
*I canali di finanziamento al terrorismo e le strutture di contrasto**

ALESSANDRO POPOLI
Colonnello - Comandante
Regionale Molise Guardi di Finanza

Sommario:

§1. Premessa. §2. La donazione purificatrice. §3. Il segreto bancario.

§1. New York 11 settembre 2001, Madrid 11 marzo 2004, Beslam 3 settembre 2004. Tre date, 3.343 morti, una sola guerra ed un solo nemico: il terrorismo. Ci troviamo ad affrontare, e non è la prima volta, una guerra asimmetrica (di simmetrico, nella storia dell'uomo c'è stato, forse, come narra la leggenda solo il duello fra Orazi e Curiazi). È però la prima volta che tale asimmetria è determinata da singolari evenienze. Abbiamo, infatti, da un lato Nazioni, norme e strutture militari convenzionali, dall'altro l'antistato, la negazione delle leggi anche e soprattutto quelle morali, un esercito senza bandiere e senza mostrine, sfuggente e sleale, costituito da guerriglieri, *imam*, *ulema*, Talebani, sceicchi. Un esercito che calca scenari transnazionali, opera in clandestinità, non disdegna l'uso di ordigni umani. A ciascun combattente, finanziatore, fiancheggiatore viene propinata, di volta in volta, una motivazione etica, religiosa, culturale, tale da giustificare l'attentato, il finanziamento, la complicità. L'asimmetria di questo conflitto è dunque determinata dal teatro di guerra, dalla ferocia sempre gratuita degli antagonisti, dagli obiettivi, quasi tutti civili, dalle finalità sicuramente non condivisibili.

La risposta della comunità internazionale al terrorismo ed al suo finanziamento si è fatta ancora più ferma, tenace e risoluta dopo l'11 settembre. Le indagini esperite all'indomani dell'attacco alle *Twin Towers* dimostrano che i flussi finanziari destinati, nel tempo, a organizzazioni terroristiche della rete di Al-Qa'ida si aggirerebbero intorno ai 5 miliardi di dollari. La cronaca che testualmente vi ripropongo dimostra come la realtà supera ogni fervida fantasia.

Venerdì 8 settembre 2001. Borsa di Francoforte: i titoli di tre compagnie di

* Il presente testo è frutto di ambo le conferenze tenute dal Col. A. POPOLI in occasione del *Seminario Giuridico «I sistemi economici nei paesi islamici tra normativa fiscale e rapporti bancari»* (Isernia 27 aprile – 15 giugno 2005, Aula Magna della Facoltà di Scienze Matematiche e Fisiche e Naturali).

riassicurazione subiscono imprevedibili ed ingiustificate perdite per oltre due miliardi di dollari (pari al 4 per cento del loro valore) che raggiungono addirittura gli otto miliardi di dollari (pari al 16 per cento del loro valore) l'11 settembre. Nello stesso periodo si registra presso la Borsa di Tokio un vertiginoso aumento degli scambi riferibili ai buoni del Tesoro Usa.

Martedì 12 Agosto 2003 l'FBI arresta tre persone, un islamico, residente in Malesia, un mercante d'armi, indiano di nascita e cittadinanza britannica, un commerciante titolare di una rivendita di diamanti a New York. L'FBI, su segnalazione della polizia russa, ha cominciato a sorvegliare l'indiano diciotto mesi prima in quanto è risultato interessato all'acquisto di missili "SA-18".

Per conto di chi agisce? È necessario scoprirlo. Pertanto un agente dell'FBI fingendosi membro di un'organizzazione clandestina islamica sudanese, si dice interessato all'acquisto di armi da utilizzare per attentati in America. Riesce ad avvicinarlo, dichiarandosi pronto a comprare cinquanta SA-18. Affare fatto. L'indiano fissa con il "sudanese" un appuntamento. I cinquanta missili saranno disponibili di lì a pochi giorni: costo 500.000 dollari.

Ai primi d'agosto il falso sudanese incontra di nuovo il mercante d'armi: ha con sé una valigetta con trentamila dollari in contanti richiesti quali anticipo. L'indiano porta l'agente dell'FBI sulla 5^a Strada, angolo 47^a nel quartiere dei diamanti, dove sono situati duemilaseicento negozietti che smerciano oro e gemme. Salgono fino all'ufficio del commerciante che li attende e che ha l'incarico di trasferire il denaro su un conto a Londra, dove il complice islamico, provvederà al riciclaggio. I trasferimenti non lasceranno traccia, assicura il mercante d'armi, perché il commerciante si serve della "hawala". I tre sono comparsi il 13 agosto davanti alla Corte Federale di New York. L'indiano e il malese sono stati messi in stato di detenzione. Il commerciante di diamanti è stato rilasciato dopo aver pagato una cauzione di dieci milioni di dollari. Il caso è, al tempo stesso singolare e preoccupante. L'America avrebbe subito un altro attentato "islamico", il pagamento del materiale era stato effettuato attraverso un insospettabile mercante di diamanti, ben inserito nella rete araba "hawala". Ma che cos'è "hawala"?

La prima preoccupazione di chi si trasferisce all'estero per lavoro è sempre la stessa: inviare il denaro alla famiglia. Agli inizi del '900 e fino agli anni '60 erano gli italiani emigrati in Belgio, in Germania o negli Stati Uniti.

Oggi sono i marocchini, gli albanesi e i rumeni immigrati in Italia. Ci si può rivolgere a società specializzate nel *money transfer*. Pensiamo alla *Western Union* o alla *Money Gram*. In tal caso non serve essere titolari di conti correnti bancari o carte di credito. Basta andare in un'agenzia convenzionata con un documento d'identità e il denaro in contanti, pagare una commissione che varia in base all'importo spedito e indicare località e destinatario. Il denaro è trasferito in pochi minuti e in caso di mancato recapito la somma è rimborsata.

Una ulteriore possibilità è rappresentata dai circuiti informali, cioè l'affidamento del denaro ad amici e/o mediatori che provvedono a recapitarlo direttamente: *hawala* per gli islamici, *hundi* per gli indiani, *Fei-Ch'ien* per i cinesi. *Hawala* non ha uffici, non ha broker con biglietto da visita, non ha banche o conti

correnti. Hawala è una catena di uomini. Da Dubai a Khartoum, da Nuova Delhi a Nairobi, da Amburgo a New York, da Londra a Roma, sono uomini che hanno soltanto un indirizzo ed un numero di telefono”. Il metodo di questo sistema antico è semplice. Il denaro non lascia mai il paese in cui si trova. Da Islamabad un uomo chiama il suo “contatto”, a New York. Gli dice: verrà da te Khalid, dagli quello che gli serve. Il “contatto di New York” riceve, dunque, Khalid con cortesia. Poco dopo Khalid ha in tasca la cifra che gli occorre. A Islamabad, nel frattempo, qualcuno di *al-Q...’ida* consegnerà ad un familiare dell’uomo di New York l’importo anticipato. È stato accertato che con *hawala*, incassavano il denaro i terroristi che vivevano a Vero Beach.

Secondo stime della Banca Mondiale, i circuiti informali in tutto il mondo muovono un flusso di rimesse nell’ordine di 100 miliardi di dollari l’anno. Il Ministero dell’Economia ha rilevato 6 miliardi di euro in uscita dall’Italia nel 2003. Circa il 30% (un miliardo e ottocentomila euro) delle rimesse dall’Italia si presume che siano fatte attraverso la struttura hawala .

Vi sono stati e vi sono tuttora Paesi che, seppur condannando pubblicamente ogni forma di terrorismo, offrono, invece, in segreto, appoggi e complicità. Non vanno poi sottovalutate quelle forme di “sostegno” offerto da terzi, per il tramite delle organizzazioni o associazioni caritatevoli. Orbene è verosimile ritenere che parte di tali offerte, all’insaputa degli stessi donatori venga dirottata verso scopi che, eufemisticamente, potremo definire meno nobili e poco umanitari.

§2. La *zakat*, terzo pilastro dell’Islam, è definita dal Corano il debito verso Dio. Non una forma di elemosina o di carità, né una vera e propria tassa od imposta, né una manifestazione di generosità: essa è tutte queste cose combinate insieme ed ancor di più. È un investimento spirituale, un dovere prescritto da Dio. Il Corano determina le categorie di persone alle quali va applicata. Il prelievo è del 2.5% annuo del valore corrente sul mercato. Ad essa si affianca *sadaqah* un’ulteriore forma di beneficenza che un musulmano può elargire allo scopo di ottenere un’aggiuntiva ricompensa divina.

Un fiume di danaro che, attraverso moschee ed enti di beneficenza di natura religiosa scorre “carsicamente” senza lasciare traccia. La raccolta delle donazioni ammonterebbe, nella sola Arabia Saudita, in media, ai 3-4 miliardi di dollari su base annua (spesso in contanti). Centinaia di società sparse in tutto il mondo sono utilizzate per la gestione finanziaria di *Al-Qa’ida*.

È di tutta evidenza che parte degli utili derivanti da tali attività, peraltro lecite, possono venire stornati a favore delle organizzazioni terroristiche. Quanto poi ai proventi derivanti dalla gestione di attività illecite (mi riferisco al traffico di sostanze stupefacenti, al commercio di diamanti provenienti dalla Sierra Leone, ai sequestri di persona business particolarmente fiorente nell’Iraq di oggi, alla immigrazione clandestina) essi vengono veicolati su conti correnti accesi presso istituti di credito operanti nei cosiddetti paradisi fiscali (30 località secondo stime OCSE). Dopo un accurato processo di “dialisi” e “*lifting*” finanziario (basti pensare che una somma di danaro può essere movimentata nel giro di 24 ore per ben 80 volte) la provvista viene immessa sui mercati finanziari internazionali.

§3. Pur in assenza di specifici riferimenti normativi il segreto bancario è stato, nel tempo, oggetto di acceso dibattito sia dottrinale che giurisprudenziale.

Secondo alcuni esso è riconducibile al più generico segreto d'ufficio previsto dalla legislazione bancaria del 1938 e ribadito dall'art. 7 del D.M. 27 agosto 1993 (c.d. nuova legge bancaria). Altri invece, ritengono che esso vada ricondotto al segreto professionale la cui rivelazione è punita ai sensi dell'art. 622 del codice penale. Altri ancora alla consuetudinarietà che regola il rapporto banca - cliente. La Corte Costituzionale, in proposito, ha definito il segreto bancario come «*il dovere di riserbo cui sono tradizionalmente tenute le imprese bancarie*».

In Italia l'evoluzione normativa dell'ultimo trentennio, in materia di segreto bancario, ha costituito il passaggio storico da un sistema, forse eccessivamente garantista ad uno più trasparente ma pur sempre rispettoso della segretezza dei rapporti bancari. Le prime forme di deroga al segreto bancario sono rinvenibili, nel nostro ordinamento, a partire dagli anni '60 del XIX sec. Gli assertori della legittimità e dell'inderogabilità di tale principio lo hanno ricollegato alla tutela, costituzionalmente garantita, dell'iniziativa economica privata (art. 41) e del risparmio (art. 47), nonché alla necessità di assicurare adeguata privacy nei rapporti "banca - cliente". I propugnatori della tesi contraria, cioè dell'indifferibile scelta di un percorso derogatorio, fanno riferimento al dilagante fenomeno dell'evasione fiscale da un lato e della lotta al riciclaggio dall'altra. Le violazioni delle norme tributarie sono strumento utilizzato per precostituire fondi di provenienza illecita da reinserire nel circuito economico ovvero possono rappresentare una delle manifestazioni di più articolate condotte criminose volte a immettere - in attività economiche apparentemente lecite - disponibilità derivanti da atti illeciti.

L'interesse a livello internazionale per il fenomeno del riciclaggio parte da lontano e cioè dalla Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio D'Europa del 27.6.1980. Già da questo documento traspare *la convinzione del ruolo preventivo altamente efficace* che avrebbe potuto svolgere il sistema bancario. Si inizia così a parlare di identificazione della clientela e delle prime forme di collaborazione con gli organismi di vigilanza. Si assiste poi ad una serie di interventi assunti a livelli diversi e con intensità sempre più crescente: si pensi alla Dichiarazione dei Principi del Comitato di Basilea del 12.12.1988, alla costituzione nel 1989 del G.A.F.I., alla Convenzione di Vienna del 19.12.1988, alla stessa Convenzione di Strasburgo del 8.11.1990. Ecco pertanto, che negli anni novanta, i legislatori dei paesi più industrializzati del mondo, stabiliscono nuovi principi e nuove regole. Alle indagini criminali, peraltro anch'esse rivisitate, si affiancano accertamenti ed obblighi di natura amministrativa prettamente preventivi, con lo scopo principale di realizzare un'efficace monitoraggio dei circuiti finanziari. L'Italia già avvezza, da tempo, ad affrontare emergenze nazionali (sequestri di persona, lotta al terrorismo, al contrabbando di t.l.e., alla criminalità organizzata) ha risposto con prontezza alla minaccia terroristica dopo l'11 settembre 2001.

La nostra politica criminale si è sviluppata, nel tempo, lungo una triplice direttrice:

- una *tipicamente di polizia giudiziaria*, di iniziativa o delegata, che intende recidere il canale attraverso il quale i proventi illeciti derivanti dal compimento di reati - presupposto - vengano introdotti nel circuito finanziario legale;
- una, *di tipo misto*, che prendendo a base elementi indiziari di natura soggettiva ed oggettiva dà origine ad investigazioni complesse ed articolate il cui obiettivo è l'applicazione delle misure di prevenzione ex legge 575/65.
- una *marcatamente preventiva*, rappresentata appunto dalla legge 197/91. Si tratta di un controllo di natura tipicamente amministrativa, svolto a diversi livelli e da strutture diverse che vede il coinvolgimento dell'intermediario attraverso una vera e propria "collaborazione attiva". La norma, in sintesi, impone l'obbligo di segnalare, senza ritardo le operazioni che per caratteristiche, entità, natura ... inducano l'operatore a ritenere che il danaro.. possa provenire dai delitti previsti dagli artt. 648bis e 648ter del vigente codice penale.

Tecnicamente parlando, solo una conoscenza approfondita dell'operazione, del soggetto che l'ha effettuata (o per conto del quale viene effettuata), delle modalità attraverso le quali è posta in essere, può consentire di enucleare quelle contraddistinte dal *fumus* del sospetto, che beninteso, pur non costituendo *notitia criminis*, si prestano ad un'apprezzabile e più concreta analisi investigativa. Con la Legge nr. 431/2001 il legislatore ha introdotto la nuova fattispecie penale di associazione con finalità di terrorismo (art. 270 bis C.P.), ha esteso, anche a tale reato associativo, la disciplina vigente in materia di intercettazioni telefoniche preventive e giudiziarie, operazioni sottocopertura, ritardo di atti e di applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali. Ha altresì istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il Comitato di Sicurezza Finanziaria, (presieduto dal Direttore Generale del Tesoro e costituito da rappresentanti dei Ministeri dell'Interno, dell'Economia e Finanze, della Giustizia e degli Affari Esteri, della Banca d'Italia, della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, dell'Associazione Bancaria Italiana, dell'Ufficio Italiano dei Cambi, delle Forze di Polizia, della Direzione Nazionale Antimafia) con il compito di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario italiano da parte di organizzazioni terroristiche; coordina l'azione italiana di contrasto al finanziamento del terrorismo; è competente per i provvedimenti di congelamento di beni di individui o enti legati ad organizzazioni terroristiche.

Ma andiamo alle aride cifre. Su 20.000 terroristi mediorientali, c.d. "operativi", più di 3.000 sono stati tratti in arresto; tre quarti della leadership di *Al-Qa'ida* sarebbe stata eliminata o catturata. Sul fronte del contrasto al finanziamento del terrorismo, 173 Stati hanno adottato misure di congelamento di fondi destinati a finanziare attività terroristiche. Oltre 100 Paesi hanno approvato nuove misure legislative in tale settore e 84 Stati hanno istituito Unità di Intelligence Finanziaria. Oltre 500 milioni di dollari sono stati congelati o sequestrati nei confronti di 318 soggetti e 115 enti. In un bilancio di massima non si può non tener conto di quanto l'azione quotidiana sul piano preventivo – anche grazie ai canali di cooperazione internazionale ai vari livelli – valga a colpire le capacità operative delle reti criminali e terroristiche. Vi sono infatti risultati positivi, di attività preventive, che non hanno il

pregio di essere “contabilizzati”. Chiudo, pertanto, il mio intervento con un augurio, un impegno ed una esortazione.

L’augurio è che, in un futuro, possibilmente molto prossimo, l’Islam decida di incontrarsi e confrontarsi con l’Occidente utilizzando armi “micidiali” come il dialogo, la ragione, la persuasione, la tolleranza, il rispetto reciproco in virtù di quel diritto umanitario che, secondo alcuni autorevoli studiosi, nato nella terra di Maometto ha influenzato, addirittura, l’opera di GROZIO.

L’impegno, di chi istituzionalmente chiamato, è quello, incondizionato e rinnovato, di assicurare risposte adeguate alle aspettative di sicurezza che, a gran voce, provengono dalla collettività nazionale, dall’Unione Europea, dalla comunità internazionale.

L’esortazione: il terrorismo è minaccia collettiva che richiede una risposta collettiva, decisa, puntuale e consapevole. Lo dobbiamo alle 3.343 vittime di una guerra né dichiarata, né combattuta. Lasciarsi condizionare, intimidire, sopraffare significherebbe che loro, i terroristi - *i nemici di tutti* - avrebbero di fatto, già vinto.