

# I DANNI CONSEGUENZA DEL TERRORISMO DI MATRICE ISLAMICA

RANIERI RAZZANTE – GIOVANNI TARTAGLIA POLCINI<sup>1</sup>

*Nel 2001 gli effetti dell'attentato alle Twin Towers sull'economia statunitense furono immediati. Secondo le stime della New York Federal Bank, tra settembre e ottobre le borse rimasero chiuse quasi per una settimana, registrando enormi perdite, mentre nei tre mesi successivi 60.000 persone persero il posto di lavoro, specie nel settore del turismo e dei viaggi. Volendo approfondire le ripercussioni economiche dirette di quell'attacco, va tenuta in evidenza la vasta serie di effetti a catena sull'economia internazionale ben più disastrosi dei 27 miliardi di dollari associati direttamente all'attentato.*

## LO SCENARIO DI RIFERIMENTO

non vi fosse stato l'11 settembre, il tedesco Andreas Lubitz, copilota di un Airbus 320 della Germanwings, non avrebbe potuto portare a termine il suo disegno criminoso. L'affermazione, forte quanto netta, implica una ricostruzione geo-storica degli accadimenti correlati al suicidio-strage appena richiamato. E, invero, le norme di sicurezza adottate dalle compagnie aeree di tutto il mondo, che impediscono, a determinate condizioni, l'ingresso nella cabina di pilotaggio in caso di blocco azionato dall'interno (*cockpit locked*), fanno parte delle misure varate dopo l'attentato di Al Qaeda al World Trade Center (Wtc) dell'11/9.

Quel mattino diciannove terroristi islamici presero il comando di quattro aerei di linea in viaggio verso la California; due andarono a schiantarsi contro le torri del Wtc a New York, un altro colpì il Pentagono, mentre il quarto, verosimilmente diretto contro il Campidoglio o la Casa Bianca, precipitò nelle campagne della Pennsylvania.

1. In questo scritto mancano le tematiche dell'immigrazione clandestina e dei *Foreign fighters*. Si è voluta concentrare l'attenzione sui soli danni conseguenza e non sugli strumenti legati a fenomeni altrimenti classificabili.



Le motivazioni ideologiche di un simile attentato si possono così compendiare:

- il sogno della ricostruzione del 'Grande Califfato' che era parte dell'ideologia di Bin Laden e che postulava la distruzione dei governi filo-occidentali dei paesi islamici e, di conseguenza, l'attacco diretto al grande nemico, gli Stati Uniti;
- il vero e proprio odio nei confronti di questi ultimi, scaturente dai conflitti maturati ai tempi in cui Al Qaeda era ancora dislocata in Sudan e accentuatosi per la presenza degli 'infedeli' sul suolo sacro dell'Arabia Saudita (dopo la cacciata di Saddam dal Kuwait e la Prima guerra del Golfo)<sup>2</sup>.

La scelta dell'obiettivo non è stata, dunque, casuale: le Twin Towers (TT) simboleggiavano il potere economico, così come il Pentagono raffigura il potere militare e la Casa Bianca o il Congresso il potere politico<sup>3</sup>.

#### LA QUESTIONE NODALE

Muovendo dalla sintetica ricostruzione che precede, cerchiamo di cogliere ora il significato del concetto di 'danno conseguenza' degli atti terroristici di matrice islamica. E non è necessario, a tal fine, scomodare le teorie della causalità penale, dell'equivalenza degli antecedenti causali e della cd. causalità adeguata. È chiaro che quanto avviene quotidianamente negli aeroporti di tutto il mondo, così come nei pressi degli obiettivi sensibili delle nostre città, è conseguenza del terrorismo.

Quello di matrice islamica, al di là dei singoli attentati e dell'offensiva militare in senso stretto in cui si estrinseca, finisce per incidere sull'economia a livello micro e macro, condizionando la vita dell'umanità. Oltre alle vittime, gli attentati terroristici generano effetti economici 'conseguenza', influenzando l'andamento delle borse dei mercati finanziari, incidendo sul prezzo dei beni e sui costi delle assicurazioni.

Si vuole evidenziare come, in effetti, sussistano danni economici e ambientali distinti e ulteriori rispetto alle dirette conseguenze politico/militari (come la guerra al terrorismo) e alla nascita della dottrina della 'guerra preventiva' che, due anni dopo, ha generato, con la motivazione della presunta e mai provata presenza di Wmd, l'invasione dell'Iraq e il Patriot act, la legge nata per prevenire nuovi attentati e che ha significativamente inciso la privacy dei cittadini.

2. J.D. KIRAS, autore di *Terrorismo e Globalizzazione*, ha individuato tre fattori alla base della nascita del terrorismo transnazionale alla fine del 1960: la crescita del trasporto aereo commerciale, l'evoluzione dei mezzi di comunicazione, la deregolamentazione dei mercati finanziari e gli sviluppi di ampi interessi politici e ideologici tra gli estremisti.

3. Cfr. L. WRIGHT, *The Looming Tower*, Adelphi, Milano 2006, che traccia la storia di Al Qaeda e il percorso che ha portato all'11 settembre 2001; le inchieste speciali del network giornalistico indipendente Pbs Frontline (in particolare, *Inside the terror network*, *Hunting Bin Laden e The Man who knew*) e Y. FOUDA, *Masterminds of Terror*, Arcade Publishing, New York 2004.

Nel 2001 gli effetti dell'attentato alle TT sull'economia statunitense furono immediati. Secondo le stime della New York Federal Bank, tra settembre e ottobre le borse rimasero chiuse quasi per una settimana, registrando enormi perdite, mentre nei tre mesi successivi 60.000 persone persero il posto di lavoro, specie nel settore del turismo e viaggi. Volendo approfondire le ripercussioni economiche dirette di quell'attacco, non poteva non tenersi in debita evidenza la vasta serie di effetti a catena sull'economia internazionale, ben più disastrosi dei 27 miliardi di dollari associati direttamente all'attentato. Il danno più grave alle infrastrutture finanziarie è stato il blocco del sistema di comunicazione interna della Bank of New York, principale istituto bancario d'America, che ha dovuto improvvisare un sistema di recupero dei dati contenuti nel cervellone elettronico territorialmente prossimo al Wtc. Sul fronte dei listini azionari, invece, la chiusura forzata delle borse americane, durata una settimana, ha contribuito a limitare il crollo delle quotazioni. Se gli Usa hanno risentito fortemente in termini finanziari dell'attentato terroristico, le cose non sono andate meglio a migliaia di chilometri di distanza. Da Londra a Milano, da Francoforte a Ginevra, le borse europee hanno registrato un crollo senza precedenti, complice anche la riapertura anticipata dei listini del Vecchio continente rispetto ai tempi fissati oltreoceano.

Per converso, le imprese oggettivamente favorite (sistemi e servizi di sicurezza, armamenti, beni di prima necessità ecc.) hanno, per assurdo, beneficiato indirettamente della strategia del terrore.

Il nostro contributo vuole alzare lo sguardo al di là di simili aspetti – che, in ogni caso, sono inquadrabili come effetti diretti degli attentati terroristici, sebbene su larga scala – per valutare e qualificare le ripercussioni indirette e a lungo termine degli attacchi<sup>4</sup>. Tra queste, limitandosi a considerare solo quelle prodotte dalle misure di sicurezza – in termini di ritardi per controlli, di restrizioni alla libertà di movimento ecc. – si può affermare che le perdite subite dall'economia mondiale a seguito di un aumento di 20 minuti del tempo d'imbarco su tutti gli aerei ammonta a 120-150 miliardi di dollari all'anno, pari allo 0,4-0,5% del Pil mondiale. L'impatto più rilevante in quest'ottica omnicomprensiva coinvolge il settore militare e quello della sicurezza: segnatamente, il rafforzamento delle misure di sicurezza sottrae risorse al welfare e ai settori più produttivi, incidendo negativamente sul movimento di merci e persone.

4. O. CUCUZZA – M.T. FIOCCA – C. JEAN, *Terrorismo: impatti economici e politiche di prevenzione*, collana Centro studi di geopolitica economica, 2006 (Codice editore 165.7).



In conseguenza degli attacchi terroristici, il quadro di valutazione per gli investimenti cambia profondamente. Un progetto di investimento viene oggi valutato in condizioni ordinate (anche se deboli) dei mercati finanziari e in un contesto di preoccupazione circa l'evoluzione dei fenomeni reali dell'economia. È opportuno per ogni operatore finanziario farsi un'idea su tali questioni con l'obiettivo di adottare comportamenti razionali. Questi elementi portano a valutare come possibili le forti ripercussioni sulla psicologia dei consumatori e degli investitori. Effetto della globalizzazione dei mercati è poi il contagio molto rapido da Paese a Paese, causa di gravissime potenziali condizioni di depressione generalizzata.

#### LA SFIDA SUL PIANO DELLA GLOBALIZZAZIONE<sup>5</sup>

L'economista Paul Krugman scriveva sul «New York Times» l'articolo *The Economy of Fear*, per spiegare gli effetti strutturali e durevoli della vulnerabilità che sgomenta il Paese più ricco del mondo. «A mettere in discussione il sistema non sono più i movimenti di contestazione o qualche Paese del Terzo mondo: il presentimento della fine di un'era nasce nel cuore dell'impero. I segnali si moltiplicano, investono il costume di vita, le regole sociali, i valori di civiltà. Partono dall'economia, arrivano al modello di democrazia e di libertà».

E l'Isis, oggi, ripropone prepotentemente gli stessi interrogativi. L'Iraq – Paese a maggioranza sciita con una storia recente complicata e violenta – è stato conquistato per una buona parte dal gruppo islamico sunnita, uno dei più estremisti, impegnato anche sul fronte della guerra civile siriana.

L'Isis, oltre che contro l'Occidente, si è posto in contrasto armato e sanguinario anche nei confronti di buona parte dell'Islam.

5. Per considerazioni di maggior dettaglio sull'effetto della guerra e dei disastri naturali sull'economia, cfr. *The wages of war*, «The Economist» (September 22nd, 2001); P. KRUGMAN, *The Fear Economy. We thought that the Great Depression couldn't happen again. But could it?*, «The New York Times» (September 30th, 2001); As wath Damodaran, *Applied Corporate Finance: A User's Manual*, John Wiley & Sons, Hoboken NJ 1999.

#### LA STRATEGIA DELL'INFORMAZIONE DELL'ISIS

L'informazione, per assurdo, può amplificare i danni della strategia del terrore. Nelle democrazie occidentali la libertà di informazione è fondamentale. Gli effetti sia psicologici sia economici degli attentati vengono enfatizzati dai media, sempre alla ricerca di audience – e, quindi, all'incremento del loro valore di mercato – suscitando sensazioni forti con immagini spettacolari. La gestione dell'informazione istituzionale finalizzata a contenere il panico assume importanza strategica: l'Isis ne ha piena consapevolezza e anticipa ogni strategia della sicurezza mediatica, facendo un uso professionale e avveniristico dei social network, autopromuendosi con filmati circolati in tempo reale su ignobili attentati e omicidi di massa e sul coinvolgimento di bimbi in fatti di sangue, con ulteriori minacce poco velate all'Occidente, da una sponda all'altra del Mediterraneo.

#### LA NECESSARIA RISPOSTA GLOBALE

La risposta della comunità internazionale al terrorismo è stata, soprattutto a partire dall'11/9, ferma e risoluta, incentrandosi su specifici obiettivi: gli strumenti militari (operazioni di *peacekeeping* e *peaceenforcing*), le attività di 'law enforcement' e di prevenzione e contrasto alle condizioni suscettibili di favorire la diffusione della propaganda estremista e il reclutamento di terroristi.

L'Unione Europea<sup>6</sup> ha sottolineato la necessità di un approccio integrato, in cui ogni componente (indagini investigative, attività d'intelligence, dimensione politico-diplomatica, dialogo interculturale e interreligioso, lotta al finanziamento, sicurezza dei trasporti ecc.) gioca un ruolo essenziale e sinergico<sup>7</sup>. La lotta al terrorismo deve svilupparsi nel rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani.

Nell'ambito delle Nazioni Unite, l'8 settembre 2006 l'Assemblea generale ha adottato la Strategia globale per la lotta al terrorismo, l'importante documento che include le linee guida, individua i settori e le connesse attività, impegnando l'Onu nel suo complesso a contribuire in modo integrato alla cooperazione antiterrorismo. Il Consiglio di Sicurezza dispone di due organismi sussidiari con un mandato che riguarda questa lotta: il Counter terrorism committee e il Comitato sanzioni contro Al Qaeda e Talebani.

6. Nel quadro del programma generale «Sicurezza e tutela delle libertà», l'Ue ne ha istituito uno per il periodo 2007-2013 che sostiene i progetti in materia di prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze degli attentati terroristici e di altri rischi correlati alla sicurezza. Il programma prevede, tra l'altro, di promuovere lo scambio di competenze e di buone prassi tra gli attori impegnati nella gestione delle crisi, e l'organizzazione di esercitazioni congiunte per potenziare il coordinamento tra i servizi pertinenti.

7. Cfr. il sito istituzionale del Maeci.



Anche il G8 ha affrontato sistematicamente le tematiche relative al terrorismo sul piano politico: a livello di esperti, esistono due organismi specializzati, il Gruppo Roma-Lione e il Counter Terrorism Action Group.

In ambito Ue, l'Italia contribuisce attivamente alla realizzazione del Piano d'azione contro il terrorismo, adottato dal Consiglio europeo il 28 settembre 2001. Sono numerosi anche gli strumenti legislativi previsti nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale e di polizia. Si possono ricordare, tra gli altri, le Decisioni quadro: sul mandato d'arresto europeo; sulle squadre investigative comuni; sulla lotta al terrorismo; sul riciclaggio, sequestro e confisca degli strumenti e proventi di reato; sulle misure specifiche per la cooperazione giudiziaria e di polizia nella lotta al terrorismo; sul reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca ecc. Anche la Nato ha riaffermato il suo impegno sul tema – in conformità al diritto internazionale e ai principi della Carta delle Nazioni Unite – e la volontà di continuare a offrire in questo campo un'essenziale dimensione transatlantica.

In tema di cooperazione internazionale contro il finanziamento del terrorismo, il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (Gafi) ha elaborato nove Raccomandazioni speciali (che si sono aggiunte alle preesistenti 40 contro il riciclaggio di denaro sporco). Il modello di cooperazione del Gafi si è andato estendendo, negli ultimi anni, a organismi regionali similari, anche con l'obiettivo di rendere gli standard elaborati di applicazione universale e armonizzare le legislazioni nazionali in questo senso.

Anche l'Italia ha risposto con prontezza alla minaccia terroristica dopo l'11/9, in linea con le pertinenti risoluzioni dell'Onu e con vari strumenti normativi adottati in sede Ue. Con la legge n. 438/2001 sono state introdotte misure urgenti per la prevenzione e il contrasto dei reati commessi per finalità di terrorismo internazionale ed è stata prevista la fattispecie penale di associazione con finalità di terrorismo internazionale (art. 270 bis del c.p.). Con lo stesso provvedimento, inoltre, è stato istituito presso il ministero dell'Economia e delle Finanze il Comitato di sicurezza finanziaria (Csf), presieduto dal Direttore generale del Tesoro e costituito da rappresentanti dei ministeri dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze, della Giustizia e degli Affari esteri, della Banca d'Italia, della Consob, dell'Abi, dell'Uic, delle FF.PP. e della Direzione nazionale antimafia. Il Csf è incaricato 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 a organizzazioni terroristiche.

Nel luglio 2005, il d.l. n. 144 convertito nella legge n. 155 (c.d. 'pacchetto Pisanu') ha previsto altresì fattispecie di reato quali l'arruolamento (art. 270-quater), l'addestramento (art. 270-quinquies) e altre condotte con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-sexies). Sono state anche disciplinate la conservazione dei dati del traffico telefonico e telematico nonché le espulsioni degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo.

Nel 2007, con il decreto legislativo n. 109 del 22 giugno, sono state poi introdotte misure contro il finanziamento del terrorismo, riassumibili nella possibilità di congelamento di beni e risorse a esso destinate, con assegnazione delle stesse all'Agenzia del demanio in provvisoria gestione<sup>8</sup>.

Da ultimo, è entrato in vigore dal febbraio scorso il d.l. n. 7, convertito nella legge n. 43, recante anche misure urgenti per il contrasto del terrorismo, compreso quello di matrice internazionale.

Il provvedimento prevede, tra l'altro, per quanto più direttamente rileva per il Comparto di intelligence: l'estensione, fino al 31 gennaio 2018, della scriminabilità a ulteriori condotte integrative di reati in materia di terrorismo commesse dagli appartenenti ai Servizi di informazione; la possibilità per il personale dei Servizi di deporre nei procedimenti giudiziari, fornendo generalità di copertura; la facoltà per le Agenzie di intelligence, previa autorizzazione del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Roma, di effettuare, fino al 31 gennaio 2016, colloqui con soggetti detenuti o internati, al solo fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.

#### IL CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DELLE ORGANIZZAZIONI ESTREMISTE ISLAMICHE SUL PIANO INTERNAZIONALE

L'emergenza terroristica internazionale ha sollevato questioni di portata strategica, spingendo verso l'incremento di efficienza di meccanismi già esistenti, al fine di conseguire risultati immediati in contesti investigativi. Non si è nel contempo trascurato il piano della prevenzione, attivando plurime iniziative volte al monitoraggio dei sistemi finanziari internazionali.

Costituisce dato acquisito che il compimento di atti terroristici può essere agevolato grazie all'impiego dell'industria bancaria e finanziaria nazionale e internazionale, oltre che mediante la creazione di veri circuiti paralleli di finanziamento illegale. Ne consegue che ogni prospettiva di contrasto al fenomeno deve, pertanto, fondarsi anche sulla prevenzione nel particolare settore.

Forse non è banale sottolineare che senza denaro il terrorista non può muoversi, né acquisire mezzi e armi, né avere una rete, una tv, un mercato. Nell'immaginario collettivo, spesso, si può essere tentati di guardare il 'volto' e le 'azioni' dei terroristi, pensando a esaltati che girano

<sup>8</sup>. Si rinvia a R. RAZZANTE (a cura di), *Finanziamento del terrorismo e antiriciclaggio*, Nuova Giuridica, 2011, e alla bibliografia ivi citata.



con armi rudimentali e vestiti sdruciti, pronti a compiere atti eclatanti da soli o in aggregazioni, spostandosi con mezzi obsoleti o a piedi, vivendo di ciò che trovano sul loro cammino.

Il terrorismo, finanziato, si configura come un'industria non solo 'del terrore' ma anche 'finanziaria', che riceve e moltiplica la ricchezza che proviene nei modi accennati, da soggetti e nazioni, istituzioni e gruppi organizzati, centri economici e lobby politico-affaristiche di vario genere.

Dannose le conseguenze sistemiche sull'allocatione delle risorse sui mercati regolamentati delle materie prime e dei prodotti finanziari, con ripercussioni negative sulla circolazione di ricchezza nei sistemi economici 'sani', dove i concetti di 'concorrenza', 'trasparenza' e 'affidabilità' diventano opzionali.

Non a caso, l'art. 29 del Trattato dell'Unione europea indica il terrorismo come una delle forme di reato grave da prevenire e combattere con un'azione comune fondata sulla cooperazione di polizia e giudiziaria nonché sull'avvicinamento delle legislazioni degli Stati membri.

Sul piano della mondializzazione, per contrastare e prevenire il fenomeno è indispensabile lo sviluppo di una nuova policy di controllo dei flussi finanziari, proprio attraverso la rimediazione complessiva degli standard di trasparenza dei mercati, ampliando gli obblighi della segnalazione delle operazioni sospette.

Per 'finanziamento al terrorismo' si intende qualsiasi attività di raccolta, intermediazione, custodia ed erogazione di risorse per favorire la perpetrazione di reati con finalità di terrorismo.

E invero, gli attacchi terroristici, i salari e i mezzi di comunicazione tra terroristi, l'addestramento, i viaggi e i trasferimenti, gli aspetti logistici come i periodi di latitanza, le attività di copertura, i documenti falsi ecc. hanno costi notevoli: è evidente, pertanto, che anche la criminalità di matrice terroristica finisca per interessare, sul piano della prevenzione e dell'investigazione, il diritto penale dell'economia.

Può, anzi, sostenersi che buona parte della base economica del terrorismo internazionale abbia fondamento e origini leciti: l'illecita destinazione dei fondi raccolti, in altri termini, è ignota a chi mette in concreto a disposizione possidenze poi drenate dalle reti terroristiche.

L'analisi del finanziamento del terrorismo di matrice islamica non può, pertanto, che essere inizialmente di natura economica. Discorreremo, pertanto, di funding come particolare forma di money dirting che, come il processo del money laundering, consta di tre distinte fasi:

- raccolta;
- trasmissione o occultamento;
- impiego.

È evidente che, trattando di terrorismo di matrice islamica, l'anticipazione delle soglie di tutela deve essere massima e l'attenzione alle garanzie, di conseguenza, deve affievolirsi: non si tratta, difatti, di tenere indenne il sistema finanziario da inquinamenti di

carattere economico illecito, bensì di scongiurare eventi e fatti di natura criminale potenzialmente devastanti.

In questo quadro s'inscrivono, a diversi livelli operativi, i numerosi strumenti di diritto internazionale antiterrorismo vigenti: la Convenzione di New York del 9 dicembre 1999 (Risoluzione n. 54/109) che oggi annovera 173 Stati parte e 132 firmatari; la Risoluzione delle Nazioni Unite n. 60/288 (UN Global Counter-Terrorism Strategy) del 9 settembre 2006; i numerosi provvedimenti adottati in seno all'Unione europea, tra cui i regolamenti n. 2580/2001, 881/2002, le direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE. Inoltre, fondamentali risultano le nove Raccomandazioni speciali del Gafi, già richiamate.

## CONCLUSIONI

Il terrorismo di matrice islamica ha caratteristiche peculiari, a parte la sua larga diffusione, non solo nei paesi islamici, ma anche nelle diaspore musulmane che vivono in Occidente; esso ha un forte appeal di carattere religioso e persegue un progetto globale alternativo alla mondializzazione intesa come occidentalizzazione del mondo.

Oltre alle misure settoriali sul piano operativo, si riconosce perciò sempre più l'importanza di condurre un'azione preventiva di largo raggio, basata sul dialogo tra culture e religioni, al fine di favorirne una conoscenza e comprensione reciproche, e di sottrarre – anche in tal modo – terreno alla propaganda fondamentalista e al reclutamento di nuovi adepti.

Oggi uno dei temi principali che l'intelligence e gli organi preposti al contrasto del dilagante fenomeno del terrorismo di matrice islamica debbono affrontare attiene al modo in cui una delle sue principali espressioni, l'Isis, ha accumulato beni che l'hanno resa il gruppo terroristico con il patrimonio più consistente al mondo. Spezzare i vincoli di finanziamento equivale a interrompere le erogazioni di fondi, quale misura sanzionatoria nei confronti dei soggetti esteri con cui l'Isis o i suoi intermediari fanno affari. Il taglio alle finanze dell'organizzazione non può dunque compiersi se tutti gli stati coinvolti, occidentali e islamici moderati, non vogliono liquidare in toto questa corrente radicale, sostenitrice di un'errata interpretazione coranica, oltre che autrice degli innumerevoli disastri che il mondo contemporaneo sta soffrendo.

La sfida all'economia globale, che si concretizza nei danni conseguenza oggetto della presente analisi – generalissima e iniziale – prima ancora che sul piano politico, si gioca su quello delle strategie e delle risposte economiche. L'Isis, privato delle proprie risorse, indebolito nella sua credibilità, senza Signoria territoriale, non fa paura

