

— Il sostegno economico mediante la rete e il delitto di finanziamento del terrorismo

The economic support online and the terrorist financing crime

di Rosa Maria Vadalà

Abstract. Al pari della propaganda, il sostegno economico al terrorismo passa mediante la rete e si intreccia con le operazioni di riciclaggio. Diversamente da questo, nella lotta al finanziamento del terrorismo la prevenzione serve alla repressione. Le fattispecie nazionali di finanziamento del terrorismo integrano, con alcuni "eccessi", la disciplina di contrasto costituita dalle misure di congelamento e dalle misure antiriciclaggio.

Abstract. As for propaganda, also terroristic economic support models pass through internet and overlap with money laundering operations. Unlike money laundering, in the terrorism financing fight, prevention is useful for repression. The national terrorist financing offenses complete with some excesses the national action together with freeze funds and other financial resources and anti-money laundering measures.

SOMMARIO: 1. Dall'*hate speech* al sostegno economico mediante la rete. – 2. *Money laundering* e *money dirtying*. – 3. Origine della disciplina nazionale di contrasto al finanziamento del terrorismo. – 4. Le singole fattispecie nazionali in materia di finanziamento del terrorismo.

SUMMARY: 1. From hate speech to economic support on line. – 2. Money laundering and money dirtying. – 3. Origin of national action to fight against terrorist financing. – 4. The national terrorist financing offenses.

1. Dall'*hate speech* al sostegno economico mediante la rete.

Mediante la rete la propaganda terroristica procede velocemente, condividendo un messaggio d'istigazione all'odio che contribuisce a creare e consolidare un network intorno a gruppi terroristici¹.

La centralità assunta dall'impiego d'internet nell'azione terroristica del Califfato è nota e ha contribuito in modo sostanziale alla metamorfosi del fenomeno terroristico, segnando il passaggio dal gruppo terroristico al *foreign terrorist fighter*², dall'organizzazione gerarchica a singole cellule³ e terroristi individuali⁴.

Le risposte che l'Unione Europea individua per arginare queste nuove forme di manifestazione sono differenti per ambito e soggetti coinvolti, come risulta emblematico dall'impiego di strumenti di *soft law*⁵ e *hard law*, quale la direttiva 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo⁶ che impone agli Stati membri l'adozione delle misure necessarie per

¹ La Relazione al Ministro dell'economia e delle finanze del Comitato di sicurezza finanziaria di Valutazione delle attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo per l'anno 2016 esprimeva la necessità della presa di coscienza di «un fenomeno nuovo in cui organizzazioni terroristiche controllano territori e ne sfruttano le risorse finanziarie, naturali, artistico-archeologiche, umane; i gruppi terroristici locali hanno stretti collegamenti – sul piano ideologico, operativo e finanziario – con le organizzazioni madri ma emerge anche un sistema "molecolare", in cui i componenti hanno autonomia e capacità di auto-attivazione». Il Comitato ha il compito di monitorare il funzionamento del sistema di prevenzione e di sanzioni del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio, sulla sua composizione e sulle sue funzioni si rinvia alla nota 55 del presente lavoro.

² Con tale espressione si indentifica il fenomeno dei c.d. "combattenti stranieri", di coloro che si recano in uno Stato diverso da quello di propria residenza/nazionalità allo scopo di perpetrare, pianificare, preparare o partecipare ad atti terroristici, ovvero fornire o ricevere addestramento terroristico, anche in connessione con conflitti armati; tali soggetti spesso tornano nel loro Stato d'origine o di residenza al fine di porre in essere attività terroristiche. Sul punto V. Militello, Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti, in *Dir. pen. cont., Rivista Trimestrale*, 1, 2017, p.7, che discorre di terrorista "mobile" la cui necessità di contrasto ha determinato un stratificazione normativa multilivello che ha determinato nuovi obblighi d'incriminazione.

³ Si rinvia per l'analisi della strutturazione in celle e per le ragioni che hanno contribuito al tramonto della struttura gerarchica G. Taffini, *Organizzazione per cellule del terrorismo Jihadista*, in *Speciale Questione Giustizia* 1, 2016, p. 62.

⁴ A. Pezzuto, *Profili evolutivi della legislazione in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo*, consultabile su www.dirittobancario.it, aprile 2017, p. 4.

⁵ Si pensi al codice di condotta che era stato siglato a maggio 2016 dalla Commissione Europea e alcuni social network per il contrasto e la rimozione dei contenuti d'odio in rete o di recente alla Raccomandazione UE n. 2018/334/UE che invita i *provider* e le piattaforme a adottare misure specifiche e calibrate per i diversi contenuti illegali che circolano nella rete, prevedendo meccanismi semplici e tempestivi di segnalazione e di conseguente rimozione, garantendo la possibilità di esprimere eventuali contestazioni sul punto.

⁶ La predetta Direttiva, che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI, è stata adottata nel marzo 2017 dal Consiglio e Parlamento europeo ai sensi dell'art. 83, paragrafo 1 del TFUE e prevede, infatti, norme minime in ordine alla definizione delle condotte e delle sanzioni per tre categorie di reati: i reati qualificati come terroristici, perché volti ad «intimidire gravemente la popolazione, costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o

assicurare la tempestiva rimozione dei contenuti online che costituiscano istigazione⁷ penalmente punibile alla realizzazione di reati terroristici⁸.

Nel contrasto al finanziamento al terrorismo la rete rileva sotto un altro profilo, ai fini del reperimento di nuove opportunità operative e di nuove possibilità economiche, come la raccolta di fondi *on line* attraverso piattaforme di **crowdfunding**⁹, che si associa,

astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale», i reati riferibili ad un gruppo terroristico e i reati «riconducibili alla pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo» o comunque connessi ai primi, come il finanziamento del terrorismo. Per approfondimenti v. F. Manfredini, *Con la Direttiva 2017/541/UE le Istituzioni europee rafforzano la lotta contro il terrorismo internazionale*, in *Cass. pen.*, 9, 2017, p. 3384B ss.

⁷ La direttiva discorre di *pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo*, richiedendo all'art. 5 l'incriminazione della condotta intenzionale di «diffusione o qualunque altra forma di pubblica divulgazione di un messaggio, con qualsiasi mezzo, sia online che offline, con l'intento di istigare alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a i), se tale comportamento, direttamente o indirettamente, ad esempio mediante l'apologia di atti terroristici, promuova il compimento di reati di terrorismo, creando in tal modo il pericolo che uno o più di tali reati possano essere commessi». Al considerando 10 è specificato che «i reati riconducibili alla pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo comprendono, tra l'altro, l'apologia e la giustificazione del terrorismo o la diffusione online e offline di messaggi o immagini, comprese quelle riguardanti le vittime del terrorismo, quale mezzo per raccogliere sostegno alle cause dei terroristi o intimidire gravemente la popolazione. Tale condotta dovrebbe essere punibile qualora comporti il pericolo che possano essere commessi atti terroristici. Per ogni caso concreto, nell'esaminare se sussista un siffatto pericolo, si dovrebbe tenere conto delle specifiche circostanze del caso, come l'autore e il destinatario del messaggio, nonché del contesto in cui l'atto è commesso. Nell'applicare la presente disposizione sulla pubblica provocazione conformemente al diritto nazionale, è opportuno tenere conto altresì dell'entità e della natura verosimile del pericolo». Si rimanda per un commento sul contenuto di questo obbligo d'incriminazione a S. Santini, *L'unione Europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, in *Dir. pen. cont.* 7-8, 2017, pp. 4-6. In Italia le ipotesi oggetto di previsione all'art. 5 sopra indicato sono già incriminate in conseguenza delle modifiche normative che sono state apportate in questi anni all'art. 414 c.p. e per la cui analisi si rimanda a E. Mazzanti, *L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giurisprudenza penale e diritto dell'immigrazione*, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, p. 30-31.

⁸ Si riporta di seguito l'art. 21 della direttiva, rubricato *Misure per contrastare i contenuti online riconducibili alla pubblica provocazione*: «1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare la tempestiva rimozione dei contenuti online ospitati nel loro territorio che costituiscono una pubblica provocazione per commettere un reato di terrorismo come indicato all'articolo 5. Si adoperano inoltre per ottenere la rimozione di tali contenuti ospitati al di fuori del loro territorio. 2. Gli Stati membri possono, qualora non fosse possibile rimuoverli alla fonte i contenuti di cui al paragrafo 1, adottare misure per bloccare l'accesso a tali contenuti agli utenti di Internet sul loro territorio. 3. Le misure relative alla rimozione e al blocco devono essere stabilite secondo procedure trasparenti e fornire idonee garanzie, in particolare al fine di assicurare che tali misure siano limitate allo stretto necessario e proporzionate e che gli utenti siano informati del motivo di tali misure. Le garanzie connesse alla rimozione o al blocco includono anche la possibilità di ricorrere per via giudiziaria». Si rappresenta che, a conferma del principio di neutralità del prestatore di servizi on line, al considerando 23 è espressamente previsto che «non dovrebbe essere imposto ai fornitori di servizi alcun obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che trasmettono o memorizzano né di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite. Inoltre, i fornitori di servizi di hosting non dovrebbero essere considerati responsabili a condizione che non siano effettivamente a conoscenza del fatto che l'attività o l'informazione è illecita e non siano al corrente di fatti o di circostanze che rendono manifesta l'illegalità dell'attività o dell'informazione».

⁹ Con questo termine si individua un modo di raccogliere denaro per finanziare progetti e imprese; nello specifico il promotore di un'iniziativa a carattere economico sociale o benefico richiede al pubblico indistinto (*crowd* appunto) tramite un sito Internet (portale o piattaforma) somme di denaro, anche di modesta entità, per sostenere il progetto esposto (*funding*). L'8 marzo 2018 la Commissione Europea ha illustrato con un articolato piano d'azione finalizzato a rendere più competitivo ed innovativo il mercato finanziario,

nel sostegno economico al terrorismo, ai meccanismi collaudati di trasferimenti di fondi mediante *hawalla*¹⁰, *money transfer*¹¹ ed organizzazioni non lucrative¹². Dietro l'apparenza della raccolta fondi per aiuti umanitari, spesso all'oscuro degli stessi finanziatori¹³, si

presentando anche una proposta specifica in ordine alla regolamentazione di questo fenomeno, qui consultabile. Si rimanda per un'analisi delle sue forme di manifestazione al documento elaborato dalla Commissione Europea, Crowdfunding. Cos'è. Una guida per le piccole e medie imprese, e a M. Bofondi, *Il lending-based crowdfunding: opportunità e rischi*, in *Questioni di Economia e finanzia*, Banca d'Italia, n. 375, marzo 2017. In ordine, in particolare al collegamento con il finanziamento del terrorismo si rinvia alla Comunicazione UIF del 18 aprile 2016. In particolare la predetta comunicazione tenta di migliorare, in un contesto di sensibile crescita della minaccia terroristica mediante i *foreign terrorist fighter*, la capacità dei destinatari degli obblighi di cui al d.lgs. n. 231 del 2007 di rilevare elementi di sospetto riconducibili al suo finanziamento, partendo dalla considerazione delle tecniche, tra cui appunto a raccolta fondi on line attraverso piattaforme di *crowdfunding*.¹⁰ Traslitterazione anglosassone di una parola *urdu* che significa fiducia, si riferisce ad un complesso sistema di trasferimento di crediti e cambia valuta basato, appunto, sulla fiducia personale tra banchiere e cliente. Sui fattori che hanno contribuito alla diffusione delle banche clandestine v. M. Zanchetti, *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, Giuffrè, 1997, p. 31 ss.

¹¹ Si intende il servizio di trasferimento effettuato senza far transitare i fondi su rapporti di conto intestati all'ordinante o al beneficiario; l'art. 1, comma 1, lett. b), punto 6, e lett. n) del d.lgs. n. 11/2010 stabilisce che «il prestatore di servizi di pagamento riceve i fondi dal pagatore con l'unico scopo di trasferire un ammontare corrispondente al beneficiario o a un altro prestatore di servizi di pagamento che agisce per conto del beneficiario, e/o dove tali fondi sono ricevuti per conto del beneficiario e messi a sua disposizione». L'Italia è il secondo Paese al mondo dopo gli Usa per volume di transazioni eseguite mediante *money transfer* e pari a oltre 6 miliardi di euro in un anno, a fronte dei 750 del sistema bancario tradizionale, con oltre 1200 intermediari e 16 mila subagenti. In tal senso Grasso, *Soldi sporchi, Come le mafie riciclano miliardi e inquinano l'economia mondiale*, Dalai editore, 2011 p. 127. Si rimanda in relazione alle caratteristiche operative di una tipica operazione di *money transfer* a M. Condemi, F. De pasquale, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del Terrorismo*, in *Quaderni di ricerca giuridica*, Banca d'Italia, 2008 p. 397. I costi bassi del servizio e la capillarità hanno reso i *money transfer* particolarmente impiegati per riciclare e finanziare il terrorismo, come è attestato dai diversi documenti nazionali e internazionali emanati in proposito. L'Unità di informazione finanziaria (di seguito UIF) della Banca d'Italia, istituita dal d.lgs. n. 231/2007 in conformità ad impulsi sovranazionali quale autorità di raccordo, comunicazione e analisi dei flussi finanziarie delle informazioni riguardanti il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e destinataria delle segnalazioni di relative operazioni sospette, comprende al suo interno una struttura apposita specializzata nell'esame delle operazioni di *money transfer* sospette di terrorismo. Nel Rapporto annuale, Anno 2016, pubblicato a maggio 2017, l'UIF ha evidenziato proprio con riferimento alla prevenzione del finanziamento del terrorismo che «Sotto il profilo oggettivo, tra le anomalie finanziarie più ricorrenti figurano le operazioni in contanti e i trasferimenti di fondi all'estero, mediante il sistema bancario o il circuito dei *money transfer*, specie se riguardanti aree geografiche ritenute ad alto rischio di terrorismo in quanto connotate da instabilità politica ovvero limitrofe a quelle dei conflitti. Concorrono a definire le anomalie la inconsueta dimensione degli importi, la frequenza delle operazioni, la tipologia e localizzazione delle controparti, la natura della spesa in relazione agli strumenti di pagamento utilizzati. La reticenza nel fornire informazioni, la presentazione di motivazioni che non appaiono veritiere e di documenti contraffatti rappresentano ulteriori elementi di attenzione per gli operatori. Specie in relazione alla crescita del fenomeno dei combattenti stranieri (*foreign terrorist fighter*), i segnalanti appaiono orientati a rilevare anche indizi di limitato spessore finanziario, come quelli collegati all'utilizzo delle carte di pagamento (quali prelievi di contante e pagamenti all'estero, acquisti on line), e in generale ogni traccia, anche non finanziaria, di mutamenti repentini di comportamento della clientela che possano far sospettare un coinvolgimento in azioni di matrice terroristica».

¹² Sempre il Rapporto UIF, anno 2016, cit., ha messo in evidenza come si tratta essenzialmente di organizzazioni *no-profit*, per lo più collegate a comunità locali di immigrati e che «gli approfondimenti finanziari della UIF sono volti principalmente a valutare la coerenza delle operazioni rispetto alle finalità delle associazioni e alle eventuali motivazioni fornite, anche esplorando le connessioni finanziarie e operative con le persone a vario titolo alle stesse collegate e le controparti finanziariamente rilevanti».

¹³ Sul punto con specifico riferimento al *crowdfunding* E.M. Mastropaolo, *Il contributo del settore finanziario alla lotta contro il finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Archivio Penale* 1, 2018, p. 12, che mette in rilievo come l'utilizzo di questa modalità, al pari dell'impiego di organizzazioni non profit, abbia la funzione di

nascondono movimenti finanziari importanti per finalità del tutto illecite¹⁴; a forme tradizionali di sostegno economico, come la *zakat*¹⁵, si aggiungono, così, meccanismi con una potenziata capacità divulgativa.

In generale, la rete si rileva al terrorista quale nuova dimensione spaziale-temporale nella quale eseguire operazioni economiche avvalendosi o di strumenti dell'economia reale, come le carte prepagate¹⁶, o di quelli dell'economia digitale, come le valute virtuali¹⁷, finendo il sostegno economico al terrorismo per dispiegarsi integralmente *on line*.

sviare l'attenzione del pubblico e delle Autorità sul reale scopo della raccolta, eventualmente anche a danno dei finanziatori esteri in buona fede. Nello specifico per l'Autore «Le attività di raccolta fondi per il finanziamento di specifici progetti con o senza scopo di lucro (il cd. *crowdfunding*, organizzabile peraltro anche senza la partecipazione di un operatore finanziario che raccolga e rimetta i fondi), può nascondere l'intento di finanziare non il progetto rappresentato e magari anche dettagliato su di una piattaforma dedicata, ma in realtà il finanziare entità il cui intento sia quello di porre in essere attività di terrorismo o comunque di supporto allo stesso».

¹⁴ Alla conferenza *No money for terror* sul finanziamento del terrorismo, presso la sede dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), il 25 ed il 26 aprile 2018, è stata messo in evidenza come i gruppi terroristici stiano aumentando l'utilizzo di strumenti finanziari difficili da controllare, come il *crowdfunding*, anzi sul punto il procuratore francese antiterrorismo, Francois Molins, ha rappresentato come l'attività investigativa abbia permesso di appurare che l'ISIS utilizza tecniche di micro-finanziamento per raccogliere un elevato numero di piccoli importi. In Proposito si rimanda alla pagina del 17 aprile 2018 [qui accessibile](#).

¹⁵ Si tratta dell'elemosina imposta dalla religione islamica a tutti i musulmani su qualsiasi contratto o transazione. Sulla capacità di questa forma di gestione finanziaria religiosamente regolamentata di generare notevoli disponibilità spesso non documentata v. S. Mulinari, *Cyberlaundering, Riciclaggio di capitali, finanziamento del terrorismo e crimine organizzato nell'era digitale*, Pearson, 2003, p. 22 ss., nonché il rapporto annuale 2016 della Guardia di Finanza sulle relative attività, [qui accessibile](#), che ha documentato come «Le somme destinate alla *zakat* non vengono registrate in bilancio e quindi restano irrintracciabili; inoltre, tutte le registrazioni contabili sono distrutte appena completate le transazioni».

¹⁶ La connessione con il finanziamento terrorismo è stato messo in evidenza da diversi organismi nazionali e internazionali, nonché dalla stessa [Commissione Europea, nel piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo diramate nel febbraio 2016, qui accessibile](#) che ha in proposito rilevato che si tratta «di un problema da risolvere in modo adeguato ed equilibrato, poiché gli strumenti prepagati presentano anche un valore sociale. Le carte prepagate consentono alle persone vulnerabili sotto il profilo economico od escluse dal punto di vista finanziario di disporre di un mezzo di pagamento utilizzabile *off-line* (come denaro contante) e, cosa più importante, online, per acquistare beni e servizi su Internet. Alcune persone usano le carte prepagate per limitare le possibilità di frode quando comprano su Internet, poiché in questo modo il rischio resta limitato all'importo della moneta elettronica presente sulla carta. Alcuni Stati membri si avvalgono di questi servizi per pagare le prestazioni sociali. Altre persone, inoltre, ritengono che l'anonimato conferito da certe carte prepagate ai loro detentori sia un mezzo vantaggioso di tutela della vita privata – una questione sempre più importante nel quadro delle operazioni fatte sul web –, e questo benché l'anonimato venga cercato o utilizzato abusivamente ai fini di azioni illegali».

¹⁷ Si rimanda sul funzionamento, le forme di moneta virtuale e le sue differenze con la moneta elettronica a S. Capaccioli, *Introduzione al trattamento tributario delle valute virtuali: criptovalute e bitcoin*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, n. 1/2014, p. 27 ss., che definisce *bitcoin* la criptovaluta più nota e diffusa, creata nel 2009 da un anonimo conosciuto con lo pseudonimo di Satoshi Nakamoto, la quale basa il suo funzionamento sulla combinazione di tre elementi: un protocollo di comunicazione, la crittografia e la rete *peer-to-peer*. Sulle opportunità e sui rischi dell'impiego dei *bitcoin* N. Passarelli, *Bitcoin e antiriciclaggio* in [www.sicurezzanazionale.gov.it](#), nonché Banca d'Italia, [Avvertenza per i consumatori sui rischi delle valute virtuali da parte delle Autorità Europee](#), 19 marzo 2018. Con specifico riferimento al legame con il riciclaggio si rinvia a L. Sturzo, [Bitcoin e riciclaggio 2.0](#), in *Dir. pen. cont.*, 5, 2018, p. 19 ss.

Ancora nel gennaio 2015 l'Unità Informazione Finanziaria per l'Italia-UIF ha diramato una comunicazione sull'utilizzo anomalo di valute virtuali ai fini del finanziamento del terrorismo, in cui ne evidenziava l'"appetibilità" per scopi illeciti¹⁸, richiedendo che i destinatari del d.lgs. n. 231/2007 rilevassero con tempestività gli eventuali elementi di sospetto relativi ad operazioni di prelievo e/o versamento di contante e ad movimentazioni di carte di pagamento, connesse con operazioni di acquisto e/o vendita di valute virtuali, realizzate in un arco temporale circoscritto, per importi complessivi rilevanti¹⁹.

Come rilevato dalla Commissione Europea nel piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo diramato nel febbraio 2016, le valute virtuali, al pari delle carte prepagate, rappresentano, per l'anonimato che garantiscono, ambiti d'intervento e monitoraggio ai fini del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; pur nella loro diversità, entrambi questi strumenti richiedono, infatti, tempestività d'intervento regolamentare nel rispetto però delle potenzialità economiche e sociali connesse al loro impiego lecito.

L'attenzione per questi strumenti è presente anche nel piano d'azione della Commissione del 7 maggio 2020, che evidenzia la necessità di «attuare una politica organica in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo adeguata ai rischi, minacce e vulnerabilità specifiche cui è confrontata l'UE, definendola in modo tale da renderne possibile un'evoluzione efficace che tenga conto dell'innovazione [...]. Si dovrebbe porre in essere un sistema AML/CFT integrato dell'UE sulla base di una valutazione d'impatto approfondita, anche per quanto riguarda l'incidenza sui diritti fondamentali»²⁰.

Se per le carte prepagate questa necessità d'intervento bilanciato appare impellente, così non è per le valute virtuali; nonostante l'interesse mediatico per i *bitcoin*, il rischio d'impiego di questi strumenti per il finanziamento del terrorismo è molto

¹⁸ Si tratta della Comunicazione UIF, *Utilizzo Anomalo di Valute virtuali*, 30 gennaio 2015, che ha individuato la ragione di tale appetibilità nella circostanza che «I prestatori di attività funzionali all'utilizzo, allo scambio e alla conservazione di valute virtuali e alla loro conversione da/in valute aventi corso legale non sono, in quanto tali, destinatari della normativa antiriciclaggio e quindi non sono tenuti all'osservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela, registrazione dei dati e segnalazione delle operazioni sospette».

¹⁹ L'Unità ha elaborato le predette indicazioni partendo dalla disamina dei flussi di segnalazione dell'anno 2014 «di operazioni sospette relative ad acquisti o vendite di valute virtuali ritenuti opachi in ragione del profilo soggettivo del cliente, della natura delle controparti spesso estere, ovvero delle modalità di realizzazione delle operazioni tramite, ad esempio, l'utilizzo di contante o di carte di pagamento».

²⁰ In questi termini la Comunicazione C(2020) 2800 della Commissione relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo qui accessibile. La predetta comunicazione è stata recepita dalla Risoluzione 2020/2686 del Parlamento europeo del 10 luglio 2020 su una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

contenuto²¹ e le iniziative sovranazionali²² e nazionali²³ si presentano idonee ad arginare il fenomeno rendendo svantaggioso per il terrorista la conversione delle cripto monete in moneta reale.

Allo stato attuale²⁴, se la propaganda digitale del terrore è divenuta una costante, la stessa cosa non si può dire per il sostegno economico mediante strumenti virtuali, l'operatività *off line* o al più mista – *off* e *on line* – rimane prevalente nella dimensione finanziaria del terrorismo.

Nella società economica 2.0 non deve sorprendere che si faccia ancora ricorso ai trasferimenti fisici di fondi e che «i pagamenti in contanti sono ampiamente usati per il finanziamento delle attività terroristiche»²⁵, potendo essere i costi di realizzazione di un attentato terroristico di modesta entità²⁶.

Il predetto *gap* digitale è ascrivibile alla morfologia variegata del terrorismo, che si riflette sui canali di finanziamento, soprattutto su quelli di matrice illecita.

²¹ Così la Relazione annuale del Comitato di Sicurezza Finanziaria pubblicata per l'anno 2016, cit., nonché per l'area dell'Unione anche la Commissione Europea con la [Relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo](#) che incidono sul mercato interno e sono connessi ad attività transfrontaliere, COM(2017) 340; si rinvia per la disamina delle ragioni dello scarso impiego di *bitcoin* per finanziare il terrorismo a L. Sturzo, *Bitcoin e riciclaggio 2.0*, cit., p. 33.

²² In questo senso le modifiche introdotte con la c.d. V Direttiva antiriciclaggio 2018/843, che modifica la IV Direttiva 2015/849, includendo negli obbligati antiriciclaggio, oltre gli *exchangers* – cambiavalute virtuali –, i prestatori di servizi di portafoglio digitale, anche detti *wallet provider*; per un'analisi della portata di queste modifiche vedi V. Pacillo, *Le valute virtuali alla luce della V Direttiva Antiriciclaggio*, in *RTDT*, 3-4, 2018, p. 631 ss.; R.M. Vadalà, *Criptovalute e cyberlaundering: novità antiriciclaggio nell'attesa del recepimento della direttiva (UE) 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, in Sistema penale*, 6 maggio 2020.

²³ Si tratta delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 90/ 2017 che nell'attuare in Italia la IV direttiva ha praticamente anticipato quanto sarà prescritto in materia di valute virtuali con l'adozione della V direttiva antiriciclaggio, in proposito G. P. Accini, *Profili di rilevanza penale delle "criptovalute" (nella riforma della disciplina antiriciclaggio del 2017)*, in *Archivio penale*, 1, 2018, p. 17 ss.

²⁴ Nel senso della prevalenza di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo collegate ad operazioni di *money transfer* e con carte di credito si esprimono anche il [Rapporto UIF per l'anno 2018](#) e il [Rapporto UIF per l'anno 2019](#); quest'ultimo ha messo, altresì, in luce come ulteriore tipologia rilevante di segnalazione quella relativa ad «ONLUS che mostrano flussi anomali in contanti, con giurisdizioni a rischio o sospettate per vari motivi di essere vicine ad ambienti di radicalismo violento».

²⁵ Sul punto testualmente la Commissione Europea nella Piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo, cit., che per porvi rimedio valuta la possibilità d'introdurre eventuali limiti massimi ai pagamenti in contante, nonché di estendere l'ambito di operatività della legislazione dell'UE, relativamente ai controlli sulle persone che entrano o lasciano l'Unione europea trasportando denaro contante di importo pari o superiore ai 10.000 euro, per includervi il denaro liquido inviato per posta e per corriere, e per permettere alle autorità di intervenire anche per importi minori qualora vi siano sospetti di un'attività illecita. La Commissione ha poi rilevato come strettamente connesso a queste problematiche sia proprio «l'uso di banconote di grosso taglio, in particolare quelle da 500 euro. Queste banconote sono molto richieste dai criminali coinvolti nel trasporto fisico di denaro contante, poiché sono di valore elevato ed esiguo volume. La Commissione lavorerà su tale questione insieme alla Banca centrale europea, ad Europol e ad altre parti interessate».

²⁶ Sul punto A. Bombardieri, *Il fenomeno del finanziamento del terrorismo: come organizzare un possibile framework di controllo*, in [www.dirittobancario.it](#), 3 settembre 2012, p. 2, che ha evidenziato come attentati in grado di generare ingenti danni, come quello alla metropolitana di Londra, possono avere dei costi di realizzazione contenuti.

Si è assistiti dagli anni '70 in poi ad una trasformazione di questi canali²⁷, con scomparsa di alcuni ed emersione di altri, anche in conseguenza della differente composizione che le realtà terroristiche hanno assunto, con la conseguenza che bisogni economici differenti, in alcuni casi modesti, in altri, per reti particolarmente strutturate, notevoli, ne hanno condizionato le scelte criminali ai fini dell'approvvigionamento economico.

I reati da cui derivano le fonti di sostegno possono essere di conseguenza i più vari, alcuni di questi reati sono strettamente connessi al controllo del territorio esercitato dai gruppi terroristici²⁸, si tratta del traffico di beni culturali e specie selvatiche, del contrabbando di petrolio e gas naturale, di saccheggi alle banche, sequestri ed estorsioni, altri, invece, come il traffico di droga ed armi²⁹, sono determinate da logiche, anche di profitto, della medesima specie di quelli che governano l'operato della criminalità organizzata, venendosi sotto questo profilo, i canali del riciclaggio del denaro delle mafie ad intrecciarsi con quelli della liquidità destinata ad alimentare il terrorismo.

2. Money laundering e money dirtying.

La connessione riciclaggio-finanziamento del terrorismo affonda le sue radici nella condivisione da parte delle realtà criminali dei medesimi canali economici e finanziari.

In realtà, il predetto nesso dipende non solo da ragioni di strategia finanziaria, condivisi da riciclatori e terroristi, ma anche dall'utilizzo del riciclaggio ai fini dell'occultamento dell'origine delittuosa delle fonti di finanziamento.

La Commissione Europea è stata particolarmente consapevole di questa dimensione, la proposta di direttiva penale sul riciclaggio ai sensi dell'art. 83 TFUE è stata adottata nell'ambito delle azioni promosse con il Piano d'Azione contro il finanziamento del terrorismo: si reputa che l'eliminazione delle differenze esistenti tra i delitti di riciclaggio degli Stati Membri, migliorando la cooperazione transfrontaliera giudiziaria e di polizia, possa incidere direttamente sul contrasto al finanziamento del terrorismo³⁰.

²⁷ S. Capolupo, M. Carbone, S.M. Battaglia, G. Sturzo, *Antiriciclaggio. Obblighi per professionisti, intermediari e altri soggetti*, V ed., 2015, Ipsoa, p. 57-58.

²⁸ L. Staffler, *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015*, in *Archivio Penale*, 3, 2016, p. 18.

²⁹ S. Mulinari, *Cyberlaundering*, cit., p.9. L'Autrice evidenzia come la necessità di reperire sempre più fondi abbia spinto le organizzazioni terroristiche a dedicarsi a crimini, come il traffico di droga e armi, costituenti tradizionalmente i reati presupposti del riciclaggio.

³⁰ Si tratta della [Proposta di direttiva del 21.12.2016, COM\(2016\) 826 final 2016/0414](#), che al considerando 1) esordisce in questi termini «il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e la criminalità organizzata ad esso associati restano problemi significativi a livello dell'Unione: essi danneggiano l'integrità, la stabilità e la reputazione del settore finanziario e costituiscono una minaccia per la sicurezza interna e il mercato interno dell'Unione», e al considerando 5) chiarisce che «la definizione delle attività criminose che costituiscono reati-presupposto del riciclaggio di denaro dovrebbe essere sufficientemente uniforme in tutti gli Stati membri. Gli Stati membri dovrebbero includere una gamma di reati nell'ambito di ciascuna delle categorie designate dal GAFI. Quando delle categorie di reati, come il terrorismo o i reati ambientali, sono stabilite nel diritto dell'Unione, la presente direttiva fa riferimento alla pertinente legislazione. Ciò garantisce che il riciclaggio dei proventi del finanziamento del terrorismo e del traffico illegale di specie selvatiche siano perseguibili negli

La contiguità tra i due fenomeni non elide, però, le differenze fenomenologiche: proprio perché il finanziamento del terrorismo consuma la ricchezza, ma non la produce³¹ gli strumenti di reazione non possono essere totalmente coincidenti.

Non è un caso che con riferimento al finanziamento del terrorismo l'intervento regolatore non penale prenda le mosse inizialmente da misure preventive diverse da quelle pensate per il riciclaggio, quali le misure di congelamento dei beni³².

Si deve, infatti, solo all'avvento a livello europeo della terza direttiva antiriciclaggio l'estensione generalizzata delle misure antiriciclaggio anche al finanziamento del terrorismo, accogliendosi così le indicazioni espresse in proposito dal Gafi e ancor prima dalla Convenzione ONU di New York per la repressione del finanziamento internazionale del terrorismo del dicembre 1999³³.

Nello specifico, con riferimento al finanziamento del terrorismo la necessità di mascheramento può attenersi o alla sola fase della destinazione dei fondi o a monte anche alla loro origine, ponendosi sotto questo profilo il reato di finanziamento del terrorismo quale reato presupposto del delitto di riciclaggio³⁴.

In questo modo l'attività di finanziamento può contare sui collaudati meccanismi di *money laundering*, che si integrano e sovrappongono con il *money dirtying*, che transita i capitali, siano essi leciti o illeciti, verso la destinazione a finalità terroristica³⁵.

Il predetto passaggio è stato delineato come un processo trifasico articolato in *collection*, in cui i fondi leciti o illeciti vengono convogliati in un *focal point*, *trasmision*, in cui vengono trasferiti con modalità per evitare l'emersione della destinazione finale alle

Stati membri». I predetti considerando sono stati mantenuti anche in sede di approvazione della proposta, essendo presenti nei medesimi termini nella direttiva 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, [qui accessibile](#).

³¹ Cfr. S. D'Auria, *Riciclaggio e terrorismo*, in *Gnosis*, 1, 2013, p. 28, testualmente «Entrambi i fenomeni hanno come tratto comune l'intento di celare la provenienza del danaro: però, mentre nel riciclaggio "classico" i proventi sono frutto di attività criminose che, poi, nella maggior parte, vengono immessi nel circuito economico legale, nel *money dirtying*, invece, le attività che producono capitale sono lecite, illecito è il successivo utilizzo. Il riciclatore-terrorista, quindi, non produce denaro bensì lo consuma; l'illiceità non sussiste all'origine ma nella destinazione – costituita dal finanziamento alle organizzazioni terroristiche».

³² P.T. Persio, *Lotta al finanziamento del terrorismo: strumenti di prevenzione e repressione, elementi di criticità*, in *Diritto penale e processo*, 9, 2011, p. 1138, per cui quando il finanziamento si alimenta con fondi di provenienza lecita la reazione ordinamentale si incentra sulla misura del congelamento dei beni.

³³ Sui contenuti specifici della terza direttiva antiriciclaggio, n. 2005/60/Ce, in conformità alle indicazioni e ai vincoli internazionali e sulle conseguenti soluzioni normative italiane in ordine alla prevenzione del finanziamento del terrorismo v. P.T. Persio, *Lotta al finanziamento del terrorismo*, cit., pp. 1139-1145.

³⁴ In questo senso S. De Vido, *Riciclaggio, corruzione e finanziamento al terrorismo*, Treccani - Il Libro dell'anno del Diritto 2016, www.treccani.it, che procede all'analisi delle misure di contrasto esistenti contro questi reati che sono accomunati dal trasferimento di risorse attuato mediante il riciclaggio per il raggiungimento di uno scopo, che è costituito o dal profitto privato (per la corruzione) o dal compimento di atti terroristici (per il finanziamento al terrorismo).

³⁵ A. Pezzuto, *Profili evolutivi della legislazione*, cit., p. 4, per cui con il *money dirtying* i capitali fanno un percorso inverso rispetto al *money laundering*, passando dall'economia legale a quella illegale.

attività terroristiche, ed *use* consistente nel materiale impiego nel compimento dell'atto terroristico³⁶.

In particolare, quando i fondi destinati a finanziare il terrorismo sono di provenienza illecita le tecniche di lavaggio del denaro sporco collaudate possono essere d'ausilio già nella prima fase, al fine di elidere il legame con il reato di origine, per i fondi di provenienza lecita, invece, nella seconda fase.

Nell'attuale contesto economico-sociale la sequenza di ripulitura dei soldi sporchi ha assunto un livello di variabilità tale da consentire solo in via orientativa il riferimento a «schemi più collaudati di connessione tra operazioni con finalità di riciclaggio destinati ad essere sostituiti dalle organizzazioni criminali quando divengono, per effetto dell'azione di contrasto svolta dalle autorità preposte o dalle modifiche del sistema, inefficaci o troppo costose»³⁷.

In particolare, come il *money dirtying*, anche il *money laundering* può essere indentificato mediante un modello a tre fasi³⁸, in cui le combinazioni adottabili dal riciclatore si sviluppano secondo una sequenza operativa scindibile in tre momenti: *placement*³⁹, coincide con il collocamento del denaro derivante dalle attività criminali nel circuito legale, essenzialmente attraverso la sua conversione in altri strumenti di pagamento o l'acquisto di beni⁴⁰, *layering* si articola in un intreccio di operazioni finanziarie, societarie, commerciali, ovvero contabili, per lo più condotte su scala internazionale, volte specificamente a troncane ogni connessione con il reato presupposto, ostacolando, così, la ricostruzione del *paper trail*⁴¹, ed infine *integration*, viene operato il reinvestimento in attività legittime, con conseguente confusione⁴² delle ricchezze provenienti da reato con

³⁶ A. Bombardieri, *Il fenomeno del finanziamento del terrorismo*, cit., p. 4.

³⁷ Così testualmente R. Righetti, *Tecniche di occultamento della ricchezza da parte delle organizzazioni criminali*, per cui si rimanda per i relativi riferimenti bibliografici a S. Mulinari, *Cyberlaundering. Riciclaggio di capitali*, cit., p. 20 nota 1.

³⁸ Si esprime, invece, nel senso di un superamento di questo modello, che è stato, peraltro, fatto oggetto di documenti ufficiali predisposti dalle agenzie di controllo dei Paesi ad economia avanzata, A. Mangione, *Mercati finanziari e criminalità organizzata*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2000, p. 1108 nota 28.

³⁹ S. Mulinari, *Cyberlaundering*, cit., p.2. L'Autrice definisce questa fase "*labour intensive*" perché è quella in cui è più facile cadere nel controllo delle autorità inquirenti ed è, pertanto, necessario far intervenire una molteplicità di soggetti compiacenti per agevolare il piazzamento di somme, appositamente frazionate per non far scattare i meccanismi di rivelazione antiriciclaggio.

⁴⁰ Stile, *Riciclaggio e reimpiego di proventi illeciti (voce)*, in *Enc. Giur. Treccani*, 2009, qui consultabile, annovera tra le operazioni funzionali ad allontanare il denaro dallo scenario criminale e a fornirgli una collocazione provvisoria, oltre al tradizionale trasporto fisico mediante "spalloni", anche sistemi di pagamento elettronici ed acquisto di opere d'arte e preziosi.

⁴¹ Con l'espressione "*paper trail*" si intende la traccia che lega il denaro al delitto, e, quindi, all'autore del reato; in questo senso si esprime A. Mangione, *Mercati finanziari e criminalità organizzata*, cit., p. 1003.

⁴² C. Pedrazzi, *L'alterazione del sistema economico: riciclaggio e reimpieghi di capitali di provenienza illecita*, in Moccia (a cura di), *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali. Tra efficienza e garanzia*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999, p. 368. L'Autore evidenzia come i capitali illeciti ripuliti divengono oggetto d'investimenti in senso tecnico-economico, di impieghi atti a produrre nuova ricchezza nel rispetto apparente della legge.

quelle lecite. Pur essendo casisticamente frequente, la commistione⁴³ di fondi illeciti e leciti può in realtà non verificarsi, potendo aversi anche in questo stadio un ritorno illecito.

Se l'armamentario preventivo ha con riferimento al riciclaggio un funzione di protezione dell'economia legale dalle distorsioni ed inquinamenti connessi con la circolazione dei capitali illeciti, con riferimento al finanziamento del terrorismo questa dimensione può mancare e anche nel caso di fondi illeciti destinati al sostegno economico dei terroristi il monitoraggio delle operazioni richiede sensibilità differenti, essendo prioritario individuare la destinazione finale dei fondi per riuscirne così a bloccare l'azione terroristica.

Se il «diritto del contrasto finanziario del riciclaggio»⁴⁴ tenta la "blindatura" di alcuni punti nevralgici del sistema economico, creando quello che viene definito «una sorta di ordine pubblico tecnologico»⁴⁵, nel caso del finanziamento del terrorismo la prevenzione ha una funzione assolutamente servente rispetto alla repressione, che rimane centrale nell'azione di contrasto; in questo senso depone la coincidenza sostanziale della nozione amministrativa di finanziamento con il relativo delitto⁴⁶.

Come è stato messo autorevolmente in evidenza, gli obblighi "antiriciclaggio" nella prevenzione del finanziamento del terrorismo sono solo formalmente i medesimi, ma non nella sostanza, dovendo essere impiegati secondo criteri oggettivi e soggettivi differenti da quelli che identificano eventuali operazioni anomale dal punto di vista del riciclaggio⁴⁷.

⁴³ La mescolanza dei profitti criminosi con quelli di altra attività illecita viene definita tra gli operatori *Commingling*, sul punto S. Mulinari, *Cyberlaundering*, cit., p.4.

⁴⁴ Così G. Lombardo, voce *Riciclaggio* (*dir. amm.*), in *Enc. Giur.*, 2003, p. 2.

⁴⁵ Così F. Sgubbi, *Il reato come rischio sociale. Ricerche sulle scelte di allocazione dell'illegalità penale*, il Mulino, 1990, p. 26.

⁴⁶ Questo aspetto è stato ulteriormente espresso normativamente con le modifiche apportate all'art. 2 del d.lgs. n. 231/07 dal d.lgs. n. 90/2017, di recepimento in Italia della IV direttiva antiriciclaggio, 2015/849/UE. Sostituendo il precedente richiamo al d.lgs. n. 109/2007, l'art. 2 prevede la seguente nozione amministrativa di finanziamento del terrorismo «Ai fini di cui al comma 1, s'intende per finanziamento del terrorismo qualsiasi attività diretta, con ogni mezzo, alla fornitura, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione, in qualunque modo realizzate, di fondi e risorse economiche, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, utilizzabili per il compimento di una o più condotte, con finalità di terrorismo secondo quanto previsto dalle leggi penali ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione delle condotte anzidette». In proposito e sulle novità introdotte in generale dal d.lgs. n. 90/17 v. A. Rossi, *Prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo: finalità e novità normative*, in *Diritto penale e processo*, 1/2018, p. 25 ss. e specificatamente p. 28-29 nota 4.

⁴⁷ Cfr. E.M. Mastropaolo, *Il contributo del settore finanziario* cit., p. 12 ss., per cui «Le operazioni di finanziamento del terrorismo infatti appaiono abbastanza normali quanto al valore delle stesse, in quanto questo non è significativo nel contesto; la loro anomalia sta invece in altri elementi, quali il fattore temporale, il fattore geografico ed il fattore moltitudine di potenziali fornitori/potenziali riceventi (raccoglitori), che rende "polverizzate" e non facilmente tracciabili le singole operazioni, componenti l'unico disegno economico»; l'Autore ritiene, inoltre, con giudizio negativo che «il contributo del settore finanziario e dei suoi operatori al momento è più tarato sul rispetto formale della normativa che su di una fattiva collaborazione attiva per prevenire e contrastare il finanziamento del terrorismo. Questa appare limitata sotto il profilo soggettivo all'analisi della posizione individuale dei soggetti coinvolti e sotto il profilo oggettivo alla replica dei controlli tipici della prevenzione e contrasto del riciclaggio. Il grado di coinvolgimento degli operatori finanziari stessi dovrebbe essere in primo luogo differenziato normativamente e poi reso più intellegibile e comunicato in maniera schematica, privilegiando particolari operazioni e fatti-specie concrete».

3. Origine della disciplina nazionale di contrasto al finanziamento del terrorismo.

La Convenzione di New York è il testo di riferimento della regolamentazione internazionale e nazionale sul finanziamento del terrorismo, l'attuale configurazione del reato di finanziamento del terrorismo, così come la disciplina preventiva rispondono alla direttrici a suo tempo delineate⁴⁸.

Coeva alla Convenzione è la Risoluzione n. 1267/1999⁴⁹ con cui è stata introdotta per la prima volta dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU la procedura di "congelamento" dei fondi e delle risorse economiche detenuti da soggetti legati alla fazioni dei Talebani, i cui nominativi vengono inseriti in una *black-list* gestita da un apposito comitato; la predetta procedura è stata estesa con la Risoluzione 1333/2000 anche alla rete terroristica Al-Qaeda⁵⁰ e con la [Risoluzione n. 1373/2001](#) ampliata a soggetti legati ad organizzazione terroristica, non ideologicamente individuata, inclusi in liste la cui formazione viene interamente demandata ai singoli Stati.

Le predette Risoluzioni sono state recepite dalle istituzioni dell'Unione con il [Regolamento CE n. 337/2000](#)⁵¹ e il [Regolamento CE n. 2580/2001](#) di attuazione della posizione comune 2001/930/PESC⁵²; sempre, su impulso dell'ONU, le misure di congelamento sono state, poi, estese a livello europeo anche ai Paesi accusati di minacciare la pace e la sicurezza internazionale con attività come la proliferazione di armi di distruzione di massa⁵³.

Nello specifico, sulla base delle liste gestite dai Comitati per le sanzioni presso l'ONU e sulla basi di liste di derivazione europea è prevista l'irrogazione di misure restrittive, come il divieto di volo, nonché di restrizioni patrimoniali⁵⁴, quale appunto il

⁴⁸ S. Capolupo, M. Carbone, S.M. Battaglia, G. Sturzo, *Antiriciclaggio*, cit., pp.146-147, in cui si mette in evidenza come la Convenzione di New York richieda, da una parte, la criminalizzazione della cosciente raccolta o fornitura con ogni mezzo, diretta o indiretta, di fondi nella consapevolezza della destinazione per la commissione di reati di terrorismo, dall'altra l'introduzione a carico dei professionisti e delle istituzioni finanziarie di misure per individuare gli autori delle transazioni e segnalare quelle sospette di connessione con attività criminale. A detta degli Autori in questo modo si supera l'approccio collaborativo che caratterizza la disciplina di contrasto al riciclaggio, introducendo con riferimento al finanziamento del terrorismo un approccio *pro-active investigations*, «d'indagini che prescindono dalla previa commissione di uno o più reati, (*re-active investigations*) e sono, viceversa, orientate ad analizzare i flussi finanziari *tout court*, al fine di impedire che uno o più reati siano compiuti in futuro».

⁴⁹ Sui contenuti di questa Risoluzione e di quelle successivamente emanate, nonché sul funzionamento della procedura di congelamento e della altre misure restrittive, c.d. *smart sanctions* si rinvia a C. Battaglini, [Le misure patrimoniali antiterrorismo alla prova dei principi dello stato di diritto](#), in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, p. 54 ss.

⁵⁰ Nei confronti di Al-Qaeda e dei Talibani sono state adottate dall'ONU altre due risoluzioni, la Risoluzione n. 1989/2011 e la Risoluzione n. 1988/2011, mediante le quali sono state migliorate le garanzie procedurali a tutela dei soggetti listati e aumentata la trasparenza dei procedimenti di *listing* e *delisting*.

⁵¹ È stato in seguito abrogato dal [Regolamento CE n. 467/2001](#), a sua volta sostituito dal [Regolamento CE n. 881/2002](#).

⁵² Sull'origine e contenuti del sistema del *blacklisting* a livello europeo si rimanda a C. Battaglini, *Le misure patrimoniali*, cit., pp.58-59.

⁵³ Si tratta delle [Posizioni comuni 2007/140/PESC](#) e [2008/652/PESC](#) e del [regolamento CE 423/2007](#).

⁵⁴ Discussa è la definizione della natura di queste misure che, pur essendo formalmente non penali, hanno un'incisiva portata punitiva. Pur essendo prevalente la considerazione di misure preventive, perché erogate in

congelamento, che si sostanzia nel divieto di ogni forma di movimentazione di capitali e fondi detenuti o riconducibili a soggetti, sia persone fisiche o giuridiche, listate secondo criteri differenti, a secondo della *black list* di appartenenza⁵⁵.

L'Italia si è conformata agli indirizzi di matrice internazionale ed europea, intervenendo all'indomani dell'attentato alla Torri gemelle di New York con tre decreti legge, convertiti in legge.

Nello specifico, con il decreto legge n. 353/2001, convertito con modificazioni dalla l. n. 415/2001, e con il decreto legge n. 369/2001, convertito con modificazioni dalla l. n. 431/2001 sono state date le indicazioni pratiche per l'esecuzione delle misure di congelamento in attuazione del regolamento 467/2001 ed istituito, con funzione di coordinamento delle iniziative intraprese contro il finanziamento del terrorismo, il Comitato di Sicurezza Finanziaria⁵⁶.

misura fissa e rispondenti alla logica di una tutela estremamente anticipata- in proposito P.T. Persio, *Lotta al finanziamento del terrorismo*, cit., p. 1149 e note 54-55, sono riconducibili al «cd. "diritto penale ad alta velocità", "amministrativo" o "al limite", perché sono svincolate dal corredo di garanzie liberali e accompagnate da semplificazioni probatorie ed è ciò che le rende profondamente problematiche: il congelamento è l'effetto immediato che consegue all'inserimento del nominativo del soggetto in una lista (cd. *listing*) e si traduce nel divieto di disporre giuridicamente delle proprie sostanze economiche, anche se detenute per interposta persona», così testualmente M. Cerfeda, *Le 'nuove' misure di congelamento nazionali e il traffico di capitali volti al finanziamento del terrorismo. Le liste degli interdetti, ultima frontiera di una prevenzione di cui vanno minimizzati i costi*, in *Dir. pen. cont. – Rivista Trimestrale*, 1, 2018, p. 21 ss. e in particolare p. 23 nota 7.

⁵⁵ Sul punto e nello specifico sulla portata più garantista della procedura di listing europeo rispetto a quella ONU v. P.T. Persio, *Lotta al finanziamento del terrorismo*, cit. p. 1147

⁵⁶ Si tratta del d.l. 28 settembre 2001, n. 353, contenente "disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei talebani". Le funzioni e la composizione del Comitato di sicurezza finanziaria, che è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, sono state riviste con il d.lgs. n. 90/2017, che ha novellato il d.lgs. n. 109/2007 stabilendo che «è composto da 15 membri e dai rispettivi supplenti ed è presieduto dal Direttore generale del tesoro. I componenti del Comitato sono nominati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base delle designazioni effettuate, rispettivamente, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della giustizia, dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministro dello sviluppo economico, dalla Banca d'Italia, dalla Commissione nazionale per le società e la borsa, dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, dall'Unità di informazione finanziaria. Del Comitato fanno anche parte un dirigente in servizio presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un ufficiale della Guardia di finanza, un appartenente al ruolo dirigenziale o ufficiale di grado equiparato delle forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, in servizio presso la Direzione investigativa antimafia, un ufficiale dell'Arma dei carabinieri, un dirigente dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e un magistrato della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. Ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche, il Comitato è integrato da un rappresentante dell'Agenzia del demanio [...]. Il Comitato adotta ogni atto necessario per la corretta e tempestiva attuazione delle misure di congelamento disposte dalle Nazioni unite, dall'Unione europea e dal Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi della vigente normativa. Gli enti rappresentati nel Comitato comunicano allo stesso, in deroga ad ogni disposizione vigente in materia di segreto di ufficio, le informazioni riconducibili alle materie di competenza del Comitato medesimo. Per le finalità di cui al presente decreto il Comitato può richiedere accertamenti agli enti in esso rappresentati, tenuto conto delle rispettive attribuzioni e, con propria delibera, può altresì individuare ulteriori dati ed informazioni che le pubbliche amministrazioni sono obbligate a trasmettergli. Il Comitato chiede, altresì, all'Agenzia del demanio ogni informazione necessaria o utile sull'attività dalla stessa svolta ai sensi dell'articolo 12 del presente decreto. Il Comitato è legittimato a richiedere all'autorità giudiziaria ogni informazione ritenuta utile al perseguimento delle finalità di cui al presente decreto. L'autorità giudiziaria trasmette al Comitato le predette informazioni. Il presidente del Comitato trasmette dati ed informazioni al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza ed ai direttori dei Servizi di informazione per la sicurezza, anche ai fini dell'attività di coordinamento spettante al

Una riorganizzazione organica della disciplina di queste misure si ha avuto con il decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109⁵⁷, che ha anche proceduto all'introduzione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo e previsto ulteriori e specifici obblighi comunicativi in funzione di coordinamento del fronte preventivo di derivazione antiriciclaggio con il sistema delle *black list*⁵⁸.

Con l'avvento del d.lgs. n. 231/07 è stata completata l'estensione generalizzata delle misure antiriciclaggio alla prevenzione del finanziamento del terrorismo e gli ulteriori interventi riformatori su questo fronte sono stati l'occasione per la previsione d'importanti novità anche sul piano delle misure patrimoniali di contrasto.

Si deve in particolare al d.lgs. n. 90/17 di attuazione della IV direttiva antiriciclaggio, 2015/849/UE, la previsione di un potere nazionale di congelamento⁵⁹, che si affianca a

Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 124. Le informazioni in possesso del Comitato sono coperte da segreto d'ufficio, fatta salva l'applicazione dell'articolo 6, comma 1, lettera a), e dell'articolo 7 della legge 1° aprile 1981, n. 121. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 7 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dall'articolo 4 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. Il Comitato può stabilire collegamenti con gli organismi che svolgono simili funzioni negli altri Paesi al fine di contribuire al necessario coordinamento internazionale, anche in deroga al segreto d'ufficio». Si segnala che le misure di congelamento sono adottate con decreto ministeriale su parere del Comitato, il quale formula, anche, le proposte da presentare alle Nazioni Unite e all'Unione Europea di designazione di individui e persone giuridiche da inserire nelle *black list*.

⁵⁷ Il predetto intervento ha attuato in Italia la III direttiva antiriciclaggio 2005/60/CE. In linea con l'intrapresa estensione della disciplina antiriciclaggio al contrasto del finanziamento del terrorismo, oltre le segnalate modifiche, il decreto ha individuato ulteriori compiti della UIF, connessi con l'adozione e implementazione delle misure interdittive e patrimoniali del sistema delle *listing* e specificatamente quelli di agevolare la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche mediante, ad esempio la pubblicazione dei rispettivi *link*, di curare il controllo dell'attuazione delle sanzioni finanziarie adottate nei confronti dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, nonché la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai soggetti designati, ai fondi ed alle risorse economiche sottoposti a congelamento.

⁵⁸ Si tratta di obblighi di comunicazione funzionali a tenere informate le autorità, da un lato, circa le misure di congelamento applicate, dall'altro, circa le operazioni, i rapporti o ogni altra informazione finanziaria conosciuta relativamente ai soggetti designati nelle liste ovvero in via di designazione. In particolare i soggetti obbligati ai sensi del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni devono comunicare alla UIF, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari (o, se successiva, dalla data di detenzione dei fondi e delle risorse economiche) le misure di congelamento applicate ai soggetti designati, indicando i nominativi coinvolti, l'ammontare e la natura dei fondi o delle risorse economiche (art. 7, comma 1, lett. a del d.lgs. 109/2007); relativamente a queste ultime, la comunicazione deve essere effettuata anche Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di Finanza (art. 7, comma 2 del d.lgs. 109/2007). È espressamente previsto che questi obblighi di comunicazione sono distinti e autonomi rispetto a quelli di segnalazione, dovendo essere assolti anche nel caso in cui le medesime informazioni siano state già oggetto di segnalazione di operazioni sospette.

⁵⁹ L'art. 4 *bis* del d.lgs. n. 109/2007 introdotto dal d.lgs. n. 90/2017 stabilisce: «Nelle more dell'adozione dei provvedimenti di designazione disposti dalle Nazioni unite, e nel rispetto degli obblighi sanciti dalla Risoluzione n. 1373/2001 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e delle specifiche misure restrittive disposte dall'Unione europea nonché delle iniziative assunte dall'autorità giudiziaria in sede penale, il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Comitato, dispone con proprio decreto, per un periodo di sei mesi, rinnovabili nelle stesse forme fino a quando ne permangano le condizioni, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti, anche per interposta persona fisica o giuridica, da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità che pongono in essere o tentano di porre in essere una o più delle condotte con finalità di terrorismo secondo quanto previsto dalle leggi penali, una o più condotte volte al finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa ovvero una o più condotte che minacciano la

quello di matrice europea o di derivazione ONU e che al pari di quest'ultimo pone problemi di coordinamento con garanzie fondamentali del destinatario della misura, come il diritto di difesa e la presunzione d'innocenza⁶⁰, nonché solleva dubbi sull'effettiva idoneità di

pace e la sicurezza internazionale. Quando la richiesta di congelamento è indirizzata alle Autorità italiane da un altro Stato ai sensi della Risoluzione n. 1373/2001 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il Comitato dà notizia a tale Stato degli esiti della richiesta e dell'eventuale adozione di misure di congelamento adottate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Il decreto di cui al comma 1, avente efficacia fin dalla data della sua adozione, è pubblicato senza ritardo su apposita sezione del sito web del Ministero dell'economia e delle finanze e delle autorità di vigilanza di settore, in ragione delle rispettive attribuzioni. Del suddetto decreto verrà data notizia mediante avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana». Per l'analisi della natura e portata di questa misura e sui rischi in termini di sacrificio delle garanzie che sono connesse all'irrogazione, con riferimento in particolare alla pregnanza della base fattuale in forza della quale viene emessa, si rinvia a M. Cerfeda, *Le 'nuove' misure di congelamento*, cit., p. 30 ss.

⁶⁰ In questi termini e sul contributo della giurisprudenza dell'Unione nella risoluzione del bilanciamento-antinomia tra garanzie individuali e sicurezza posto dalla misure di congelamento ed in particolare sulla necessità ed effettività di un controllo giurisdizionale sui presupposti per l'erogazione della misura di congelamento, come emersa nella nota vicenda Kadi, si rinvia a M. Savino, *Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la prevenzione amministrativa?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2013, p. 1052 ss. Si tratta di un nota di commento a Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande sezione, 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P C-593/10 P e C-595/10 P - Pres. V. Skouris - Rel. K. Lenaerts - Commissione europea, Consiglio dell'Unione europea e Regno Unito c. Yassin Abdullah Kadi (Kadi II) che così ha statuito: «L'effettività del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta postula che, nello svolgere il controllo della legittimità dei motivi su cui si basa la decisione di sequestro dei beni di presunti terroristi, il giudice dell'Unione si assicuri che tale decisione, la quale riveste una portata individuale per detta persona, si fondi su una base di fatto sufficientemente solida. Ciò comporta una verifica dei fatti adottati nell'esposizione dei motivi sottesa a tale decisione, cosicché il controllo giurisdizionale non si limiti alla valutazione dell'astratta verosimiglianza dei motivi dedotti, ma consista invece nell'accertare se questi motivi, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare la medesima decisione, siano fondati. Considerazioni imperative riguardanti la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri o la conduzione delle loro relazioni internazionali possono ostare alla comunicazione all'interessato di determinate informazioni o di alcuni elementi probatori. Tuttavia, in casi simili, spetta al giudice dell'Unione, cui non possono essere opposti il segreto o la riservatezza di tali informazioni o elementi, attuare, nell'ambito del controllo giurisdizionale che esercita, tecniche che consentano di conciliare le legittime preoccupazioni di sicurezza relative alla natura e alle fonti di informazione prese in considerazione nell'adottare la decisione di cui trattasi con la necessità di garantire adeguatamente all'interessato il rispetto dei suoi diritti processuali, quali il diritto ad essere sentito e il principio del contraddittorio». L'Autore mette in evidenza come «Al centro del dibattito (e delle preoccupazioni dei giudici) non vi è più l'efficacia delle misure ideate per inaridire le fonti di finanziamento dei terroristi. L'attenzione si sposta verso le storture di un sistema di prevenzione che ha due tratti distintivi. Il primo attiene agli effetti della misura amministrativa – il “congelamento” dei beni – sulla quale il sistema è imperniato. Benché di tipo patrimoniale, quella misura ha, in ragione della sua onnicomprensività (il sequestro riguarda tutti i beni e le fonti di sostentamento del soggetto), un grado di afflittività elevato perché compromette la libertà di movimento e personale. Di qui, la necessità di un più saldo ancoraggio al principio di giurisdizionalità, non nel senso formale della competenza (giudiziale invece che amministrativa) ad adottare la misura, ma nel senso sostanziale della verificabilità in giudizio dei “fatti” sui quali essa si fonda. Il secondo tratto sta proprio nel problematico collegamento con i “fatti”. Le misure di prevenzione *ante* o *praeter delictum* – come quella in esame – altro non sono che “sucedanei di pene delle quali non si siano potuti accertare i presupposti”: se l'insufficienza delle prove non consente di comminare una sanzione penale, subentra la misura di prevenzione, che, in virtù della sua natura amministrativa, non richiede un accertamento in giudizio altrettanto rigoroso. La misura di prevenzione è, perciò, un surrogato della pena di dubbia compatibilità con i presidi di garanzia dei diritti fondamentali, dal diritto di difesa, alla necessaria predeterminazione legislativa dei presupposti della misura restrittiva, fino alla presunzione di non colpevolezza [...]. La sentenza Kadi II della Corte di giustizia costituisce probabilmente un passo decisivo verso l'affermazione su scala globale di un modello accettabile – più equilibrato – di prevenzione del terrorismo internazionale: forma amministrativa e giurisdizionalità sostanziale devono coesistere, anche oltre lo Stato».

questo strumento ai fini nel contrasto del terrorismo alla luce della sua attuale conformazione frammentata⁶¹.

4. Le fattispecie penali nazionali in materia di finanziamento del terrorismo.

Se nel caso del riciclaggio la criminalizzazione è stata l'origine di un sistema evolutivo oggi sbilanciato sul versante preventivo, da cui derivano spunti evolutivi sul piano penale⁶², nel caso del finanziamento del terrorismo il percorso è stato assolutamente inverso.

Sull'onda emotiva della necessità di rispondere tempestivamente a nuove minacce, il legislatore nazionale ha progressivamente anticipato l'intervento penale, introducendo fattispecie di pericolo che incriminano condotte contigue e preparatorie rispetto all'associazione terroristica o al rischio in sé di attacco terroristico⁶³.

Il delitto di finanziamento del terrorismo è perfettamente conforme a questa logica, a quello che è stato definito un diritto penale al limite⁶⁴, applicabile anche in presenza di un quadro probatorio "alleggerito"⁶⁵, insufficiente per l'affermazione di responsabilità quale associato o partecipe dell'associazione con finalità di terrorismo prevista dall'art. 270 bis cp⁶⁶.

⁶¹ In proposito, M. Cerfeda, *Le 'nuove' misure di congelamento*, cit., p. 31. L'Autore nel considerare limiti di una tutela preventiva di questo tipo ritiene che la portata della frizione sul piano dei diritti fondamentali nel difficile bilancio con la sicurezza internazionale rappresenti un costo eccessivo e sproporzionato rispetto all'obiettivo da tutelare, anche in considerazione dell'idoneità pratica di queste misure nell'attuale conformazione organizzativa dei gruppi terroristici per cui «il congelamento è un efficace strumento per la lotta contro il macrofinanziamento, ma non per il micro/auto finanziamento, modalità di sostentamento più coerente con la frammentazione attuale dell'organizzazione terroristica».

⁶² A titolo esemplificativo si richiama la circostanza che la stessa introduzione del delitto di autoriciclaggio, avvenuto con la legge n. 186/2014, era stata motivata al fine di garantire conformità con la più ampia e inclusiva nozione amministrativa di cui al d.lgs. n. 231/07. La realtà nazionale sul punto riflette quella sovranazionale, in cui la proposta di direttiva penale sul riciclaggio definisce il delitto di riciclaggio in maniera identica e coincidente con la sua nozione ai fini preventivi, indicata fin dalla I Direttiva antiriciclaggio, 91/308/CEE, e ribadita anche dalla IV direttiva antiriciclaggio, 2015/849/UE.

⁶³ In questi termini e sulle tappe dell'evoluzione della normativa nazionale contro il terrorismo e relativi profili problematici si rinvia a D. Padrone, *La repressione penale d'urgenza del terrorismo internazionale*, in *Cass. pen.*, fasc. 11/2016, p. 4079 ss., il quale evidenzia come la costruzione delle fattispecie di pericolo astratto in materia sono conseguenza di una valutazione a monte della pericolosità dell'azione, al fine di anticipare l'intervento penale nella speranza d'impedire per tempo gli attentati. Mette in evidenza come in questo modo si attua un'esigenza di prevenzione accentuata «che controlli alla radice le fonti di rischio, piuttosto che i pericoli concreti»; M. Donini, *Sicurezza e Diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2008, p. 3561.

⁶⁴ Così M. Pelissero, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, in *Speciale Questione Giustizia*, 2016, p. 100. L'Autore identifica il diritto penale al limite in quelle scelte di politica criminale nelle quali principi e garanzie proprie del diritto penale subiscono flessibilizzazioni, esponendo diritti e libertà fondamentali al rischio di violazioni illegittime.

⁶⁵ Testualmente M. Pelissero, *Contrasto al terrorismo*, cit., pp. 110-111 della versione digitale, che rappresenta come proprio nelle fattispecie a struttura anticipata ed in particolare nell'incriminazione in assenza del corredo probatorio richiesto per la partecipazione all'associazione si annida la delegittimazione del diritto penale al limite e il suo sconfinamento verso il diritto penale d'autore.

⁶⁶ L'art. 270 bis c.p. è stato introdotto dal d.l. n. 625/79 al fine di contrastare il fenomeno terroristico nazionale e solo dopo gli interventi riformatori attuati con il d.l. n. 374/2011 è diventato strumento centrale nel contrasto del terrorismo internazionale. Al d.l. n. 374/2001 convertito con modificazione dalla l. 15 dicembre 2001 n. 438

Emblematica in questo senso è la riforma del 2015 che, nel tentativo di colpire il fenomeno dei lupi solitari e dei *foreign fighters*⁶⁷, coniuga l'introduzione di nuove delitti, come l'auto-addestramento e l'arruolamento⁶⁸, con nuovi strumenti e margini di azione più ampia per l'autorità giudiziaria, si assiste a quello che è stato definito «il piegarsi delle fattispecie sostanziali al soddisfacimento delle esigenze processuali»⁶⁹.

In questo contesto avviene una prima graduale autonomizzazione del reato di finanziamento, che da condotta dell'associazione con finalità di terrorismo viene prevista anche come modalità di realizzazione della fattispecie incriminata dall'art. 270 *quater*-1⁷⁰, il quale punisce l'organizzazione di viaggi con finalità di terrorismo.

Solo con la legge n. 153/2016⁷¹ il finanziamento al terrorismo viene promosso a delitto autonomo, ancorché in funzione sussidiaria e residuale rispetto al reato da ultimo citato e al reato associativo⁷².

Gli artt. 270 *quinques*-1 e *quinques*-2 portano a compimento il percorso normativo inaugurato dalle misure di congelamento e consolidato dalle misure antiriciclaggio, completando con l'attacco al sostegno economico al terrorismo il sistema di repressione a carattere anticipatorio e precauzionale.

si deve l'introduzione del finanziamento come ipotesi tipizzata del contributo associativo, nonché del reato di assistenza agli associati di cui all'art. 270 *ter* c.p. e la previsione di apposita previsione per la non punibilità dell'attività svolta sotto copertura. Per l'analisi della fattispecie associativa prevista dall'art. 270 *bis* e dei relativi orientamenti giurisprudenziali si rinvia a AA.VV. *art. 270 bis, Codice penale commentato*, in *pluris-cedam.utetgiuridica.it*, 2016.

⁶⁷ In questi termini la Relazione illustrativa presentata in Parlamento al momento della conversione con la legge 17 aprile 2015 n. 43 del decreto legge n. 7/2015 consultabile sul sito del Ministero della Giustizia. V., sulla *ratio* di questo intervento normativo nel senso di consentire l'incriminazione autonoma di quelle condotte di sostegno all'associazione terroristica, L. D'Agostino, *La rilevanza delle forme di partecipazione e di supporto al terrorismo*, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, p. 92-94.

⁶⁸ Si tratta delle fattispecie contemplate dall'art. 270 *quater*, comma 2, c.p., che punisce ancorché più lievemente anche il soggetto arruolato, e dall'art. 270 *quinquies* seconda parte che estende la pena fissata per l'addestratore e l'addestrato anche a colui che in autonomia reperisce istruzioni per la realizzazione di armi in senso ampio o tecniche per la realizzazione di atti violenti con finalità di terrorismo. Per l'analisi di questi reati si rinvia a A. Presotto, *Le modifiche agli artt. 270 quater e quinquies del codice penale per il contrasto al terrorismo*, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1/2017, p. 107 ss.

⁶⁹ Così A. Presotto, *Le modifiche agli artt. 270 quater e quinquies*, cit., p. 114, che cita tra le misure introdotte in ausilio dell'attività dell'Autorità giudiziaria nella fase delle indagini l'inclusione tra i destinatari delle misure di prevenzione di coloro che abbiano posto in essere atti preparatori alla commissione di reati con finalità di terrorismo e il potere conferito al Questore, in caso di necessità e urgenza, di ritirare il passaporto o sospendere la validità di altri documenti equipollenti per l'espatrio nei confronti dei medesimi soggetti.

⁷⁰ Si rimanda per l'analisi della *ratio* alla base di questa fattispecie e dei suoi contenuti a D. Padrone, *La repressione penale d'urgenza del terrorismo internazionale*, cit., p. 4086 e nota 26.

⁷¹ Alla predetta legge si deve anche l'introduzione dell'art. 270 *septies* c.p., che prevede come obbligatoria in caso di condanna o di applicazione pena per un delitto commesso con le finalità di terrorismo la confisca diretta e per equivalente delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato, nonché del prezzo, del prodotto e del profitto dello stesso, nonché dei nuovi delitti di cui all'art. 280 *ter* in materia di terrorismo nucleare e batteriologico in attuazione degli obblighi imposti dalla Convenzione internazionale di New York per la repressione di atti di terrorismo nucleare del 14 settembre 2005.

⁷² Per AA.VV. *art. 270 quinques-1, Codice penale commentato*, in *pluris-cedam.utetgiuridica.it*, 2016 il predetto carattere di sussidiarietà andrebbe anche affermato oltre che per i reati espressamente citati, anche per quello di arruolamento attivo previsto dall'art. 270 *quater*.

In attuazione degli impegni sovranazionali, con le predette disposizioni viene introdotta la figura del finanziatore, quale soggetto terzo e differente dal partecipe all'associazione terroristica e dal "promotore/supporter" dei *foreign fighters*, con la conseguenza di attribuire rilevanza penale a forme di supporto alla rete terroristica, a prescindere e indipendentemente dall'effettivo legame con la stessa⁷³.

Il passaggio dal concorso all'associazione terroristica alla "condivisione" della finalità terroristica è presente nella repressione del finanziamento al terrorismo, che incrimina condotte potenzialmente neutre, connotate esclusivamente dalla destinazione al sostegno alla realizzazione di reati con finalità di terrorismo internazionale⁷⁴.

In particolare, l'art. 270 *quinques*-1 punisce, fuori dai casi di concorso di cui gli artt. 270 *bis* e 270 *quater* 1, al primo comma, con la reclusione da 7 a 15 anni, chi raccoglie o eroga o mette a disposizione⁷⁵ denari o beni destinati ad essere, anche in parte, utilizzati per il compimento di condotte con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270 *sexies*⁷⁶, e al secondo comma, con la reclusione da 5 a 10 anni, chi li deposita o custodisce⁷⁷.

Al primo comma sono presenti due clausole a carattere inclusivo, applicabili anche alle modalità previste dal secondo comma: la prima, mediante l'incriminazione delle condotte tipiche «in qualunque modo realizzate», consente il contrasto di nuove forme di finanziamento, la seconda prevede la configurazione del reato «indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle citate condotte».

⁷³ L. D'Agostino, *La rilevanza delle forme di partecipazione*, cit., p. 95, rileva come le fattispecie di sostegno alla rete terroristica siano funzionali proprio a punire condotte prodromiche all'attuazione di una programma criminoso indefinito e che è riferibile ad una struttura associativa a cui il reo non deve far parte.

⁷⁴ In questo senso anche se con riferimento al reato di cui all'art. 270 *quater* 1, ma con considerazioni certamente valide anche per il delitto di finanziamento del terrorismo G. Marino, *Lo statuto del "terrorista": tra simbolo ed anticipazione*, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale* 1/2017, p. 48, che discorre di reati a condotta neutra di dolo specifico in cui, essendo gli effetti sanzionatori collegati alla finalità perseguita, si espongono a criticità sul piano processuale, consentendo scorciatoie probatorie, e possono violare il principio *cogitationis poenam nemo patitur*.

⁷⁵ La condotta di raccolta si riferisce all'attività, anche non organizzata e continuativa, mediante la quale si consegue la disponibilità, anche temporanea, del denaro o beni per sostenere le attività terroristiche, quella di erogazione attiene all'atto di corrispondere a terzi, in modo anche non continuativo, quanto si ha disposizione; la messa a disposizione attiene, infine, alla destinazione della somma di denaro o beni al compimento dell'atto terroristico. Sulla definizione di queste condotte nei termini rassegnati si rinvia ad AA.VV., *art. 270 quinques-1*, cit., in cui si specifica che si tratta di modelli di azione che non richiedono ai fini del loro perfezionamento né l'uso o il godimento dell'oggetto del delitto da parte di un soggetto terzo, né il suo effettivo trasferimento all'utilizzatore, essendo sufficiente solo che quest'ultimo sia posto nelle condizioni di accedervi.

⁷⁶ Introdotta dal D.L. n. 144/05 convertito con modificazioni dalla l. n. 155/2005 in attuazione e in conformità con quanto prescritto dalla Decisione Quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002, identifica la condotta terroristica sotto il profilo oggettivo, per l'idoneità ad arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale, e sul piano soggettivo, definendo i contenuti del dolo specifico che devono essere perseguiti mediante la realizzazione delle condotte ausiliari, preparatorie e di sostegno agli attacchi terroristici; si rinvia per un'analisi più compiuta della portata della definizione secondo la giurisprudenza nazionale ad AA.VV., *art. 270 sexies*, *Codice penale commentato on line*, in *pluris-cedam.utetgiuridica.it*, 2016.

⁷⁷ Le due condotte identificano un reato autonomo che presuppone la commissione del delitto del primo comma e che è alternativamente integrato dal conferimento da parte del depositante di una somma di denaro o beni per finanziare il terrorismo o dal prendersi cura della loro conservazione in vista del loro utilizzo, così AA.VV., *art. 270 quinques-1*, cit.

Se la prima clausola pone tensioni con il principio di determinatezza più apparenti che reali, essendo ormai usuale la previsione di definizione “elastiche” nel contrasto di derivazione sovranazionale⁷⁸ a fenomeni criminali in continua e rapida evoluzione⁷⁹, più problematica è la decodificazione della seconda clausola secondo i principi cardini del diritto penale.

Ritenuta per certi versi superflua, nonché idonea a generare dubbi interpretativi maggiori di quelli che dovrebbe prevenire⁸⁰, mediante questo secondo inciso viene esplicitata la natura del finanziamento del terrorismo quale reato di pericolo astratto a dolo specifico, posto in essere nella consapevolezza e volontà di finanziare il terrorismo.

Si sostiene che l’irrelevanza dall’effettivo impiego ai fini terroristici faccia scivolare il delitto nel «diritto penale d’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»⁸¹.

Una tale deriva, certamente grave, è evitabile se l’applicazione del delitto viene operata nel rispetto del principio di offensività.

Nell’ottica di una politica criminale sovranazionale ed interventista, a fronte di un’inevitabile degradazione del legislatore nazionale a codificatore d’obblighi d’incriminazione dall’alto a carattere generale ed inclusivo, la determinatezza della fattispecie penali assume connotati fluidi, ma ancora legittimi se arginati da una colorazione offensiva che deve necessariamente connotare l’agire penalmente rilevante.

⁷⁸ La legge n. 153/2016 ha dato attuazione a plurimi strumenti sovranazionale ed in particolare alla Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005 del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo, alla Convenzione internazionale di New York del 14 settembre 2005 per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, al Protocollo di Emendamento siglato a Strasburgo il 15 maggio 2003 alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, alla Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo e al Protocollo addizionale di Riga del 22 ottobre 2015 alla Convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo.

⁷⁹ In questo senso indicativa è l’evoluzione della definizione del delitto di riciclaggio, che con la novella operata dalla l. n. 328/1993, di ratifica della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, stipulata a Strasburgo l’8 novembre 1990, assume una connotazione a carattere generale, incriminando la sostituzione, il trasferimento o il compimento di altre operazioni in modo da ostacolare l’identificazione della loro provenienza da delitto non colposo. In questo modo, sulla scia una politica criminale internazionale, si guarda al riciclaggio come momento dinamico di reimpiego di profitti illegali, in questi termini G. De Francesco, *Internalizzazione del diritto e della politica criminale: verso un equilibrio di molteplici sistemi penali*, in *Diritto penale e processo*, 1, 2003, p. 8, che evidenzia come proprio in ordine alle modalità transnazionali del fenomeno criminale in cui rientra il riciclaggio emergano autentiche opzioni di tipo “generale” a livello internazionale.

⁸⁰ La predetta clausola si riferisce, anziché al denaro e ai beni, ai fondi, ingenerando confusione se l’indipendenza dall’utilizzo valga solo per le condotte tipiche aventi ad oggetti quest’ultimi; ad avviso di chi scrive appare preferibile ritenere che l’espressione fondi sia stata, in realtà, utilizzata come sinonimo e sia pertanto priva di valenza distintiva o estensiva. Contra V. Aragona, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo. Criticità e innovazioni della nuova disciplina italiana*, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, p. 103.

⁸¹ In questi termini testualmente V. Aragona, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*, cit., p. 104.

In questo senso l'interprete-operatore del diritto non è solo nella sua discrezionalità, trovando con riferimento al delitto di finanziamento del terrorismo nel dato normativo due appigli abbastanza solidi, laddove correttamente intesi: l'ancoraggio alla definizione codicistica della condotta con finalità di terrorismo e la necessità della ricorrenza del dolo specifico.

Nello specifico, da una lettura organica e sistematica di questi due elementi emerge come la configurazione del delitto di finanziamento riguardi condotte preparatorie connotate dall' «oggettiva valenza causale dell'interesse che muove l'agente, portandolo a destinare i fondi agli scopi tipizzati»⁸².

Diversamente da parametri quantitativi e qualitativi che individuerebbero il finanziamento penalmente rilevanti ma con il rischio d'irrigidimento, questi due elementi ne consentono l'incriminazione colpendo quelle condotte che sono la manifestazione esteriore della finalità illecita perseguita, che si possono cioè apprezzare quale mezzo potenzialmente idoneo in una prospettiva oggettiva-materiale rispetto allo scopo prefissatosi⁸³.

Nonostante i dubbi che sono stati sollevati con riferimento all'utilità ed effettiva capacità definitoria dell'art. 270 *sexies*⁸⁴, la sua concezione come norma "chiave" per la comprensione delle altre fattispecie di contrasto al terrorismo ne consente l'applicazione solo a fatti che siano potenzialmente, di per sé o per il modo in cui sono compiuti, in grado di realizzare gli obiettivi delineati da questa disposizione⁸⁵.

Se una lettura del delitto di finanziamento del terrorismo di questo tipo evita le distorsioni sopra segnalate, non riesce anche a risolvere le tensioni con il principio di proporzionalità, essendo irragionevolmente la cornice edittale normativamente prevista per il finanziatore non solo analoga a quella applicabile al capo dell'associazione terroristica, ma addirittura superiore a quelle stabilita per il contribuente⁸⁶ che «presuppone il rigoroso accertamento: a) della esistenza e della effettiva capacità operative di una struttura criminale, su cui si innesta il contributo partecipativo; b) della consistenza materiale della condotta individuale ovvero del contributo prestato, che non può essere smaterializzato, meramente soggettivizzato, limitato alla idea eversiva, privo

⁸² Testualmente L. Picotti, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Relazione di sintesi del VII Corso di diritto e procedura penale "Giuliano Vassalli" per dottorandi e giovani penalisti (SIL-AIDP Gruppo Italiano - Noto, 11-13 novembre 2016)*, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, p. 259.

⁸³ Picotti, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti*, cit., pp. 254-257, a cui si rimanda per la definizione del ruolo del dolo specifico in una normazione connotata dall'anticipazione della tutela penale. L'Autore evidenzia come «il problema, insomma, non è l'anticipazione in sé della rilevanza penale di atti anche lontani dalla realizzazione materiale delle finalità terroristiche [...] quanto quello della concreta e precisa formulazione del nesso mezzo-fine attraverso cui la predetta anticipazione del momento consumativo si concreta nelle diverse fattispecie».

⁸⁴ Cfr. M. Donini, *Il diritto penale di fronte al nemico*, in *Cass. pen.*, 2, 2006, p. 746, nota 43.

⁸⁵ In questo senso L. Brizi, *L'illecito penale costruito ex latere subiecti: la "finalità di terrorismo" alla prova del diritto penale del fatto*, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, pp. 24-25.

⁸⁶ Per il partecipante l'art. 270 *bis* c.p. prevede la pena da 5 a 10 anni, una pena analoga (da 5 a 8 anni), sempre inferiore a quella prevista per il delitto di finanziamento, è fissata anche per chi, ai sensi dell'art. 270 *quater* 1 c.p. finanzia il viaggio del terrorista.

di valenza causale ovvero ignoto all'associazione terroristica alla cui attuazione del programma criminoso si intende contribuire»⁸⁷.

Tensioni di questo tipo richiedono l'intervento del legislatore che, nel rispetto degli impegni sovranazionali, non può esimersi dal garantire un sistema di contrasto organico e di per sé coerente.

Se le diverse fattispecie satelliti di repressione del terrorismo poco si conformano ad un sistema di questo tipo, presentandosi come delitti mono soggettivi isolatamente concepiti, lo stesso non può dirsi per il delitto previsto dall'art. 270 *quinques-2*, che incrimina con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 3.000 a 15.000 chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro, sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'art. 270 *sexies*.

Questo delitto, residuale rispetto allo stesso delitto di finanziamento, fa da unione tra i diversi livelli di tutela contro il terrorismo internazionale, uniformando con una portata definitoria abbastanza precisa⁸⁸ prevenzione e repressione, senza però sacrificarne i presidi fondamentali, a partire dalla proporzionalità della pena rispetto all'offensività della condotta e alla colpevolezza dell'autore.

Bibliografia.

- G.P. Accini, *Profili di rilevanza penale delle "criptovalute" (nella riforma della disciplina antiriciclaggio del 2017)*, in *Archivio penale*, 1, 2018, pp. 1 ss.
- V. Aragona, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo. Criticità e innovazioni della nuova disciplina italiana*, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, pp. 96 ss.;
- C. Battaglini, *Le misure patrimoniali antiterrorismo alla prova dei principi dello stato di diritto*, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, pp. 54 ss.;
- M. Bofondi, *Il lending-based crowdfunding: opportunità e rischi*, in *Questioni di Economia e finanzia*, Banca d'Italia, n. 375, 2017.
- A. Bombardieri, *Il fenomeno del finanziamento del terrorismo: come organizzare un possibile framework di controllo*, in www.dirittobancario.it;
- L. Brizi, *L'illecito penale costruito ex latere subiecti: la "finalità di terrorismo" alla prova del diritto penale del fatto*, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, pp. 14 ss.;
- S. Capaccioli, *Introduzione al trattamento tributario delle valute virtuali: criptovalute e bitcoin*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, n. 1/2014, pp. 27 ss.;

⁸⁷ Così Cass. pen. Sez. VI, 29 marzo 2018 n. 14503, consultabile alla banca dati pluris-cedam.utetgiuridica.it, a cui si rimanda per l'analisi della dottrina e giurisprudenza sul modo di concepire le condizioni necessarie del contributo partecipativo dei c.d. "lupi solitari".

⁸⁸ I nodi interpretativi posti dalla disposizione attengono al modo d'intendere il finanziamento, se come delitto o come ogni ipotesi di sostegno economico al compimento di atto terroristico, e l'espresso riferimento alla finalità preventiva della misura di sequestro. Ad avviso di chi scrive si tratta di questione meramente letterale che possono essere risolte attraverso una lettura circolare della predetta previsione rispetto alla normativa preventiva a carattere amministrativo a cui presta tutela penale, garantendo così quella coerenza sistematica di cui essa stessa è espressione. Su queste questioni e sul rapporto con l'art. 388, comma 3, c.p. si rinvia ad AA.VV., *Art. 270 sexies*, cit.

- S. Capolupo, M. Carbone, S. M. Battaglia, G. Sturzo, *Antiriciclaggio. Obblighi per professionisti, intermediari e altri soggetti*, V ed., 2015, Ipsoa;
- M. Cerfeda, Le 'nuove' misure di congelamento nazionali e il traffico di capitali volti al finanziamento del terrorismo. Le liste degli interdetti, ultima frontiera di una prevenzione di cui vanno minimizzati i costi, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2018, pp. 21 ss.;
- M. Condemi, F. De pasquale, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del Terrorismo*, in *Quaderni di ricerca giuridica*, Banca d'Italia, 2008.
- L. D'Agostino, La rilevanza delle forme di partecipazione e di supporto al terrorismo, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, pp. 81 ss.;
- S. D'Auria, *Riciclaggio e terrorismo*, in *Gnosis*, 1, 2013, pp. 25 ss.;
- G. De Francesco, *Internalizzazione del diritto e della politica criminale: verso un equilibrio di molteplici sistemi penali*, in *Diritto penale e processo*, 1, 2003, pp. 7 ss.;
- S. De Vido, *Riciclaggio, corruzione e finanziamento al terrorismo*, Treccani - Il Libro dell'anno del Diritto 2016, www.treccani.it;
- M. Donini, *Sicurezza e Diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2008, pp. 3558 ss.;
- M. Donini, *Il diritto penale di fronte al nemico*, in *Cass. pen.*, 2, 2006, pp. 694 ss.;
- G. Lombardo, voce *Riciclaggio (dir. amm.)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2003, pp. 2 ss.;
- F. Manfredini, *Con la Direttiva 2017/541/UE le Istituzioni europee rafforzano la lotta contro il terrorismo internazionale*, in *Cass. pen.*, 9, 2017, pp. 3384B ss.;
- G. Marino, Lo statuto del "terrorista": tra simbolo ed anticipazione, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale* 1/2017, pp. 44 ss.;
- E.M. Mastropaolo, *Il contributo del settore finanziario alla lotta contro il finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Archivio Penale* 1, 2018, pp. 1 ss.;
- E. Mazzanti, L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giurisprudenza penale e diritto dell'immigrazione, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, pp. 26 ss.;
- Militello, Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, pp. 3 ss.;
- S. Mulinari, *Cyberlaundering, Riciclaggio di capitali, finanziamento del terrorismo e crimine organizzato nell'era digitale*, Pearson, 2003;
- V. Pacillo, *Le valute virtuali alla luce della V Direttiva Antiriciclaggio*, in *RTDT*, 3-4, 2018, pp. 631 ss.;
- D. Padrone, *La repressione penale d'urgenza del terrorismo internazionale*, in *Cass. pen.*, fasc. 11/2016, pp. 4079 ss.;
- N. Passarelli, *Bitcoin e antiriciclaggio* in www.sicurezzanazionale.gov.it;
- M. Pelissero, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, in *Speciale Questione Giustizia*, 2016, pp. 99 ss.;
- P.T. Persio, *Lotta al finanziamento del terrorismo: strumenti di prevenzione e repressione, elementi di criticità*, in *Diritto penale e processo*, 9, 2011, pp. 1137 ss.;
- A. Pezzuto, *Profili evolutivi della legislazione in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo*, consultabile su www.dirittobancario.it;
- L. Picotti, Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti, Relazione di sintesi del VII Corso di diritto e procedura penale "Giuliano Vassalli" per dottorandi e giovani penalisti (SIL-AIDP Gruppo Italiano - Noto, 11-13 novembre 2016), in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, 2017, pp. 249 ss.;
- A. Presotto, Le modifiche agli artt. 270 quater e quinquies del codice penale per il contrasto al terrorismo, in *Dir. pen. cont. - Rivista Trimestrale* 1/2017, pp. 107 ss.;
- A. Rossi, *Prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo: finalità e novità normative*, in *Diritto penale e processo*, 1/2018, pp. 25 ss.;

- S. Savino, *Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la prevenzione amministrativa?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, pp. 1052 ss.;
- S. Santini, *L'unione Europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, in *Dir. pen. cont.*, 7-8, 2017, pp. 13 ss.;
- F. Sgubbi, *il reato come rischio sociale. Ricerche sulle scelte di allocazione dell'illegalità penale*, il Mulino, 1990;
- L. Staffler, *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015*, in *Archivio Penale*, 3, 2016, pp. 62 ss.;
- Sturzo, *Bitcoin e riciclaggio 2.0*, in *Dir. pen. cont.*, 5, 2018, pp. 19 ss.;
- G. Taffini, *Organizzazione per cellule del terrorismo Jihadista*, in *Speciale Questione Giustizia* 1, 2016, pp. 62 ss.;
- M. Zanchetti, *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, Giuffrè, 1997;
- R.M. Vadalà, *Criptovalute e cyberlaundering: novità antiriciclaggio nell'attesa del recepimento della direttiva (UE) 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale*, in *Sistema penale*, 6 maggio 2020.