

# Il contrasto al finanziamento del terrorismo

Criticità e innovazioni della nuova disciplina italiana

## *The Fight Against Financing Terrorism*

Critical Issues and Innovations of the New Italian Discipline

VALENTINA ARAGONA

*Cultrice della materia in Diritto penale presso l'Università della Calabria*

FINANZIAMENTO AL TERRORISMO, RICICLAGGIO,  
VALUTE VIRTUALI, MISURE DI CONTRASTO,  
PIANO D'AZIONE EUROPEO

FINANCING TERRORISM, MONEY LAUNDERING,  
VIRTUAL CURRENCIES, COUNTER- MEASURES,  
EUROPEAN ACTION PLAN

### ABSTRACT

La lotta al terrorismo internazionale ha assunto negli ultimi decenni connotati di sempre maggiore rilevanza e centralità in ambito nazionale e sovranazionale. In particolare, la necessità delle organizzazioni terroristiche di reperire fondi per la propria sopravvivenza ha consentito di comprendere l'importanza del fenomeno del finanziamento al terrorismo. All'analisi di quest'ultimo è dedicato il presente contributo, incentrato sull'evoluzione della disciplina sul finanziamento al terrorismo e sui suoi legami con il riciclaggio di denaro e con le nuove tecnologie. L'attenzione si soffermerà in particolare sulla nuova disciplina italiana, relativa finanziamento al terrorismo, contenuta nel neo introdotto articolo 270 quinquies.1 c.p. e sulle criticità che lo caratterizzano. Infine, un piccolo focus sarà dedicato alla nuova proposta di riforma europea in materia, costituita dal Piano d'azione 2016 della Commissione UE.

The fight against international terrorism has, in recent decades, taken on more relevance at the national and international levels. In particular, the terroristic organizations' need to raise funds for their survival has made it possible to understand the importance of the terrorism financing phenomenon. The analysis of the latter is the core of this work, focusing on the evolution of the discipline of financing terrorism and its links with money laundering and new technologies. Attention will be focused on the new Italian legislation relating to financing terrorism, contained in the newly introduced Article 270 quinquies.1 of the Italian Penal Code and on the critical issues that characterize it. Finally, a brief focus will be dedicated to the new European Reform proposal on this phenomenon, established by the EU Commission's Action Plan 2016.

SOMMARIO

1. La definizione di finanziamento al terrorismo e la sua evoluzione storica. – 2. I metodi di finanziamento. – 2.1. Il riciclaggio come strumento del terrorismo. – 2.2. Le nuove tecnologie. – 3. Il nuovo articolo 270 quinquies.1. c.p. – 4. Conclusioni: i nodi problematici e il nuovo piano d'azione europeo.

# 1.

## La definizione di finanziamento al terrorismo e la sua evoluzione storica.

La lotta al terrorismo internazionale ha assunto negli ultimi decenni connotati di sempre maggiore rilevanza e centralità in ambito nazionale e sovranazionale.

I recentissimi attacchi terroristici hanno, infatti, portato, più che mai, alla ribalta il problema della prevenzione e della difesa di tutti gli Stati dalle aggressioni delle organizzazioni terroristiche, facendo emergere la necessità di una legislazione comune, che possa anche tener conto dell'evoluzione delle nuove tecnologie e della globalizzazione.

In particolare, la crescita e lo sviluppo delle varie organizzazioni terroristiche hanno posto in risalto come queste non necessitano solo di un legame ideologico tra gli associati, ma soprattutto di strumenti idonei a reperire i fondi necessari per la propria attività<sup>1</sup>.

In ciò emerge l'importanza della condotta di finanziamento al terrorismo, che si riferisce a tutte quelle attività accessorie poste in essere al fine di reperire denaro o altri supporti, anche materiali, in favore delle organizzazioni terroristiche.

Occorre, quindi, innanzitutto, chiarire cosa si intenda per finanziamento al terrorismo.

A livello semantico finanziare significa fornire denaro per un particolare fine. Sotto il profilo giuridico, il concetto di finanziamento è più esteso, perché ricomprende non solo la fornitura di denaro, ma anche ogni tipo di supporto finanziario e materiale.

La prima definizione internazionale di finanziamento al terrorismo si rinviene nell'art. 2 della Convenzione di New York del 1999, la quale inquadra questo fenomeno come un'attività di fornitura di fondi e risorse economiche, caratterizzata da un aspetto oggettivo, consistente nel fornire fondi con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, legalmente o illegalmente, e da un aspetto soggettivo, relativo alla c.d. *means rea*, cioè alla consapevolezza che tali fondi saranno usati per svolgere azioni illecite, capaci di causare la morte o gravi lesioni fisiche ad un civile, o a qualsiasi altra persona che non ha parte attiva in situazioni di conflitto armato, con la finalità di intimidire un popolazione, o obbligare un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere qualcosa<sup>2</sup>.

In tal modo il finanziamento al terrorismo veniva considerato per lo più una fattispecie accessoria, all'interno del più grave reato di terrorismo.

Tuttavia, questa prima definizione è stata poi chiarita nella risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU n. 1373/2001 e nelle raccomandazioni del Financial Action Task force.

Tali atti internazionali hanno eliminato dai presupposti del finanziamento al terrorismo l'elemento soggettivo della volontà di finanziare atti terroristici (contenuto nella Convenzione di New York), ritenendo sussistente la fattispecie in esame indipendentemente dalla partecipazione psicologica del finanziatore<sup>3</sup>. Quest'ultimo sarà, quindi, responsabile anche laddove i fondi non vengano destinati a specifici atti terroristici, ma all'organizzazione in generale.

La portata 'rivoluzionaria' di tali atti internazionali si coglie laddove si osservi che, in tal modo, il finanziamento al terrorismo è divenuto una fattispecie autonoma rispetto al reato di terrorismo<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Molti studiosi del fenomeno terroristico ritengono che, ad esempio, l'ISIS e la sua crescita siano soprattutto una questione di fondi, necessari per acquistare armi e finanziare i propri attacchi terroristici.

<sup>2</sup> BANTEKAS, *The International Law of Terrorist Financing*, in *American Journal of international law*, 2003, p. 315 ss.; CASSESE, *Terrorism as an International Crime*, in Bianchi A., *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford, 2004, p. 213 ss.; ALLEN, *The War Against Terrorism Financing*, in *Journal of Money Laundering Control*, 4, 2003, p. 306 ss. 11; STILE, *Riciclaggio e reimpiego di proventi illeciti*, in *www.treccani.it*, 2009.

<sup>3</sup> SAUL, *Criminality and Terrorism*, in A.M. Salinas De Frias, K. L. Samuel, N.D. White (ed.), *Counter-Terrorism: International Law and Practice*, Oxford University Press, 2012.

<sup>4</sup> LEVI, *Combating the Financing of Terrorism. A History and Assessment of the Control of "Threat Finance"*, in *The British Journal of Criminology*, 2010; BARRETT, *Time to Reexamine Regulation Designed to Counter the Financing of Terrorism*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2009.

La *ratio* di tale cambio di prospettiva può certamente rinvenirsi nella sempre crescente importanza che il finanziamento ha assunto quale primario strumento per la crescita delle organizzazioni internazionali.

A livello europeo, similmente a quanto accaduto in ambito internazionale, si è sentita la necessità di rendere autonoma la fattispecie di finanziamento al terrorismo, che trova la sua prima collocazione nella posizione comune del Consiglio n. 931/2001, relativa all'applicazione di specifiche misure per combattere il terrorismo e, successivamente, nella decisione del Consiglio n. 475/2002, la quale puniva le condotte di partecipazione in un gruppo terroristico, che includevano anche il fornire risorse materiali o finanziarie, con la consapevolezza che tale partecipazione avrebbe contribuito alle attività terroristiche del gruppo.

Negli anni successivi l'Unione ha rafforzato la propria strategia di contrasto, adottando una serie di atti come la dichiarazione sulla lotta al terrorismo del 2004 e la strategia globale contro il terrorismo, che avevano quali obiettivi principali la prevenzione e la protezione, raggiunti anche tramite attività di controllo e congelamento dei fondi, destinati a finanziare i gruppi terroristici<sup>56</sup>.

Da questi atti emerge che la definizione europea di finanziamento del terrorismo è diversa da quella, sopra richiamata, diffusasi a livello internazionale. Tale definizione, infatti, non distingue tra il finanziamento volto ad effettuare un atto terroristico e il finanziamento per sostenere un'organizzazione terroristica<sup>7</sup>.

Semplicemente, l'atto terroristico è compiuto dall'organizzazione e il finanziamento sarà punibile quale crimine quando vi è la conoscenza dei fini terroristici dell'organizzazione stessa. Il finanziatore, quindi, è responsabile, anche se i fondi dallo stesso forniti, non sono utilizzati per un atto terroristico.

In questo senso, in Europa, fin dall'inizio, la nozione di finanziamento al terrorismo è stata autonoma rispetto a quella del terrorismo internazionale, anticipando, in qualche modo, l'evoluzione di tale fenomeno poi riconosciuta anche a livello internazionale.

## 2.

### I metodi di finanziamento.

Questo breve *excursus* delle fonti europee ed internazionali sul finanziamento al terrorismo consente di comprendere l'importanza di tale fenomeno nel panorama del terrorismo internazionale.

Occorre a tal punto chiedersi quali siano i principali metodi di finanziamento. Infatti, negli anni le organizzazioni terroristiche hanno sviluppato tecniche sempre più avanzate per procurarsi risorse, in base alle loro modalità di azione. Analizzando i dati della Financial Action Task force in merito, emerge che le risorse dell'ISIS, per quanto sia possibile farne una ricostruzione, hanno da un lato una provenienza "indiretta", derivando dalle donazioni di "supporters" anonimi, dagli Stati (c.d. State sponsor)<sup>8</sup> o da associazioni di beneficenza, ma dall'altro lato vengono procacciate direttamente dagli appartenenti al gruppo terroristico, i quali cercano di dotarsi di fonti autonome quali ad esempio la gestione di giacimenti petroliferi, la richiesta di fondi ad altri gruppi terroristici o a privati, che condividono la stessa ideologia e le zakat ovvero donazioni ai quali i Musulmani sarebbero tenuti per purificare le loro anime.

Inoltre, i gruppi terroristici sono spesso collegati a società che svolgono attività economiche e commerciali. Le forme di finanziamento, quindi, assumono sempre di più connotati "leciti".

<sup>5</sup> 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*, fasc. 03, 2015.

<sup>6</sup> Esemplificativamente ci si può riferire a: il regolamento n. 467/2001, poi abrogato dal regolamento 881/2002, con il quale l'Unione, attuando le linee guida ONU, impose che tutti i fondi, intesi come ogni tipo di bene tangibile o meno, appartenenti a persone fisiche o giuridiche, indicate in uno specifico elenco, avrebbero dovuto essere congelati e il regolamento n. 1889/2005, relativo ai movimenti di denaro contante in entrata e in uscita dalla comunità, (che imponeva obblighi di dichiarazione sopra i 10.000 euro).

<sup>7</sup> DE VIGO, *Sistemi giuridici di contrasto al terrorismo internazionale*, in *unipd.it*, p. 58 ss.

<sup>8</sup> DUPUY, *State Sponsors of Terrorism: International Responsibility*, in A. Bianchi (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford, 2004, p. 6 ss.

## 2.1. *Il riciclaggio come strumento del terrorismo.*

Naturalmente le fonti privilegiate di finanziamento dei gruppi terroristici restano sempre le attività illecite quali i rapimenti a scopo di estorsione, il traffico di droga e altre condotte illecite volte a reperire fondi. Quest'ultimi, poi, per essere riutilizzati nei canali leciti sopra descritti devono essere "ripuliti". Emerge, quindi, come l'attività di riciclaggio sia strettamente connessa con il finanziamento al terrorismo<sup>9</sup>.

In particolare, il riciclaggio di denaro segue uno specifico processo, che risulta molto complesso in virtù dell'ampio numero di transazioni che lo compongono e per il coinvolgimento di strutture finanziarie, spesso collocate in differenti ordinamenti giuridici, che utilizzano innumerevoli strumenti, anche di natura finanziaria.

Si possono identificare brevemente tre fasi del riciclaggio di denaro: il *placement*, in cui il denaro di provenienza illecita viene collocato in un istituto finanziario; il *laundering*, durante il quale si occultano le origini illecite di tale denaro e la sua proprietà; l'*integration*, in cui il denaro ripulito viene inserito nel circuito economico legale, per poi essere eventualmente reinvestito in attività illecite<sup>10</sup>.

Si coglie, quindi, l'intreccio tra il finanziamento al terrorismo e il riciclaggio, laddove si considera che il finanziamento al terrorismo può ben costituire reato presupposto del riciclaggio, il quale a sua volta risulta un prezioso strumento per le associazioni terroristiche per ripulire il denaro illecitamente acquisito tramite traffici di droga o di armi o altre attività illecite e reinvestirlo nel circuito economico, occultandone totalmente la provenienza. Pertanto, le misure previste a livello nazionale e sovranazionale di contrasto al riciclaggio, volte a controllare i movimenti di denaro e ad aumentare la trasparenza nelle transazioni e attività finanziarie, vengono inevitabilmente utilizzate spesso anche per il contrasto al finanziamento al terrorismo<sup>11</sup>.

Nel corso degli anni, infatti, l'UE ha rafforzato la sua attività contro il terrorismo e ha sottolineato il legame tra il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, così mettendo in evidenza l'importanza di adottare misure volte a controllare i movimenti di denaro e a garantirne la trasparenza, in particolare nelle attività finanziarie.

Infatti, la terza direttiva sul riciclaggio n. 2005/60/CE, da un lato ha previsto una definizione di finanziamento del terrorismo, considerandolo come «*la fornitura o la raccolta di fondi, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, con l'intenzione che essi dovrebbero essere utilizzati o sapendo che essi devono essere utilizzati, in tutto o in parte, al fine di effettuare uno dei reati ai sensi degli articoli da 1 a 4 della decisione quadro 2002/475 / GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002 sulla lotta al terrorismo*» (art. 2, par. 4); dall'altro lato la stessa direttiva ha creato un sistema di prevenzione e di controllo, non solo come strumento per evitare il riciclaggio di denaro, ma anche per prevenire e lottare contro il finanziamento del terrorismo.

Il più recente intervento su riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo è la direttiva n. 2015/849/UE «*sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo*». Quest'ultima delinea tutta una serie di obblighi di controllo, conservazione e registrazione della clientela per combattere il riciclaggio di denaro e prevenire il finanziamento al terrorismo, facendo, così, riemergere un importante legame tra il finanziamento al terrorismo e il reato di riciclaggio<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> DUPUY, *State Sponsors of Terrorism: International Responsibility*, cit.; CUELLAR, *The Tenuous Relationship between the Fight against Money Laundering and the Disruption of Criminal Finance*, in *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 2003, p. 319 ss.; CRIMM, *The Moral Hazard of Anti-Terrorism Financing Measures: A Potential To Compromise Civil Societies and National Interests*, in *Wake Forest Law Review*, 2008; RIDER, *The War on Terror and Crime and the Off-Shore Centres: the 'New' Perspective?*, in D. Masciandaro (ed.), *Global Financial Crime: Terrorism, Money Laundering and Off-Shore Centres*, Aldershot, 2004.

<sup>10</sup> STAROLA, *Contrasto al finanziamento del terrorismo, all'elusione fiscale internazionale e al riciclaggio*, in *Corriere tributario*, 34/2016, p. 2633 ss.; SOLDI, *Voce "Riciclaggio"*, in *Dig. disc. pen.*, 2011; CONDEMI, DE PASQUALE, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di ricerca giuridica*, n. 60/2008, p. 22 ss.; GRAHAM, *International guide to money laundering and practise*, Butterworth Publishing, 2002; GILMORE, *Dirty Money: The evolution of Money laundering countermeasures*, Council of Europe Publishing, 1999; BIHTER, *Money laundering and terrorism as a global threat and a comparison between United States and Turkey*, in *AKICI*, 2011/2, p. 5 ss.; D'AURIA, *Riciclaggio e terrorismo*, in *gnosis.aisi.gov.it*

<sup>11</sup> KERSTEN, *Financing of Terrorism – A Predicate Offence to Money Laundering?*, in *Eu. J.L. Reform*, 2002, p. 299 ss.

<sup>12</sup> SALVINI, *Il contrasto all'abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: la IV Direttiva (EU) 2015/849, tra coordinamento e cooperazione*, in *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, 2016, 26, fasc. 1, p. 147 ss.; MAINIERI, PACINI, *La quarta Direttiva europea antiriciclaggio: i reati fiscali come reato presupposto e altre importanti novità*, in *Diritto e Giustizia*, 2015, p. 3 ss.; RAZZANTE, *La quarta direttiva contro il riciclaggio: spunti per una nuova regolamentazione italiana del fenomeno*, in *magistraturaindipendente.it*, 2015.

## 2.2. *Le nuove tecnologie: i virtual coins.*

In questa analisi sui metodi di finanziamento non può mancare un accenno alle nuove tecnologie. Come già detto la globalizzazione e lo sviluppo tecnologico hanno favorito le associazioni terroristiche, le quali hanno migliorato le proprie tecniche di finanziamento. Infatti, lo sviluppo tecnologico e, in particolare, la crescente dematerializzazione della moneta, costituisce un vantaggio per i gruppi terroristici, poiché consente di svolgere transazioni anonime difficili da controllare.

La diffusione dei *virtual coins*, infatti, rappresenta, ad oggi, uno dei principali strumenti utilizzati dal terrorismo per dissimulare l'origine illecita dei capitali<sup>13</sup>. Essi sono stati definiti dall'Autorità bancaria europea come una rappresentazione digitale di un valore, non emesso né da una banca centrale, né da un'autorità pubblica, ma accettata come mezzo di pagamento e trasferibile anche elettronicamente.

Un riferimento in particolare può farsi alla diffusione sempre su più vasta scala dei c.d. *bitcoins*, ovvero una moneta virtuale, che, seppure basata su trasferimenti pubblici e tracciabili, contestualmente si caratterizza per stringhe alfanumeriche non chiaramente attribuibili a una persona fisica o giuridica<sup>14</sup>. I *bitcoins*, in tal modo, consentono di mascherare l'origine illecita dei capitali, rendendo la transazione anonima e collegata ad un soggetto differente dall'utilizzatore. Questa difficoltà nell'individuazione degli autori delle transazioni inevitabilmente pone problemi non trascurabili nella trasparenza dei movimenti di denaro, consentendo alle associazioni terroristiche di gestire più facilmente i propri fondi e di occultarne la provenienza illecita.

Ci sono, inoltre, alcuni soggetti che svolgono un'attività di "ponte" tra il mondo reale delle valute, che hanno corso legale, e il mondo delle *criptocurrencies*. Nello specifico, ci sono ruoli particolari, come il *virtual currency exchanger* – che svolge attività di scambio delle valute virtuali in valute con corso legale – o il *wallet provider*, che fornisce all'utente un portafoglio elettronico per tenere e trasferire *criptocurrencies*. È comprensibile come questo tipo di operazioni siano molto pericolose, poiché permettono di effettuare transazioni finanziarie e movimenti di fondi senza un rapporto diretto con i clienti, rimanendo così anonimi i soggetti della transazione.

Inoltre, le operazioni effettuate in *internet*, sono sviluppate concretamente in diversi ordinamenti giuridici, alcuni dei quali non prevedono adeguate misure antiriciclaggio<sup>15</sup>.

Pertanto, in questo contesto, la standardizzazione delle infrastrutture è fondamentale per prevenire l'utilizzo del sistema di pagamento internazionale ai fini di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, dato che l'uniformità permette la tracciabilità dei flussi dei fondi e delle informazioni coinvolti nella singola transazione.

Secondo le raccomandazioni del GAFI, la soluzione migliore sarebbe l'utilizzo di un "*based risk approach*", caratterizzato dall'identificazione dei nuovi sistemi di pagamento e delle eventuali misure di prevenzione.

La nuova direttiva 2015, sulla scorta della precedente direttiva 2005, consente, in casi particolari di utilizzo di moneta elettronica, derogando alla *due diligence* sulla clientela, laddove i rischi siano bassi. Tuttavia, non contiene riferimenti alle valute virtuali che, come già visto, sono diverse rispetto alla moneta elettronica. Per questo motivo, come sarà esaminato in seguito, la disciplina sulle monete virtuali è stata oggetto di una proposta riforma della Commissione europea volta a ridurre o eliminare i rischi derivanti da questo strumento.

<sup>13</sup> MULINARI, *Cyberlaundering – Riciclaggio di capitali, finanziamento del terrorismo e crimine organizzato nell'era digitale*, Milan, 2003; JOHNSON, LIM, *Money laundering: has the financial action task force made a difference?*, in *Journal of Financial Crime*, 10/2003, p. 7 ss.; 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.; STILE, *Riciclaggio e reimpiego di proventi illeciti*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it); DEMETIS, *Technology and Anti-money Laundering: A Systems Theory and Risk-based Approach*, Elgar Publishing, 2010; PHILIPPSOHN, *Money laundering on the Internet*, in *Computers & Security*, 20/2010, p. 485 ss.; FUCILE, SICLARI, *Sistemi di pagamento e misure antiriciclaggio*, in *Quaderni di ricerca giuridica*, Banca d'Italia, 2008, p. 369 ss.

<sup>14</sup> LA ROCCA, *La prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nelle nuove forme di pagamento. Focus sulle valute virtuali*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1/2015, p. 202 ss.; MANCINI, *Valute virtuali e Bitcoin*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1/2015, p. 117 ss.

<sup>15</sup> Ad esempio, il sedicente Stato Islamico ha fatto un proficuo uso delle piattaforme digitali e dei social media allo scopo di incentivare elargizioni di denaro dalle diverse categorie di simpatizzanti.

### 3.

#### Il nuovo art. 270 *quinques.1* c.p.

Da parte sua il legislatore italiano, a distanza di poco più di un anno dal D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. con modif. dalla L. 17 aprile 2015, n. 43, (che era intervenuto proprio a modificare le fattispecie relative al terrorismo), ha nuovamente legiferato per rafforzare la tutela contro il terrorismo con la legge 28 luglio 2016 n. 153<sup>16</sup>. Quest'ultima, intitolata "*Norme per il contrasto al terrorismo*", è dichiaratamente volta ad attuare diverse convenzioni internazionali, quali: la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, stipulata a Varsavia il 16 maggio 2005; la Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; il Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, firmata a Strasburgo il 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, stipulato a Varsavia il 16 maggio 2005 e il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015.

Tali atti internazionali prevedono tutti obiettivi di repressione e prevenzione non raggiungibili senza un intervento in campo penale da parte dei legislatori dei singoli stati aderenti.

In particolare, la Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa, del 16 maggio 2005, aggiorna e amplia la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato firmata a Strasburgo l'8 novembre 1990, al fine reprimere il finanziamento al terrorismo, non solo gestito attraverso il riciclaggio di denaro, ma anche derivante da attività lecite.

La Convenzione del 2005 rappresenta il primo strumento internazionale per la prevenzione e il controllo del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Il testo mette in evidenza che il veloce accesso alle informazioni relative ai finanziamenti o alle risorse delle organizzazioni criminali, compresi i gruppi terroristici, è fondamentale per il successo delle misure preventive e repressive e, in ultima analisi, rappresenta il modo migliore per destabilizzare le attività di queste organizzazioni.

Il Protocollo addizionale alla suddetta Convenzione, fatto a Riga il 22 ottobre 2015, non ancora in vigore, è stato concluso dopo la presentazione del disegno di legge, ed è stato dunque inserito tra i provvedimenti da ratificare nel corso dell'esame in sede referente. Il Protocollo si propone di completare le disposizioni della Convenzione, attribuendo rilievo penale a una serie di atti quali la partecipazione a un'associazione a fini terroristici e l'addestramento a fini terroristici; recarsi all'estero con finalità terroristiche; finanziare viaggi all'estero di altri soggetti a fini di terrorismo; organizzare e facilitare in qualunque altro modo tali viaggi.

La novella, per quanto attiene i profili strettamente penalistici, introduce nel codice penale i delitti di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (nuovo art. 270 *quinques.1*); di sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo (nuovo art. 270 *quinques.2*); di terrorismo nucleare (nuovo art. 280 *ter*). Infine, l'art. 270 *septies* c.p., anch'esso di nuovo conio, prevede che, in caso di condanna per i delitti commessi con finalità di terrorismo, sia sempre disposta 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*» e che, in caso di impossibilità a procedere in via diretta, sia disposta la confisca per equivalente «*di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo, prodotto o profitto*»<sup>17</sup>.

Per quello che interessa in questa sede la nuova legge ha recepito la nozione autonoma di finanziamento al terrorismo, inserendo nel nostro codice penale l'art. 270 *quinques.1*, che, per la prima volta, prevede una fattispecie autonoma di finanziamento al terrorismo. Si tratta di una novità assoluta, atteso che precedentemente le condotte di finanziamento erano punibili se realizzate nell'ambito degli artt. 270 *bis* o 270 *ter* c.p. (associazione con finalità di terrorismo

<sup>16</sup> L'iter di approvazione della L. 28 luglio 2016, n. 153, è durato poco meno di un anno (presentato alla Camera dei deputati il 10 settembre 2015, il d.d.l. C.3303, di iniziativa governativa, è stato ivi approvato il 28 gennaio 2016; il Senato della Repubblica ha concluso i propri lavori in data 28 giugno 2016, apponendo tuttavia al progetto talune modificazioni, le quali hanno richiesto una seconda lettura alla Camera, che è giunta all'approvazione definitiva in data 19 luglio 2016, entrata in vigore il 24 agosto 2016).

<sup>17</sup> LEOTTA, *La nuova disciplina antiterrorismo, introdotta con la legge 153/2016*, in *Quotidiano giuridico*, 2016; FASANI, *Un nuovo intervento di contrasto al terrorismo internazionale. Commento a l. 28 luglio 2016, n. 153*, in *Diritto penale e processo*, 2016, fasc. 12, p. 1555 ss.; 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*, fasc.3, 2016, p. 1388 ss.; BERTELES, *Ancora nuove norme in materia di terrorismo*, in *Dir. Pen. cont.*, 19 ottobre 2016.

e assistenza agli associati).

Il nuovo art. 270 *quinquies.1*, così come la successiva fattispecie di cui all'art. 270 *quinquies.2*, svolge una funzione residuale di tutela, punendo comportamenti di fiancheggiamento o sostegno, essenzialmente di tipo finanziario, al terrorismo internazionale. Entrambe le fattispecie figurano tra i delitti contro la personalità internazionale dello Stato (diversamente da quella di cui all'art. 280 *ter* che tipicizza un delitto contro la personalità interna dello Stato). Pertanto, bene giuridico tutelato non è soltanto l'ordine pubblico interno, ma anche la c.d. sicurezza mondiale.

L'art. 270-*quinquies.1*, 1° co., c.p., in specie, punisce con la reclusione da 7 a 15 anni, colui che alternativamente realizza una delle tre seguenti condotte: raccolta, erogazione, messa a disposizione di denaro o di beni destinati ad essere in tutto o in parte utilizzati per sostenere il compimento di condotte con finalità terroristiche.

Con il termine «raccolta» può intendersi un'attività, anche non caratterizzata dall'organizzazione o dalla continuità, con cui si ottiene la disponibilità, anche solo temporanea, di denaro o di beni per sostenere attività terroristiche.

La condotta di «erogazione» si realizza, invece, con l'atto di corrispondere a terzi, in modo continuativo o non, una somma di denaro o beni di cui il soggetto attivo ha la disponibilità.

La «messa a disposizione» consiste, infine, nel destinare o riservare una somma di denaro o beni affinché siano utilizzati per sostenere il compimento di atti terroristici<sup>18</sup>.

Non si richiede che i fondi raccolti, erogati o messi a disposizione siano successivamente utilizzati: tale clausola dà chiara indicazione del fatto che il delitto di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo sia un reato di pericolo presunto. La precisazione operata dalla norma, inoltre, mette in evidenza la volontà legislativa di anticipare la punibilità anche a meri atti preparatori.

Questa precisazione è espressamente inserita nel nuovo articolo in esame, pur risultando in realtà ultronea, atteso che la non necessarietà dell'uso poteva già desumersi dalla struttura della fattispecie, le cui condotte non richiedono per il loro compimento, l'uso o il godimento della cosa da parte di un soggetto terzo.

L'art. 270-*quinquies.1* c.p., inoltre, contiene una clausola di riserva in apertura che esclude un concorso tra il delitto di finanziamento al terrorismo e i delitti di associazione con finalità di terrorismo e di organizzazione, finanziamento o propaganda di viaggi all'estero per finalità di terrorismo. In tal modo si esclude la punibilità sotto la nuova fattispecie di chi è «già terrorista», perché partecipa all'associazione di cui all'art. 270-*bis* c.p., ovvero di chi organizza, finanzia o promuove viaggi all'estero con finalità di terrorismo, ai sensi dell'art. 270-*quater.1* c.p.<sup>19</sup> Tuttavia, nei casi in cui non venga raggiunta la prova dell'inserimento del soggetto finanziatore nell'organizzazione terroristica, la mancata prova di tutti gli estremi del delitto di cui all'art. 270-*bis* c.p. non esclude che il soggetto possa essere punito ai sensi della nuova fattispecie, della quale, invece, sussistono tutti gli elementi oggettivi e soggettivi.

Quanto, invece, al rapporto tra la nuova fattispecie e i singoli reati finanziati, il testo della norma lascia impregiudicata la possibilità che il finanziatore possa rispondere a titolo di concorso nelle singole condotte di terrorismo rese possibili dal finanziamento stesso. Tuttavia, in tal caso, non sarà sufficiente la generica consapevolezza del finanziatore di contribuire a condotte con finalità di terrorismo, essendo necessario dimostrare la consapevolezza dell'agente di concorrere alla realizzazione dello specifico fatto di reato reso possibile dal finanziamento.

Per quanto attiene all'elemento soggettivo, si tratta di una fattispecie a dolo specifico, consistente nella consapevolezza di finanziare attività con finalità terroristiche.

L'art. 4, 1° co., lett. b), L. 153/2016 introduce nel Libro II, Titolo I, Capo I del codice penale anche l'art. 270-*septies*, il quale stabilisce che, in caso di condanna o di applicazione di pena per un delitto commesso con le finalità di terrorismo, sia obbligatoria la confisca diretta delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, nonché del prezzo, del prodotto e del profitto dello stesso (confisca diretta). Ove non sia possibile procedere alla confisca diretta, è da disporsi la confisca di valore (o per equivalente) del prezzo, del prodotto e del profitto<sup>20</sup>. La norma dà attuazione all'art. 3 della Convenzione del 2005 del Consiglio d'Europa, che impegna gli Stati ad adottare gli strumenti normativi per procedere, in ipotesi di

<sup>18</sup> Aa. Vv., *Art. 270 quinquies.1*, in Codice penale commentato on line, Ipsoa-Cedam, 2016

<sup>19</sup> Aa. Vv., *Art. 270 quinquies.1*, in Codice penale commentato on line, Ipsoa-Cedam, 2016

<sup>20</sup> ALESSANDRI, *Confisca nel diritto penale*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, 2002; FONDAROLI, *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, Bologna, 2007

finanziamento al terrorismo, alla confisca e al congelamento di fondi e strumenti o proprietà di valore corrispondente.

Il diritto internazionale prescrive, pertanto, da un lato la confisca diretta sia delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, sia del profitto del reato; dall'altro lato prevede la confisca di valore del prodotto o del profitto.

Il nostro codice già prevedeva la confisca obbligatoria diretta nei confronti del condannato per associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico (art. 270-bis c.p. co. 4 c.p.).

L'art. 270-septies c.p. allarga ora l'istituto a tutti i delitti commessi con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-sexies c.p. Rimane, invece, in vigore la sola confisca obbligatoria diretta ex art. 270-bis co. 4 c.p. per i casi di condanna per i reati associativi commessi con finalità di eversione dell'ordine democratico.

Inoltre, la nuova norma dovrebbe entrare a far parte dei reati con finalità di terrorismo di cui al d.lgs. n. 231/2001 per i quali è prevista la responsabilità amministrativa da reato degli enti con la conseguente possibilità di sanzionare anche la persona giuridica quando sia questa (nella persona di un apicale o un dipendente) a finanziare attività terroristiche o comunque non adotti modelli necessari per evitare tale condotta dalla quale tragga un vantaggio.

Alla luce di quanto ora detto, si deve osservare che nonostante l'espressa introduzione nel nostro codice penale dell'autonoma fattispecie di finanziamento al terrorismo sia un segnale importante della volontà legislative di rafforzare la lotta contro tale fenomeno, la norma di nuovo conio sinora esaminata non va esente da alcune osservazioni critiche

Prima di tutto, l'intervento legislativo come molti altri in materia è stato basato sull'urgenza e sull'esigenza di recepire atti europei e internazionali dei quali la nuova disciplina italiana, in alcuni punti, sembra una mera riproduzione senza un coordinamento sistematico con le altre disposizioni in materia. Ne emerge una disciplina penale indeterminata e basata su un intervento simbolico più che tecnico, il quale lascia ampio spazio alla discrezionalità giudiziaria con evidente violazione del principio di legalità e riserva di legge<sup>21</sup>.

Questo risulta evidente laddove si pensi, ad esempio, all'equivoco generato dall'uso indiscriminato dei termini "beni" e "fondi" i quali presentano però significati del tutto differenti. La neo introdotta norma, infatti, pone un dubbio interpretativo per quanto concerne l'utilizzo dell'oggetto materiale delle condotte di raccolta, erogazione e messa a disposizione, atteso che usa i termini «beni» e «denaro» nella prima parte, mentre, riferendosi alla possibilità del loro mancato utilizzo, ricorre al termine «fondi» («...*indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle citate condotte*»). Tale modifica, frutto di un emendamento del Senato, pone un problema interpretativo: laddove la *res* raccolta, erogata o messa a disposizione non rientri nella nozione di «fondi», ai fini della punibilità se ne richiede l'effettivo utilizzo? Ad esempio, se il fiancheggiatore mette a disposizione del terrorista una strumentazione tecnologica che è certamente un «bene», ma non un «fondo», e il terrorista non la utilizza, il delitto è consumato? La risposta dovrebbe essere positiva, seguendo la *ratio* dell'art. 270 *quinques*.1 c.p. volta a punire le condotte indipendentemente dall'uso, ma la *ratio* non può dirsi sufficiente, atteso che la norma utilizza espressamente il termine fondi, di fatto riferito a beni o utilità suscettibili di valutazione economica. In concreto la risposta è lasciata alla discrezionalità del giudicante, con il rischio di pervenire a soluzioni differenti in casi simili, anche attesa la "giovinchezza" della norma, sulla quale non si sono ancora formati orientamenti giurisprudenziali ben delineati.

Tale tecnica usata non si pone solo in tensione con il principio di tassatività, ma anche con quello di offensività<sup>22</sup>. Basti pensare al fatto che la nuova fattispecie, in quanto reato di pericolo presunto, potrebbe giungere a punire delle condotte concretamente inoffensive seppur astrattamente rientranti nella fattispecie incriminatrice. Infatti, la norma incrimina le condotte di finanziamento in sé, indipendentemente da un loro effettivo utilizzo e, quindi, dall'effettivo prodursi di un pericolo in concreto o di un danno ai beni giuridici tutelati. Ciò evidentemente perché il legislatore ritiene già in sé pericolosa la condotta di finanziamento; tuttavia, questa, secondo la nuova fattispecie, potrebbe consistere anche in un'erogazione oc-

<sup>21</sup> CAVALIERE, *Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo, n. 7 del 18 febbraio 2015*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 2/2015, 226 ss.; FASANI, *Il decreto antiterrorismo - le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2015, 8, p. 918 ss.; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Napoli, 2013, p. 117 ss.

<sup>22</sup> CAVALIERE, *Considerazioni critiche*, cit., p. 226 ss.; FASANI, *Il decreto antiterrorismo - le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, cit.; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit.



casionale di fondi o addirittura in una singola erogazione degli stessi, non essendo necessaria un'attività organizzata o ripetuta nel tempo.

Da ciò emerge come, in concreto, il finanziamento potrebbe anche risultare inoffensivo in quanto idoneo a finanziare effettivamente atti terroristici. In tali casi la violazione del principio di offensività sarebbe evidente, sussistendo una fattispecie astratta, che però si caratterizza per una tipicità solo apparente essendo inoffensiva.

Può richiamarsi a tal proposito l'orientamento sviluppatosi nell'ambito dei reati di pericolo astratto che, al fine di recuperarne la legittimità e conformità al principio di offensività, ritiene che, pur non essendo il pericolo un requisito della fattispecie tipica, in concreto sarebbe onere del giudice accertarlo e, laddove mancasse una seppur minima offesa al bene giuridico tutelato, troverebbe applicazione l'art. 49 c.p. relativo al reato impossibile.

Tuttavia, anche seguendo tale orientamento si inserirebbe nell'art. 270 *quinques*.1 c.p. il requisito del pericolo, che in realtà manca.

Pertanto, se da un lato la volontà legislativa di punire anche meri atti preparatori, anticipando la soglia di punibilità, è giustificata da esigenze di repressione del fenomeno, dall'altro lato tale approccio potrebbe determinare la punibilità di fattispecie solo apparentemente tipiche, in quanto carenti di offensività. In tal modo si realizzerebbe il passaggio da un diritto penale del fatto ad un diritto penale dell'autore, punendo i soggetti agenti solo per la loro attitudine interiore e per lo stile di vita, sostituendo così la pericolosità sociale alla colpevolezza e configurando, come in altre fattispecie relative al terrorismo, una sorta di diritto penale del nemico.

Sarebbe stato, forse, più rispettoso dei principi cardine del diritto penale costruire la fattispecie non solo tipizzando con maggiore chiarezza gli elementi costitutivi della stessa, ma anche ancorando la condotta di finanziamento quantomeno a parametri quantitativi, qualitativi o, in generale, di pericolosità e idoneità rispetto al fine perseguito di agevolare l'associazione, in modo tale da recuperare un minimo di offensività.

Nel rispetto proprio del principio di offensività di cui all'art. 49 c.p., sarebbe stato ragionevole esigere la materiale idoneità della somma di denaro o dei beni raccolti a contribuire al compimento delle condotte di cui all'art. 270-*sexies* c.p. A tal proposito potrebbe farsi cenno all'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sviluppatasi in riferimento all'art. 270 *bis* c.p., il quale, costruito come una fattispecie di pericolo presunto, incrimina l'associazione in sé. Infatti, onde evitare la punibilità di condotte inoffensive di mera adesione ideologica, senza la realizzazione di un'effettiva condotta pericolosa o dannosa, la giurisprudenza ha ritenuto che per la configurabilità del reato sia necessaria una struttura organizzata dotata di un'effettività tale da rendere possibile l'attuazione del programma criminoso.

Tale struttura della nuova fattispecie, tra l'altro, non può neppure dirsi dipendente dagli "obblighi di criminalizzazione" provenienti dalle convenzioni europee ed internazionali, perché, in ogni caso, i menzionati principi di tassatività e offensività, quali valori cardine del nostro ordinamento, fungerebbero da controlimiti.

Tra l'altro, tenendo presente che il principio di offensività non rileva solo nella fase ideativa del precetto penale, prevedendo che la libertà personale possa essere limitata solo in presenza di un'offesa al bene giuridico tutelato, ma anche nella fase esecutiva, richiedendo che tale limitazione della libertà debba essere proporzionata al grado dell'offesa.

In tal senso l'offensività si correla certamente al principio di proporzionalità, il quale conduce ad effettuare ulteriori considerazioni critiche in relazione al profilo sanzionatorio previsto dalla nuova fattispecie.

Infatti, il legislatore del 2016 punisce il fiancheggiatore esterno che opera come finanziatore con la stessa pena del promotore o dirigente di un'associazione terroristica (reclusione da 7 a 15 anni), a fronte di una pena ben inferiore (reclusione da 5 a 10 anni) prevista per il partecipe all'associazione, che, tuttavia, è un terrorista in senso stretto.

Una simile disciplina si pone in tensione con i principi di proporzionalità e ragionevolezza, atteso che il finanziatore non può risultare meritevole di pena quanto il dirigente e il promotore di un'associazione terroristica, il quale ha un ruolo organizzativo di leadership, coordina uomini e mezzi, assume decisioni e pianifica strategie. La sproporzione è ancor più evidente se si considera che l'art. 270 *quinquies*.1 c.p. non richiede, per potersi dire integrato, un'attività organizzata e continuativa, potendosi ben ritenere il delitto consumato da una singola dazione di denaro anche occasionale. Parimenti la pena dell'articolo in commento risulta eccessiva se confrontata con quella dell'art. 270 *quater*.1 c.p.: se chi organizza il viaggio del terrorista o lo

finanzia è punito da 5 a 8 anni, non si vede perché il finanziatore *tout court* debba essere punito con una pena da 7 a 15 anni. Ciò ovviamente si pone in contrasto anche con il principio di colpevolezza, quale argine garantistico della pena, e con la funzione rieducativa della pena, non attuabile laddove questa risulti sproporzionata e non percepibile come giusta dalla collettività<sup>23</sup>.

## 4.

### Conclusioni: i nodi problematici e il nuovo piano d'azione europeo

In conclusione, qualche accenno merita la nuova proposta di riforma avanzata dalla Commissione europea volta a modificare la nuova direttiva n. 849/2015, con ipotizzabili riflessi anche sul nostro ordinamento. Tale proposta nasce dal fatto che, nonostante i vari sforzi compiuti a livello nazionale e sovranazionale per prevenire e combattere il fenomeno del finanziamento al terrorismo, restano aperte varie questioni critiche.

La prima riguarda la circostanza che, come detto, spesso le misure attuate e previste contro il riciclaggio vengono applicate anche al finanziamento al terrorismo. Tuttavia, nonostante il legame, sopra evidenziato, tra i due fenomeni essi sono caratterizzati da varie differenziazioni. Infatti, le misure tradizionali contro il riciclaggio sono focalizzate sulla ricerca dei profitti illeciti tramite l'imposizione di controlli e obblighi di trasparenza. Al contrario il finanziamento al terrorismo può coinvolgere ogni tipo di fondi derivanti da fonti lecite o illecite. Infatti, il finanziamento al terrorismo solitamente si basa su due tipi di attività: il *money laundering* (riciclaggio) basato sull'uso di capitali illeciti, e il *money dirtying* basato sull'uso di fondi legali, che diventano illegali in virtù del loro scopo illecito<sup>24</sup>. Così, spesso, il denaro nasce pulito, diventando "sporco" solo quando il reato è commesso dal terrorista<sup>25</sup>. Gli strumenti volti a contrastare il finanziamento del terrorismo, quindi, dovrebbero essere in grado, anche di identificare e controllare i capitali con origine lecita, indipendentemente dal riciclaggio di denaro. Sarebbe necessaria, in particolare, la ricostruzione delle tracce dei movimenti di capitali, possibile solo con la cooperazione internazionale. Infatti, per raggiungere questo obiettivo, è fondamentale un sistema di scambio di informazioni adeguate tra le diverse autorità.

È anche importante sottolineare che le misure antiriciclaggio e antifinanziamento dovrebbero rispettare le libertà fondamentali, riconosciute dai trattati dell'UE. In particolare, la Corte di giustizia ha utilizzato un approccio "restrittivo" nell'analisi della compatibilità delle misure nazionali con le quattro libertà europee. La Corte di giustizia, infatti, ha ribadito il suo orientamento tradizionale, secondo il quale gli Stati membri possono adottare misure nazionali, limitando la libera circolazione delle merci, delle persone, capitali e dei servizi, in assenza di armonizzazione a livello UE, ma queste misure devono essere necessarie e proporzionate, e non costituire una discriminazione arbitraria. Pertanto, l'esistenza della necessità di proteggere un interesse generale è fondamentale al fine di considerare adeguate e proporzionate le misure restrittive, applicate dagli Stati membri. Per quanto riguarda specificamente le misure antiriciclaggio e antifinanziamento al terrorismo, per affermare la loro compatibilità con le quattro libertà, è necessario che ogni requisito imposto e finalizzato a combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, sia giustificata e proporzionata. È evidente come la disciplina in esame dovrebbe raggiungere un punto di equilibrio tra l'interesse a reprimere i comportamenti pericolosi di riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e la necessità di rispettare e garantire le libertà fondamentali nell'UE.

Viste queste criticità, dopo la direttiva n. 849/2015/UE, la Commissione europea ha elaborato un piano d'azione, che contiene una proposta di riforma per una nuova direttiva UE, caratterizzato dall'obiettivo specifico di utilizzare i movimenti finanziari per seguire le tracce dei terroristi e impedire loro di trasferire fondi o altri beni, riducendo così la capacità delle organizzazioni terroristiche di ottenere le risorse per il loro *business*<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> AA. VV., *Art. 270 quinquies.1*, in Codice penale commentato on line, Ipsoa-Cedam, 2016

<sup>24</sup> D'AURIA, *Riciclaggio e terrorismo*, cit.

<sup>25</sup> STAROLA, *Contrasto al finanziamento del terrorismo, all'elusione fiscale internazionale e al riciclaggio*, in *Corriere tributario*, 34/2016, p. 2633 ss.; DE VIDO, *Riciclaggio, corruzione e finanziamento al terrorismo*, in *Il Libro dell'anno*, Treccani, 2015.

<sup>26</sup> Piano d'azione della Commissione europea 2016, in [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu); DE FAZIO, *Il Piano d'azione 2016: dall'UE un nuovo strumento di contrasto al finanziamento del terrorismo*, in [www.instituteforthefuture.it](http://www.instituteforthefuture.it), 2016; MAINIERI, *Antiriciclaggio e contrasto al terrorismo: la proposta della Commissione europea per modificare la IV direttiva*, in [www.compliancejournal.it](http://www.compliancejournal.it), 2016.

Prima di tutto, la Commissione intende modificare la direttiva per includere un elenco di tutti i controlli obbligatori (misure di *due diligence*), che le istituzioni finanziarie dovrebbero svolgere sui flussi finanziari, provenienti da paesi con carenze strategiche nelle loro legislazioni nazionali contro il finanziamento al terrorismo.

Applicando le stesse misure in tutti gli Stati membri, si potrà evitare di lasciare lacune normative, che i terroristi potrebbero sfruttare<sup>27</sup>.

Come precedentemente anticipato, la riforma interviene anche sulla disciplina delle valute virtuali, estendendo gli obblighi di *due diligence* sulla clientela anche ai soggetti che svolgono attività utilizzando tali valute.

Inoltre, si presta particolare attenzione alla dimensione extra europea del finanziamento al terrorismo, prevedendo che l'UE dovrebbe adottare, attraverso l'attività del GAFI, una lista nera per identificare i paesi terzi ad alto rischio, che non hanno nel loro sistema misure adeguate contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, imponendo agli Stati membri di prevedere un elevato livello di garanzie per i flussi finanziari provenienti da questi paesi.

Il piano d'azione in esame prevede, anche, l'avvio di un progetto finalizzato a sostenere gli Stati non membri dell'UE, che hanno difficoltà nel loro ordinamento giuridico per la lotta contro il fenomeno del finanziamento al terrorismo.

In conclusione, è possibile sottolineare che la lotta europea contro il finanziamento del terrorismo ha compiuto alcuni progressi, raggiungendo un incremento di trasparenza e un aumento dei controlli in questo campo. Tuttavia, per ottenere un effettivo rafforzamento della prevenzione e protezione contro questi fenomeni, sarà necessario, da un lato, prevedere misure specifiche per il finanziamento del terrorismo e, dall'altro, come suggerito dalla Commissione, rafforzare il ruolo delle autorità di controllo, soprattutto per quanto riguarda i flussi finanziari da e verso i paesi terzi. Ciò, unitamente alla previsione di un maggiore sforzo internazionale, volto a sostenere questi paesi nello sviluppo di un sistema antiriciclaggio adeguato, senza pregiudicare l'evoluzione del mercato libero e del sistema internazionale degli scambi.

<sup>27</sup> O'NEILL, *The Evolving EU Counter-Terrorism Legal Framework*, Abingdon, Oxford, 2012; GILMORE, *Dirty Money: The Evolution of International Measures to Counter Money Laundering and the Financing of Terrorism*, Council of Europe Publishing, Strasburgo, 2011.