltanto con il suo pc, protetto da diversi livelli di crittografia decifrabili soltanto con la chiave privata di sua esclusiva conoscenza<sup>4</sup>. L'uomo è morto nel dicembre 2018 e la piattaforma è di fatto inaccessibile, insieme a tutte le criptovalute depositate al suo interno, l'equivalente di 150 mln di \$. La moglie, pur avendo assolto Chris McBryan, famoso esperto di sicurezza altamente qualificato, non ha potuto ottenere alcunché.

L'Ue considera il contrasto all'utilizzo delle criptovalute per fini terroristici una priorità; a tal fine è essenziale una solida condivisione delle informazioni tra gli Stati. Tra i più recenti tentativi online spicca una campagna di raccolta fondi via *social media* attraverso bitcoin da parte di un gruppo in Siria denominato *al-Sadaqah*.

Su varie piattaforme si trovano ancora account di questo gruppo, chiusi e riaperti a più riprese, che chiedono donazioni attraverso bitcoin ed altre criptovalute. Le organizzazioni terroristiche si stanno riversando anche sulle criptovalute in via di sviluppo alternative ai bitcoin, in grado di fornire un livello assai elevato di anonimato, come monero e zcash. Il gruppo dietro a *Wannacry* (il *ransomware* che

---

<sup>2</sup> Nel 2018 la Uif italiana ha ricevuto 100.000 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette (di cui 20.000 palesemente pleonastiche, che hanno avuto il solo effetto di ingolfare il sistema di controllo).

<sup>3</sup> Come rilevato dall'operazione "European 'ndrangheta connection" che nel 2018 ha portato all'arresto di 90 persone da parte del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Dott. Federico Cafiero de Raho.

<sup>4</sup> Per effettuare la transazione, chi effettua il bonifico conosce infatti solo la chiave pubblica, ovvero un numero lungo e complicato con una funzione simile a quella del numero di conto bancario.

colpì anche alcuni ospedali a maggio 2018) ha cambiato da bitcoin a monero su Shapeshift, una piattaforma di cambio. Anche gli *Shadow Brokers* (il gruppo di hacker che ha diffuso online le armi digitali della americana *National Security Agency*) hanno incassato in monero. A livello europeo si stanno regolamentando sempre di più i punti di snodo dei flussi di criptovalute, in primo luogo le piattaforme di cambio, gli *exchange*, equiparati a istituzioni finanziarie per cui devono identificare i clienti, monitorare le transazioni e riportare operazioni sospette alle Unità di informazione finanziaria come la Uif della Banca d'Italia.

Le forze dell'ordine incontrano però problemi in Paesi in cui la legislazione non richiede ai cambiavalute di identificare i clienti. L'invito arrivato nell'ottobre 2017 da al-Qaeda, che sul suo web magazine *AlHaqiqa* (la Verità) ha incoraggiato i lettori a donare all'organizzazione bitcoin, potrebbe rappresentare la fine della fase sperimentale e un consolidamento delle criptovalute come mezzo di finanziamento al terrorismo. Infatti la tecnologia blockchain su cui si basa il funzionamento dei bitcoin, pur rendendo pubblica ogni transazione, nasconde dietro un codice la reale identità del pagante e del ricevente, rendendoli anonimi. La sicurezza di non tracciabilità ha consentito ai terroristi islamici di non celare le loro richieste pubbliche di denaro dietro false iniziative umanitarie, come in passato, ma di essere espliciti quanto a richieste di finanziamento. Le valute digitali sono un'arma per eludere il sistema bancario occidentale e non pagare commissioni agli infedeli, potendo donare in assoluto anonimato la propria *Sadaqa* (la carità volontaria dell'islam) alle organizzazioni terroristiche. Le criptovalute diventano sempre più un prodotto *mainstream* e *user friendly*, nei mercati legali come tra soggetti radicalizzati insospettabili. Non richiedono elevate competenze in ambito informatico, quindi anche la loro diffusione a fini terroristici può essere veloce e semplice. Come nel caso di Zoobia Shahnaz, tecnica di laboratorio priva di competenze informatiche, che ha donato l'equivalente di 62.000 \$ in bitcoin a società fantasma collegate all'Isis.

## **2.b. Money transfer, Hawala ed Euro to Euro**

I *Money transfer* riversano somme di denaro da un Paese all'altro. Le cifre delle organizzazioni terroristiche di solito sono basse, per non destare sospetti, con la tecnica del frazionamento orizzontale verticale: lo stesso versamento, al di sotto della soglia di attenzione, viene effettuato in diversi *money transfer*, oppure si inviano soldi allo stesso soggetto ma in diverse tranche, con versamenti disposti da tante persone per aggirare i controlli.

Tra i sistemi "alternativi" di trasferimento fondi assumono rilevanza "*hawala*" ed "*euro to euro*" i quali, a differenza del *money transfer* sottoposto a controlli, possono operare al di fuori del circuito antiriciclaggio. L'*hawala* (ordine di pagamento in arabo) molto diffuso nell'islam, trasferisce denaro senza sua movimentazione fisica mediante versamento a intermediari (*hawaladar*) che, dietro pagamento di una commissione, garantiscono la consegna della somma equivalente in valuta locale da parte di un corrispondente operante nel Paese di destinazione oppure effettuando operazioni di compensazione tramite piattaforme informatiche.

E' un circuito di pagamento alternativo gestito dalle principali comunità etniche ed organizzazioni terroristiche presenti sul territorio. Il sistema *Euro to Euro* è molto diffuso nella comunità nigeriana attraverso una rete di raccolta del contante presso "sportelli", spesso all'interno di esercizi commerciali etnici a cui corrisponde, in Nigeria, un ufficio presso il quale le somme affidate in Italia possono essere incassate. Al cliente che spedisce il denaro viene rilasciata una ricevuta riportante una password, comunicata al destinatario per il ritiro del denaro. I soldi accumulati presso i vari "sportelli" sono successivamente trasferiti in quel Paese utilizzando portavaluta connazionali. In altri casi flussi finanziari illeciti vengono veicolati attraverso i circuiti bancari "formali" con adozione di tecniche di frazionamento e parcellizzazione che polverizzano il volume delle transazioni oppure mediante interposizione di prestanome, i cui profili non presentano collegamenti con le liste antiterrorismo.

Del resto il sistema finanziario permette oggi di effettuare transazioni di qualsiasi importo ad una velocità impressionante annullando ogni distanza e vanificando il monitoraggio.

### 3. Paradisi Fiscali

Paradiso fiscale viene considerato in Italia uno Stato con imposizione sui depositi bancari inferiore del 50% a quella italiana, con regole rigide sul segreto bancario che consentono di compiere transazioni coperte non scambiando informazioni con altri Stati. Il paradiso fiscale può assumere la forma del paradiso societario, in cui minori sono i controlli sulle società e maggiori le possibilità di anonimato dei soci, del paradiso fiscale in senso stretto, dove la tassazione è al livello più conveniente (es. Liechtenstein, Lussemburgo), del paradiso bancario, in cui il segreto bancario è tutelato (es. Svizzera, Austria) e del paradiso valutario, ove non vi sono controlli o limitazioni valutarie e sono possibili conti in valuta estera.

Ogni Stato riconosciuto come paradiso fiscale vanta una sua “specializzazione”; l’80% dei fondi speculativi mondiali, noti come *hedge funds*, è registrato ad es. alle Isole Cayman. Si distingue tra “lista bianca” e “lista nera”. La lista bianca è costituita dai paradisi fiscali firmatari del *Common Reporting Standard*, accordo promosso dall’Ocse nel 2014, che elimina il segreto bancario e promuove lo scambio di informazioni fra governi. Uno dei paradisi fiscali più noti di questa lista è il Delaware<sup>5</sup>; offre la possibilità di costituire in soli 3 giorni società protette dall’anonimato più assoluto. Vi sono anche alcuni centri *offshore* collegati con gli Usa: le Isole Vergini Americane, le Isole Marshall, la Liberia. Per quanto riguarda l’Europa un esempio sono le Isole Canarie, che offrono notevoli benefici in termini di aliquote delle imposte, il Lussemburgo<sup>6</sup>, l’Olanda sulle cui società finanziarie *offshore* transitano importi annuali pari a 20 volte il Pil del Paese<sup>7</sup>, il Liechtenstein, l’Austria e il Belgio per il segreto bancario, Monaco, San Marino, Andorra, Madeira, Cipro e lo Ior del Vaticano.

La lista nera, invece, comprende quei Paesi che non hanno aderito al *Common Reporting Standard*; non offrono scambio di informazioni riguardo cittadini esteri che operano nella loro giurisdizione, per cui le organizzazioni terroristiche li preferiscono per assicurarsi il finanziamento di cui hanno bisogno. Alcuni esempi di Paesi in lista nera sono le Bahamas, Samoa e i territori statunitensi delle Samoa americane e dell’isola di Guam.

#### 3.a. Panama Papers, Paradise Papers ed Ue Papers

Nel 2016 l’inchiesta sui Panama Papers ha riguardato un *network* di 214 mila società *offshore* con sede a Panama presso lo Studio Mossack Fonseca, grazie ad un’inchiesta dell’ICIJ (*International Consortium of Investigative Journalists*), *network* di 200 reporters operanti in 70 Paesi. La vicenda ha avuto impatto rilevante non solo per l’evasione fiscale, ma anche per il finanziamento del terrorismo internazionale e di attività illecite. Sulla stessa linea dei Panama Papers si colloca l’inchiesta Paradise Papers nel 2017 ad opera sempre dell’ICIJ. Circa la metà dei 13,3 mln di documenti trapelati provenivano da Appleby, uno dei maggiori fornitori al mondo di servizi legali *offshore*, e dai suoi partners, e ricoprono un periodo dal 1950 al 2016, e dalla società fornitrice di servizi fiduciari “Estera”. I documenti sono stati ottenuti dal giornale tedesco *Suddeutsche Zeitung*, che li ha condivisi con il consorzio di giornalisti investigativi e la Bbc. La fuga di documenti finanziari sottratti dagli hacker ha rivelato come organizzazioni terroristiche, potenti ma anche ultra-ricchi investano segretamente denaro nei paradisi fiscali offshore<sup>8</sup>. Sulla scia di Panama e Paradise Papers l’Ue ha lanciato nel 2018 una terza inchiesta sia a livello globale sia focalizzando l’analisi sulle isole del Commonwealth (Bermuda, Isole Vergini Britanniche, Isole Turks e Caicos) stimando, secondo una ricerca del Fmi, che il denaro

---

<sup>5</sup> Salito alla ribalta della cronaca ad aprile u.s. con la condanna del senatore Armando Siri per bancarotta fraudolenta da parte del Tribunale di Milano; prima del crack Siri e soci hanno svuotato l’azienda trasferendo il patrimonio a un’altra impresa la cui sede legale è stata poco dopo spostata nel Delaware.

<sup>6</sup> Il Paese pare abbia dato asilo anche ai capitali del leader nord coreano Kim Jong-u.

<sup>7</sup> Il cantante Bono Vox vi ha trasferito i suoi interessi economici.

<sup>8</sup> Contenevano dettagli sugli investimenti fatti dalla tenuta privata della Regina Elisabetta II, l’elusione fiscale della signora Brown's Boys, sitcom della Bbc, mostravano che il campione di F1 L. Hamilton evitava le tasse del suo jet da 16,5 mln di sterline ed il Presidente turco Erdogan inviava denaro sull’Isola di Man.

criminale ivi in circolazione ammonterebbe fino a 1 mld di sterline al giorno, tanto che il cancelliere John McDonnell ritiene Uk il centro mondiale del riciclaggio di denaro, una manna per le organizzazioni terroristiche. Queste isole, grazie alla loro formale indipendenza, consentono alla City di effettuare in riservatezza operazioni vietate in Uk. Il governo ha promesso un registro pubblico per rivelare i veri titolari delle proprietà in Uk riconducibili a società *offshore*. Circa 14.000 delle 17.781 società di Guernsey<sup>9</sup> sono legate al settore dei servizi finanziari. L'Ue ha pertanto da subito minacciato di includere tali isole nella sua lista nera, se le imprese ivi registrate non avessero giustificato il motivo per cui beneficiano di aliquote fiscali basse o nulle. I *leaks* hanno mostrato ad es. che le filiali irlandesi della Apple, che detengono la maggior parte del patrimonio di oltre € 200 mld in contanti della compagnia, sono state gestite su Jersey tra il 2015 e il 2016. L'aliquota dell'imposta societaria dello 0% avrebbe permesso a Apple di evitare mld di tasse in tutto il mondo e ciò fa gola alle organizzazioni terroristiche in quanto possono lucrare ingenti somme e finanziarsi a costo zero. Al termine dell'inchiesta, il 13.03.2019 l'Ecofin ha approvato la nuova versione della *blacklist* dei paradisi fiscali considerati tali secondo l'Ue, ampliandone la lista.

L'Ue accusa Guam, Samoa americane, Trinidad e Tobago, Samoa e le Isole vergini americane di non aver preso alcun tipo di impegno in merito ai propri sistemi fiscali, per questo restano nella lista nera. Questi 5 Paesi vengono raggiunti da altri 10 Stati che precedentemente si trovavano nella lista grigia (quella delle giurisdizioni che avevano promesso di cambiare i loro sistemi fiscali), colpevoli di non aver rispettato gli annunci fatti: Aruba, Barbados, Belize, Bermuda, Dominica, Figi, Isole Marshall, Oman, EAU e Vanatu. Nella lista grigia restano 34 Stati, tra cui Svizzera, Turchia, Australia e Albania, che hanno promesso di modificare la propria giurisdizione fiscale entro la fine del 2019. Altri 25 sono stati invece depennati per aver rispettato gli impegni; tra questi – accusa Oxfam – ci sono anche «cinque dei peggiori paradisi fiscali»: Panama, Hong Kong, Isola di Man, Guernsey e Jersey.

### **3.b. Apertura di una Società Anonima – Società Offshore**

La Società anonima non rende pubblici i nominativi dei soci; è così impossibile individuare le organizzazioni terroristiche tra i titolari delle quote. I costi della costituzione di una Società anonima in Svizzera oscillano dagli € 1500 ai 2600. Nel 2012 un team di ricercatori americani e australiani ha provato a fondare una società *offshore*, contattando circa 3700 provider in 182 Paesi; la metà dei fornitori di servizi finanziari offshore non ha effettuato l'identificazione del cliente, quasi un quarto non ha richiesto neppure i documenti di identità; questo nonostante i ricercatori avessero lasciato intendere talvolta di voler finanziare organizzazioni terroristiche. In molti casi il fornitore del servizio ha messo anche a disposizione un prestanome. Per aprire una società *offshore* servono massimo 48 ore; niente uffici né dipendenti. Per sfruttarne i vantaggi non è necessario trasferire le ricchezze nel paradiso fiscale; è sufficiente che in quel Paese abbia sede la struttura legale, poi i beni gestiti possono essere posti in qualsiasi luogo del mondo. Per scegliere la migliore giurisdizione per la propria società bisogna tenere conto di alcuni fattori: efficienti sistemi per comunicare con la banca, poca o nulla collaborazione con le autorità fiscali, costi legali bassi. Panama, ad es, riunisce tutti questi requisiti: le società sono esenti tasse, non hanno obbligo di presentare bilanci e possono essere amministrate da qualsiasi parte del mondo, anche da Afghanistan o Somalia.

Nello statuto figurano solamente 3 direttori (fornibili dallo studio legale al costo di € 150 all'anno cadauno) le azioni sono al portatore e viene fornita una delega notarile apostillata al proprietario per potere amministrare la società. Si deve provvedere al pagamento di una Tassa Annuale e dello studio legale di appoggio, per un totale di 550 € annui. Non ci sono altre tasse o adempimenti. Il prezzo è irrisorio pensando ai vantaggi: 1000 € tutto compreso. L'attività appare residente all'estero, le fatture vengono emesse all'estero e sempre all'estero devono essere pagate. Dal conto *offshore* si possono ritirare i soldi con bancomat o triangolazioni su altri conti ma non vengono mai inviate sul conto nel

---

<sup>9</sup> Guernsey, Jersey e Man, isole situate nel canale della Manica, dipendenza della Corona britannica, ma non appartenenti ad Uk, pur essendo dotate di governo autonomo sono in concreto estensioni della City.

Paese dove realmente si vive per evitare il rischio dei controlli fiscali. Il massimo della tutela le organizzazioni terroristiche la ricevono dai Paesi *offshore* che non concedono l'extradizione; non tutti gli Stati hanno ratificato questa forma di cooperazione. Sono più di quanti si possa pensare: le Seychelles, 115 isole nell'Oceano Indiano, Capo Verde, Giamaica, Namibia, Cambogia, Nepal, Belize, Madagascar e Malesia.

#### **4. Strumenti di contrasto**

Tra i principali strumenti di contrasto al fenomeno terroristico si analizzeranno in via generale:

- le Misure di congelamento e Black listing;
- il TFTP (Terrorist Finance Tracking Program) e l'EU TFTS (System);

##### **4.a. Misure di congelamento e Black listing**

Il Consiglio di Sicurezza Onu, con Risoluzione n. 1267/'99, introdusse la procedura di congelamento fondi e di altre risorse economiche per contrastare Al-Qaeda; i suoi affiliati furono inseriti in una *black list* gestita dal Comitato per le Sanzioni per impedirne le attività terroristiche. Con *black list* si intende un elenco di persone o gruppi coinvolti in attività terroristiche ivi inserite su individuazione del Consiglio di Sicurezza e decisione dell'Autorità giudiziaria, in seguito a condanna o indagini per atti terroristici. La proposta di inserimento viene esaminata e approvata dal Consiglio. Lo stesso organo si occupa, ogni sei mesi, di riesaminare i nominativi e l'opportunità del loro mantenimento. L'inserimento comporta misure restrittive quali il congelamento di capitali e di attività finanziarie e misure rafforzate di cooperazione di polizia, con lo scopo di predisporre misure preventive che ostacolino il più possibile le condotte prodromiche agli attentati terroristici. Sono chiamate *smart* o *targeted sanctions*, per il fatto che sono rivolte non a Stati ma a singole persone, fisiche o giuridiche. A livello comunitario la Risoluzione è confluita nel Reg. CE 881/2002, recepito con DLgs 22 giugno 2007, n. 109, che definisce il congelamento di capitali e di altre risorse economiche come il "divieto di trasferire, utilizzare o trattare i capitali in modo da modificarne l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso e la destinazione". In questo contesto svolge un ruolo fondamentale anche la Uif per l'Italia giacché diffonde le liste dei soggetti designati dal Consiglio di Sicurezza Onu, dall'Ue e dall'OFAC, l'*Office of Foreign Asset Control* statunitense. Per la realtà nazionale va sottolineato il rapporto tra misure di congelamento e sequestro/confisca come misure di prevenzione; al pari delle ultime due che sono misure *ante delictum*, anche il cd.

*freezing asset* comporta un'anticipazione della soglia di punibilità. La loro applicazione avviene alla fine di un procedimento amministrativo ma non giurisdizionale, ponendo così problemi di rispetto delle garanzie processuali del nostro ordinamento; tali misure incisive sono tuttavia necessarie per un'efficace lotta al terrorismo internazionale.

##### **4.b. TFTP (Terrorist Finance Tracking Program) e EU TFTS (System)**

Il *Terrorist Finance Tracking Program* (TFTP), Programma di monitoraggio delle finanze delle organizzazioni terroristiche, ha aiutato a individuare complotti terroristici ed autori. E' stato istituito dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre dal

Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti in accordo con la "*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*" (SWIFT), che gestisce e regola le modalità attraverso cui sono effettuate, a livello mondiale, tutte le transazioni finanziarie. La società SWIFT, cooperativa di diritto belga, condivide con i propri soci un linguaggio comune basato sul *Bank Identifier Code* (BIC), una piattaforma telematica di scambio informazioni, ed un messaggio "*Fin message*" che contiene le informazioni delle transazioni effettuate quali, tra l'altro, identità dell'ordinante e del beneficiario. Il Programma gestisce 4 mld di comunicazioni l'anno (15 mln al dì) avendo così cognizione di tutte le transazioni effettuate a livello mondiale. L'accordo Eu-Usa del 2010 sullo scambio di informazioni finanziarie garantisce la protezione di entrambi gli attori, la privacy dei cittadini e dà alle Autorità un

potente strumento nella lotta contro il terrorismo; le indagini per parte europea sono effettuate da Europol. La Commissione Ue a fine 2013 ha stabilito di prevedere analogo strumento (EU TFTS System) per le eventuali lacune del TFTP, in particolare i pagamenti intra Ue in € che altrimenti potrebbero non essere tracciati.

## 5. Convenzioni e Risoluzioni internazionali

Analizzata la complessità del terrorismo internazionale, risulta praticamente impossibile da parte del diritto interno ad un singolo Stato delineare misure capaci di fronteggiare tutti gli aspetti del fenomeno. La soluzione va pertanto ricercata in norme adottate al più alto livello internazionale possibile. Ai sensi dell'art. 11 dello Statuto Onu l'Assemblea generale, composta dai rappresentanti della pressoché totalità degli Stati, può esaminare i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e può fare, riguardo a tali principi, raccomandazioni sia agli Stati membri, sia al Consiglio di Sicurezza, con ciò potendo contribuire alla nascita di una norma consuetudinaria in caso di approvazione ad ampia maggioranza. D'altra parte una misura decisiva, vincolante gli Stati membri ai sensi dell'art. 25 dello Statuto, potrebbe essere oggetto di una Risoluzione del Consiglio, l'organo cui è conferita la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, con misure implicanti o non implicanti l'uso della forza, atteso che il terrorismo internazionale minaccia pace e sicurezza internazionale.

## 6. Conclusioni

Con l'entrata dell'umanità nell'era digitale e la conseguente maggior facilità di oltrepassare i limiti geografici a livello informatico, nonché l'uso dei nuovi media da parte delle organizzazioni terroristiche, che presentano un sempre maggiore carattere di non rintracciabilità, la problematica del terrorismo internazionale si è progressivamente allontanata da una plausibile soluzione. L'adozione delle tecniche del mondo cibernetico lo ha reso ancora più dinamico e penetrante, fornendogli la facoltà di colpire il proprio obiettivo oltrepassando virtualmente i confini nazionali senza che i singoli Stati possano opporvisi. Uno strumento di contrasto concreto, quale una Convenzione a livello globale, che concorra a creare un "ambiente economico legalmente orientato"<sup>10</sup>, non può pertanto che essere approvato dall'Onu, l'organizzazione maggiormente rappresentativa e pervasiva della comunità internazionale. Tale risultato potrebbe essere raggiunto con l'approvazione di una Risoluzione da parte del Consiglio di Sicurezza, le cui decisioni hanno effetto vincolante<sup>11</sup> per gli Stati membri potendo supplire, in caso di sua inerzia o impossibilità di addivenire ad una decisione, l'Assemblea generale.<sup>12</sup> Il provvedimento in questione, disciplinante il fenomeno dei paradisi fiscali e gli strumenti di finanziamento analizzati, potrebbe prevedere la costituzione di una *Authority* sovranazionale, per il cui funzionamento sarebbe costituita una *world tax*<sup>13</sup>, e dare finalmente esecuzione all'accordo che gli Stati G8 avevano raggiunto in Irlanda del Nord nel 2013, per cui era stata prevista l'istituzione di un registro mondiale trasparente delle imprese, che contenga i nomi dei titolari effettivi di società e fondazioni.

---

<sup>10</sup> Con i presupposti dell'armonizzazione normativa tra i Paesi e l'assistenza tecnica in fase applicativa (ed il contrasto alle criptovalute), concetti esposti dal Dott. Tartaglia Polcini in data 15 aprile u.s. in sede di conferenza al Corso Issmi presso il Centro Alti Studi per la Difesa in materia di anticorruzione applicabili, *mutatis mutandis*, a mio modesto parere, alla materia del finanziamento al terrorismo internazionale.

<sup>11</sup> Nel 1971 la Corte Internazionale di Giustizia deliberò infatti con parere consultivo "Namibia" che la vincolatività non è limitata al Cap VII della Carta Onu.

<sup>12</sup> Dal 1950, con la Ris. "Uniting for Peace", in caso di inerzia del Consiglio di Sicurezza (ad esempio bloccato dal veto di un membro permanente) l'Assemblea Generale Onu può prenderne le veci, diventando quindi un organo esecutivo in grado di imporre sanzioni o prendere decisioni anche sull'utilizzo della forza.

<sup>13</sup> Secondo l'autorevole opinione del Prof. V. Visco espressa in data 6 marzo u.s. in sede di conferenza al Corso Issmi presso il Centro Alti Studi per la Difesa.

## **Bibliografia**

### **1. Libri**

- Marino D'Amore, I Giorni del Terrore – Il terrorismo internazionale e le sue declinazioni, Padova, 2018.
- Pierobon Martina, Il Finanziamento al Terrorismo Internazionale: dalle origini allo Stato Islamico, Venezia, 2015.
- Sara De Vido, Riciclaggio, corruzione e finanziamento al terrorismo, 2016.
- Bastian Obermayer e Frederik Obermaier, Panama Papers, 2016.

### **2. Pubblicazioni e documenti**

- Banca d'Italia, Provvedimento recante indicazioni operative per l'esercizio di controlli rafforzati contro il finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa, 27/05/2009
- Emiliano Marvulli, Bitcoin e finanziamento al terrorismo: controlli, informazioni e limitazioni dei rischi, <https://www.money.it/bitcoin-finanziamento-terrorismo-controlli-informazioni> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Carola Frediani, Bitcoin e riciclaggio: tutto quello che sappiamo <https://www.lastampa.it/2018/02/06/italia/bitcoin-e-riciclaggio-tutto-quello-che-sappiamo2rpwoTP0JNkNbFpxdTQrbN/pagina.html> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Ye Aung Thu / AFP, Il colpo grosso della Corea del Nord: furto da 500 milioni in criptovalute.
- Bruxelles Summit Declaration Nato 11-12 luglio 2018, paragrafi 10 e 11.
- Comando Generale della Guardia di Finanza, Circolare 2900 INCC/2017, Attività della Guardia di Finanza in materia di prevenzione e contrasto al finanziamento del terrorismo. Direttive operative e flussi di comunicazione.
- Comando Generale della Guardia di Finanza, Circolare 191 INCC/2012, Programma di controllo delle transazioni finanziarie correlate al terrorismo, denominato Terrorism Finance Tracking Program (TFTP).
- Comando Generale della Guardia di Finanza - III Reparto Operazioni / Ufficio Tutela Entrate, Manuale operativo in materia di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali – Circolare 1/2018.
- Camera dei Deputati, Centro studi europeo sulla prevenzione e repressione del riciclaggio di denaro e finanziamento al terrorismo, Convegno "Contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale, misure di prevenzione e scambio di informazioni, coordinamento tra gli Stati", 4 maggio 2016.
- A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy, June 2016, Pag. 24.
- Comando Generale della Guardia di Finanza, L'azione della Guardia di Finanza a contrasto del finanziamento del terrorismo di matrice confessionale, Conferenza Ufficio Tutela Economia e Sicurezza, Roma 10 ottobre 2018.
- Comando Generale della Guardia di Finanza, Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, Conferenza Ufficio Tutela Economia e Sicurezza, Roma 3 settembre 2018.
- Nato, Framework for Future Alliance Operations, 2018 Report.
- Fatf - Financial Action Task Force, [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org), International Standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation October 2018 (accesso effettuato il 23/12/2018).
- Fatf - Financial Action Task Force, [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org), Financing-Recruitment-for-Terrorism (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Fatf - Financial Action Task Force, [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org), FATF's strategy on combating terrorist financing (accesso effettuato il 16/12/2018).



Anti-money laundering and counterterrorist financing measures February 2016 (accesso effettuato il 16/12/2018).

- Comando Generale della Guardia di Finanza III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Economia e Sicurezza, Sezione Antiriciclaggio e Tutela Mezzi di Pagamento, Circolare 2017 “Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, attuazione della Direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi delle attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del Regolamento (UE) 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006”.
- Comando Generale della Guardia di Finanza III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Economia e Sicurezza, Sezione Antiriciclaggio e Tutela Mezzi di Pagamento, Circolare 83607/2012, Prevenzione e contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e dei traffici transfrontalieri di valuta.
- Direttiva 15/03/2017 n. 2017/541/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo.
- Reg (UE) n. 267\_2012 del Consiglio, 23 marzo 2012, misure restrittive nei confronti dell’Iran.
- Reg (UE) n. 847\_2015 del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 maggio 2015, dati informativi che accompagnano il trasferimento di fondi.
- Reg (UE) n. 1509\_2017 del Consiglio, 30 agosto 2017, misure restrittive nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea.
- Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231, Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione.
- Decreto Legislativo 22 giugno 2007, n. 109, Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE.
- Legge 16 marzo 2006, n. 146, Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001.
- Mario Gara e Pierpaolo De Franceschis, I paradisi fiscali: caratteristiche operative, evidenze empiriche e anomalie finanziarie, Unità di Informazione finanziaria per l’Italia – Quaderni dell’antiriciclaggio, Agosto 2015.
- Federico Migliorini, Società offshore: cos’è e come si costituisce?, <https://www.fiscomania.com/2018/07/societa-offshore-guida/> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- SFM Corporate Services, SFM Offshore | Creazione di società offshore e conto bancario, <https://it.sfm-offshore.com/?gclid=EAIaIQobChMIImKK-oZ> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 02.02.2016 relativa a un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo
- Consiglio dell’Unione europea, The European Union Counter-Terrorism Strategy, 30.11.2005.
- Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia, Prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale, Comunicazione 180416.
- Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia, Prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale, Comunicazione in data 13.10.2017.

### 3. Articoli internet

- Jamie Robertson Business reporter BBC News, First tax havens blacklist published by EU, <https://www.bbc.com/news/business-42237315> (accesso effettuato il 15/02/2019).
- Rob Byrne BBC News Online, Crown Dependencies try to shake off EU tax haven, <https://www.bbc.com/news/world-europe-guernsey-46453495> (accesso effettuato il 20/01/2019).
- Paradise Papers: BBC, Guardian and Appleby agree settlement (accesso effettuato il 20/01/2019).
- Paradise Papers: Ukraine crime gang hid proceeds in luxury London flats, By Paradise Papers reporting team BBC Panorama (accesso effettuato il 20/01/2019).
- Steve Swann BBC News Home Affairs team, UK frustrated by Cayman Islands silence on money laundering, <https://www.bbc.com/news/uk-45525976> (accesso effettuato il 08/01/2019).
- Aiuto, la 'ndrangheta ha scoperto i bitcoin (e non c'è una legge per evitare il riciclaggio) <https://www.linkiesta.it/article/2019/04/03/ndrangheta-bitcoin/41655/> (accesso effettuato il 04/04/2019).
- Marco Tonelli, Persi 150 milioni di dollari in Bitcoin perché nessuno conosce la password, <https://www.lastampa.it/2019/02/06/tecnologia/persi-milioni-di-dollari-in-bitcoin-perchnessuno-conosce-la-password-ZdmO2Uyf9768Ev8HtBLc0K/amphtml/pagina.amp.html> (accesso effettuato il 07/02/2019).
- Daniele Maria Barone, Il terrorismo islamico si finanzia con i Bitcoin. Ecco perché è allarmante più per la propaganda che per l'economia, [https://it.businessinsider.com/terrorismo-islamico-bitcoin-criptovalute-propagandaeconomia/?refresh\\_ce](https://it.businessinsider.com/terrorismo-islamico-bitcoin-criptovalute-propagandaeconomia/?refresh_ce) (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Roberto Galullo e Angelo Mincuzzi, Quei money transfer che alimentano le casse del terrorismo islamico, [https://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2017-01-24/queimoney-transfer-che-alimentano-casse-terrorismo-islamico-64419.shtml?uuid=AE8NiAH&refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2017-01-24/queimoney-transfer-che-alimentano-casse-terrorismo-islamico-64419.shtml?uuid=AE8NiAH&refresh_ce=1) (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Onu – Office of Counter-Terrorism, <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en>, (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Cosa sono e come funzionano i paradisi fiscali? <https://www.money.it/Cosa-sono-e-comefunzionano-i-paradisi-fiscali> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Paul Harrison, UGC and Social News, additional reporting by BBC Monitoring, <https://www.bbc.com/news/world-europe-42179963> Turkish media asks: 'Where's the Isle of Man?' (accesso effettuato il 06/03/2019).
- Marco Bresolin, L'Ue amplia la lista dei paradisi fiscali, ma salta la web tax, <https://www.lastampa.it/2019/03/13/economia/lue-amplia-la-lista-dei-paradisi-fiscali-ma-salta-la-web-tax-ZFXGBQBVSEkxhmRnYbIb4I/amphtml/pagina.amp.html> (accesso effettuato il 14/03/2019).
- Roberto Galullo e Angelo Mincuzzi, Bitcoin, il riciclaggio invisibile di mafie e terrorismo internazionale, <https://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2017-01-24/bitcoinriciclaggio-invisibile-mafie-e-terrorismo-internazionale-164825.shtml?uuid=AEISiAH> (accesso effettuato il 23/12/2019).

### 4. Altri siti

- Banca d'Italia, Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), Congelamento <http://uif.bancaditalia.it/footer/glossario/index.html?letter=c> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Il paradiso dell'offshore: risparmio, privacy e sicurezza, <http://www.migliorcontocorrente.org/cifrato.htm> (accesso effettuato il 20/01/2019).

- Delaware - Aprire una società in USA, <https://capital-progress.com/delaware-it-it> (accesso effettuato il 20/01/2019).
- Europol, European Counter Terrorism Centre - ECTC, <https://www.europol.europa.eu/abouteuropol/european-counte> (accesso effettuato il 22/12/2018).
- Europol, Financial Intelligence Unit - FIU.net, <https://www.europol.europa.eu/abouteuropol/financial-intell> (accesso effettuato il 22/12/2018).
- Europol, Terrorism/Crime areas, <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-andtrends/crime-> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- European Commission ([http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)), Terrorist Finance Tracking Programme, <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Contrasto al finanziamento del terrorismo, [http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita\\_istituzionali/prevenzione\\_reati\\_finanziari/contrasto\\_finanziamento\\_terrorismo/Contrasto al Finanziamento del Terrorismo](http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/contrasto_finanziamento_terrorismo/Contrasto_al_Finanziamento_del_Terrorismo) (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Diritto.it, Misure di contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale: normativa italiana, Giuditta Maggese, <https://www.diritto.it/misure-contrasto-al-finanziamento-delterrorismo-internazionale/> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Ipsoa.it, Antonella Della Rovere e Federico Vincenti - Valente Associati GEB Partners, Dai Panama Papers ai Paradise Papers: la nuova inchiesta sui paradisi fiscali, <http://www.ipsoa.it/documents/fisco/fiscalita-internazionale/quotidiano/2017/11/07/daipanama-papers-ai-paradise-papers-la-nuova-inchiesta-sui-paradisi-fiscali> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Ilcampodelleidee.it, Vincenzo Visco, I Panama papers e i paradisi fiscali, <https://www.ilcampodelleidee.it/articoli/i-panama-papers-e-i-paradisi-fiscali> (accesso effettuato il 23/12/2018).
- Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, Adempimenti degli operatori, <http://uif.bancaditalia.it/adempimenti-operatori/contrasto/index.html> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale, <http://uif.bancaditalia.it/sistemaantiriciclaggio/organizzazione-internazionale/index.html> (accesso effettuato il 16/12/2018).
- Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, Portale del contrasto al finanziamento del terrorismo, <http://uif.bancaditalia.it/index.html> (accesso effettuato il 16/12/2018).