



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Organizzazione Internazionale e Diritti Umani

L'AZIONE DELL'ASEAN NELLA LOTTA AL FINANZIAMENTO  
DEL TERRORISMO

RELATORE

Chiar.mo Prof. Francesco Cherubini

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Mario Telò

CANDIDATO

Giulia Palocci  
Matr. 624872

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

L'AZIONE DELL'ASEAN NELLA LOTTA AL FINANZIAMENTO  
DEL TERRORISMO

INDICE

Introduzione	1
--------------	---

CAPITOLO I

Perché è importante comparare l'Unione Europea e l'Association of  
Southeast Asean Nations?

1. L'approccio al regionalismo comparato	4
2. Diversi modelli di integrazione regionale	9
2.1 Cenni sul processo di integrazione europea: un modello di integrazione regionale	11
2.2 Cenni sulla nascita e la costruzione dell'ASEAN: un modello di cooperazione regionale	15
3. Due organizzazioni regionali a confronto: differenze tra Unione Europea e Association of Southeast Asean Nations	19

CAPITOLO II

Il concetto di terrorismo

1. Cenni storici e quadro generale delle fonti	24
1.2 I diversi tipi di terrorismo	28
2. Le difficoltà nell'individuare una definizione univoca di terrorismo internazionale	30
2.1 Le convenzioni a carattere universale e settoriale	35
2.1.2 Le convenzioni universali, non settoriali: la Convenzione per la prevenzione e repressione del	

terrorismo del 1937 e la Convenzione sulla repressione del finanziamento del terrorismo del 1999	41
2.2 Le convenzioni a carattere regionale	42
2.3 Gli atti di diritto secondario	47

### CAPITOLO III

#### Il finanziamento del terrorismo

1. Cosa si intende per <i>riciclaggio di denaro</i> ?	53
1.2 Le diverse definizioni ed i suoi obiettivi:	
l'occultamento/conversione e l'investimento	58
1.3 Il meccanismo di riciclaggio e le sue tappe fondamentali	63
1.3.1 La fase del pre-riciclaggio, collocamento e occultamento	66
1.3.2 La fase della stratificazione, conversione o le operazioni di <i>decanting</i>	67
1.3.3 La fase dell'integrazione o reinvestimento nell'economia legale e ufficiale	67
2. La scelta del luogo in cui riciclare denaro	68
2.2 La teoria di Masciandaro e Unger	69
2.3 Gli indicatori di Roberto Durrieu	71

### CAPITOLO IV

#### Il finanziamento del terrorismo

1. I costi del terrorismo e la necessità di finanziamento	75
1.2 Una teoria sul finanziamento del terrorismo: i sei criteri di Michael Freeman	78
2. Le modalità di finanziamento	81

2.1 Il finanziamento attraverso meccanismi illegali	82
2.2 Il finanziamento attraverso meccanismi legali	84
2.2.1 L' <i>hawala system</i>	87
2.3 Lo <i>State Sponsorship</i>	90
2.4 Supporto popolare	92
3. Il contrasto al finanziamento del terrorismo	94
3.1 La Convenzione internazionale sulla repressione del finanziamento del terrorismo	94
3.2 Le risoluzioni delle Nazioni Unite contro i Talebani	96
3.3 Le risoluzioni delle Nazioni Unite dopo l'11/09	98
3.4 La FATF e le sue Raccomandazioni	100

## CAPITOLO V

### L'azione dell'ASEAN contro il finanziamento del terrorismo

1. L'ASEAN e la sua nascita	105
1.2 La Carta dell'ASEAN: norme peculiari	116
2. L'origine dei principali gruppi terroristici negli Stati dell'ASEAN	121
2.2 Da Al-Qaeda alla nascita di Jemaah Islamiyah	123
2.3 Indonesia	129
2.4 Filippine	130
2.5 Thailandia	133
3. Le principali fonti di finanziamento del terrorismo nella regione	136
3.2 Le attività criminali	137
3.3 Le associazioni di beneficenza	138
3.4 Gli investimenti	140
4. Dal crimine transnazionale alla cooperazione in materia di terrorismo internazionale	142

4.1 La Convenzione dell'ASEAN contro il terrorismo	149
5. La cooperazione internazionale	153
5.1 L'ASEAN Regional Forum	154
5.1.2 The Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime	158
5.1.3 Limiti e sfide dell'ASEAN Regional Forum	162
6. Considerazioni sull'azione dell'ASEAN: la reale efficacia di queste misure	164

## CAPITOLO VI

### Le normative adottate dai singoli Stati dell'ASEAN

1. L'azione degli stati dell'ASEAN contro il finanziamento del terrorismo	167
2. Le differenze tra le risposte degli Stati	189

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

### Bibliografia

## INTRODUZIONE

La questione del finanziamento del terrorismo è stata da sempre oggetto di grande attenzione da parte di tutta la comunità internazionale. Soprattutto a partire dai terribili attacchi dell'11 settembre 2001 contro gli Stati Uniti, la percezione degli Stati circa la minaccia terrorista è cambiata radicalmente: essendo le risorse sia finanziarie, sia materiali, indispensabili per l'esistenza di un'organizzazione terroristica, la comunità internazionale si è convinta del fatto che minare ampiamente la struttura finanziaria di questi gruppi sarebbe stata un'ottima strategia per porre fine all'epoca del terrore<sup>1</sup>.

Il presente elaborato si concentra sull'azione dell'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) diretta a contrastare il finanziamento del terrorismo nella regione. La scelta del focus sulla regione del sud-est asiatico ha un duplice motivo: da un lato, c'è la curiosità di approcciarsi ad una realtà di cui non conosciamo il funzionamento, le caratteristiche e il *modus operandi*; dall'altro, è di particolare interesse cercare di cogliere quale sia la reale efficacia delle misure intraprese in questa regione — riconosciuta dall'amministrazione Bush come il c.d. "second front" nella lotta globale contro il terrore — al fine di contrastare il finanziamento del terrorismo.

L'elaborato si divide in diverse parti. Si comincerà con un *framework* teorico riguardante le tappe fondamentali della nascita del regionalismo comparato, in primo luogo, evidenziando le differenze che intercorrono tra l'Unione Europea, ossia l'organizzazione regionale di cui facciamo parte e di cui conosciamo il funzionamento e le priorità, e l'ASEAN, un'organizzazione di cui non spesso sentiamo parlare; in

---

<sup>1</sup> GIRALDO, TRINKUNAS, *Introduction*, in GIRALDO, TRINKUNAS (eds.), *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford, 2007, p. 1 ss.

secondo luogo, ponendo l'accento sulla manifestazione di due processi di integrazione piuttosto divergenti che hanno portato all'adozione di modelli istituzionali dissimili.

L'analisi procederà con un capitolo interamente dedicato al concetto di terrorismo e alle problematiche che rendono, ancora oggi, difficile l'individuazione di una sua definizione generalmente accettata. In seguito, verrà tracciata una panoramica relativa agli strumenti convenzionali vigenti, elaborati sia nel contesto delle Nazioni Unite, sia a livello regionale, nonché verranno ricordate le principali fonti di tipo secondario, elaborate soprattutto nell'ambito ONU.

Seguirà, dunque, un focus approfondito tanto sul riciclaggio di denaro, quanto sul suo sfruttamento nelle attività di tipo terroristico. In primo luogo, verranno esposti i principali obiettivi di tale pratica e verranno messe in evidenza le sue tappe fondamentali. In secondo luogo, si metteranno in luce le principali modalità attraverso le quali i gruppi terroristici reperiscono le loro risorse. Generalmente, infatti, questi necessitano di una base finanziaria piuttosto solida che permetta di provvedere a molteplici spese. Il contrasto al finanziamento del terrorismo è una questione su cui la comunità internazionale ha molto dibattuto. Per tale motivo si procederà con un approfondimento circa le principali iniziative intraprese sia all'interno dell'ONU, sia all'interno di altri contesti inter-governativi, tra cui quello della Financial Action Task Force (FATF).

In seguito ad una scrupolosa analisi dell'ASEAN e delle sue caratteristiche fondamentali, verranno analizzati gli sforzi dell'organizzazione per fronteggiare il problema del finanziamento del terrorismo. Lo scopo primario di questo elaborato è, infatti, quello di rispondere a puntuali interrogativi: sono state adottate dall'organizzazione delle misure per contrastare il finanziamento del terrorismo? Se sì, quanto sono efficaci? Attraverso una precisa analisi

dei documenti, tra cui convenzioni, dichiarazioni, report redatti a seguito di importanti meeting e Joint Declarations, saremo in grado di capire come, e se, le politiche adottate di concerto tra gli Stati dell'organizzazione e attraverso diverse forme di cooperazione tra questi e Paesi esterni, siano effettivamente soddisfacenti ed abbiano condotto allo sviluppo di una normativa omogenea in tutta la regione.

Per concludere, rilevati gli eventuali limiti di una cooperazione a livello regionale in materia, ci concentreremo sulla normativa interna ad ogni singolo Stato. Ci renderemo conto del fatto che lo spostamento del focus da una realtà regionale a diverse e molteplici realtà statali cambi radicalmente i risultati ottenuti nel precedente capitolo. Spiegheremo, dunque, attraverso il concetto di *regulatory regionalism*, in che modo, malgrado l'assenza di istituzioni sovranazionali, si verifichi un adeguamento, a livello regionale, della legislazione interna di questi Stati alla normativa internazionale vigente in materia di finanziamento del terrorismo, seppur con molti limiti e diversi ostacoli ancora da superare.

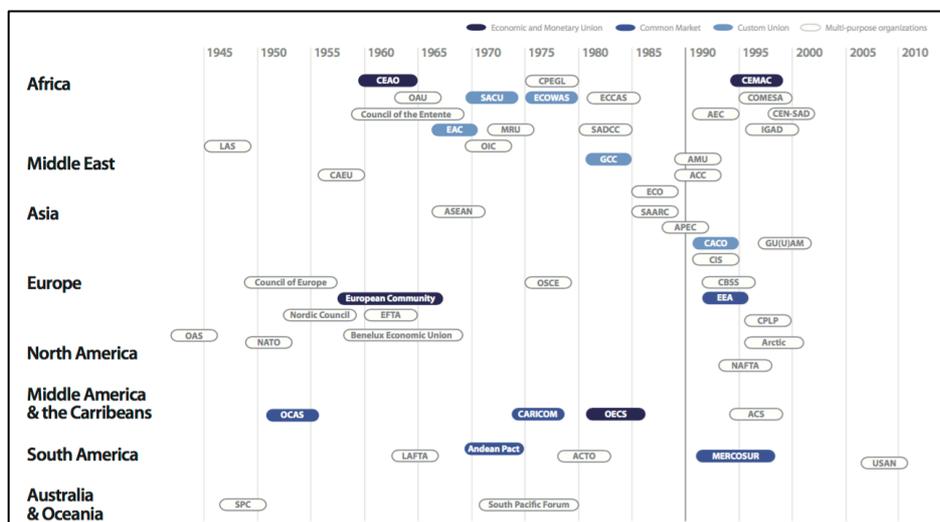
## CAPITOLO I

Perché è importante comparare l'Unione Europea e l'Association of Southeast Asian Nations?

### 1. L'approccio al regionalismo comparato

Durante il periodo della Guerra Fredda, gli studiosi delle Relazioni Internazionali hanno iniziato a focalizzare le loro ricerche sulle attività inter-statali e, nello specifico, sui rapporti tra gli Stati a livello regionale<sup>2</sup>. Il crescente numero di organizzazioni regionali nate negli ultimi decenni ed il loro coinvolgimento nei rapporti che intercorrono sforzi per elaborare degli approcci moderni al fine di comprendere le dinamiche che stanno alla base dei nuovi modelli di *governance*.

Figura 1 La nascita delle organizzazioni regionali dal 1945 in poi



Fonte: BÖRZEL, *op. cit.*, p. 11.

<sup>2</sup> BÖRZEL, *Comparative Regionalism: a new research agenda*, KFG Working Paper Series, in *The transformative Power of Europe*, 2011, p. 5.

Rifacendoci a quanto suggerito da Mario Telò nel suo contributo in *Interregionalism and the European Union: a Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World*, a partire dal 1945, la storia degli studi regionalisti e inter-regionalisti può essere suddivisa in quattro grandi fasi attraverso le quali questi ultimi hanno assunto la loro autonomia epistemologica<sup>3</sup>:

1. la centralità della Comunità Europea;
2. la controversia tra regionalizzazione e globalizzazione liberale;
3. la svolta degli anni novanta, con cui veniva posta maggiore attenzione sulle dimensioni politica e storica; ed infine
4. il consolidamento e il confronto del neo-regionalismo con le ricerche comparate emergenti riguardanti le sfide del XXI secolo<sup>4</sup>.

La prima fase dell'evoluzione delle teorie regionaliste ha risentito notevolmente delle condizioni storiche in cui il loro processo di creazione e diffusione si è sviluppato. Infatti, dal 1945 in poi, la divisione del mondo e della comunità internazionale in due blocchi contrapposti ha distolto l'attenzione dalle nascenti organizzazioni regionali, trascurando le importanti implicazioni politiche derivanti dall'integrazione economica regionale<sup>5</sup>.

Le prime importanti ricerche in ambito regionalistico si diffusero tra il 1950 e il 1960 negli Stati Uniti e provenivano sia dalla costa occidentale, sia da quella orientale, dando vita a due tradizioni differenti<sup>6</sup>.

La prima, si basava sull'approccio teorico del funzionalismo e del neo-funzionalismo e tra i più importanti contributi possiamo ricordare

---

<sup>3</sup> TELÒ, *Contribution to a Periodization of Comparative Regionalist Studies*, in TELÒ et al. (eds.), *Interregionalism and the European Union: a Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World*, Farnham, 2015, p. 17 ss.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 18.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

quello di Amitai Etzioni che ebbe il merito di comparare per primo la Repubblica Araba Unita, la Federazione delle Indie occidentali, l'Associazione Nordica e la Comunità Economica Europea, e quello di Karl Deutsch che contrappose il suo concetto di *security community*<sup>7</sup> al *security dilemmas* tipico della tradizione realista. Dall'altra parte, le ricerche innovative provenienti dalla costa orientale americana facevano capo a Stanley Hoffmann e Joseph Nye che, sostenendo il paradigma post-realista, consideravano l'esistenza di forme di cooperazione a livello regionale come strategie di avanguardia al fine di evitare conflitti e di gestire di comune accordo questioni di interesse regionale. Tuttavia, entrambe le tradizioni condividono un assunto fondamentale, ossia l'esistenza di un nuovo attore sulla scena internazionale, le organizzazioni regionali<sup>8</sup>.

Come specificato già in precedenza, la letteratura regionalista di questo periodo ha risentito molto degli eventi dell'epoca e del contesto della Guerra Fredda. La scena era dominata dalla sfera d'influenza esercitata dalla potenza statunitense, tralasciando sia l'importanza della dimensione politica della cooperazione regionale, sia l'imponenza della diffusione di nuovi tipi di *governance*.

Infatti, la rilevanza attribuita alla dimensione economica della cooperazione regionale ha spostato il focus delle ricerche verso il continente europeo e, nello specifico, i riflettori furono tutti puntati sulla nascente Comunità Europea. Si diffusero, così, teorie empiriche basate sul modello di integrazione europea, tra cui ricordiamo il funzionalismo,

---

<sup>7</sup> Secondo Deutsch, la "security community" è una comunità in cui gli Stati hanno raggiunto un livello di cooperazione, o integrazione, tale che semplicemente non considerano più la violenza come mezzo principale per risolvere le dispute. Loro hanno raggiunto quello che Deutsch chiama "dependable expectation of peaceful change"; JONES, *South Asia: Is a Regional Security Community Possible*, in *South Asia Survey*, 2008, p. 183 ss.

<sup>8</sup> TELÒ, *op. cit.*, p. 18.

il neo-funzionalismo, il neo-federalismo e le teorie inter-governative<sup>9</sup>. Gli eventi che scandirono gli anni della Guerra Fredda portarono gli studiosi e i ricercatori che operavano nel settore delle Relazioni Internazionali a sottovalutare notevolmente tanto la nascita dei nuovi attori regionali, quanto lo studio comparato degli stessi<sup>10</sup>.

La seconda fase dell'evoluzione degli studi regionalisti iniziò dopo la fine della Guerra Fredda. In quel periodo, si assunse la consapevolezza dell'esistenza di formazioni di cooperazione regionale che variavano e cambiavano in base agli eventi del sistema internazionale e alle nuove sfide politiche ed economiche. Anche la Comunità Europea diventava Unione Europea (UE), simbolo della politicizzazione del regionalismo<sup>11</sup>.

Sono questi gli anni in cui il regionalismo viene contrapposto alla logica dell'approccio economico liberale. Il regionalismo era visto da molti autori come un processo in grado di dar vita a delle aree di commercio preferenziali tra i membri di una stessa organizzazione regionale. Cambia così l'ottica da cui si guardavano le esperienze di regionalizzazione: la globalizzazione ha messo fine alla nascita di organizzazioni regionali basate su scopi difensivi ed ha permesso lo sviluppo di forme di cooperazione più flessibili, aumentando l'interconnessione e l'inter-dipendenza tra macro-regioni<sup>12</sup>.

La terza fase si aprì durante gli anni novanta e, nello specifico, nel 1995 venne utilizzata per la prima volta l'espressione *new regionalism* in un volume pubblicato da Louise Fawcett and Andrew Hurrell. Riconoscendo il declino del multilateralismo, sarebbe stato opportuno, secondo gli autori, considerare il potenziale delle cooperazioni di tipo regionale che permettevano una maggiore e più

---

<sup>9</sup> DENT, *East Asian Regionalism*, London, New York, 2008, p. 11.

<sup>10</sup> TELÒ, *op. cit.*, p. 20.

<sup>11</sup> *Ivi*, p. 21.

<sup>12</sup> DENT, *op. cit.*, p. 11.

profonda integrazione<sup>13</sup>. Inoltre, Hurrell ha avuto il merito di introdurre nuove idee di matrice costruttivista: parlare di regionalismo, infatti, secondo l'autore, vuol dire prendere in considerazione l'interazione tra incentivi materiali, struttura inter-soggettiva e identità e interessi degli attori<sup>14</sup>. Un secondo libro, pubblicato nel 1997 da Edward Mansfield e Helen Miller, propose un'accurata analisi del regionalismo come fenomeno strettamente correlato a fattori sia domestici, sia internazionali, ma soprattutto ebbe il merito di sfatare il falso mito di un regionalismo spinto solo da fattori economici. La prospettiva che si presentava in quegli anni era, dunque, quella di un regionalismo mosso da una serie di incentivi che permettevano alle entità statali di condividere i problemi con altri Stati, abbassando i costi e aumentando la reciproca fiducia. Proprio per questo motivo, alla fine del secolo assistiamo ad un declino dei classici paradigmi realisti e di quelli basati sulla *rational choice*, a favore invece dell'apparizione di nuovi approcci istituzionalisti e costruttivisti<sup>15</sup>.

A partire dagli anni 2000, una nuova evoluzione di teorie, ricerche e scuole di pensiero ha caratterizzato la storia del regionalismo. È proprio in questo periodo che si fece più forte l'esigenza di rendere le teorie regionaliste autonome dalle teorie classiche delle Relazioni Internazionali. Si conferma e si fortifica, così, il neo-regionalismo come approccio scaturito dalla contaminazione ed interazione delle precedenti scuole di pensiero. Le caratteristiche che distinguono questo nuovo approccio da quelli precedenti sono varie: in primo luogo, il neo-regionalismo è caratterizzato da una visione storica di lungo termine, ossia parte dall'assunto che le organizzazioni regionali sono destinate a durare; in secondo luogo, il fenomeno delle organizzazioni regionali si è

---

<sup>13</sup> TELÒ, *op. cit.*, p. 24 ss.

<sup>14</sup> DENT, *op. cit.*, p. 12.

<sup>15</sup> TELÒ, *op. cit.*, p. 24 ss.

diffuso in tutto il mondo, diventando un'entità intrinseca del sistema internazionale così come oggi lo concepiamo; in terzo luogo, il neo-regionalismo ha fornito solide basi per strutturare una teoria critica del dominio occidentale, in quanto ha dimostrato l'esistenza e la proliferazione di entità regionali distinte tra loro in ogni parte del globo; in quarto luogo, un aspetto importante è la capacità di questo approccio di focalizzarsi sulla dimensione cognitiva e, dunque, prendere in considerazione notevoli aspetti delle realtà regionali quali, ad esempio, i valori condivisi, l'identità e le percezioni condivise circa le minacce esterne; in quinto ed ultimo luogo, il neo-regionalismo ha avuto il grande merito di favorire nuove ricerche nel campo sia delle Relazioni Internazionali, sia degli studi regionalisti relativi all'Unione Europea, dando vita ad un dialogo permanente tra il neo-istituzionalismo e la tradizione costruttivista<sup>16</sup>.

## 2. Diversi modelli di integrazione regionale

Uno degli obiettivi di questo elaborato è stato, sin dall'inizio, quello di vedere più da vicino una realtà a noi quasi per lo più sconosciuta, ossia quella dell'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). Non tutte le organizzazioni internazionali e regionali sono uguali, né tanto meno simili. In seguito agli eventi che hanno scosso il sistema internazionale negli ultimi decenni, molti sono i modelli di cooperazione regionale che possono essere valutati e distinti in base al successo ottenuto, al loro modello organizzativo e al loro *modus*

---

<sup>16</sup> TELÒ, *op. cit.*, p. 27 ss.

*operandi*<sup>17</sup>. Proprio per questa ragione, appare opportuno rilevare le differenze che intercorrono tra l'Unione Europea, ossia l'organizzazione regionale di cui noi facciamo parte, di cui conosciamo il funzionamento e possiamo toccarne con mano i risultati raggiunti, e l'ASEAN, una realtà a noi molto distante e di cui non spesso sentiamo parlare. La letteratura sull'integrazione europea è varia e, soprattutto, non si limita a spiegare un singolare tipo di integrazione, ossia quella economica, ma va oltre, ricercando le ragioni che spingono gli Stati europei a delegare ad un'organizzazione sovranazionale la propria sovranità in importanti settori<sup>18</sup>. Tuttavia, un fenomeno degno di nota è la crescente attenzione posta su altre forme e modelli di integrazione, soprattutto appartenenti al continente asiatico. Nello specifico, studiosi e ricercatori come, ad esempio, Acharya, Dent e Ravenhill, hanno concentrato le loro analisi sul fenomeno dell'integrazione regionale del sud-est asiatico, in particolare sullo studio della struttura organizzativa e sul funzionamento di organizzazioni regionali, tra cui l'ASEAN.

Ad un primo sguardo, le differenze tra l'Unione Europea e l'ASEAN sono principalmente individuabili nella forma istituzionale: mentre nella prima rileva una struttura istituzionale e burocratica ben precisa e delineata, l'ASEAN si presenta come un'organizzazione che si basa maggiormente su un nuovo tipo di integrazione regionale, caratterizzata dall'esistenza di networks che determinano il funzionamento dell'organizzazione stessa<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *Southeast Asian and European Integration Compared*, in TELÒ (ed.), *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Farnham, 2014, p. 223 ss

<sup>18</sup> BÖRZEL, *op. cit.*, p. 16.

<sup>19</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 223 ss. Tuttavia, alcuni autori, tra cui Gills, ritengono che il modello economico europeo e quello dell'ASEAN non siano poi così diversi: infatti, il sistema di networks, tipico del modello asiatico, è rintracciabile nella struttura dell'Unione Europea, mentre elementi istituzionali sono riscontrabili nel modello asiatico. Cfr. GILLS, *East Asian Development in World Historical Perspective*:

Nei prossimi due paragrafi ci concentreremo su i due modelli di *governance*<sup>20</sup> adottati dall'ASEAN e dall'Unione Europea, ma, preliminarmente, occorre precisare che le strutture delle due organizzazioni sono il frutto di processi di integrazione diversi tra di loro, che hanno portato alla formazione di modelli istituzionali e all'adozione di policies dissimili.

## 2.1 Cenni sul processo di integrazione europea: un modello di integrazione regionale

È piuttosto comune in letteratura ritenere che l'esperienza regionalistica europea sia andata oltre rispetto a quella sperimentata nel sud-est asiatico. Infatti, gli orrori delle guerre del XX secolo e le tensioni vissute nel periodo della Guerra Fredda hanno aumentato la consapevolezza dei Paesi europei circa l'importanza di collaborare al fine di risolvere problemi e soddisfare interessi in comune. I Paesi europei lo fecero cedendo, passo dopo passo, porzioni sempre più sostanziali di sovranità alle istituzioni europee, dando vita ad una cooperazione basata su delle regole comuni, sul coordinamento tra autorità nazionali e sulla creazione di istituzioni comuni che hanno permesso di raggiungere un altissimo livello di integrazione economica, e non solo<sup>21</sup>.

---

*Ascent, Descendant, Ascent*, Paper presentato all'International Political Science Association durante il XVII World Congress, Seoul, 1997.

<sup>20</sup> Per *governance* si intende l'insieme delle modalità e degli strumenti attraverso cui, nel contesto di un'organizzazione internazionale, le diverse preferenze e i differenti interessi di attori interdipendenti vengono trasformati in azioni coordinate. Per un maggiore approfondimento si rimanda a EISING, KOHLER-KOCH, *Introduction: Network governance in the European Union*, in KOHLER-KOCH, EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, New York, 1999, p. 4 ss.

<sup>21</sup> CAPANNELLI, *Asian regionalism: How does it compare to Europe's?*, 2009, p. 2, reperibile on line.

Infatti, mentre le principali analisi sul funzionamento dell'Unione Europea sono state prodotte sulla scia del neo-funzionalismo e dell'approccio intergovernativo, nell'ultimo decennio le teorie neo-istituzionaliste hanno concentrato le loro ricerche principalmente sul ruolo che le istituzioni ricoprono nel contesto europeo. Nello specifico, queste ultime sono viste come i principali attori dell'Unione Europea, in grado di tenere insieme popoli e società profondamente diversi, divisi e frammentati. Questo aspetto è da molti considerato essere il valore aggiunto dell'esperienza regionalista europea. Con il Trattato di Roma le prime istituzioni sovranazionali sono state create ed hanno permesso all'Unione di assumere quel carattere di indipendenza e, appunto, di sopranazionalità che, anche grazie a notevoli revisioni dei trattati, gli permette di godere di un processo decisionale autonomo ed indipendente dagli interessi dei singoli Stati<sup>22</sup>.

Naturalmente, accanto al forte ruolo giocato dalle istituzioni regionali, il destino dell'integrazione europea è stato fortemente influenzato dall'azione e dal ruolo ricoperto dagli Stati, anche nella formazione delle più recenti politiche dell'UE<sup>23</sup>.

La prima grande revisione di un trattato nel contesto dell'Unione avvenne nel 1986, anno in cui fu firmato l'Atto Unico Europeo. Il merito di questo importante Trattato è stato quello di predisporre un piano per il completamento del mercato unico, inteso come «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente trattato»<sup>24</sup> e, nel contempo, di aver potenziato i poteri del Parlamento, introdotto il voto a maggioranza in seno al Consiglio e attribuito alla Commissione funzioni esecutive.

---

<sup>22</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 233.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 234.

<sup>24</sup> Atto Unico Europeo, Lussemburgo, 17 febbraio 1986, entrato in vigore il 1° luglio 1987.

Ulteriore pietra angolare del processo di integrazione europea è stato il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992. La fine della Guerra Fredda rafforzò la volontà degli Stati europei di portare avanti e potenziare i progressi raggiunti con l'Atto Unico Europeo, così si diede avvio a quel processo di *spill-over*<sup>25</sup> che ha trasformato la Comunità Europea in Unione Europea, determinando un'estensione della cooperazione dal solo ambito economico anche a quello politico. Il Trattato di Maastricht fondava la nuova Unione Europea su tre pilastri: la Comunità Europea, la Politica Estera e di Sicurezza Comune ed, infine, il pilastro della Giustizia e Affari Interni. Notevoli novità introdotte da questo Trattato furono anche rivolte al miglioramento della democraticità delle istituzioni europee, all'ampliamento delle aree di cooperazione, all'introduzione della cittadinanza europea e alla predisposizione di un piano per l'introduzione della moneta unica, l'euro<sup>26</sup>.

Ulteriori revisioni furono adottate con i successivi Trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2001). Il primo, oltre ad estendere ulteriormente le aree di competenza dell'Unione, introdusse le c.d. cooperazioni rafforzate, che permettono di instaurare forme di cooperazione più avanzate tra alcuni Stati membri, ed estese la procedura di codecisione del procedimento legislativo. Il secondo, invece, forniva una serie di aggiustamenti necessari al fine di adattare l'assetto istituzionale dell'Unione all'allargamento ad est e alla conseguente inclusione di nuovi membri. Tra le modifiche più rilevanti ricordiamo la

---

<sup>25</sup> Il concetto di *spill-over* indica "la ricaduta funzionale da un settore già integrato come spinta ad un'ulteriore integrazione in altri settori". Diffusosi grazie alle teorie neo-funzionaliste, questo concetto era stato elaborato da Mitrany ed è rimasto il criterio principale individuato come fondamento di numerosi processi di integrazione. Per un maggiore approfondimento si rimanda a SASSATELLI, *Identità, cultura, Europa: le "città europee della cultura"*, Milano, 2005, p. 46 ss.

<sup>26</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 233.

composizione della Commissione e la ponderazione dei voti in seno al Consiglio<sup>27</sup>.

Fallito il tentativo di dare all'Unione Europea una vera e propria Costituzione, redatta sotto lo spirito d'entusiasmo generato dai successi della cooperazione politica ed economica, ulteriori novità furono introdotte dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Quest'ultimo ha radicalmente modificato la struttura organizzativa e funzionale dell'Unione Europea al fine di adattare l'organizzazione alle nuove esigenze. Oltre a rafforzare la cooperazione in materia di politica estera e la democraticità dell'organizzazione stessa, veniva rivisitata la ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri. Tuttavia, i cambiamenti più rilevanti sono quelli istituzionali. La modifica della composizione della Commissione, del Parlamento europeo, del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale europeo è stata accompagnata dall'introduzione di due nuove importanti figure per la struttura organizzativa europea: il Presidente del Consiglio Europeo e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

In seguito a questo breve resoconto circa il processo di integrazione europea, ciò che rileva è soprattutto una struttura altamente istituzionalizzata attraverso una importante serie di trattati. Questo è quello che rende l'Unione Europea una organizzazione regionale *sui generis* e, soprattutto, ciò che rende la sua integrazione un processo istituzionalmente orientato.

---

<sup>27</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 234.

## 2.2 Cenni sulla nascita e la costruzione dell'ASEAN: un modello di cooperazione regionale

Al contrario di quella dell'Unione Europea, la storia dell'ASEAN non è omogenea. Proprio per questo motivo, la costruzione di una organizzazione regionale nel sud-est asiatico si è rivelato un obiettivo piuttosto ambizioso, dovendo costruire, gli Stati che ne fanno parte, quell'identità storica e culturale di cui l'organizzazione, ancora oggi, difetta.

Il regionalismo asiatico si è evoluto in maniera differente rispetto a quello europeo. L'idea di dar vita ad una cooperazione a livello regionale è nata principalmente per due precisi motivi: in primo luogo, quello di arginare il più possibile le controversie tra gli Stati appartenenti a quell'area geografica e, soprattutto la minaccia comunista<sup>28</sup>; in secondo luogo, c'era l'obiettivo ufficiale, ma allo stesso tempo secondario, di dar vita ad una zona di pace e di stabilità, tale da contribuire alla crescita e alla cooperazione in materia economica, sociale e culturale<sup>29</sup>. Proprio il combinato di queste due motivazioni induce alcuni autori, tra cui Eliassen e Árnadóttir, a ritenere che l'ASEAN sia un grande esempio di come la cooperazione economica possa, in realtà, contribuire al mantenimento della pace e della stabilità in una regione così vasta e fungere da meccanismo di sicurezza<sup>30</sup>. Tuttavia, il cambiamento delle circostanze geopolitiche ha permesso una trasformazione dell'agenda e del ruolo che ricopre oggi l'organizzazione. Infatti, da mera cooperazione

---

<sup>28</sup> Non si dimentichi, infatti, che gli Stati appartenenti all'ASEAN erano Stati di nuova indipendenza, caratterizzati da una fragilità istituzionale e interna talmente accentuate che le minacce interne alla regione erano più temute di quelle provenienti dal mondo esterno al continente asiatico. A tal proposito si veda ACHARYA, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, in LEIFER (ed.), *Politics in Asia*, London, 2003, p. 47.

<sup>29</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 229.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

in materia economica e di sicurezza, l'ASEAN ha esteso le sue competenze, abbracciando ed includendo nella sua attività regionale anche altri importanti settori<sup>31</sup>. Primo tra tutti a descrivere l'ASEAN attraverso un approccio costruttivistico, Acharya ha delineato l'evoluzione dell'organizzazione enfatizzando il ruolo che le norme hanno avuto sulla formazione di una vera e propria identità regionale, distinta da quella del continente asiatico nel suo insieme<sup>32</sup>.

Priva di un assetto istituzionale ben definito durante i suoi primi quaranta anni di attività, l'ASEAN è stata a lungo caratterizzata dalla mancanza di una struttura organizzativa in grado di rispondere alle esigenze della regione. Infatti, come approfondiremo nello specifico più avanti in questo elaborato, la mancanza di vere e proprie istituzioni che operassero per conto dell'organizzazione e la continua sovrapposizione di competenze tra incontri ministeriali, comitati permanenti e comitati *ad hoc* hanno reso per lo più superflui i tentativi di dar vita ad un'efficiente organizzazione regionale. Dunque, la struttura istituzionale è tuttora poco formalizzata e piuttosto modesta, sia a livello di organi previsti, sia a livello di complessità<sup>33</sup>.

L'obiettivo della cooperazione economica fu formalizzato durante il IV ASEAN Summit, tenuto a Singapore, in cui venne istituita l'ASEAN Free Trade Area (AFTA) con lo scopo di ridurre le tariffe di mercato per i prodotti agricoli e industriali tra i membri dell'organizzazione entro quindici anni. Tuttavia, ancora una volta, la mancanza di un apparato amministrativo e istituzionale in grado di gestire la zona di libero scambio e di un'autorità competente a controllare

---

<sup>31</sup> DENT, *op. cit.*, p. 110.

<sup>32</sup> Secondo Acharya, infatti, la costruzione di una identità propria dell'ASEAN è derivata proprio dal processo di socializzazione tra i suoi membri. Lo stesso *ASEAN Way*, che oggi incarna l'essenza dell'organizzazione, è il risultato di un'evoluzione nei rapporti tra gli Stati e di un lungo processo di socializzazione e continui aggiustamenti. ACHARYA, *op. cit.*, p. 71 ss.

<sup>33</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 231.

il rispetto delle norme stabilite nell'accordo ha ridotto notevolmente gli effetti che l'AFTA avrebbe dovuto produrre<sup>34</sup>.

Anche l'ambizioso obiettivo di creare l'ASEAN Economic Community entro il 2015 sembra essere sfumato nel tempo a causa delle profonde differenze interne tra gli Stati membri<sup>35</sup>. Infatti, la riforma istituzionale, adottata dall'organizzazione attraverso la Carta dell'ASEAN nel 2007 e che divideva la struttura dell'ASEAN in tre pilastri — l'ASEAN Political-Security Community, l'ASEAN Economic Community e l'ASEAN Socio-Cultural Community — aveva come obiettivo quello di dar vita ad un mercato unico in cui fosse garantita la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone.

L'ASEAN è un'organizzazione che difetta della presenza di istituzioni proprie, come abbiamo già specificato in precedenza. Da ciò deriva la mancanza di un'autorità sovranazionale in grado di assumere delle decisioni per conto dei membri dell'organizzazione e a cui questi ultimi sono soggetti. Infatti, ogni Stato membro, ancora oggi, sviluppa il proprio sistema di governo e le proprie politiche indipendentemente dall'organizzazione di cui fa parte, dando priorità al proprio interesse nazionale<sup>36</sup>. È noto, infatti, che difficilmente gli Stati appartenenti all'organizzazione potrebbero rinunciare parzialmente, o integralmente, alla loro sovranità e indipendenza, basti pensare alla centralità che la norma sulla non interferenza negli affari interni di un altro Stato ricopre nel funzionamento dell'organizzazione stessa<sup>37</sup>.

Dunque, ci troviamo dinanzi ad un tipo di integrazione regionale che possiamo definire *informale*<sup>38</sup>. Ciò è dimostrato soprattutto dalla scarsa volontà di dotarsi di una struttura istituzionale autonoma che possa

---

<sup>34</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 230.

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 231.

<sup>37</sup> CAPANNELLI, *op. cit.*, p. 2.

<sup>38</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 232.

agire secondo un criterio di indipendenza dalla volontà e dagli interessi degli Stati membri, dalla mancanza di un'autorità di controllo sovranazionale, di veri e propri meccanismi giudiziari di risoluzione delle controversie e di solidarietà tra i membri. Nonostante i recenti passi verso un modesto processo di istituzionalizzazione, una delle caratteristiche dell'approccio seguito dall'ASEAN è la «preference for informality and the related avoidance of excessive institutionalisation»<sup>39</sup>.

Oggi, infatti, il divario, nello specifico economico, tra i vari Stati che costituiscono l'ASEAN è talmente grande che, in assenza di un apparato governativo che trascenda le volontà dei singoli membri, si continua a perdere di vista l'obiettivo, per lo meno economico, dell'organizzazione, ossia quello di dar vita ad una comunità economica e ad un mercato unico. Come sottolineato anche dal Professor Ludo Cuyvers, economista esperto dell'ASEAN, i membri che godono di economie più avanzate ricorrono ad accordi bilaterali con partner esterni all'organizzazione, nello specifico la Cina e il Giappone, lasciando indietro i Paesi con economie arretrate o in via di sviluppo<sup>40</sup>.

Tuttavia, occorre sottolineare come, sebbene gli Stati del sud-est asiatico abbiano scelto di dar vita ad un modello di cooperazione regionale piuttosto informale, le aree di cooperazione sono aumentate con il passare degli anni, includendo settori molto importanti come, ad esempio, quello energetico, della sicurezza e dell'ambiente, nonché politiche pubbliche vengono adottate anche nel delicato settore delle migrazioni.

---

<sup>39</sup> ACHARYA, *Ideas, Identity and Institution-building: from the ASEAN Way to the Asia-Pacific Way*, in *The Pacific Review*, 1997, p. 319 ss.

<sup>40</sup> BYRNE, *L'esperto: ma l'ASEAN non sarà mai come l'UE*, 2006, reperibile on line.

### 3. Due organizzazioni regionali a confronto: differenze tra Unione Europea e Association of Southeast Asian Nations

Nei precedenti paragrafi sono state date delucidazioni, seppur concise, circa i processi di integrazione di due realtà regionali lontane e differenti tra di loro. In particolar modo, si è cercato di mettere in evidenza come, se da un lato, nel caso dell'Unione Europea, si è partiti da una cooperazione in materia economica e si è arrivati ad una vera e propria integrazione regionale con la devoluzione della sovranità statale in aree molto importanti alle istituzioni dell'Unione, dall'altro, nel caso dell'ASEAN, la cooperazione economica e il network di dialogo in tema di sicurezza non sono stati in grado di dare avvio a quel processo di *spill-over* che avrebbe potuto ampliare la gamma delle competenze dell'organizzazione e renderla una vera e propria organizzazione regionale, dotata di proprie istituzioni in grado di agire in maniera indipendente rispetto agli Stati membri.

In questo paragrafo tireremo le somme e cercheremo di comprendere quali siano gli aspetti fundamentalmente rilevanti che ci permettono di capire le differenze, in termini di polity e di policies, tra le due organizzazioni.

Il primo aspetto che qui appare opportuno mettere in luce è la diversa struttura delle due organizzazioni. Come è stato più volte sottolineato, a livello istituzionale, l'ASEAN si presenta come un'organizzazione piuttosto debole, caratterizzata da un meccanismo decisionale basato interamente su forme intergovernative, mentre, al contrario, l'Unione Europea affida il suo processo decisionale ad organi e istituzioni ben determinati, che svolgono le loro funzioni in maniera indipendente rispetto agli Stati e che sono coadiuvate da diversi livelli di giurisdizione. Tuttavia, Eliassen e Árnadóttir hanno tentato di spiegare le differenze strutturali tra le due organizzazioni attraverso due spunti

suggeriti da Katzenstein in *Regionalism in a Comparative Perspective*: da un lato, il potere e le norme nel sistema internazionale e dall'altro, la struttura interna dei singoli Stati<sup>41</sup>.

In primo luogo, Katzenstein ritiene che i diversi tipi di integrazione regionale in Europa e in Asia siano determinati dai rapporti che questi ultimi due continenti hanno intrattenuto a partire dal 1945 con gli Stati Uniti. Infatti, il continente asiatico ha subito molto di più, rispetto all'Europa, la presenza dell'egemonia americana sul proprio territorio. La presenza americana in Asia, inoltre, ha assunto i connotati di una cooperazione bilaterale, essendo le forme di cooperazione multilaterale, adottate invece in Europa, inibite dalla diversità politica, culturale, sociale ed economica dei partner asiatici<sup>42</sup>. Questo aspetto, piuttosto fondamentale, ha contribuito alla negazione di una cooperazione multilaterale tra i membri dell'ASEAN che, al momento della nascita dell'organizzazione, avevano quasi nessuna esperienza in tema di cooperazione regionale.

In secondo luogo, la mancata integrazione regionale è dipesa sia dalla struttura interna dei singoli Stati, sia dall'esperienza coloniale subita dagli stessi. Infatti, sebbene siano costituite legalmente, le società del sud-est asiatico sperimentano ogni giorno un tipo di relazione tra Stato e società governata principalmente da norme sociali, piuttosto che legali<sup>43</sup>. Inoltre, l'eterogeneità dei regimi dei diversi Stati membri dell'ASEAN, per lo più semi-autoritari o formalmente democratici, ha reso ancora più arduo il tentativo di procedere con una vera e propria integrazione regionale. Come sappiamo, invece, tutti i Paesi europei sono

---

<sup>41</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 236.

<sup>42</sup> *Ivi*, p. 236.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

democrazie e la democrazia stessa è stata inserita nei criteri per entrare a far parte dell'Unione<sup>44</sup>.

Il basso tasso di omogeneità si riscontra anche in altri settori, tra cui quello economico che ha dato vita, come abbiamo visto, a forme di cooperazione bilaterale separate, quello culturale, nonché religioso, praticando, gli Stati dell'ASEAN, almeno sei diverse religioni, ed, infine, il settore linguistico. Al contrario, la religione praticata nella maggior parte degli Stati europei è il cristianesimo, sebbene nelle sue diverse versioni, e la maggior parte dei Paesi utilizzano una lingua appartenente alla famiglia indo-europea<sup>45</sup>.

Uno degli obiettivi che i membri originari erano disposti a perseguire attraverso la creazione dell'ASEAN era quello di porre fine ai dissidi e alle controversie regionali attraverso un meccanismo di mediazione, incarnato poi nel c.d. *ASEAN Way*. Infatti, proprio nel rispetto di questo principio, l'ASEAN difetta di un vero e proprio apparato giudiziario permanente che sia in grado sia di risolvere le controversie tra i suoi membri e tra i suoi membri e l'organizzazione, sia di vigilare sull'adempimento alle norme da parte degli Stati. È stato redatto un Protocollo aggiuntivo alla Carta dell'ASEAN sul meccanismo di risoluzione delle dispute, ma questo è rimasto sulla carta e non è stato mai messo in pratica<sup>46</sup>. Al contrario, l'Unione Europea gode di un

---

<sup>44</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 237. Infatti, la garanzia della democrazia è compresa tra i c.d. Criteri di Copenaghen che, elaborati durante il Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993, devono essere rispettati al fine di dare avvio ai negoziati per l'adesione all'UE. Si veda *I criteri di adesione (I criteri di Copenaghen)*, reperibile on line.

<sup>45</sup> *Ivi*, p. 238. Tuttavia, occorre specificare che successivamente all'allargamento ad est dei confini dell'Unione Europea, anche in questo caso si verifica la commistione di etnie, culture, lingue e tradizioni diverse: oggi l'UE ha circa venti lingue ufficiali, tre diversi alfabeti (latino, greco e cirillico), una vasta gamma di tradizioni politiche tra cui ricordiamo gli Stati che hanno subito una transizione dai regimi comunisti ed, infine, diversi livelli di sviluppo economico. Per un maggiore approfondimento si rimanda a SCHREURS, *Multi-level Governance the ASEAN Way*, in ENDERLEIN et al. (eds.), *Handbook of Multi-level Governance*, Cheltenham, Northampton, 2010, p. 203 ss.

<sup>46</sup> BEESON, STUBBS, *Handbook of Asian Regionalism*, New York, 2012, p. 331.

accurato apparato giudiziario composto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, dal Tribunale di primo grado e dal Tribunale della funzione pubblica.

In conclusione, l'ultima differenza degna di nota è rappresentata dal processo di *policy-making* che differisce notevolmente nelle due organizzazioni. Per affrontare questa ultima caratteristica, ci rifaremo al concetto di *multi-level governance*, diffusosi soprattutto in seguito alla dispersione e al decentramento dell'autorità e del monopolio statale. Marks e Hooghe hanno distinto tra due diverse forme di *multi-level governance*: il primo tipo riguarda la dispersione di autorità ad un numero limitato di livelli che condividono le funzioni del potere giudiziario e delle istituzioni rappresentative. Possiamo immaginare questo primo tipo di *governance*, suggeriscono i due autori, come una matrioska, in cui ogni giurisdizione è indipendente e non si interseca con nessun'altra. Il secondo tipo comprende un grande numero di giurisdizioni specializzate, dette appunto *task-specific jurisdictions*, che si adattano alle esigenze e ai cambiamenti della *governance*<sup>47</sup>.

Tabella 1 Tipi di Governance Multi-livello

Type I	Type II
<i>general-purpose</i> jurisdictions <i>non-intersecting</i> memberships jurisdictions organized on a <i>limited number of levels</i> <i>system-wide architecture</i>	<i>task-specific</i> jurisdictions <i>intersecting</i> memberships <i>no limit</i> to the number of jurisdictional levels <i>flexible design</i>

Fonte: MARKS, HOOGHE, *op. cit.*, p. 17 ss.

Le teorie inter-governative non sono sufficienti per spiegare la complessa struttura della *governance* dell'Unione Europea, né tanto meno lo sono tutti quegli approcci che enfatizzano il suo carattere

<sup>47</sup> MARKS, HOOGHE, *Types of Multi-level Governance*, in ENDERLEIN et al. (eds.), *Handbook of Multi-level Governance*, Cheltenham, Northampton, 2010, p. 17 ss.

soprannazionale<sup>48</sup>. Le teorie sulla *multi-level governance* sono applicate al contesto dell'Unione Europea in quanto qui si realizza un coordinamento ed una partecipazione a livello soprannazionale, nazionale, regionale e locale tanto nella definizione delle *policies*, quanto nella loro implementazione.

Al contrario, il processo di integrazione e di definizione delle politiche adottate all'interno dell'ASEAN trova una migliore interpretazione grazie alle teorie intergovernative. Infatti, l'approccio intergovernativo rileva soprattutto quando facciamo riferimento all'organo competente ad intraprendere il processo di *policy-making* all'interno dell'organizzazione. L'ASEAN Summit è costituito, infatti, dai Capi di Stato degli Stati membri ed assume le proprie decisioni tramite consultazioni e il metodo del *consensus*, sebbene sia stato introdotto il metodo di votazione a maggioranza. Nonostante progressi sulla via dell'istituzionalizzazione siano stati compiuti attraverso la redazione della Carta dell'ASEAN nel 2007, la riluttanza degli Stati del sud-est asiatico nel devolvere parte della loro sovranità ad un'organizzazione regionale, che comunque agirebbe nel loro interesse, rappresenta uno dei maggiori punti di debolezza dell'ASEAN<sup>49</sup>.

Nonostante questo grande limite, gli sforzi sulla via del consolidamento istituzionale lasciano spazio a promettenti aspettative nei confronti di una delle più grandi organizzazioni regionali. La stessa letteratura regionalista comparata sostiene che il regionalismo asiatico sia in una fase di rafforzamento che, da qui ai prossimi anni, raggiungerà degli importanti risultati, aumentando l'interdipendenza economica regionale.

---

<sup>48</sup> SCHARPF, *Multi-level Europe – the case for multiple concepts*, in ENDERLEIN et al. (eds.), *Handbook of Multi-level Governance*, Cheltenham, Northampton, 2010, p. 66 ss.

<sup>49</sup> ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *op. cit.*, p. 243 ss.

## CAPITOLO II

### Il concetto di terrorismo

#### 1. Cenni storici e quadro generale delle fonti

Il concetto di terrorismo giunge all'attenzione della comunità internazionale nel momento in cui i suoi effetti ed il problema della sua repressione assunsero un carattere prevalentemente transnazionale. Infatti, a partire dal 9 ottobre 1934, giorno dell'attentato di Marsiglia, la comunità internazionale si trovò a dover fronteggiare un fenomeno che richiedeva l'urgente adozione di specifiche misure che trascendessero i confini dei singoli Stati. L'attentato di Marsiglia, le cui vittime furono re Alessandro di Jugoslavia e il ministro degli esteri francese Barthou, racchiude tutti gli elementi che fanno sì che l'atto terroristico rientri tra le competenze del diritto internazionale: in primo luogo, l'attentatore, un suddito del Regno di Jugoslavia, aveva agito in Francia; inoltre, i suoi complici, anch'essi croati, si erano rifugiati in Italia. In secondo luogo, si presumeva che l'attentato fosse stato preparato in Ungheria. La natura transnazionale degli eventi spinse il Consiglio della Società delle Nazioni, adito dal governo jugoslavo<sup>50</sup>, ad istituire un Comitato di esperti al quale veniva affidato il compito di prendere in esame due questioni principali: la definizione dell'atto terroristico e la sua repressione a livello internazionale<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Ai sensi dell'art. 11, par. 2, il *Covenant* della Società delle Nazioni sanciva che «It is also declared to be the friendly right of each Member of the League to bring to the attention of the Assembly or of the Council any circumstance whatever affecting international relations which threatens to disturb international peace or the good understanding between nations upon which peace depends».

<sup>51</sup> CHERUBINI, *Terrorismo (Diritto Internazionale)*, in FALZEA et al., (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Annali V*, 2012, p. 1213 ss.

Sebbene ci sia oggi una definizione generalmente accettata di terrorismo internazionale, in base alla quale il terrorismo consiste in «(i) acts normally criminalized under any national penal system, or assistance in the commission of such acts whenever they are performed in time of peace; those acts must be (ii) intended to provoke a state of terror in the population or to coerce a state or an international organization to take some sort of action, and finally (iii) are politically or ideologically motivated, i.e. are not based on the pursuit of private ends»<sup>52</sup>, è opportuno rilevare la necessità di individuare un metodo organico al fine di poter concretizzare i requisiti sopra elencati in norme di diritto internazionale.

A tal proposito, vengono individuati due elementi dell'atto terroristico: quello *oggettivo* e quello *soggettivo*.

Nella prima categoria, rilevano la condotta e la natura transnazionale dell'atto. Per quanto riguarda la prima, l'atto terroristico deve necessariamente basarsi su condotta già criminalizzata all'interno degli ordinamenti giuridici dei singoli Stati come, per esempio, l'omicidio, il sequestro o il bombardamento. Tuttavia, in eccezionali congiunture, alcune azioni possono essere legittime, assumendo rilevanza penale esclusivamente nel momento in cui si verifica un nesso tra la condotta e il reato terroristico. Ad esempio, il finanziamento di un'organizzazione, non è, di *per sé*, classificabile come reato. La fattispecie criminosa ha luogo, quindi, solo nel caso in cui l'organizzazione che riceve il finanziamento abbia natura terroristica ed agisca compiendo atti terroristici<sup>53</sup>.

Per quanto concerne, invece, la natura transnazionale dell'atto, questa si verifica allorquando l'azione non è limitata al territorio di un

---

<sup>52</sup> CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, p. 937.

<sup>53</sup> *Ivi*, p. 938.

singolo Stato (caso in cui si applicherebbe il diritto interno dello Stato in questione), bensì quando la condotta presenta delle caratteristiche o dei collegamenti che rimandano a giurisdizioni plurime<sup>54</sup>.

La definizione dell'atto terroristico si concentra soprattutto su un secondo elemento, definito *soggettivo*, che si sostanzia nell'individuazione della finalità per la quale un tale atto viene commesso. L'esplicitazione della finalità dell'atto è, di per sé, essenziale, in quanto ci permette di definire la differenza che intercorre tra atto terroristico e altre fattispecie criminose rappresentate da reati comuni come, ad esempio, l'omicidio. Diverse e molteplici sono le interpretazioni che i vari strumenti internazionali danno in relazione alla finalità terroristica: alcune convenzioni identificano lo scopo dell'azione nello spargimento del terrore tra la popolazione oppure nella costrizione di un governo o di un'organizzazione internazionale a promuovere o ad astenersi dal compimento di una determinata azione; altri strumenti di diritto internazionale, invece, individuano una terza possibilità, ossia quella di destabilizzare o distruggere la struttura di uno Stato<sup>55</sup>.

In realtà, in seguito ad un'attenta riflessione e alla luce di quanto sostenuto da Cassese, rileva che l'obiettivo primario di un gruppo terroristico sia quello di forzare un'autorità pubblica o privata a (non) porre in essere determinate azioni. Le altre due finalità sopra riportate, in verità, rappresentano semplicemente i mezzi attraverso i quali raggiungere lo scopo principale. In primo luogo, lo spargimento di terrore tra la popolazione induce quest'ultima a fare pressione sulle autorità di governo; in secondo luogo, la destabilizzazione della struttura

---

<sup>54</sup> Si veda, per tutti, l'art. 3 della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo ai sensi del quale «This Convention shall not apply where the offence is committed within a single State, the alleged offender is a national of that State and is present in the territory of that State and no other State has a basis under article 7, paragraph 1, or article 7, paragraph 2, to exercise jurisdiction, except that the provisions of articles 12 to 18 shall, as appropriate, apply in those cases».

<sup>55</sup> CASSESE, *op. cit.*, p. 938 ss.

dello Stato obbliga quest'ultimo ad agire<sup>56</sup>.

A tal proposito, ci sono alcune convenzioni che eludono il problema della finalità riferendosi principalmente alle modalità operative attraverso cui la violenza terroristica si dispiega. L'approccio adottato da tali strumenti è appunto detto *settoriale*, in quanto si realizza, seppur con qualche eccezione<sup>57</sup>, un tipo di cooperazione internazionale in specifici settori<sup>58</sup>. Al contrario, un numero più modesto di convenzioni internazionali ha adottato un approccio *globale*, focalizzandosi sulle finalità dell'azione terroristica.

In riferimento al problema della repressione del terrorismo internazionale, le fonti convenzionali fanno riferimento al principio *aut dedere aut iudicare*. In conformità a questo principio, lo Stato sul cui territorio si trovi il sospettato terrorista ha l'obbligo di estradare il colpevole verso uno Stato parte della convenzione che ne abbia fatto richiesta oppure di demandare il caso alle autorità nazionali competenti<sup>59</sup>.

Diversi tentativi hanno dimostrato la volontà della comunità internazionale di tradurre in appropriate norme convenzionali la possibilità di istituire la figura di un giudice internazionale che fosse autorizzato a decidere in merito alla sorte degli autori di atti terroristici. Tuttavia, non si è mai giunti ad una decisione unanime in merito<sup>60</sup>. Oggi, invece, è opportuno riconoscere che la repressione del terrorismo è

---

<sup>56</sup> CASSESE, *op. cit.*, p. 938 ss.

<sup>57</sup> Si veda *infra* par. 2.1.

<sup>58</sup> È opportuno specificare che le convenzioni settoriali, generalmente, coincidono con quelle universali elaborate sotto l'egida delle Nazioni Unite, ossia quelle alle quali tutti gli Stati, anche quelli non firmatari, possono aderire. GIOFFREDI, *Globalizzazione, nuove guerre e diritto internazionale*, Trento, 2012, p. 118 ss.

<sup>59</sup> BONANATE (a cura di), *Terrorismo internazionale*, Firenze, 2001, p. 53.

<sup>60</sup> La Convenzione di Ginevra del 1937 per la creazione di una Corte penale internazionale non è mai entrata in vigore. Lo Statuto della Corte Penale Internazionale è stato, poi, adottato a Roma nel 1988 ed esclude la competenza della Corte a giudicare i c.d. *Treaty Crimes*, tra cui rinviene anche il crimine di terrorismo. Per un maggiore approfondimento si rimanda a CASSESE, *Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 993 ss.; BYERS, *Terrorism, the use of force and international law after 11 September*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, p. 401 ss.

diventata una attività di grande interesse per molte organizzazioni internazionali e regionali<sup>61</sup>.

## 1.2 I diversi tipi di terrorismo

Il terrorismo si presenta sotto forme diverse in relazione alle motivazioni che stanno alla base della sua nascita. Per questo motivo rilevano tre significativi tipi di gruppo terroristico che si sono diffusi soprattutto nell'ultimo secolo<sup>62</sup>.

Il terrorismo di matrice nazionalista-separatista mira all'autodeterminazione politica. Diffusosi soprattutto tra il 1960 e il 1970, rendendo le società in cui agiva consapevoli del pericolo di una tale minaccia, esso si palesa, nella maggior parte dei casi, in situazioni in cui delle minoranze etniche che siano sottoposte ad una dominazione, oppressione o discriminazione per mano di uno Stato centrale, perseguono il primario obiettivo dell'indipendenza del loro territorio, godendo del sostegno proveniente da un'ampia fascia della popolazione. Questo tipo di attività terroristica raggiunse il suo culmine con il dirottamento di un aereo statunitense della compagnia TWA (Trans World Airlines) nel 1969 da parte del Fronte Popolare per la Liberazione della Palestina<sup>63</sup>.

Rientrano in questa categoria anche l'Irish Republican Army (IRA)<sup>64</sup> e

---

<sup>61</sup> CHERUBINI, *op. cit.*, p. 1213 ss.

<sup>62</sup> WEISSER, *The Effectiveness of the Global Combat against the Financing of Terrorism for Preventing Terrorist Activity*, in *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2013, p. 343 ss.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> L'Irish Republican Army, nata dopo la rivolta di Pasqua del 1916, era un'organizzazione militare clandestina irlandese con lo scopo di ottenere l'indipendenza dell'Irlanda dal governo inglese. Per un maggiore approfondimento si rimanda a HORGAN, TAYLOR, *The provisional Irish Republican Army: Command and Functional structure*, in *Terrorism and Political Violence*, 2007, p. 1 ss.

Euskadi Ta Askatasuna (ETA)<sup>65</sup>.

Sulla scia del terrorismo nazionalista-separatista e grazie alla continua innovazione tecnologica che ha permesso di accorciare le distanze tra continenti diametralmente opposti, si manifestò in quegli stessi anni un nuovo tipo di terrorismo, di matrice ideologica, che ha come obiettivo quello di cambiare il sistema sociale, politico ed economico<sup>66</sup>. Successivamente alla Seconda guerra mondiale, cominciarono ad emergere delle formazioni politiche basate su una ben precisa ideologia, identificabili principalmente in un filone di stampo comunista ed un altro di stampo fascista. In questo caso, si faccia riferimento al RAF (Rote Armee Fraktion) in Germania<sup>67</sup> oppure ai c.d. anni di piombo in Italia<sup>68</sup>.

Gli anni ottanta portano con loro l'ostilità crescente tra gli Stati Uniti e il Medio Oriente, culminata nell'attentato al World Trade Centre del 2001 e alle successive guerre in Afghanistan e in Iraq. Emerge, così, nel mondo occidentale, un nuovo pericolo imminente, il terrorismo di matrice religiosa, caratterizzato, principalmente, da tre elementi: in primo luogo, i suoi obiettivi primari sono essenzialmente simbolici — basti pensare all'attentato dell'11 settembre 2001, perpetrato contro l'emblema

---

<sup>65</sup> L'ETA, in lingua basca "Euskadi Ta Askatasuna", è un'organizzazione terroristica di origine basca nata nel 1952 che ha come scopo quello di ottenere l'indipendenza di uno Stato composto da tre territori: la provincia di Euskadi, la comunità autonoma di Navarra e le tre province basche della Francia. Nel 2011, l'organizzazione ha annunciato l'abbandono della lotta armata. Per un maggiore approfondimento si rimanda a DOUGLASS, ZULAIKA, *On the Interpretation of Terrorist Violence: ETA and the Basque Political Process*, in *Comparative Studies in Society and History*, 1990, p. 238 ss.

<sup>66</sup> WEISSER, *op. cit.*, p. 343 ss.

<sup>67</sup> La Rote Armee Fraktion, conosciuta anche con l'appellativo di "Frazione dell'Armata Rossa", è stato un gruppo terroristico di estrema sinistra che ha operato in Germania successivamente alla Seconda guerra mondiale. Nato nel 1970, fu formalmente sciolto nel 1998. Per un maggiore approfondimento sul fallimento della Frazione dell'Armata Rossa si rimanda a MOGHADAM, *Failure and Disengagement in the Red Army Faction*, in *Studies in Conflict & Terrorism*, 2012, p. 156 ss.

<sup>68</sup> WEISSER, *op. cit.*, p. 343 ss.; si rimanda anche a CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism*, cit., p. 938 ss.

del modello economico, capitalistico e politico americano —; in secondo luogo, ogni aspetto dell'organizzazione della cellula terroristica, nonché degli attacchi progettati, è contraddistinto dalla tendenza alla globalità, intesa come la multi-nazionalità della composizione sia del raggruppamento responsabile dell'atto terroristico, sia delle vittime stesse; in terzo luogo, un'altra peculiarità è quella di considerare il combattimento in senso puramente escatologico, ossia come il conflitto tra bene e male, giusto o sbagliato<sup>69</sup>. In definitiva, il terrorismo di tipo religioso mira, principalmente, a raggiungere obiettivi di tipo religioso ed ha come suo rappresentante indiscusso Al-Qaeda<sup>70</sup>.

Nell'ultimo secolo, una variante o l'altra hanno dominato la scena internazionale, determinando un'evoluzione dell'azione terroristica e, di conseguenza, del tipo di minaccia a cui la società internazionale è sottoposta e deve rispondere.

## 2. La difficoltà nell'individuare una definizione univoca di terrorismo internazionale

La questione della definizione del concetto di terrorismo internazionale va indietro nel tempo. Infatti, non appena il problema del terrorismo è stato percepito come una minaccia massiccia, sia a livello nazionale, sia a livello internazionale, si è avviato un dibattito ancora oggi piuttosto vivace circa la sua definizione. Iniziato subito dopo la Prima guerra mondiale in seno alla Società delle Nazioni, tale dibattito si è riproposto nella scena internazionale in seguito ai tragici eventi dell'11 settembre 2001 e all'apparizione del terrorismo islamico.

---

<sup>69</sup> JUERGENSMEYER, *Terroristi in nome di Dio: la violenza religiosa nel mondo*, II ed., Roma, 2003, p. 109 ss.

<sup>70</sup> WEISSER, *op. cit.*, p. 343 ss.

Discutere di terrorismo al giorno d'oggi è sicuramente un problema complesso e intricato a causa delle molteplici sfaccettature che quest'ultimo può assumere. Infatti, oltre alle diverse forme che può incarnare, l'attività terroristica varia da contesto a contesto ed è caratterizzata da un'innata inclinazione all'imprevedibilità. Proprio quest'ultimo aspetto rende ancora più difficile il tentativo di far rientrare la moltitudine delle proprietà dell'atto terroristico in un unico strumento normativo a vocazione universale e generalmente accettato dall'insieme della comunità internazionale<sup>71</sup>.

Nel tentativo di regolamentare questo fenomeno e di prevedere delle specifiche misure preventive e repressive in merito, inizialmente la comunità internazionale ha optato per l'adozione di strumenti normativi detti *settoriali*, ossia che disciplinano in modo puntuale delle specifiche fattispecie di reati.

Sebbene, oggi, la maggior parte degli sforzi in tale direzione avviene al di fuori del quadro delle Nazioni Unite, in passato, i primi strumenti legali furono prodotti proprio all'interno di questo contesto<sup>72</sup>.

Un primo tentativo di definizione si ebbe con la Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo, adottata a Ginevra nel 1937 in seno al Comitato istituito dalla Società delle Nazioni<sup>73</sup>. Sebbene non sia mai entrata in vigore, la suddetta Convenzione introduceva importanti novità. L'art. 1, par. 1, sanciva «the duty of every State to refrain any act designed to encourage terrorist activities directed against another State and to prevent the acts in which such activities take shape, undertake as hereinafter provided to prevent and punish activities of this

---

<sup>71</sup> BONANATE, *op. cit.*, p. 9.

<sup>72</sup> HIGGINS, *The general international law of terrorism*, in HIGGINS, FLORY (eds.), *Terrorism and International Law*, London, 1997, p. 13 ss.

<sup>73</sup> In verità, già nel 1930 il concetto giuridico di terrorismo appare per la prima volta nel contesto del diritto internazionale durante la III Conferenza per l'unificazione del diritto penale, tenutasi a Bruxelles. Si rimanda a PISAPIA, *Terrorismo: delitto politico o delitto comune?*, in *Giustizia Penale*, 1975, p. 266 ss.

nature and to collaborate for this purpose»<sup>74</sup>. Ancor più rilevante, l'art. 1, par. 2, definiva per la prima volta gli atti terroristici come «criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state terror in the minds of particular persons, or a group of persons or the general public»<sup>75</sup>. Cosa si intende per “particular persons, or a group of persons or the general public” lo specifica, poi, l'art. 2, riferendosi a Capi di Stato e ai loro familiari, a persone che occupano funzioni pubbliche e, al par. 2, a qualsiasi distruzione o danno arrecato alle proprietà pubbliche. Rileva, dunque, la mancanza di un esplicito riferimento allo scopo, oggi largamente riconosciuto, di intimidire e provocare terrore nei confronti di un'intera popolazione, considerando, la Convenzione, i soli atti diretti contro lo Stato, i suoi rappresentanti e le sue proprietà.

A partire dal 1970, sotto l'egida delle Nazioni Unite, si cominciò ad affrontare, in modo più organico, il problema del terrorismo. L'eterogeneità delle sue manifestazioni ha contribuito notevolmente all'adozione di un approccio basato sostanzialmente sulla dissimile percezione che i diversi Stati avevano del pericolo e, nello specifico, della minaccia del terrorismo. Uno dei problemi principali era quello sollevato dai paesi del Terzo Mondo circa la differenza tra atto terroristico in sé e guerre di liberazione nazionale, nonché, ancor più rilevante, la divisione del mondo in due blocchi contrapposti<sup>76</sup>.

Il dibattito si incentrava particolarmente sul problema della definizione: infatti, si sosteneva che, senza una definizione generalmente accettata, sarebbe stato impossibile procedere alla creazione di una normativa in grado di contrastare una condotta che non fosse stata

---

<sup>74</sup> Art. 1, par. 1, Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo, Ginevra, 16 novembre 1937.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> BARBERINI, *La definizione di terrorismo internazionale e gli strumenti giuridici per contrastarlo*, in *Per Aspera ad Veritatem*, 2004, p. 4 ss.

precedentemente individuata e stabilita<sup>77</sup>; allo stesso tempo, si riteneva opportuno procedere concentrandosi sulla prassi, dando vita ad atti normativi che sanzionassero, di volta in volta, determinati tipi di condotta<sup>78</sup>.

All'interno del Comitato *ad hoc*, creato dall'Assemblea Generale nel 1972<sup>79</sup>, le opinioni erano più che divergenti: se da un lato si voleva far riferimento all'oggetto della condotta oppure alla condotta stessa, dall'altro ci si concentrava maggiormente sulla finalità dell'atto o sulle caratteristiche dell'attentatore.

Ben presto emersero ulteriori difficoltà: gli Stati occidentali rifiutavano una definizione di terrorismo che includesse il c.d. *terrorismo di Stato*, mentre i Paesi islamici erano restii ad accogliere una definizione di terrorismo che non distinguesse in maniera dettagliata tra atto di terrorismo e lotte di liberazione nazionale<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism*, cit., p. 938 ss.

<sup>78</sup> BARBERINI, *op. cit.*, p. 4 ss.

<sup>79</sup> Per fornire una soluzione in tema di definizione di terrorismo internazionale, l'Assemblea Generale ha, più volte, dato vita ai c.d. "Comitati *ad hoc*" incaricati di trattare il tema del terrorismo in generale o suoi aspetti particolari. Nello specifico, l'*Ad hoc Committee on International Terrorism* del 1972 è stato istituito con Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 3034 del 18 dicembre 1972 intitolata "Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardises fundamental freedoms, and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical change". Per ulteriori dettagli in merito si rinvia a PANZERA, *Attività terroristiche e diritto internazionale*, Napoli, 1978, p. 120 ss.

<sup>80</sup> In realtà, la lotta di liberazione nazionale è precisamente riconosciuta già nella Carta delle Nazioni Unite che, all'art. 1, par. 2, sancisce che uno dei fini delle Nazioni Unite è: «Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'*auto-decisione dei popoli*, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale» (cors. agg.). Tuttavia, un'importante conquista per i Paesi sostenitori della distinzione tra atto terroristico e lotte di autodeterminazione fu rappresentata dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 46/51 del 9 dicembre 1991 che, al par. 15, sancisce: «Considers that nothing in the present resolution could in any way prejudice the right to self-determination, freedom and independence, as derived from the Charter of the United Nations, of peoples forcibly deprived of that right referred to in the Declaration of Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, particularly peoples under colonial and racist regimes or other forms of alien domination, or the right of these peoples to struggle legitimately to this end and to seek

I tentativi di definire in modo puntuale il concetto di terrorismo svanirono quando, nel 1979, il report del Comitato *ad hoc* all'Assemblea Generale eludeva qualsiasi riferimento alla questione<sup>81</sup>.

Nel 1999, la delegazione indiana propose al Segretariato delle Nazioni Unite un progetto di Convenzione che desse un'ampia definizione di atto terroristico, in grado di comprendere tutte le fattispecie esistenti, soprattutto quelle contemplate nelle convenzioni settoriali fino a quel momento adottate. Il Comitato *ad hoc*, istituito nel 1996 con la risoluzione n. A/RES/51/210, per elaborare una Convenzione in tema di attacchi terroristici nucleari e mediante l'uso di esplosivi, vide estendere le sue competenze al fine di predisporre il testo di una Convenzione Globale Contro il Terrorismo (risoluzione del 9 dicembre del 1999, n. A/RES/54/110).

Durante i negoziati, riemersero le tensioni tra gli Stati appartenenti all'Organizzazione della Conferenza Islamica e gli Stati occidentali circa l'esclusione dalla definizione del terrorismo delle lotte di liberazione nazionale<sup>82</sup>. A tal proposito, problematico risultava l'art. 18 del progetto che, al par. 2, sanciva l'esclusione dalla disciplina della Convenzione degli atti delle forze armate che operano durante un conflitto armato e nell'espletamento di funzioni ufficiali, essendo queste ultime regolate dal diritto internazionale. La proposta degli Stati islamici

---

and receive support in accordance with the principles of the Charter, the above-mentioned Declaration and the relevant General Assembly resolutions, including the present resolution». Si veda BARBERINI, *op. cit.*, p. 4.

<sup>81</sup> Le conclusioni riportate all'Assemblea Generale dal Comitato *ad hoc*, riunitosi nel 1973, 1977 e nel 1979, riflettevano le incertezze e le visioni contrastanti degli Stati, non solo sul tema della definizione, ma anche in relazione alla necessità della stessa. In merito si rimanda a KOUFA, *Human Rights and Terrorism in the United Nations*, in ALFREDSSON, STAVROPOULOU (eds.), *Justice Pending: Indigenous Peoples and Other Good Causes*, The Hague, 2002, p. 203 ss.; BARBERINI, *op. cit.*, p. 4 ss.

<sup>82</sup> In realtà, nella bozza della Convenzione proposta dall'India, non veniva data una rigida definizione dell'atto terroristico, proprio per lasciare che gli altri Stati potessero emendare il testo in riferimento a tale questione. La Convenzione prevede una condotta a fattispecie aperta; ciò le consente di essere applicata, oltre alle fattispecie già previste nelle precedenti convenzioni settoriali, anche a quelle future ed insolite. Si veda BARBERINI, *ivi*, p. 5.

di emendare l'art. 18, introducendo un secondo comma finalizzato ad includere, nel par. 2, un esplicito riferimento a coloro che combattono contro un'occupazione straniera, trovò il fermo rifiuto degli Stati occidentali<sup>83</sup>.

Ancora oggi, i negoziati sono in una situazione di stallo dovuta al mancato accordo tra le parti e, dunque, la comunità internazionale ancora non gode dei benefici — in termini di sicurezza — derivanti dall'esistenza di una Convenzione onnicomprensiva in materia di terrorismo internazionale.

## 2.1 Le convenzioni a carattere universale e settoriale

Generalmente, le convenzioni internazionali a carattere universale tendono a tralasciare il problema della finalità dell'atto terroristico, riferendosi esclusivamente alle modalità operative attraverso cui la condotta si consuma<sup>84</sup>. Proprio per questa ragione, tali convenzioni vengono spesso a coincidere con quelle *settoriali*, in quanto fanno riferimento ad uno specifico *modus operandi* e si applicano, dunque, a delle precise e circoscritte fattispecie.

La produzione normativa, elaborata sotto l'egida dell'ONU durante il periodo della Guerra Fredda, adotta sostanzialmente questo approccio, dovendo rispondere alle esigenze divergenti dei due blocchi, Usa e Urss. Tale contrapposizione ha influenzato notevolmente i lavori per la ricerca di una nozione univoca, astratta e generalmente accettata del fenomeno.

Tuttavia, prima di procedere ad una accurata analisi della definizione di terrorismo, appare opportuno precisare che le convenzioni

---

<sup>83</sup> BARBERINI, *op. cit.*, p. 6 ss.

<sup>84</sup> Si veda *supra* par. 1.

universali e settoriali possono dividersi in due categorie: da un lato, ci sono quelle che non considerano la finalità terroristica e lo scopo dell'atto, imponendo alle Parti Contraenti l'obbligo di punire una determinata categoria di azioni<sup>85</sup>, dall'altro, ci sono, invece, tutte quelle convenzioni che, oltre ad individuare espressamente il reato da perseguire, accennano — timidamente ed implicitamente — ad una qualche finalità, al fine di escludere che l'azione considerata abbia, di per sé, il carattere di atto terroristico<sup>86</sup>.

In via generale, appartengono alla più ampia categoria delle convenzioni universali e settoriali quelle sul dirottamento degli aeromobili (la Convenzione di Tokyo del 1963, la Convenzione dell'Aja del 1970 e quella di Montreal del 1973), quelle sul sequestro di persone (la Convenzione di New York del 1973 e la Convenzione di New York del 1979), quelle sul dirottamento delle navi (Convenzione di Roma del 1988) ed, infine, quelle che fanno riferimento alle armi utilizzate nell'attacco terroristico (la Convenzione per la repressione degli atti terroristici mediante l'uso di esplosivo del 1997 e la Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare del 2005).

In questo paragrafo, ci occuperemo di analizzare le suddette convenzioni in base alla definizione di atto terroristico in esse contenuta.

Lo scopo della Convenzione di Tokyo del 1963 contro le infrazioni e determinati altri atti compiuti a bordo di aeromobili è quello di essere applicata nei confronti di «acts which, whether or not they are offences, may or do jeopardize the safety of the aircraft or of persons or property therein or which jeopardize good order and discipline on board»<sup>87</sup> e di «offences committed or acts done by a person on board any aircraft registered in a Contracting State, while that aircraft is in flight or

---

<sup>85</sup> CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism*, cit., p. 943 ss.

<sup>86</sup> *Ibidem*; CHERUBINI, *op. cit.*, p. 1213 ss.

<sup>87</sup> Art. 1, par. 1, Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft, Tokyo, 14 settembre 1963, entrata in vigore il 4 dicembre 1969.

on the surface of the high seas or of any other area outside the territory of any State»<sup>88</sup>. Nel Capitolo IV, “Unlawful Seizure of Aircraft”, l’art. 11, par. 1, definisce la condotta terroristica come «when a person on board has unlawfully committed by force or threat thereof an act of interference, seizure, or other wrongful exercise of control of an aircraft in flight or when such an act is about to be committed», senza specificare la finalità dell’atto.

Nella Convenzione dell’Aja del 16 dicembre 1970 per la repressione della cattura illecita di aeromobili, l’atto terroristico si palesa nel momento in cui «any person who on board an aircraft in flight: a) unlawfully, by force or threat thereof, or by any other form of intimidation, seizes, or exercises control of, that aircraft, or attempts to perform any such act, or b) is an accomplice of a person who performs or attempts to perform any such act commits an offence»<sup>89</sup>. Anche in questo caso, la Convenzione muove dall’assunto secondo cui la finalità terroristica è *in re ipsa* e, dunque, non viene espressamente menzionata<sup>90</sup>.

Sulla scorta delle convenzioni precedenti, rientra in questa categoria anche la Convenzione di Montreal del 1971, entrata in vigore nel 1973, per la repressione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza dell’aviazione civile ed il suo Protocollo. Nel suo testo si evince, ai sensi dell’art. 1, par. 1, che un individuo commette un reato se illegalmente e intenzionalmente «a) performs an act of violence against a person on board an aircraft in flight if that act is likely to endanger the safety of that aircraft; or b) destroys an aircraft in service or causes damage to such an aircraft which renders it incapable of flight or flight or which is likely to endanger its safety in flight; or c) places or causes to be placed on an

---

<sup>88</sup> Art. 1, par. 2, Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft, Tokyo, 14 settembre 1963, entrata in vigore il 4 dicembre 1969.

<sup>89</sup> Art. 1, Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft, The Hague, 16 dicembre 1970, entrata in vigore il 14 ottobre 1971.

<sup>90</sup> CHERUBINI, *op. cit.*, p. 1213 ss.

aircraft in service, by any means whatsoever, a device or substance which is likely to destroy that aircraft, or to cause damage to it which renders it incapable of flight, or to cause damage to it which is likely to endanger its safety in flight; or d) destroys or damages air navigation facilities or interferences with their operation, if any such act is likely to endanger the safety of aircraft in flight; or e) communicates information which he knows to be false, thereby endangering the safety of an aircraft in flight»<sup>91</sup> e, al par. 2, estende l'obbligo degli Stati di punire suddetti crimini anche nel caso in cui una persona *tenti* di commettere uno dei reati di cui al par. 1 o ne sia complice.

Deve essere ascritta, infine, a questa categoria anche la Convenzione di New York sulla prevenzione e la repressione dei reati commessi nei confronti di persone che godono di protezione internazionale del 1973. Anche in questo caso, la Convenzione sancisce, all'art. 2, la descrizione della fattispecie criminosa che intende condannare e sottoporre all'azione punitiva da parte degli Stati. Infatti, oltre a descrivere l'oggetto della Convenzione come la commissione intenzionale di «a) a murder, kidnapping or other attack upon the person or liberty of an internationally protected person; b) a violent attack upon the official premises, the private accommodation or the means of transport of an internationally protected person likely to endanger his person or liberty; c) a threat to commit any such attack; d) an attempt to commit any such act; and e) an act constituting participation as an accomplice in any such attack»<sup>92</sup>, non accenna minimamente alla finalità della condotta criminosa.

Come specificato precedentemente, le convenzioni universali e

---

<sup>91</sup> Art. 1, par. 2, Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation, Montreal, 23 settembre 1971, entrata in vigore il 26 gennaio 1973.

<sup>92</sup> Art. 1, par. 1, Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents, New York, 14 dicembre 1973, entrata in vigore il 20 febbraio 1977.

settoriali si dividono in due categorie<sup>93</sup>. Abbiamo visto come in alcune la finalità della condotta viene considerata *in re ipsa*, mentre ora cercheremo di individuare gli elementi che caratterizzano la seconda categoria, ossia le convenzioni che *alludono* implicitamente alla finalità della condotta.

La Convenzione di New York del 1979 contro la presa di ostaggi, all'art. 1, combina la definizione di atto terroristico, in base agli scopi della Convenzione, con la finalità dell'atto e sancisce che «Any person who seizes or detains and threatens to kill, to injure or to continue to detain another person [...] *in order to compel a third party, namely, a State, an international intergovernmental organization, a natural or judicial person, or a group of persons, to do or abstain from doing any act as an explicit or implicit condition for the release of the hostage commits the offence of taking of hostages*»<sup>94</sup>.

Sulla scia di questa Convenzione, anche quella di Roma del 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima si applica a tutti gli atti posti in essere da una persona che, tramite la forza, esercita il controllo su una imbarcazione, che pone in essere un'azione violenta nei confronti di una persona sull'imbarcazione, che tenta di danneggiarla o distruggerla o che comunica informazioni che lui stesso sa essere false. La particolarità di questa Convenzione è che le disposizioni appena riportate sono corredate da un'esplicita previsione della finalità della condotta violenta, ossia quella di «endanger the safe navigation of the ship»<sup>95</sup>.

Rilevanti sono anche le convenzioni che disciplinano fattispecie criminose caratterizzate dall'uso di materiale esplosivo e nucleare. Tra

---

<sup>93</sup> Si rimanda *infra* p. 12 per la specificazione delle due categorie cui si fa riferimento.

<sup>94</sup> Art. 1, Convention against the taking of hostages, New York, 17 dicembre 1979, entrata in vigore il 3 giugno 1983 (cors. agg.).

<sup>95</sup> Art. 3, Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation, Roma, 10 marzo 1988, entrata in vigore il 1° marzo 1992.

queste, rinveniamo la Convenzione di New York del 1997 sulla repressione degli attentati terroristici mediante l'uso di esplosivo e la Convenzione di New York per la repressione degli atti di terrorismo nucleare del 2005.

Nel primo caso, la Convenzione di New York del 1997 identifica prima la condotta violenta che intende criminalizzare, ossia la spedizione o il posizionamento di un dispositivo esplosivo o letale in un luogo pubblico contro lo Stato, poi procede con lo specificare lo scopo della condotta posta in essere, ovvero «a) with the intent to cause death or serious bodily injury; or b) with the intent to cause extensive destruction of such a place, facility or system, where such destruction results in or is likely to result in major economic loss»<sup>96</sup>. Inoltre, all'art. 5, sottolinea che ogni Stato parte dovrebbe adottare le misure previste nella Convenzione per garantire che tali atti, soprattutto quando sono «intended or calculated to provoke a state terror in the general public or in a group of persons or particular persons»<sup>97</sup>, siano puniti escludendo qualsiasi giustificazione di natura politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica, religiosa e che siano puniti con pene proporzionali alla loro grave natura<sup>98</sup>.

Nel secondo caso, la Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare specifica la fattispecie criminosa che intende reprimere. L'art. 2, infatti, sancisce che ciascuno Stato parte ha l'obbligo di adottare le misure necessarie al fine di punire i crimini commessi con pene proporzionali alla gravità della condotta di ogni persona che possegga, usi, richieda del materiale radioattivo oppure che sia complice o tenti di commettere un reato attraverso una delle modalità contemplate dalla Convenzione stessa. È interessante notare che ogni singolo *modus*

---

<sup>96</sup> Art. 1, par. 2, Convention for the suppression of terrorist bombings, New York, 15 dicembre 1997, entrata in vigore il 23 maggio 2001.

<sup>97</sup> *Ivi*, art. 5.

<sup>98</sup> CHERUBINI, *op. cit.*, p. 1213 ss.

*operandi* previsto dalla Convenzione è legato alla esplicita previsione della finalità che sta alla base dell'atto posto in essere. Nello specifico, la Convenzione precisa che i particolari casi contemplati devono essere considerati come «offences»<sup>99</sup> quando sono commessi «(i) With the intent to cause death or serious bodily injury; or (ii) With the intent to cause substantial damage to property or to the environment; or (iii) With the intent to compel a natural or legal person, an international organization or a State to do or refrain from doing an act»<sup>100</sup>.

### 2.1.2 Le convenzioni universali, non settoriali: la Convenzione di Ginevra del 1937 e la Convenzione di New York del 1999

Fin qui, abbiamo esaminato le convenzioni universali a carattere settoriale. Tuttavia, degne di nota sono due convenzioni che, sebbene rientrino nella più ampia categoria delle convenzioni universali, difettano del carattere della settorialità. Si tratta della già citata Convenzione di Ginevra per la repressione del terrorismo del 1937 e la Convenzione di New York per la repressione del finanziamento al terrorismo del 1999. La differenza tra le due convenzioni è che, se nella prima il riferimento alla finalità della condotta è rivolto solo ad atti diretti contro lo Stato o contro personaggi o funzionari pubblici, escludendo gli atti di violenza rivolti contro la popolazioni civile<sup>101</sup>, la Convenzione di New York del 1999, all'art. 2, par. 1, lett. b), si riferisce alla condotta criminalizzata come a «Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act,

---

<sup>99</sup> Art. 2, International Convention for the suppression of acts of nuclear terrorism, New York, 13 aprile 2005, entrata in vigore il 7 luglio 2007.

<sup>100</sup> *Ivi*, art. 2, par. 1, lett. b).

<sup>101</sup> Si faccia riferimento all'art. 1, par. 2, della Convenzione; si veda *infra* par. 2.

by its nature or context, is *to intimidate a population*, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act»<sup>102</sup>. Infine, rileva la disposizione prevista all'art. 2, par. 1, lett. a), ossia un rinvio alla definizione di atto terroristico contenuta nelle precedenti convenzioni elencate nell'annesso della Convenzione stessa<sup>103</sup>.

## 2.2 Le convenzioni a carattere regionale

A livello regionale, copioso è il numero di convenzioni che affrontano il tema del terrorismo e che tentano di disciplinare le diverse modalità attraverso le quali prevenirlo e reprimerlo.

Un aspetto rilevante che bisogna prendere necessariamente in considerazione è rappresentato dal fatto che, a differenza degli innumerevoli tentativi posti in essere nel contesto internazionale, soprattutto in seno all'ONU, per rintracciare una definizione univoca di terrorismo, nel caso delle organizzazioni regionali, la questione si è rilevata meno insidiosa. Infatti, a livello regionale, è risultato molto più agevole trovare un accordo tra le diverse parti circa una definizione generale di terrorismo internazionale<sup>104</sup>.

Proprio in relazione a questa premessa, le convenzioni a carattere regionale prediligono un approccio *globale*, sebbene, talvolta, si

---

<sup>102</sup> Art. 2, par. 1, lett. b), International Convention for the suppression of the financing of terrorism, New York, 9 dicembre 1999, entrata in vigore il 10 aprile 2002 (cors. agg.).

<sup>103</sup> CHERUBINI, *op. cit.*, p. 1213 ss.

<sup>104</sup> *Ivi*, p. 1214. Si noti che le organizzazioni regionali, in genere, sono costituite da Stati membri che, necessariamente, si trovano a condividere cultura, tradizioni, origini storiche, minacce alla sicurezza e preoccupazioni di varia natura. Ciò, inevitabilmente, ha favorito una coagulazione dei consensi meno insidiosa e meno problematica nei riguardi della finalità della condotta terroristica, rispetto alle organizzazioni internazionali, costituite da una membership variegata e disomogenea.

rintraccia in esse un approccio settoriale o, addirittura, *misto*<sup>105</sup>.

In questo paragrafo, esamineremo le più rilevanti convenzioni regionali, partendo dalla definizione di atto terroristico che prendono in considerazione.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, il 27 gennaio 1977 è stata adottata la Convenzione Europea per la repressione del terrorismo, conclusa a Strasburgo ed entrata in vigore il 4 agosto 1978. La Convenzione si apre con la previsione per gli Stati del potere di non reputare come un crimine politico o come un crimine ispirato da motivi politici i reati contemplati nei successivi paragrafi. A tal proposito, rileva che la Convenzione rinvia direttamente alle convenzioni settoriali la previsione delle diverse fattispecie da prendere in considerazione e nei confronti delle quali la Convenzione stessa deve applicarsi<sup>106</sup>. In realtà, la Convenzione è di dubbia chiarezza. Infatti, oltre a specificare le diverse fattispecie a cui si applica, non disciplina in alcun modo la finalità sottesa alla condotta terroristica.

Molto più esaustive risultano invece la Convenzione araba per la repressione del terrorismo del 1998 e la Convenzione dell'Organizzazione della Conferenza Islamica per combattere il terrorismo internazionale del 1999. Entrambe definiscono

---

<sup>105</sup> CHERUBINI, *op. cit.*, p. 1217 ss.

<sup>106</sup> Infatti, l'art. 1, sancisce che «Ai fini dell'estradizione tra gli Stati contraenti, nessuno dei seguenti reati verrà considerato come reato politico o reato connesso a un reato politico, o reato ispirato da ragioni politiche: a) un reato cui si applicano le disposizioni della Convenzione per la repressione dell'illecita cattura di un aeromobile, firmata all'Aja il 16 dicembre 1970; b) un reato cui si applicano le disposizioni della Convenzione per la repressione di atti illeciti compiuti contro la sicurezza dell'aviazione civile, firmata a Montreal il 23 settembre 1971; c) un reato grave che comporta un attentato alla vita, alla integrità fisica o alla libertà di persone che godono di protezione internazionale, ivi inclusi gli agenti diplomatici; d) un reato che comporta un rapimento, la cattura di un ostaggio o un sequestro arbitrario; e) un reato che comporta il ricorso a bombe, granate, razzi, armi automatiche, o plichi o pacchi contenenti esplosivi ove il loro uso rappresenti un pericolo per le persone; f) un tentativo di commettere uno qualsiasi dei reati che precedono o la partecipazione in veste di coautore o complice di una persona che commette o tenta di commettere un tale reato».

preliminarmente, all'art. 1, i termini utilizzati al loro interno.

Rispettivamente, la prima definisce il terrorismo come qualsiasi atto o minaccia di violenza perpetrato da un individuo o da un gruppo di persone (par. 2). Inoltre, si occupa di definire una lista esaustiva di finalità: «causing terror among people, causing fear by harming them, or placing their lives, liberty or security in danger, or aiming to cause damage to the environment or to public or private installations or property or to occupy or to seize them, or aiming to jeopardize a national resource»<sup>107</sup>.

La Convenzione adottata in seno all'Organizzazione della Conferenza Islamica, allo stesso modo, definisce il terrorismo come «any act of violence or threat thereof notwithstanding its motives or intentions perpetrated to carryout an individual or collective criminal plan»<sup>108</sup> ed elenca le possibili finalità di tale condotta: terrorizzare la popolazione, infliggergli un danno o mettere in pericolo la vita, l'onore, le libertà o la sicurezza dei cittadini; infliggere danni nei confronti di proprietà pubbliche o private; ed infine, minacciare la sicurezza, l'integrità o l'unità di uno Stato.

Come detto al principio di questo paragrafo, alcune convenzioni regionali sono solite adottare un approccio settoriale. L'unico esempio che possiamo riportare è la Convenzione di Washington adottata in seno all'OSA (Organization of American States) nel 1971. Questa disciplina una precisa fattispecie, ossia gli atti di terrorismo che consistono in reati contro persone e reati di estorsione ad essi connessi che sono di rilevanza internazionale. All'art. 1, definisce l'obbligo degli Stati di punire specifici reati, quali il sequestro, l'omicidio «and other assaults against

---

<sup>107</sup> Art. 1, par. 2, The Arab Convention on the suppression of terrorism, Cairo, 22 aprile 1998, entrata in vigore il 7 maggio 1999.

<sup>108</sup> Art. 1, par. 2, Convention of the Organization of the Islamic Conference on combating international terrorism, Ouagadougou, 1° luglio 1999, entrata in vigore il 7 novembre 2002.

the life or physical integrity of those persons to whom the state has the duty according to international law to give special protection»<sup>109</sup>. Dunque, la natura settoriale di tale testo normativo risulta evidente nel momento in cui la Convenzione si limita a disciplinare il dovere degli Stati di applicare le proprie norme di diritto interno al fine di punire i reati in essa contemplati e di cooperare per prevenirli e punirli<sup>110</sup>.

Diversamente dalla Convenzione appena considerata, la Convenzione sulla repressione del terrorismo, adottata dalla SAARC (Associazione Sud-asiatica per la Cooperazione Regionale), utilizza un approccio misto. Questo vuol dire che, oltre a rinviare direttamente alle convenzioni universali, quest'ultima definisce autonomamente l'atto terroristico e le sue finalità. L'art. 1, infatti, specifica che qualsiasi azione contemplata nella Convenzione non dovrebbe essere considerata come ispirata a motivi politici ai fini dell'extradizione e, piuttosto, dovrà essere giudicata come *terroristica*. Dalla lett. a) alla lett. d) prosegue con un rimando alle convenzioni universali e settoriali, mentre rispettivamente la lett. e) e la lett. f) definiscono sia le condotte criminose soggette all'applicazione della Convenzione, sia, seppur in maniera non esaustiva, lo scopo della condotta posta in essere, ossia «when used as a means to perpetrate indiscriminate violence»<sup>111</sup> causando la morte o lesioni fisiche a persone oppure seri danni alla proprietà<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Art. 1, Convention to prevent and punish the acts of terrorism taking the form of crimes against persons and related extortion that are of international significance, Washington, 2 febbraio 1971, entrata in vigore il 16 ottobre 1973.

<sup>110</sup> *Ivi*, art. 8.

<sup>111</sup> Art. 1, lett. e), SAARC Regional Convention on suppression of terrorism, Katmandu, 4 novembre 1987, entrata in vigore il 22 agosto 1988.

<sup>112</sup> Tuttavia, come specificato anche da CHERUBINI, *op. cit.*, p. 1218, una definizione più esaustiva della finalità sottesa all'atto terroristico è meglio fornita nel Protocollo addizionale alla Convenzione, adottato il 6 gennaio 2004. Il Protocollo si occupa di criminalizzare il finanziamento diretto agli attacchi terroristici e, nel farlo, condanna, all'art. 1, lett. d), il finanziamento di quegli atti «intended to cause death or serious injury to a civilian, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing an act».

Peculiare è la Convenzione di Shanghai del 2001 in quanto affianca alla lotta contro il terrorismo quella contro l'estremismo e il separatismo. L'art. 1, al par. 1, oltre a rimandare alle note convenzioni settoriali, definisce lo scopo dell'azione terroristica come «to intimidate a population, violate public security or to compel public authorities or an international organization to do or to abstain from doing any act»<sup>113</sup>.

La Comunità degli Stati Indipendenti ha affrontato il problema del terrorismo internazionale nel Treaty on Cooperation among the States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism, adottato a Minsk nel 1999. Infatti, l'art. 1, mentre definisce il terrorismo come un atto illegale suscettibile di essere punito attraverso il diritto penale, specifica che l'atto è commesso «for the purpose of undermining public safety, influencing decision-making by the authorities or terrorizing the population»<sup>114</sup>.

In definitiva, concludiamo la panoramica sulle principali convenzioni regionali in materia di terrorismo richiamando anche la Convenzione sulla prevenzione e la lotta al terrorismo promossa e adottata nell'ambito dell'OAU (Organization of African Unity). La particolarità di questa Convenzione è il suo carattere *globale*, che ha permesso la creazione di una definizione generale ed astratta del reato terroristico. Infatti, oltre a definire l'atto terroristico come «any act which is a violation of the criminal laws of a State Party and which may endanger the life, physical integrity or freedom of, or cause serious injury or death to, any person, any number or group of persons or causes or may cause damage to public or private property, natural resources,

---

<sup>113</sup> Art. 1, par. 1, Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism, and Extremism, Shanghai, 15 giugno 2001, entrata in vigore il 29 marzo 2003.

<sup>114</sup> Art. 1, Treaty on Cooperation among the States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism, Minsk, 4 giugno 1999, entrata in vigore il 3 ottobre 2000.

environmental or cultural heritage»<sup>115</sup>, definisce in maniera molto ampia ed esaustiva anche l'intenzione e lo scopo con cui tale condotta è posta in essere. Infatti, alla lett. a), punti (i), (ii) e (iii), specifica l'intenzione di «intimidate, put in fear, force, coerce or induce any government, body, institution, the general public or any segment thereof, to do or abstain from doing any act, or to adopt or abandon a particular standpoint, or to act according to certain principles; or disrupt any public service, the delivery of any essential service to the public or to create a public emergency; or create general insurrection in a State»<sup>116</sup>.

### 2.3 Gli atti di diritto secondario

Tra le fonti di diritto secondario, ad eccezione di quelle elaborate nell'ambito delle Nazioni Unite, esigui sono i tentativi di definizione del terrorismo internazionale e di elaborazione di disposizioni in merito alla sua repressione<sup>117</sup>.

Al di fuori del contesto dell'ONU, tuttavia, rileva la peculiarità della decisione quadro adottata dal Consiglio dell'Unione Europea il 13 giugno 2002 sulla lotta al terrorismo, n. 2002/575/GAI. Già al punto 11 del Preambolo, viene esclusa l'applicabilità della decisione alle attività delle forze armate in tempo di guerra, essendo queste ultime disciplinate dal diritto internazionale umanitario<sup>118</sup>. La decisione obbliga gli Stati membri a considerare come reati terroristici quelli posti in essere al fine di «intimidire gravemente la popolazione, o costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi

---

<sup>115</sup> Art. 1, par. 3, lett. a), OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism, Algeri, 14 luglio 1999, entrata in vigore il 6 dicembre 2002.

<sup>116</sup> *Ivi*, art. 1, par. 3, lett. a), punti (i), (ii) e (iii).

<sup>117</sup> CHERUBINI, *op. cit.*, p. 1213 ss.

<sup>118</sup> MELCHIONI, *Architettura normativa in materia di terrorismo internazionale*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2005, p. 405.

dal compiere un qualsiasi atto, o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale»<sup>119</sup>.

Già nel 1965, attraverso la risoluzione del 21 dicembre, n. A/RES/2131 (XX), l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottava la "Dichiarazione sull'inammissibilità dell'intervento negli affari interni degli Stati e sulla protezione della loro sovranità e indipendenza" in cui venne elaborata una prima definizione di terrorismo internazionale, qualificandolo come l'atto di uno Stato contro un altro Stato<sup>120</sup>. Successivamente, con la risoluzione del 24 ottobre 1970, A/RES/2625 (XXV), l'Assemblea Generale adottava la "Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità alla carta delle Nazioni Unite" che ribadiva, sostanzialmente, l'*obbligo* per gli Stati di non incoraggiare o permettere l'organizzazione di atti di terrorismo sul territorio di altri Stati.

La volontà di attribuire una precisa e onnicomprensiva definizione al fenomeno del terrorismo emerse in seguito all'attentato perpetrato durante le olimpiadi di Monaco nel 1972 da un'organizzazione palestinese, "Settembre Nero"<sup>121</sup>. Gli Stati Uniti proposero all'Assemblea Generale due progetti: il primo su una risoluzione e il secondo su un progetto di Convenzione. L'acceso dibattito — politicizzato, a causa della divisione del mondo in due blocchi — si concluse con la già citata risoluzione n. 3034 del 18 dicembre 1972 con cui veniva istituito un Comitato *ad hoc* e gli Stati arabi ottennero il riconoscimento del diritto

---

<sup>119</sup> Decisione quadro 2002/575/GAI del Consiglio dell'Unione Europea del 13 giugno 2002, sulla lotta al terrorismo.

<sup>120</sup> La Dichiarazione specifica, al par. 2, che «[...] no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, *terrorist* or armed activities directed towards the violent overthrow of the regime of another State» (cors. agg.).

<sup>121</sup> CHERUBINI, *op. cit.*, p. 1213 ss.

all'autodeterminazione dei popoli e la condanna di ogni forma di terrorismo posta in essere nei regimi coloniali<sup>122</sup>.

La svolta arriva a partire dagli anni novanta, con la risoluzione del 20 dicembre 1993, n. A/RES/48/122, che enuncia un vago riferimento alle finalità terroristiche, ma, ancor più rilevante, è la risoluzione del 9 dicembre 1994, n. A/RES/49/60 con cui venne adottata la “Dichiarazione sulle misure per l’eliminazione del terrorismo internazionale”. Due sono gli elementi fundamentalmente importanti: in primo luogo, viene eliminato ogni riferimento al diritto di autodeterminazione dei popoli; in secondo luogo, viene definito come scopo del terrorismo quello di provocare uno stato di terrore nella popolazione<sup>123</sup>. Le successive risoluzioni ripercorrono i passi di quest’ultima, ribadendo i principi in essa stabiliti.

Con la risoluzione del 17 dicembre 1996, n. A/RES/51/210, l’Assemblea Generale ha creato un Comitato *ad hoc* con il compito di dar vita ad una Convenzione che affrontasse il tema degli attentati terroristici di tipo nucleare e mediante l’uso di esplosivi. Le funzioni del Comitato furono ampliate nel tempo, fino a comprendere il compito di procedere alla stesura di una Convenzione Globale Contro il Terrorismo, con risoluzione del 9 dicembre del 1999, n. A/RES/54/110<sup>124</sup>.

La situazione di impasse si ripresentò in seguito agli eventi dell’11 settembre 2001<sup>125</sup>, con lo scoppio delle guerre in Afghanistan e in Iraq che comportarono, nuovamente, la contrapposizione degli Stati circa

---

<sup>122</sup> Si veda *infra* par. 2.

<sup>123</sup> CHERUBINI, *op. cit.*, p. 1221.

<sup>124</sup> *Ibidem*, per una panoramica più completa sulle risoluzioni adottate dall’Assemblea Generale.

<sup>125</sup> In questa occasione l’Assemblea Generale si espresse attraverso la risoluzione del 12 settembre 2001, “Condemnation of terrorist attack in the United State of America”, esprimendo il proprio cordoglio e la propria solidarietà con la popolazione e il governo degli Stati Uniti. Ancora, condannava espressamente qualsiasi atto di terrorismo e richiedeva l’impegno alla cooperazione tra gli Stati per punire i responsabili, prevenire ed eliminare il terrorismo.

il principio di autodeterminazione dei popoli e la legittimità dell'intervento statunitense. Tuttavia, rileva che, almeno inizialmente, le divergenze tra gli Stati si attenuarono in riferimento alla convergenza su una definizione generale e astratta di terrorismo.

Ciò che rileva nelle disposizioni adottate da quel momento in poi è l'assoluta mancanza di cenni al principio di autodeterminazione dei popoli, nonché agli atti commessi contro civili che non prendono parte attiva alle ostilità nel contesto di un conflitto armato come dimostrato, ad esempio, dalla risoluzione sulla strategia globale di lotta al terrorismo, adottata l'8 settembre 2006 (n. A/RES/60/288)<sup>126</sup>.

Per quanto riguarda il Consiglio di Sicurezza, la sua produzione durante il periodo della Guerra Fredda risultò bloccata dalla procedura dei veti incrociati. Solo nel 1991, con la risoluzione del 3 aprile n. 687 ha condannato l'atteggiamento dell'Iraq. Stesso comportamento ha tenuto nei confronti della Libia, ritenendola responsabile di due attentati (quello del 21 dicembre 1988 e quello del 19 settembre 1989)<sup>127</sup> e dichiarando, attraverso la risoluzione del 31 marzo 1992, n. S/RES/748, che la

---

<sup>126</sup> Tuttavia, la Strategia globale di lotta al terrorismo ha raccolto il consenso di tutti gli Stati membri nel condannare il terrorismo in tutte le sue forme e, allo stesso tempo, nel tutelare le norme relative al rispetto dei diritti umani. In merito a quest'ultimo aspetto, parte della dottrina ritiene che, in realtà, la strategia non sia riuscita disciplinare gli atti posti in essere nelle situazioni della lotta per l'autodeterminazione (CHERUBINI, *op. cit.*, p. 1213 ss.; al riguardo si rimanda a CHERUBINI, *The United Nations global counter-terrorism strategy*, in MERKIDZE (ed.) *Terrorism Issues: Threat Assessment, Consequences and Prevention*, New York, 2007, p. 1 ss.). L'immediato precedente della Strategia dell'Assemblea Generale si rintraccia nel Vertice Mondiale del 2005 in cui è stato approvato il progetto "a cinque pilastri" proposto dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan. I cinque pilastri rappresentavano gli elementi fondamentali di una efficace strategia contro il terrorismo: «dissuadere le persone dal ricorrere al terrorismo; privare i terroristi dei mezzi per compiere un attacco; impedire agli Stati di appoggiare gruppi terroristici; e difendere i diritti dell'uomo dell'ambito del terrorismo e dell'anti-terrorismo» (Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite, *Strategia Globale anti-terrorismo dell'ONU*, reperibile on line).

<sup>127</sup> Per quanto riguarda l'attentato del 21 dicembre 1988, si veda il caso Lockerbie che prende il nome dalla città sulla quale caddero i resti dell'aereo della compagnia aerea Pan Am, provocando numerose vittime tra gli abitanti della città. Nel secondo caso si tratta di un volo partito dalla Repubblica del Congo che sarebbe dovuto arrivare all'aeroporto Charles de Gaulle di Parigi. Tuttavia, l'aereo esplose dopo 46 minuti di volo sul deserto del Sahara.

condotta libica, affine al terrorismo, non facesse altro che minacciare la pace e la sicurezza internazionale.

Proprio sulla scia di queste risoluzioni, appare evidente come, anche dopo gli attacchi dell'11 settembre, il Consiglio di Sicurezza non abbia fatto altro che ampliare, aggiungendo la fattispecie terroristica tra le minacce alla sicurezza e alla pace, le sue possibilità di intervento previste dal Capitolo VII della Carta dell'ONU.

Una risoluzione più che emblematica è la 1373 del 28 settembre 2001, n. S/RES/1373, in cui, oltre a ribadire la condanna di ogni forma di terrorismo e che quest'ultimo costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza di tutti gli Stati, prevede una serie di misure per prevenirlo e reprimerlo. Al par. 1, la risoluzione disciplina le misure dirette ad impedire e, in caso di necessità, a punire i reati relativi al finanziamento del terrorismo. Rileva, soprattutto, la previsione alla lett. c) che prevede che gli Stati dovrebbero «Freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts»<sup>128</sup>. Al par. 2, invece, sono previste misure preventive come, ad esempio, quella di non fornire nessun tipo di supporto, attivo o passivo, a persone o gruppi coinvolti in una tale attività (lett. a) oppure quella di compiere le misure necessarie per prevenire il verificarsi di atti terroristici (lett. b) e misure repressive come, ad esempio, quella di garantire che ogni persona coinvolta in un attacco terroristico sia punita secondo giustizia (lett. e) e collaborare con gli altri Stati sia nella fase investigativa, sia in sede di processo (lett. f).

La risoluzione si conclude con delle disposizioni *raccomandatorie* nei confronti degli Stati, che sono incitati ad incrementare il coordinamento

---

<sup>128</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 28 settembre 2001, S/RES/1373 (2001), sulle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate da atti terroristici.

degli sforzi a livello nazionale, sub-regionale, regionale ed internazionale. Tuttavia, un elemento non trascurabile della risoluzione è il par. 6. Quest'ultimo dà vita ad un Comitato, nello specifico il Committee of the Security Council, per monitorare l'implementazione della risoluzione<sup>129</sup>.

In conclusione, eccezionalmente il Consiglio di Sicurezza ha escluso la possibilità di giustificare qualsiasi atto diretto contro la vita delle persone nel caso in cui tale atto sia perpetrato con lo scopo di provocare un stato di terrore nella popolazione o in gruppi particolari di persone, di intimidire la popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a porre in essere o astenersi dal fare qualsiasi atto con la risoluzione dell'8 ottobre 2004, n. S/RES/1566<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Il Comitato, chiamato anche *Comitato contro il terrorismo*, è costituito dai membri del Consiglio di Sicurezza e ricopre delle funzioni formalmente in linea con quelle attribuite a Comitati non dissimili da esso: gli Stati membri, entro 90 giorni dalla adozione della risoluzione, devono inviare un report al Comitato per fare il punto della situazione. Un'attività aggiuntiva del Comitato è costituita dall'assistenza tecnica nei confronti degli Stati, in cui è coadiuvato da un gruppo di dieci esperti e da un on line database, chiamato *Directory of Counter-Terrorism Information and Sources of Assistance*, per favorire lo scambio di informazioni tra gli Stati. Per un maggior approfondimento, si rimanda a ROSAND, *Security Council Resolution 1373, the counter-Terrorism Committee and the Fight Against Terrorism*, in *American Journal of International Law*, 2003, p. 331 ss.

<sup>130</sup> Si veda *infra* par. 2; CHERUBINI, *Terrorismo (Diritto Internazionale)*, cit., p. 1223 ss.

## CAPITOLO III

### Il riciclaggio di denaro

#### 1. Che cosa si intende per “riciclaggio di denaro”: un quadro legale

La nascita della pratica del riciclaggio di denaro è fatta risalire da molti studiosi, tra cui Stessens, ai gruppi mafiosi di New York che, a partire dal 1920, escogitarono una accurata tecnica al fine di rendere legittimi e legali i guadagni derivanti dalle loro attività criminali<sup>131</sup>. Tuttavia, la maggior parte degli studiosi ritiene che l'uso del termine “riciclaggio di denaro” in un contesto giudiziario si debba far risalire agli anni ottanta. In particolare, apparve per la prima volta nel caso *US v. \$4,225,625.39* del 1982, relativo alla confisca del ricavato derivante dalla vendita di droga colombiana<sup>132</sup>. Nello specifico, il processo di riciclaggio di denaro fu criminalizzato negli Stati Uniti e nel Regno Unito nel 1986 e il suo carattere di reato fu internazionalizzato a partire da quell'anno.

Prima di procedere con la descrizione della nascita del quadro legale che regola la repressione delle attività di riciclaggio di denaro, appare opportuno fornire una prima delucidazione circa il crimine di cui qui trattiamo. Rifacendoci ad una definizione tanto elementare, quanto esaustiva, data da Roberto Durrieu, con la nozione di riciclaggio di denaro si intende «[an] autonomous process of making money or any other economic value that comes from a criminal source A, look like money or any other economic value coming from a legitimate source B»<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> DURRIEU, *Rethinking money laundering and financing of terrorism in international law*, Leiden, 2013, p. 13.

<sup>132</sup> STESENS, *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*, Cambridge, 2000, p. 83.

<sup>133</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 20.

L'approccio legale nei confronti di un sistema di riciclaggio di denaro che spaventava seriamente la comunità internazionale venne adottato già a partire dal 1970. Le preoccupazioni principali riguardavano soprattutto l'accresciuto potere finanziario dei gruppi criminali transnazionali che minacciava non solo l'economia dei singoli Stati e la loro sicurezza, ma anche la trasparente amministrazione del settore giudiziario, nonché l'efficienza e l'integrità delle istituzioni bancarie e finanziarie di una molteplicità di Paesi<sup>134</sup>.

Dunque, le strategie per contenere tale ordine di cose presero piede prima negli Stati Uniti, poi in quasi tutti gli altri Stati della comunità internazionale. Gli sforzi si concentrarono soprattutto in direzione dell'evasione fiscale e del deposito di capitali nei c.d. centri *off-shore*, attraverso tre strategie: l'adozione di leggi penali e politiche tradizionali, nuovi regolamenti bancari ed, infine, leggi relative alla confisca<sup>135</sup>.

La prima legislazione anti-riciclaggio venne adottata negli Stati Uniti nel 1970. Si tratta del "The Currency and Foreign Transactions Reporting Act", conosciuto anche come "Bank Secrecy Act" (BSA)<sup>136</sup>, che imponeva alle istituzioni finanziarie di registrare e riportare, alle autorità competenti, transazioni che superassero una somma di 10000 dollari e tutte le esportazioni o importazioni di capitali oltre la soglia di 5000 dollari. Inoltre, si richiedeva ai cittadini degli Stati Uniti, o a chi intrattenesse relazioni di affari e commercio con gli Stati Uniti, di riportare tutte le informazioni sulle istituzioni finanziarie con cui erano in contatto<sup>137</sup>. Tuttavia, la mancata osservanza da parte delle istituzioni

---

<sup>134</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 20.

<sup>135</sup> *Ivi*, p. 98.

<sup>136</sup> GORDON, *Losing the war against dirty money: Rethinking global standards on preventing money laundering and terrorism financing*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2011, p. 503.

<sup>137</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 99.

finanziarie delle disposizioni legislative<sup>138</sup> ha reso per lo più irrilevante l'azione di avanguardia promossa dagli Stati Uniti.

Nel 1973, ebbe inizio la collaborazione tra Stati Uniti e Svizzera in materia di questioni penali. Lo “US-Switzerland Mutual Legal Assistance Treaty” (MLA) istituiva una collaborazione bilaterale e intra-statale al fine di rendere meno insidiosa la cooperazione per il recupero di prove al di fuori del territorio sottoposto alla propria giurisdizione<sup>139</sup>.

Sulla scorta dell'iniziativa statunitense, anche la Svizzera, nel 1977, diede vita ad un “Agreement on the Observance of Care by the Banks in Accepting Funds and on the Practice of Banking Secrecy” che, sebbene non fosse vincolante, ha ricoperto un ruolo fondamentale per la futura legislazione svizzera in materia di riciclaggio, definendo una serie di doveri delle istituzioni finanziarie<sup>140</sup>.

Come specificato in precedenza, l'atto di riciclaggio di denaro venne criminalizzato per la prima volta durante gli anni ottanta, prima a livello nazionale, poi a livello internazionale, rispettivamente negli Stati Uniti con il “Money Laundering Control Act” (MLCA) e nel Regno

---

<sup>138</sup> Infatti, a partire da quegli anni, il c.d. *follow the money approach*, ossia il primo passo per la costruzione di un sistema anti-riciclaggio a livello internazionale, guadagnò un alto tasso di popolarità, al punto che venne preferito alle iniziative adottate a livello nazionale. Questo approccio aveva come obiettivo primario quello di rimuovere sia l'incentivo del riciclaggio di denaro — il profitto —, sia lo strumento attraverso cui riciclare il denaro — il capitale —, in modo tale che il sistema bancario e le istituzioni finanziarie non fossero più associati alle operazioni di *money laundering*. Per un maggiore approfondimento si rimanda a BLICKMAN, *Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation*, in ARONSON (ed.), *Countering Illicit and Unregulated Money Flows*, Amsterdam, 2009, p. 4 ss.

<sup>139</sup> Per un maggiore approfondimento in materia si rimanda a ELLIS, PISANI, *The United States Treaties on Mutual Assistance in Criminal Matters: A Comparative Analysis*, in *The International Lawyer*, 1985, p. 189 ss.

<sup>140</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 100; Infatti, l'accordo, risalente a seguito dell'affare Chiasso, aveva natura preventiva e regolatoria, attribuendo alle istituzioni bancarie e finanziarie il dovere di registrare e riportare le operazioni ritenute sospette. A causa della mancata previsione di un meccanismo sanzionatorio contro le pratiche di riciclaggio di denaro, l'accordo è finito per essere uno strumento poco adeguato per ostacolare il riciclaggio di fondi attraverso le banche svizzere o altri veicoli finanziari. A tal proposito si rimanda a PETERS, *Money laundering and its current status in Switzerland: New disincentives for financial tourism*, in *Northwestern Journal of International Law and Business*, 1990, p. 104 ss.

Unito con il “Drug Trafficking Offences Act” (DTOA), entrambi adottati nel 1986. Il primo considerava come reato qualsiasi tipo di azione mirata a riciclare o ad occultare il denaro ricavato da un crimine, oppure la semplice detenzione del denaro ricavato da un’attività criminale<sup>141</sup>. Il secondo, sebbene si riferisse esclusivamente ai profitti derivanti dal traffico di droga, segnava una svolta per la legislazione interna del Regno Unito, in quanto, per la prima volta, le istituzioni finanziarie erano obbligate a rendere nota la loro conoscenza o il loro sospetto circa l’esistenza di crimini di riciclaggio legati a traffici illeciti<sup>142</sup>. La particolarità delle suddette legislazioni consiste nel fatto che, mentre gli strumenti precedentemente adottati sia a livello domestico, sia a livello nazionale, si basavano, in via principale, su regolamenti di natura preventiva, ora essi assumono un ulteriore carattere, diventando delle vere e proprie normative che prevedono misure di carattere preventivo-repressivo<sup>143</sup>.

A livello internazionale, rileva l’importante iniziativa rappresentata dalla Raccomandazione R (80) 10 “Measures Against the Transfer and Safekeeping of Funds of Criminal Origin”, adottata in seno al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa il 27 giugno 1980<sup>144</sup>. Nonostante non si faccia esplicitamente riferimento al concetto di *money laundering*, la raccomandazione non solo invitava gli Stati a collaborare, sul fronte domestico e internazionale, per lo scambio di informazioni tra le istituzioni bancarie, ma anche a condurre dei controlli di sicurezza

---

<sup>141</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 103.

<sup>142</sup> HOPTON, *Money Laundering: A concise guide for all business*, II ed., New York, 2016, p. 39.

<sup>143</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 101.

<sup>144</sup> Per una panoramica più completa circa l’attività del Consiglio d’Europa in merito si rimanda a CSONKA, *Organised Crime: an Overview on the Relevant Council of Europe Activities*, in CULLEN, GILMORE (eds.), *Crime Sans Frontières: International and European Legal Approaches*, Edinburgh, 1998, p. 96 ss.

sulle transazioni o sui depositi sospetti<sup>145</sup>. Si tratta di uno strumento di *soft law*, e dunque non vincolante dal punto di vista legale, che affronta l'importante problema dei trasferimenti illeciti di fondi derivanti da attività criminali e, molto probabilmente, riutilizzati per porre in essere successivi ed ulteriori crimini<sup>146</sup>. Tuttavia, a causa della scarsa implementazione della suddetta Raccomandazione, il momento di svolta arrivò durante la 15ª Conferenza di Oslo del 1986, al termine della quale la Risoluzione n. 1 intimava al Comitato Europeo sui problemi di crimine di elaborare degli standard e delle norme internazionali che considerassero la cooperazione tra le autorità giudiziarie circa delle misure repressive — come la detenzione o il congelamento dei profitti derivanti dalla commissione di un crimine — per tenere sotto controllo il problema del riciclaggio di denaro, in linea con le politiche seguite nell'ambito delle Nazioni Unite<sup>147</sup>.

La creazione, nel 1987, di un Select Committee of Expert on international cooperation as regards search, seizure and confiscation of the proceeds from crime, ha dato i suoi frutti nel 1990, con l'adozione della Council of Europe Convention on Laundering Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime. La Convenzione mirava a facilitare la cooperazione internazionale e la mutua assistenza durante le investigazioni e l'applicazione delle misure repressive come, per esempio, la confisca, il congelamento o il sequestro, per il reato di riciclaggio dei profitti derivanti da un crimine<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> MITSILEGAS, *Money Laundering Counter-measures in the European Union: A New Paradigm of Security Governance Versus Fundamental Legal Principles*, The Hague, 2003, p. 44 ss.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> *Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime*, Strasburgo, 8 novembre 1990, entrata in vigore il 1° settembre 1993.

## 1.2 Le diverse definizioni ed i suoi obiettivi: l'occultamento/conversione e l'investimento

Il reato di riciclaggio di denaro o di fondi, come ogni altro crimine transnazionale, ha beneficiato della avvenuta innovazione tecnologica, sfuggendo in tal modo ai copiosi tipi di controllo istituiti dagli Stati e da molte organizzazioni internazionali.

Ciò che preliminarmente appare opportuno specificare è che, quando parliamo di riciclaggio di denaro, ci riferiamo, principalmente, ad un *processo* che si apre con la commissione di un crimine e si conclude con il reinvestimento dei profitti ricavati dal reato commesso. Come ogni processo, infatti, può essere diviso in diverse fasi che saranno dettagliatamente illustrate più avanti in questo lavoro<sup>149</sup>.

Proprio come un processo mutevole, il riciclaggio di denaro è definito attraverso innumerevoli modi dagli studiosi, ma anche da organizzazioni internazionali e regionali, nonché da organismi multilaterali.

Nel precedente paragrafo, abbiamo avuto modo di chiarire la definizione che Roberto Durrieu dà di questo fenomeno<sup>150</sup>. Infatti, descrivendolo come un processo completo che consente di guadagnare dei soldi provenienti da una fonte illegittima, ossia l'attività criminale, permette di trasformare questi ultimi in proventi legittimi. La definizione di Durrieu pone l'accento sia sul processo di acquisizione illecita dei capitali, sia sul reinvestimento degli stessi nell'economia legale.

Dello stesso tenore è la definizione che l'economista Donato Masciandaro dà del riciclaggio di denaro. Infatti, lo descrive come «an autonomous criminal economic activity whose essential function lies in

---

<sup>149</sup> Anche secondo lo United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), il processo di riciclaggio di denaro può essere diviso in tre fasi: *placement*, *layering* e *integration*.

<sup>150</sup> Si veda *infra* par. 1.

the transformation of liquidity of illicit origin, or potential purchasing power, into actual purchasing power usable for consumption, saving, investment or reinvestment»<sup>151</sup>. Tuttavia, come rileva, la definizione appena riportata descrive molto più esaustivamente il momento della trasformazione del capitale da illegittimo a legittimo, soffermandosi ben poco sulla fase dell'investimento.

Non da ultimo, Guy Stessens si rifà primariamente alla definizione data dalla Commissione del Presidente americano sul crimine organizzato che, nel report “The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institution and Money Laundering”, definisce il riciclaggio di denaro come «[a] process by which one conceals the existence, illegal source, or illegal application of income, and then disguises that income to make it appear legitimate»<sup>152</sup>. A ben notare, la definizione difetta dell'enfasi posta sul momento del reinvestimento dei profitti ottenuti nell'economia legale, concentrandosi, piuttosto, sulle fasi iniziali del processo.

Un'interessante definizione della pratica di riciclaggio è stata offerta da Edwin H. Sutherland che lo ha definito un *white collar crime*<sup>153</sup>. Con questa espressione, l'autore si riferisce a quei crimini perpetrati da un individuo che detiene uno status sociale molto elevato e nel corso della sua carriera professionale commette, appunto, un crimine. Lo status sociale ricoperto dall'attore è la caratteristica fondamentale che permette di distinguere il *white collar crime* da un qualsiasi altro crimine, definito *black collar crime*<sup>154</sup>.

---

<sup>151</sup> MASCIANDARO, *Economy: the Demand Side*, in MASCIANDARO et al. (eds), *Black Finance: The Economics of Money Laundering*, Cheltenham, 2007, p. 2 ss.

<sup>152</sup> President's Commission on Organized Crime, *Interim Report The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institution and Money Laundering*, ottobre 1984, p. 7, reperibile on line; STESENS, *op. cit.*, p. 83.

<sup>153</sup> CROALL, *Understanding white collar crime*, Buckingham, 2001, p. 2 ss.; SUTHERLAND, *White Collar Crime*, New York, 1949, p. 3 ss.

<sup>154</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 45.

Nell'ambito delle Nazioni Unite, diversi sono stati i tentativi di definire ciò che in ambito internazionale viene chiamato *money laundering*. Tra tutti, rilevano la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988 — nota anche come Convenzione di Vienna — e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000 — nota anche come Convenzione di Palermo.

La Convenzione di Vienna del 1988 ricollega il reato di riciclaggio di denaro «alla conversione o al trasferimento dei beni, effettuati con la consapevolezza che provengono da uno dei reati stabiliti [...] o dalla partecipazione alla sua perpetrazione, al fine di dissimulare o di contraffare l'origine illecita di detti beni o di aiutare qualsiasi persona implicata nella perpetrazione di uno di tali reati a sfuggire alle conseguenze legali dei suoi atti»<sup>155</sup> e «alla dissimulazione o alla contraffazione della reale natura, origine, luogo, disposizione, movimento o proprietà dei beni o relativi diritti, il cui autore sa essere proveniente da uno dei reati determinati [dalla Convenzione] o dalla partecipazione ad uno di questi reati»<sup>156</sup>. Ancora, la Convenzione pone il reato di riciclaggio di denaro accanto «all'acquisto, alla detenzione o all'utilizzazione di beni il cui acquirente, detentore o utilizzatore sa, al momento in cui li riceve, essere provenienti da uno dei reati determinati [dalla Convenzione] o dalla partecipazione ad una di queste infrazioni»<sup>157</sup>. Nonostante la sua importanza nel campo del traffico della droga, la Convenzione ha un ambito di applicazione molto settoriale e ristretto, ossia si occupa di disciplinare esclusivamente i casi in cui tale crimine sia connesso con il commercio e la circolazione di sostanze

---

<sup>155</sup> Art. 3, lett. b), punto (i), Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, Vienna, 20 dicembre 1988, entrata in vigore l'11 novembre 1990. Gli Stati parte della Convenzione sono 189.

<sup>156</sup> *Ivi*, art. 3, lett. b), punto (ii).

<sup>157</sup> *Ivi*, art. 3, lett. c), punto (i).

stupefacenti, escludendo altri reati comuni come, ad esempio, il sequestro o la frode, dal suo ambito di applicazione<sup>158</sup>.

Tuttavia, il problema appena esposto è stato risolto con una successiva Convenzione, quella di Palermo del 2000. Infatti, essendo dedicata alla prevenzione e alla repressione del crimine organizzato transnazionale<sup>159</sup>, la Convenzione ben si presta a disciplinare e ad essere applicata ad una molteplicità di fattispecie. L'art. 6, dedicato alla penalizzazione del riciclaggio dei proventi di reato, alla lett. a), attribuisce il carattere di reato «alla conversione o al trasferimento di beni, sapendo che tali beni costituiscono proventi di reato, al fine di occultare o dissimulare la provenienza illecita dei beni o di aiutare qualsiasi persona coinvolta nella commissione del reato presupposto ad eludere le conseguenze giuridiche della sua azione; e all'occultamento o alla dissimulazione della vera natura, fonte, ubicazione, cessione, movimento o proprietà di beni o di diritti su questi beni, sapendo che tali beni sono provento di reato»<sup>160</sup>.

La Convenzione di Palermo rispecchia notevolmente quella di Vienna del 1988. Tuttavia, la differenza fondamentale risiede nell'art. 2, lett. h), in cui la Convenzione specifica che essa dovrà essere applicata a «*qualunque reato* a seguito del quale è generato un profitto passibile di divenire l'oggetto di un reato di cui all'art. 6 della presente Convenzione»<sup>161</sup>. Rileva, dunque, un ambito di applicazione molto più ampio.

---

<sup>158</sup> The World Bank, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of terrorism*, II ed., Washington DC, 2006, p. 3.

<sup>159</sup> Art. 1, Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, Palermo, 12-15 dicembre 2000, entrata in vigore il 29 settembre 2003. Gli Stati parte della Convenzione sono 187.

<sup>160</sup> *Ivi*, art. 6, par. 1, lett. a), punti (i) e (ii).

<sup>161</sup> Cors. agg.

Ancor più complete ed esaustive sono le 40 Raccomandazioni elaborate nell'ambito della Financial Action Task Force (FATF)<sup>162</sup> che, combinando le definizioni sia tecniche, sia legali contenute nelle Convenzioni di Vienna e Palermo<sup>163</sup>, disciplinano delle specifiche fattispecie riconducibili al riciclaggio di denaro che affronteremo in dettaglio nel seguito di questa trattazione.

Infine, rileva anche la definizione fornitaci dalla più grande organizzazione internazionale di polizia, l'INTERPOL. Impegnata anch'essa nella lotta contro la proliferazione ed il movimento di fondi e capitali illeciti, l'INTERPOL definisce il riciclaggio di denaro come ogni atto o tentativo di occultamento della natura di profitti ottenuti illegalmente in modo tale che questi appaiano come derivanti da una fonte legittima<sup>164</sup>.

Come abbiamo avuto modo di constatare dalle molteplici definizioni qui riportate, in molti casi l'accento è stato posto, indirettamente, sulle finalità delle operazioni di riciclaggio di capitali, ossia rendere il denaro sporco, denaro pulito.

Stessens, che come abbiamo notato riprende una definizione fornita dalla Commissione del Presidente americano sul crimine organizzato, aggiunge che il fine ultimo di colui che è coinvolto nell'attività di riciclaggio è duplice: «to conceal the predicate offences from which these proceeds are derived and ensure that the criminal can

---

<sup>162</sup> La Financial Action Task Force (FATF), o Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI), è un organo intergovernativo istituito durante il Summit G-7 di Parigi del 1989. Il suo compito è quello di redigere e promuovere degli standard e di incentivare la cooperazione tra i suoi membri al fine di combattere il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e le altre minacce dirette contro il sistema finanziario internazionale. Infine, è composta da 34 Stati, tra cui i membri del G-7, dalla Commissione Europea e dal Consiglio di cooperazione del Golfo.

<sup>163</sup> Infatti la Raccomandazione n. 3 della FATF stabilisce che «I Paesi devono criminalizzare il riciclaggio sulla base della Convenzione di Vienna e della Convenzione di Palermo. I Paesi devono applicare il reato di riciclaggio a tutti i tipi di reati gravi al fine di includervi il maggior numero possibile di reati-presupposto».

<sup>164</sup> INTERPOL, *Financial Crimes*, reperibile online.

‘enjoy’ their proceeds, by consuming or investing them in the legal economy»<sup>165</sup>. Dunque, oltre a specificare che uno degli scopi è quello di nascondere il profitto derivante da un crimine, Stessens aggiunge che il criminale può beneficiare/usufruire del ricavato reinvestendolo o consumandolo semplicemente nell’economia formale. L’incompletezza di questa definizione risiede nella mancanza di un esplicito riferimento e approfondimento della fase di conversione e trasformazione dei fondi<sup>166</sup>.

Rifacendoci al pensiero di Durrieu, possiamo riconoscere che due sono gli scopi del fenomeno del riciclaggio di denaro: l’occultamento/conversione e l’investimento.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, un passo fondamentale nel processo di riciclaggio è quello di allontanare il più possibile i proventi ricavati dalla fonte del guadagno, ossia il crimine, in modo tale da eliminare qualsiasi collegamento tra il capitale e la loro provenienza. In questo modo, l’origine del denaro può essere occultata o convertita al fine di apparire come proveniente da una fonte legale dell’economia formale<sup>167</sup>.

Il secondo scopo, che Durrieu chiama “cleaning, enjoying and investing aim”, si concreta nel momento in cui i proventi ricavati dal crimine vengono spesi e/o investiti nell’economia legale, al pari di qualsiasi onesta transazione<sup>168</sup>.

### 1.3 Il meccanismo di riciclaggio e le sue tappe fondamentali

Come abbiamo avuto modo di specificare precedentemente, il meccanismo di riciclaggio di denaro può essere definito come un

---

<sup>165</sup> STESENS, *op. cit.*, p. 83.

<sup>166</sup> Lo stesso può dirsi della definizione fornitaci da Masciandaro, vedi *infra* par. 1.2; DURRIEU, *op. cit.*, p. 17.

<sup>167</sup> *Ivi*, p. 19.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

processo attraverso il quale una persona, o un gruppo appartenente alla criminalità organizzata, può occultare, reinvestire, trasferire, consumare o, in qualsiasi altro modo, reintegrare del *dirty money* — letteralmente “denaro sporco” — nell’economia formale, in modo tale da renderlo *clean money*, ossia “pulito” e legalmente ottenuto<sup>169</sup>.

Il processo di riciclaggio ha, sicuramente, beneficiato delle grandi innovazioni tecnologiche dell’ultimo secolo, nonché della facilitazione delle comunicazioni da un capo del mondo all’altro. La globalizzazione, infatti, ha permesso la diffusione di raffinate tecniche di riciclaggio grazie anche all’integrazione dei mercati finanziari di tutto il globo, tanto che lo stesso fenomeno del riciclaggio viene definito *globale* e la sua minaccia è di tipo internazionale<sup>170</sup>. Allocando il *dirty money* in aree del mondo dove i controlli sono meno stringenti, si cerca di far girare il denaro eludendo i controlli nazionali. Proprio questa sua caratteristica ha destato, e desta ancora oggi, notevoli preoccupazioni e imponenti squilibri e costi per le economie dei diversi Stati, nonché per il sistema economico-finanziario internazionale, richiedendo uno sforzo sempre maggiore al fine di monitorare e localizzare i flussi di denaro ritenuti sospetti<sup>171</sup>.

Le modalità attraverso cui reintrodurre nel sistema economico formale ingenti quantità di denaro “sporco” sono innumerevoli. Ci sono casi in cui il processo si verifica in due fasi, altri in cui le tappe fondamentali sono tre, altri ancora avvengono, invece, in quattro o più momenti. Le tecniche designate di volta in volta, infatti, dipendono

---

<sup>169</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 18.

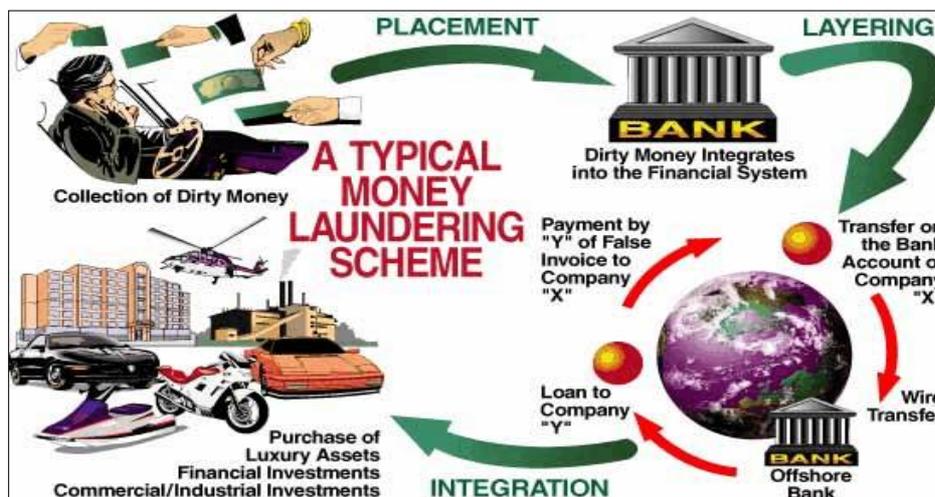
<sup>170</sup> BUCHANAN, *Money Laundering – A global obstacle*, in *Research in International Business and Finance*, 2004, p. 115 ss.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

maggiormente dalle capacità e dalla creatività della persona che decide di intraprendere un determinato tipo di attività<sup>172</sup>.

Generalmente, molti studiosi<sup>173</sup> si rifanno alla divisione in tre fasi diffusa dall'UNODC<sup>174</sup>, secondo cui il processo di riciclaggio si compone, in primo luogo, di una fase di pre-riciclaggio, collocamento e occultamento; in secondo luogo, segue una fase di stratificazione e di conversione, spesso portata a termine attraverso le c.d. operazioni di *decanting*; in terzo luogo, si verifica la fase dell'integrazione o del reinvestimento nell'economia legale e ufficiale.

Figura 2 Il ciclo del riciclaggio di denaro



Fonte: United Nations Office on Drugs and Crime, [www.unodc.org](http://www.unodc.org), reperibile online.

<sup>172</sup> Per un maggiore approfondimento circa la moltitudine di tipologie individuate per riciclare del denaro si rimanda al Report annuale della FATF, Parigi, 22 giugno 2000; Tuttavia, appare opportuno specificare che, sebbene sia stato possibile individuare delle specifiche fattispecie che si verificano ripetutamente, il riciclaggio di denaro, quale fenomeno che trascende i confini nazionali di uno Stato e che trae beneficio dalle continue innovazioni tecnologiche, rimane una complessa attività che può mutare le sue caratteristiche e le sue modalità operative in ogni momento, ostacolando l'identificazione delle precise modalità attraverso le quali si verifica; DURRIEU, *op. cit.*, p. 30 ss.

<sup>173</sup> Tra cui lo stesso Durrieu. Anche la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale considerano questo processo come composto da tre fasi.

<sup>174</sup> Vedi *supra* nota 149.

### 1.3.1 La fase del pre-riciclaggio, collocamento e occultamento (*placement*)

La prima fase del processo di riciclaggio prevede il collocamento dei fondi, o del c.d. denaro sporco, nel mercato finanziario, solitamente attraverso le istituzioni finanziarie<sup>175</sup>. Infatti, l'obiettivo, inizialmente, è quello di allontanare il denaro dalla fonte criminosa, in modo tale da eliminare qualsiasi collegamento tra i proventi e il crimine da cui hanno avuto origine.

Questa fase viene anche detta di “pre-riciclaggio”, nel senso che la somma totale di denaro, eventualmente e preliminarmente, viene divisa in tranches più piccole — attraverso le operazioni di *smurfing* — e depositata in uffici diversi della stessa istituzione finanziaria oppure in molteplici istituzioni finanziarie, operando, così, una serie di trasferimenti bancari senza destare sospetti<sup>176</sup>.

Tuttavia, in questa fase, i trasferimenti di denaro possono avvenire al di fuori dell'area o della giurisdizione in cui il capitale è stato acquisito. In questi casi, nella prima fase del processo, i proventi possono essere trasferiti in modo repentino attraverso due meccanismi: quello che in gergo viene definito l'*hawala system* e che tratteremo nello specifico più avanti, e altri meccanismi di trasporto di denaro che possono essere portati a termine per posta oppure per corriere, detti anche *informal value transfer systems (IVTSS)*<sup>177</sup>.

Naturalmente, la fase del collocamento può ripetersi una o più volte al fine di allontanare il più possibile il denaro sporco dalla fonte che lo ha generato. Infatti, proprio per lo stretto legame tra questi due fattori, questa fase spesso è considerata una delle più delicate.

---

<sup>175</sup> The World Bank, *op. cit.*, p. 7; Per “istituzioni finanziarie” si intendono enti quali banche, agenti assicurativi, unioni di credito ed altri; DURRIEU, *op. cit.*, p. 32.

<sup>176</sup> DURRIEU, *ibidem*.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

### 1.3.2 La fase della stratificazione, conversione o le operazioni di *decanting* (*layering*)

Così, si apre la seconda fase del processo di riciclaggio in cui il denaro allocato e occultato nella fase precedente viene ulteriormente spostato da una istituzione finanziaria all'altra, spesso appartenenti a giurisdizioni diverse. È questa la fase in cui hanno luogo anche le c.d. operazioni di *decanting*, ossia degli spostamenti di denaro, per esempio, da un conto bancario ad un altro.

Lo scopo di questa fase è quello di recidere definitivamente il collegamento tra l'ammontare di denaro e l'origine dello stesso. Per farlo, si ricorre frequentemente ad istituzioni finanziarie, quali banche o corporazioni *off-shore*. Queste entità, in genere, sono situate nelle c.d. *tax haven jurisdictions*<sup>178</sup> o nei c.d. *secrecy territories*, ossia luoghi in cui il vigente segreto bancario rende molto difficile, se non quasi impossibile, rintracciare le operazioni di riciclaggio di denaro tra gli altri meccanismi di occultamento. In questa fase, il denaro convertito può essere combinato con altri fondi derivanti da attività legali e legittime<sup>179</sup>.

### 1.3.3 La fase dell'integrazione o del reinvestimento nell'economia legale e ufficiale (*integration*)

Si giunge, dunque, alla fase finale del processo di riciclaggio di denaro sporco, nel momento in cui i proventi, dopo essere stati convertiti,

---

<sup>178</sup> Le *tax haven jurisdictions* sono delle giurisdizioni in cui la tassazione molto bassa permette agli investitori di evitare di vedere i propri capitali tassati. In genere si tratta di interi Stati. Tuttavia, rilevano casi in cui delle giurisdizioni speciali si rinvergono in singole aree di alcuni Paesi, costituendo, queste ultime, delle zone economiche speciali. Per un maggiore approfondimento si rimanda a DESAI, FOLEY, HINES, *The demand for tax haven operations*, in *Journal of Public economics*, 2006, p. 513 ss.

<sup>179</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 34.

vengono reintrodotti nel sistema economico ufficiale e legale attraverso un investimento. A questo stadio, il denaro appare come originato da una fonte legittima. Esso può essere reinvestito sotto forma di acquisto di beni materiali di lusso come, per esempio, appartamenti e automobili, o sotto forma di ulteriori strumenti finanziari oppure, infine, acquistando fabbriche, hotel, società ed altri beni di questo tipo<sup>180</sup>.

Per rendere ancor meno sospetta l'acquisizione, accade spesso che le transazioni effettuate vengano registrate presso le autorità competenti sotto un nominativo differente da quello della persona che effettivamente beneficia del bene ottenuto, oppure attraverso una compagnia *off-shore*<sup>181</sup>.

In definitiva, occorre specificare che, sebbene sia opinione comune che la fase più delicata e vulnerabile dell'intero processo di riciclaggio sia la prima, ossia quella in cui il *dirty money* viene allocato e occultato<sup>182</sup>, in realtà, i rischi più elevati sono avvertiti quando il denaro entra in contatto con i sistemi economico e finanziario legali e, come specifica Durrieu, questo può avvenire in ogni fase del ciclo di riciclaggio<sup>183</sup>.

## 2. La scelta del luogo in cui riciclare denaro

Come specificato precedentemente, il riciclaggio di denaro è un processo che può avvenire in diverse giurisdizioni e, per questo motivo, è considerato un processo transnazionale o internazionale<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 35.

<sup>181</sup> *Ibidem.*

<sup>182</sup> STESENS, *op. cit.*, p. 146 ss.

<sup>183</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 35.

<sup>184</sup> *Ivi*, p. 52.

Non riguardando, dunque, un'unica entità territoriale, in che modo una persona, o un'organizzazione criminale, sceglie il luogo, o i luoghi, in cui riciclare denaro? Quali fattori bisogna prendere in considerazione? Quali sono gli incentivi? E quali variabili potrebbero, invece, disincentivare il riciclaggio in determinate circostanze?

Negli ultimi paragrafi di questo capitolo tenteremo di dare una risposta a queste molteplici domande, tracciando una panoramica delle teorie più rilevanti a riguardo.

## 2.2 La teoria di Masciandaro e Unger

Partendo da premesse derivanti dai modelli dell'economia internazionale e dagli assunti che stanno alla base delle teorie sulla tassazione, Donato Masciandaro e Brigitte Unger hanno elaborato degli indicatori, detti *indicators of attractiveness*, che hanno un peso rilevante sulla scelta del luogo in cui riciclare il denaro.

Specificando preliminarmente che, a livello internazionale, colui che ha intenzione di intraprendere un'operazione di riciclaggio si comporta, come una persona normale, o come un normale uomo d'affari<sup>185</sup>, Masciandaro e Unger sostengono che diversi sono gli indicatori che, in modo razionale, egli prende in considerazione al momento della scelta:

- i. «they like to invest in well developed countries»<sup>186</sup>, in questo modo sarà meno insidioso riuscire ad occultare il denaro;
- ii. «they like countries with low conflict and corruption»<sup>187</sup> dove non si mette a rischio il capitale investito;

---

<sup>185</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 52.

<sup>186</sup> MASCIANDARO et al., *op. cit.*, p. xi.

<sup>187</sup> *Ibidem.*

- iii. «they like easy and fast access [...] and they like high returns»<sup>188</sup>;
- iv. «they prefer countries with high bank secrecy and lax anti-money laundering policy»<sup>189</sup>.

Tuttavia, nonostante l'importanza delle variabili qui elencate, gli autori tengono a specificare che non meno rilevanti sono altri elementi come la distanza geografica, le differenze culturali, la lingua e l'intensità dei rapporti commerciali tra i Paesi<sup>190</sup>.

Alcuni autori, tra cui Durrieu, nonché importanti report rilasciati da organismi internazionali, quali la FATF<sup>191</sup>, danno un'interpretazione differente del fenomeno. Questi, infatti, ricollegano il luogo in cui il riciclaggio di denaro prende atto alla fase del processo in cui ci si trova. Ad esempio, la prima fase può avvenire nella giurisdizione in cui il crimine è stato commesso; per la seconda fase possono essere scelti i già citati *tax havens*; mentre la terza fase può verificarsi in una giurisdizione caratterizzata da un'economia piuttosto sviluppata e stabile<sup>192</sup>.

### 2.3 Gli indicatori di Roberto Durrieu

Ritenendo le conclusioni cui sono giunti Masciandaro e Unger incomplete, Roberto Durrieu ha elaborato la sua versione di una teoria sulla scelta del luogo in cui riciclare del denaro sporco, attraverso la previsione di otto *indicators of attractiveness* tra Stati, territori e/o mercati. Combinati tra di loro, gli indicatori potrebbero essere di ausilio per comprendere le ragioni che spingono un soggetto, o

---

<sup>188</sup> MASCIANDARO et al., *op. cit.*, p. xi.

<sup>189</sup> *Ibidem*.

<sup>190</sup> *Ibidem*.

<sup>191</sup> Il report a cui qui si fa riferimento è stato rilasciato da FATF-OECD, *Policy Brief on Money Laundering*, luglio 1999.

<sup>192</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 53.

un'organizzazione criminale, ad operare in un luogo, piuttosto che in un altro<sup>193</sup>.

Partendo dal presupposto che il riciclaggio di denaro è un processo, generalmente transnazionale/internazionale, diviso in più fasi, Durrieu mostra come il suo pensiero, in realtà, sia più affine e vicino alle teorie secondo cui il luogo prescelto sarebbe collegato alla fase in cui il processo si trova. Di seguito, un conciso elenco degli indicatori individuati ci aiuterà a comprendere il suo punto di vista:

a) Competition for Dirty Money (The Seychelles Fiscal Strategy)

Il primo indicatore si riferisce a tutti quei casi in cui alcuni Stati, favorevoli a ricevere nel loro territorio ingenti flussi di capitali, consentono alle loro autorità di dar vita ed applicare delle strategie fiscali che hanno lo scopo di attirare investimenti stranieri, incuranti della loro origine. Come può notarsi dal titolo, si fa un esplicito riferimento alla nota strategia fiscale adottata nel 1995 nelle Seychelles<sup>194</sup>, ma rientra in questa categoria anche l'Economic Emergency Act (EEA) approvato dal Congresso argentino nel dicembre 2008<sup>195</sup>. Questa prima variabile assume particolare rilevanza soprattutto nella terza fase del processo di riciclaggio, ossia il momento del reinvestimento dei capitali nell'economia<sup>196</sup>.

b) Jurisdictions with High Rate of Corruption

Un alto livello di corruzione potrebbe favorire l'entrata di flussi di capitale in un Paese, nel momento in cui il soggetto che compie l'azione

---

<sup>193</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 54.

<sup>194</sup> La strategia fiscale adottata nelle Seychelles con l'Economic Development Assistance Act del 1995 prevedeva che investendo almeno 10000 dollari nelle Seychelles, una persona sarebbe stata immune, a meno che avesse commesso atti di violenza o altri atti relativi al traffico di droga. Per un maggiore approfondimento si rimanda a ALEXANDER, *Insider Dealing and Money Laundering in the EU: Law and Regulation*, London, 2007, p. 21 ss.

<sup>195</sup> L'Economic Emergency Act del 2008 aveva lo scopo di permettere l'entrata di investimenti in Argentina, senza controllare la loro vera origine; DURRIEU, *op. cit.*, p. 55.

<sup>196</sup> *Ivi*, p. 54 ss.

può avere molte possibilità di corrompere le autorità in cambio dell'impunità.

Tuttavia, abbiamo visto nel precedente paragrafo come alcuni autori non si trovino d'accordo con questo assunto, ritenendo, piuttosto, che l'alto tasso di corruzione espone i capitali ad un più alto rischio<sup>197</sup>.

Secondo Durrieu, l'alto livello di corruzione potrebbe risultare favorito nelle prime due fasi del processo di riciclaggio, dal momento in cui l'organizzazione criminale attribuisce un'alta priorità al momento dell'occultamento del denaro. Nella terza fase, l'obiettivo è quello di spendere o investire il denaro "ripulito" e, dunque, mercati e società altamente corrotti potrebbero non far altro che danneggiare ciò che fino a quel momento si è guadagnato<sup>198</sup>.

c) Social, Economic and Political conflicts

Sulla scorta del Report della FATF del 2010<sup>199</sup>, Durrieu concorda sul fatto che le organizzazioni criminali potrebbero trovare un ambiente favorevole, per le ultime due fasi del processo di riciclaggio, in quei casi in cui un Paese è scosso da turbolenze politiche, economiche e sociali. Le autorità, concentrate nel risolvere problematiche interne, potrebbero convogliare i loro sforzi e dare priorità alla stabilità del Paese, piuttosto che ad altre questioni<sup>200</sup>.

d) The Implementation of Adequate Anti-ML Norms, in Jurisdictions with Low Enforcement Capacity

Il quarto indicatore è dedicato ai casi in cui lo Stato è considerato debole a causa della mancanza di un'autorità in grado di far rispettare le leggi. Appare logico, dunque, che questo stato di cose attrae fortemente le organizzazioni criminali che, sfruttando lo scenario che si presenta,

---

<sup>197</sup> Si veda *infra* par. 2.2.

<sup>198</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 56 ss.

<sup>199</sup> FATF, *Global Money Laundering and Terrorist Financing Assessment*, luglio 2010.

<sup>200</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 57.

hanno un'alta probabilità di agire, rimanendo, allo stesso tempo, impunte<sup>201</sup>.

e) Geographical Characteristics — Vulnerable and Open Borders

Il quinto indicatore assume una particolare rilevanza soprattutto nelle prime due fasi. Nello specifico, nella prima fase il denaro viene, generalmente, suddiviso in parti più esigue in modo tale da facilitare il suo occultamento. In seguito, le piccole porzioni di denaro possono essere trasferite al di fuori dello Stato in cui il crimine è stato commesso. Dunque, il trasferimento è facilitato nel momento in cui avviene in un Paese in cui i controlli sul denaro in entrata e in uscita sono scarsi, o addirittura inesistenti<sup>202</sup>.

d) Jurisdictions with High Rates of “Informal Economy”

Quando il sistema economico è costituito da un basso tasso di *economia informale*, risulterà molto più facile, per le autorità, tenere sotto controllo il flusso di capitali illeciti in circolazione nel proprio Paese. Per questa ragione, i sistemi economici caratterizzati dalla presenza di ampi spazi per l'*economia informale*, avranno un tasso di attrazione maggiore per coloro che si ritrovano a scegliere il luogo più idoneo per avviare delle operazioni di riciclaggio<sup>203</sup>.

g) Jurisdictions that Adopted Inadequate Anti-ML Norms, such as secrecy territories and *off-shore* centres

I territori in cui si verifica una rigida applicazione delle norme anti-riciclaggio, saranno, inevitabilmente, meno attraenti rispetto a quelli in cui vuoti normativi o l'applicazione inadeguata della leggi facilitano le operazioni di riciclaggio. Tuttavia, ciò non esclude che le giurisdizioni più fiscali da questo punto di vista siano preventivamente escluse dal piano di azione dell'organizzazione criminale. Infatti, le prime due fasi

---

<sup>201</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 58.

<sup>202</sup> *Ivi*, p. 59.

<sup>203</sup> *Ivi*, p. 60.

del processo potranno essere svolte in Paesi con un apparato normativo più debole, mentre il denaro riciclato potrà essere speso o investito in luoghi in cui la normativa anti-riciclaggio risulta essere più rigorosa<sup>204</sup>.

h) Jurisdictions with Well-developed Economic-financial Markets

In base alla logica utilizzata nel punto precedente, l'ultima variabile proposta da Durrieu influenza l'azione di riciclaggio nel momento in cui il riciclatore sarà propenso ad avviare la terza fase del processo in uno Stato che gode di un'economia forte e di un settore finanziario stabile. In questo modo, non rischierà di perdere il capitale investito a causa delle fluttuazioni del mercato e potrà continuare a vedere la propria ricchezza accrescere<sup>205</sup>.

In conclusione, si può notare come gli indicatori proposti dalle due teorie siano, in realtà, sostanzialmente simili. La differenza più lampante è costituita dalle ragioni che muovono l'azione. Infatti, mentre nello schema elaborato da Masciandaro e Unger l'attore razionale è mosso da un puro calcolo di costi/benefici, Durrieu dimostra come il calcolo costi/benefici sia strettamente correlato con la fase in cui l'azione si trova.

---

<sup>204</sup> DURRIEU, *op. cit.*, p. 62.

<sup>205</sup> *Ivi*, p. 65.

## CAPITOLO IV

### Il finanziamento del terrorismo

#### 1. I costi del terrorismo e la necessità di finanziamento

Ogni gruppo terroristico, a prescindere dagli obiettivi che deve portare a termine, ha bisogno di mantenere in vita un'adeguata struttura finanziaria al fine di assicurare la sua esistenza, di provvedere al suo mantenimento, di generare delle entrate e di porre in essere operazioni di riciclaggio di denaro. Oggi, diversi Stati si trovano ad affrontare il problema di dar vita a delle efficaci legislazioni in grado di contrastare la capacità dei gruppi terroristici di gestire e muovere ingenti quantità di denaro velocemente e travalicando i confini di singole giurisdizioni<sup>206</sup>.

La continua disponibilità di denaro è un fattore molto rilevante per qualsiasi gruppo terroristico. Infatti, generalmente, un'organizzazione necessita di una base finanziariamente solida in grado di provvedere a diverse spese: quelle per il reclutamento, per gli strumenti di comunicazione, per gli stipendi, per la falsificazione di documenti e per i mezzi di trasporto; e quelle per l'acquisto di materiali per condurre gli attacchi come, per esempio, armi ed esplosivi. Senza denaro, tali gruppi non potrebbero né esistere come organizzazioni, né condurre attacchi<sup>207</sup>.

Dunque, un gruppo terroristico può avere a disposizione delle somme di denaro che possono giungere fino a diversi milioni di dollari

---

<sup>206</sup> Institute of Defense and Strategic Studies, *Financial Response Project Countering of Financing for Terrorism (CFT)*, Nanyang, 2006, p. 1.

<sup>207</sup> FREEMAN, *Introduction to Financing Terrorism: Case Studies*, in FREEMAN (ed.), *Financing Terrorism: case studies*, II ed., New York, 2012, p. 3 ss.

l'anno. Ad esempio, il budget annuale di Al-Qaeda<sup>208</sup> è stimato essere pari a circa 30 milioni di dollari<sup>209</sup>.

Tuttavia, solo una minima parte dell'intero ammontare di denaro appartenente ad un'organizzazione terroristica è completamente riservata alla messa in atto di un attacco terroristico. Infatti, il costo di un attentato è, di per sé, relativamente basso.

In conformità a questa premessa, occorre specificare, quindi, la distinzione tra due tipi di attività finanziaria: il primo riguarda le transazioni per reperire i fondi al fine di porre in atto l'attacco; il secondo, invece, è relativo al recupero dei fondi per la propaganda, il training e il supporto all'attività terroristica<sup>210</sup>.

Nel primo caso, le transazioni sono dette "pre-crime", nel senso che spesso avvengono in modo puramente legale e rimangono tali finché non sono dirette ad un gruppo terroristico. In genere, si tratta di piccole transazioni di denaro difficili da rintracciare<sup>211</sup>.

Nel secondo caso, le transazioni si accostano notevolmente alle pratiche di riciclaggio di denaro, in quanto avvengono per mezzo di alcune attività illegali come, ad esempio, traffici di droga, vendita illegale di armi o sequestri<sup>212</sup>.

---

<sup>208</sup> Come dichiarato dalle stime della CIA, approvate anche dalla 9/11 Commission.

<sup>209</sup> PASSAS, *Terrorism Financing Mechanisms and Policy Dilemmas*, in GIRALDO, TRINKUNAS (eds.), *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford, 2007, p. 21 ss.

<sup>210</sup> CLUNAN, *The fight against terrorist financing*, in *Political Science Quarterly*, 2006, p. 569 ss.

<sup>211</sup> *Ivi*, p. 570.

<sup>212</sup> *Ibidem*.

Tabella 2 Costi stimati di alcuni attacchi di Al-Qaeda

<b>Terrorist Attack</b>	<b>Date</b>	<b>Operational Costs (est)</b>
London Bombings	07. July 2005	£ 7,240
Madrid train bombings	11. March 2004	\$ 10, 000
Istanbul truck bomb attacks	15. and 20. November 2003	\$ 40, 000
Jakarta JW Marriot Hotel Bombing	05. August 2003	\$ 30, 000
Bali Bombings	12. October 2002	\$ 50, 000
World Trade Center / Pentagon, USA	11. September 2001	\$ 303,672 – \$ 500, 000
USS Cole attack, Yemen	12. October 2000	\$ 10, 000
East Africa embassy bombings	07. August 1998	\$ 50, 000

Fonte: Centre of Excellence Defence Against Terrorism, *Suicide as a weapon*, Amsterdam, 2007.

La tabella 2 dimostra come, in confronto alle ingenti somme di cui un'organizzazione dispone, gli attacchi terroristici abbiano, in realtà, bisogno di una somma di denaro modesta per essere attuati. Inoltre, ad eccezione dei tragici eventi dell'11 settembre 2001, per i quali si stima che Al-Qaeda abbia speso una somma totale che oscilla tra i 300.000 e i 500.000 dollari, gli altri attacchi sono stati finanziati da una quantità di denaro più esigua, ma che, allo stesso tempo, ha permesso al gruppo terroristico di compiere gli attacchi con successo.

Gran parte del denaro posseduto dalle organizzazioni terroristiche è, tuttavia, detenuto per altri scopi.

In primo luogo, larga parte della disponibilità economica è riservata alle spese relative al reclutamento e alla formazione dei possibili *fighters*. Infatti, questo presuppone l'esistenza di un campo di addestramento che deve essere anch'esso mantenuto, attraverso la fornitura di cibo, servizi di abitazione e strumenti per facilitare il training<sup>213</sup>.

<sup>213</sup> WEISSER, *The Effectiveness of the Global Combat against the Financing of Terrorism for Preventing Terrorist Activity*, in *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2013, p. 343 ss.

In secondo luogo, molto spesso accade che per convincere degli individui ad intraprendere la pratica dei c.d. *kamikaze*, ossia gli attacchi suicidi, le organizzazioni terroristiche promettano di donare il compenso alle loro famiglie in seguito all'attacco. Questo, nel tempo, ha comportato la propensione della fascia più povera della popolazione a vedere nell'attacco suicida un'opportunità per sanare la situazione economica familiare<sup>214</sup>.

In terzo luogo, un aspetto molto importante per questo tipo di organizzazioni è il supporto popolare. In merito, i gruppi terroristici più attivi si mostrano particolarmente partecipi nel settore politico e sociale. Ad esempio, Hamas ha intrapreso delle attività in favore delle classi sociali più deboli e povere attraverso il supporto alle scuole, alle moschee e al settore sanitario. Dunque, una solida base economica è vitale per poter intraprendere attività di propaganda di tale tenore<sup>215</sup>.

In quarto ed ultimo luogo, parte del denaro è “investito” nella corruzione di membri militari e delle forze dell'ordine<sup>216</sup>.

## 1.2 Una teoria sul finanziamento del terrorismo: i sei criteri di Michael Freeman

Michael Freeman sostiene che, dal punto di vista di un gruppo terroristico, non esista una fonte di finanziamento perfetta ed ineguagliabile. Infatti, ognuna di queste possiede, allo stesso tempo, degli aspetti positivi e negativi che verranno valutati secondo un semplice e razionale calcolo di costi/benefici<sup>217</sup>.

---

<sup>214</sup> WEISSER, *op. cit.*, p. 343 ss.

<sup>215</sup> *Ibidem.*

<sup>216</sup> *Ibidem.*

<sup>217</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 9.

Il quesito da cui Freeman dà inizio alla sua teoria sul finanziamento del terrorismo è il seguente: che cosa valutano le organizzazioni terroristiche quando prendono in considerazione diverse fonti di finanziamento? Quale valore aggiunto rende un determinato tipo di finanziamento più appetibile rispetto ad un altro? Freeman ha elaborato un elenco di sei criteri che, di volta in volta, orientano la scelta della fonte di finanziamento di un'organizzazione terroristica<sup>218</sup>.

a) La quantità

Il più semplice ed elementare dei criteri proposti da Freeman è la quantità. Infatti, come si può immaginare, più finanziamenti comportano la possibilità di mantenere in vita un grande apparato sia amministrativo, sia operativo. Dunque, fonti di finanziamento che permettono di accumulare più denaro sono preferibili rispetto ad altre<sup>219</sup>.

b) La legittimazione

La legittimazione assume rilevanza in quanto, senza di essa, il gruppo non sarebbe legittimato ad intraprendere alcun tipo di attività. Ad esempio, quando l'ideologia, le decisioni operative o particolari fonti di finanziamento sono viste come illegittime o ingiustificate, si prospetta un'alta possibilità, per il gruppo terroristico, di perdere la propria credibilità e, dunque, supporto. L'organizzazione prediligerà fonti di finanziamento che confermeranno, di volta in volta, la sua legittimazione e credibilità<sup>220</sup>.

c) La sicurezza

Sospettata, o appurata, l'esistenza di un gruppo terroristico, generalmente, le autorità statali cercheranno di porre in essere operazioni di infiltrazione, in modo tale da reperire il maggior numero di informazioni possibile per sopprimerlo. In conformità a questa premessa,

---

<sup>218</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 9.

<sup>219</sup> *Ivi*, p. 10.

<sup>220</sup> *Ibidem*.

ciascuna organizzazione sceglierà le proprie fonti di finanziamento dopo aver valutato scrupolosamente quale, tra quelle disponibili, risulti essere la meno sospetta agli occhi delle autorità competenti e che permetta al gruppo di continuare ad operare clandestinamente ed indisturbato<sup>221</sup>.

d) L'affidabilità

L'affidabilità della fonte a cui si attinge è un elemento essenziale sia dal punto di vista della sicurezza, sia dal punto di vista economico. Secondo Freeman, l'affidabilità dipende, fondamentalemente, da due fattori: la geografia e la demografia. Per la prima variabile, sostiene che una maggiore affidabilità è assicurata quanto più vicino ci si trovi alla fonte del finanziamento; per la seconda, invece, ritiene che un gruppo che basa il suo finanziamento sui contributi della società debba avere un facile accesso e una sorta di controllo sulla comunità stessa<sup>222</sup>.

e) Il controllo

Il controllo è un ulteriore elemento essenziale di valutazione. Infatti, qualsiasi gruppo terroristico cercherà sempre di mantenere il controllo sia sulle cellule dispiegate sul territorio, sia — e soprattutto — sui propri finanziatori. Infatti, le organizzazioni tendono ad evitare contributi e finanziamenti esterni e provenienti dal settore privato. Questo tipo di fondi potrebbe influenzare la linea di azione del gruppo, spingendolo a compiere atti lontani dal suo modo di agire, e contribuire all'affermarsi di un controllo decentrato tra “centro” e “cellule periferiche”<sup>223</sup>.

f) La semplicità

Naturalmente, più le transazioni sono semplici e richiedono meno sforzi, maggiore è la possibilità che un gruppo terroristico le scelga per finanziarsi. Ad esempio, l'estorsione o il sequestro richiedono sforzi

---

<sup>221</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 10 ss.

<sup>222</sup> *Ivi*, p. 11.

<sup>223</sup> *Ibidem*.

minori rispetto a casi in cui il finanziamento proviene da crimini transnazionali come, ad esempio, il traffico di droga<sup>224</sup>.

Ognuno dei sei criteri proposti da Freeman ha un trade-off in base al quale il gruppo terroristico prende la sua decisione. Più avanti, in questo elaborato, vedremo quali vantaggi e svantaggi si presentano nelle diverse forme di finanziamento del terrorismo. Inoltre, i criteri possono essere sistemati in forma gerarchica, in modo tale da dare priorità ad alcuni, piuttosto che ad altri. Questo dipende, in genere, dal tipo di gruppo terroristico, se questo è attivo ed esperto, dal contesto in cui si trova ad operare ed, infine, dalle situazioni che fronteggia di volta in volta<sup>225</sup>.

## 2. Le modalità di finanziamento

Come specificato in precedenza, la sola esistenza di un'organizzazione terroristica prevede la necessità di ingenti quantità di denaro, e di risorse più in generale, al fine di poter gestire efficacemente il suo apparato amministrativo e operativo. Qualsiasi movimento di denaro, dunque, passa necessariamente per un particolare tipo di transazione bancaria, spesso attraverso il settore finanziario regolato.

Le modalità e il luogo in cui avvengono queste transazioni sono importanti per la sicurezza e la credibilità di un gruppo terroristico<sup>226</sup>. Allo stesso tempo, però, rappresentano anche il momento in cui l'organizzazione è più vulnerabile, affidandosi a tecniche di

---

<sup>224</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 12.

<sup>225</sup> *Ibidem*.

<sup>226</sup> Si veda *infra* par. 1.2.

trasferimento del denaro che hanno luogo al di fuori del contesto di loro appartenenza e a personalità che sfuggono al loro diretto controllo<sup>227</sup>.

Delle nuove dinamiche si stanno verificando nel settore del finanziamento del terrorismo in seguito alla diffusione di strumenti molto sofisticati, adottati dalle autorità statali e intergovernative, in grado di tracciare la provenienza di transazioni illecite e, dunque, di rintracciare i diretti responsabili. Questo ha comportato la diffidenza, soprattutto da parte dei finanziatori privati, nei confronti delle organizzazioni terroristiche. La naturale conseguenza di questa tendenza è stato l'aumento del ricorso ad altre attività da parte delle organizzazioni terroristiche come, ad esempio, i sequestri e le rapine di banche e gioiellerie. Dunque, sebbene la reticenza e la cautela dei donatori abbia notevolmente intaccato le basi finanziarie dei gruppi terroristici — si vedano soprattutto i casi delle cellule distaccate dal gruppo centrale, carenti nella capacità di intraprendere azioni criminali di rilievo — essi rimangono particolarmente attivi ed in grado di reperire i finanziamenti loro necessari, anche se meno facilmente e più raramente<sup>228</sup>.

## 2.1 Il finanziamento attraverso meccanismi illegali

Quando si discute di gruppi terroristici, ci si riferisce a delle entità che operano maggiormente in clandestinità. Non sorprende, dunque, che la maggior parte dei finanziamenti diretti ad un gruppo terroristico risultino essere i proventi di attività illegali. Queste comprendono crimini come, ad esempio, l'estorsione o anche le c.d. *revolutionary taxes*, i

---

<sup>227</sup> BARRETT, *Preventing the financing of terrorism*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2012, p. 719 ss.

<sup>228</sup> *Ivi*, p. 724.

rapimenti e i sequestri, la pirateria, la contraffazione di beni ed altri crimini secondari<sup>229</sup>.

Per quanto riguarda i gruppi terroristici nati in Medio Oriente e in Sud America, la fonte di finanziamento più utilizzata è sicuramente il traffico di droga. Basti pensare che il finanziamento della maggior parte delle organizzazioni terroristiche colombiane è costituito per il 60-90% da profitti derivanti dal traffico illecito di stupefacenti<sup>230</sup>, tanto che oggi si parla anche di *narco-terrorists*<sup>231</sup>.

Il contrabbando è un'altra attività intrapresa dalla maggior parte dei gruppi terroristici. Questi ultimi sono soliti contrabbandare beni di ogni tipo, dalla droga, agli esseri umani, alle sigarette.

In altri casi, i gruppi terroristici impongono le c.d. *revolutionary taxes*, obbligando la popolazione a contribuire con somme di denaro a loro disposizione<sup>232</sup>. A differenza delle *revolutionary taxes*, l'estorsione viene esercitata nei confronti di fasce della popolazione molto vulnerabili che sono sottoposte ad atti di violenza, a meno che non assecondino le richieste di pagamento. Ad esempio, si stima che l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina abbia estorto dai 5 ai 10 milioni di dollari all'anno alle compagnie aeree e dai 100 ai 220 milioni di dollari all'OPEC<sup>233</sup>.

Infine, come sostenuto da Niclas Frederic Weisser, molte delle attività intraprese da questi gruppi criminali sono influenzate dall'area geografica in cui il gruppo opera e, nello specifico, dalle opportunità che

---

<sup>229</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 14 ss.

<sup>230</sup> WEISSER, *op. cit.*, p. 345.

<sup>231</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 15.

<sup>232</sup> Alcuni esempi di gruppi terroristici che hanno adottato le *revolutionary taxes* sono lo Shining Path in Perù, l'ETA in Spagna, i Talebani del Pakistan ed altri. Per tutti si vedano ACHARYA, BUKHARI, SULAIMAN, *Making money in the Mayhem, funding Taliban Insurrection in the tribal areas of Pakistan*, in *Studies in Conflict and Terrorism*, 2009, p. 98 ss.; FREEMAN, *op. cit.*, p. 14.

<sup>233</sup> NAPOLEONI, *Modern Jihad: Tracing the dollars behind the terror networks*, London, 2003, p. 34 ss.

possono essere sfruttate nella regione di appartenenza<sup>234</sup>. Ad esempio, la pirateria si diffonde in regioni che hanno un affaccio sul mare, basti pensare al caso della Somalia, ma anche a quello dell'Indonesia, mentre le operazioni di sequestro avvengono, invece, in luoghi in cui nascondere le vittime appare relativamente più semplice essendo dotati di sistemi di sicurezza piuttosto inefficienti<sup>235</sup>.

Le attività illegali sono sicuramente vantaggiose per i gruppi terroristici: molte di esse sono di facile realizzazione e, soprattutto, permettono al nucleo centrale del gruppo di mantenere il controllo ed essere indipendente, specialmente nei casi in cui si esclude lo *State sponsorship*. Tuttavia, molti sono i rischi a cui si va incontro: in primo luogo, molte attività possono allontanare i sostenitori dal gruppo terroristico, perdendo quest'ultimo la sua legittimazione; in secondo luogo, avere a disposizione ingenti somme di denaro potrebbe aumentare il livello di corruzione all'interno del gruppo, con membri che potrebbero appropriarsi di risorse non proprie; in terzo luogo, il desiderio di reperire più finanziamenti possibili potrebbe far perdere di vista l'obiettivo principale del gruppo, ossia quello di perpetrare attentati; infine, intraprendere tale tipo di azioni comporta delle perdite in tema di tasso di sicurezza. Le autorità competenti sono sempre alla ricerca di nuovi metodi per tracciare e bloccare queste transazioni<sup>236</sup>.

## 2.2 Il finanziamento attraverso meccanismi legali

Sebbene sia opinione comune che la maggior parte del finanziamento ai gruppi terroristici provenga da fonti illegali, rileva che,

---

<sup>234</sup> WEISSER, *op. cit.*, p. 345.

<sup>235</sup> *Ibidem*.

<sup>236</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 18 ss.

a partire dal 1960, l'IRA abbia dato avvio alla tendenza di condurre affari legali al fine di sovvenzionare la propria struttura<sup>237</sup>. L'IRA ha, dunque, operato in diversi settori: in quello delle macchine da gioco, quello di pub e locali notturni e compagnie di taxi<sup>238</sup>.

Anche Al-Qaeda dal 1992 al 1996, anni in cui la sua base operativa si trovava in Sudan, intraprese diverse attività come, ad esempio, la produzione in piantagioni di arachidi e miele, diverse compagnie commerciali e compagnie di investimento. Lo stesso fecero le sue varie cellule sparse per il mondo<sup>239</sup>, tanto che, ad un certo punto, si stimò che Bin Laden fosse proprietario di ottanta compagnie.

Soprattutto i gruppi terroristici islamici sono stati in grado di dar vita ad un sofisticato network di finanziamento basato sulle donazioni provenienti dai musulmani benestanti e da donazioni provenienti da associazioni di beneficenza e dagli obblighi religiosi, come la *zakat*<sup>240</sup>. Questa imposta, sebbene abbia come fine ultimo quello di purificare il patrimonio del credente musulmano e, si presume, sia utilizzata legalmente e per scopi caritatevoli, spesso viene sfruttata dai gruppi terroristici per gonfiare il proprio budget proprio perché esente dalla trascrizione in alcun bilancio e, dunque, non tracciabile<sup>241</sup>.

---

<sup>237</sup> LEVI, *Combating the financing of terrorism: A history and assessment of the control of 'Threat Finance'*, in *British Journal of Criminology*, 2010, p. 650 ss.

<sup>238</sup> Per comprendere la mole dell'attività intrapresa, si noti che l'IRA era titolare di due compagnie di taxi costituite da un numero pari a 600 vetture; FREEMAN, *op. cit.*, p. 20.

<sup>239</sup> *Ivi*, p. 19.

<sup>240</sup> La *zakat* è un rilevante istituto religioso islamico che consiste nel pagamento di una somma pari al 2,5% del proprio patrimonio una volta soltanto nel corso dell'anno islamico. Il prelievo dal proprio patrimonio di una precisa quantità di denaro ha lo scopo di purificare il patrimonio stesso della famiglia, destinando questa somma di denaro a delle precise categorie di persone: «i poveri, i bisognosi, i viandanti, coloro che sono stati incaricati dall'autorità centrale per la sua riscossione, gli schiavi, le persone indebitate, coloro di cui bisogna conquistare i cuori alla casa di Dio come coloro che si sono convertiti da poco alla religione islamica, coloro che lottano sulla via di Dio» HABIBEDDINE, *Zakat: la tassa islamica sulle ricchezze*, 2014, reperibile on line. La distribuzione della *zakat* può avvenire per mezzo di un'autorità competente oppure a titolo privato.

<sup>241</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 345.

Frequentemente, parte dei profitti ricevuti da un'organizzazione terroristica proviene direttamente da Stati del Medio Oriente “in cerca di protezione”. Infatti, in cambio del pagamento di ingenti quote, questi Stati si assicurano di non ricevere attacchi di matrice terroristica dai gruppi attivi in quelle regioni. Ad esempio, dal procedimento legale istituito negli Stati Uniti per conto di alcune vittime degli attentati dell'11 settembre 2001, si evince che alcuni membri della famiglia reale saudita avessero pagato ingenti somme — si stima circa 200 milioni di dollari — ad Al-Qaeda, assicurandosi che non ci sarebbero stati attentati e attacchi da parte di questa organizzazione nel territorio dell'Arabia Saudita<sup>242</sup>.

Al pari delle risorse ricavate con metodi illegali, anche i metodi legittimi stanno registrando una tendenza negativa del loro utilizzo dovuta a due fattori: in primo luogo, le principali tecniche per tracciare le transazioni di capitali coinvolte nell'ambito terroristico sono state sempre più affinate dalle autorità investigative e dalle organizzazioni intergovernative che si occupano di anti-riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo<sup>243</sup>; in secondo luogo, perché anche le attività economiche intraprese dai gruppi terroristici, nonché le compagnie e le imprese a loro appartenenti rimangono soggette ai meccanismi innescati nel mondo economico e finanziario, quali, appunto, la crisi finanziaria iniziata nel 2009<sup>244</sup>.

Al contrario delle attività illegali, quelle legittime hanno il grande vantaggio di offrire di più in termini di sicurezza, essendo difficilmente rintracciabili da parte delle autorità statali. Tuttavia, le attività legali non sono facili da intraprendere. Infatti necessitano di grandi capacità e

---

<sup>242</sup> BELL, *The confiscation, forfeiture and disruption of terrorist finance*, in *Journal of Money Laundering Control*, 2003, p. 107.

<sup>243</sup> Tuttavia, occorre tenere a mente che nel caso di attività legali si tratta per lo più di transazioni legittime che rimangono difficili da individuare e tracciare; WEISSER, *op. cit.*, p. 346.

<sup>244</sup> *Ivi*, p. 146.

competenze in modo da saper competere nel mercato con altre compagnie che cercano, allo stesso modo, di avere successo. Infine, proprio l'alta concorrenza del mercato induce ad un guadagno minore rispetto a quello proveniente da attività illegali<sup>245</sup>.

### 2.2.1 L'*hawala system*

Uno dei meccanismi utilizzati per finanziare le organizzazioni terroristiche è il c.d. *hawala system*<sup>246</sup>. Questo sistema fa parte della categoria più generale degli *informal value transfer systems* (IVTS), ossia un insieme di metodi di trasferimento di denaro da un posto ad un altro caratterizzati, appunto, dal loro carattere informale<sup>247</sup>, non rilasciando, questi ultimi, nessun tipo di ricevuta cartacea della transazione oppure operando direttamente nel sistema finanziario non formale e non regolato<sup>248</sup>. Proprio per questa ragione, da diversi anni, le agenzie che si dedicano al controllo degli spostamenti di denaro manifestano preoccupazione circa l'utilizzo dell'*underground banking* per facilitare la realizzazione di crimini come, ad esempio, il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo<sup>249</sup>.

---

<sup>245</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 20.

<sup>246</sup> Preliminarmente, occorre distinguere tra *hawala* e *hundi*. Entrambi erano i meccanismi maggiormente utilizzati dai mercanti in India e nel Medio Oriente. Da un lato, l'*hundi*, nato in India, è un sistema usato come un veicolo per le rimesse e come una cambiale. Invece, dall'altro lato, l'*hawala* è semplicemente un meccanismo che permette il trasferimento di denaro da un luogo ad un altro e, quindi, potrebbe comprendere l'uso dell'*hundi*, sebbene questa fattispecie si verifichi molto di rado oggi. PASSAS, *Hawala and Other Informal Value Transfer Systems: How to regulate them?*, in *Risk Management: An International Journal*, 2003, p. 49 ss.

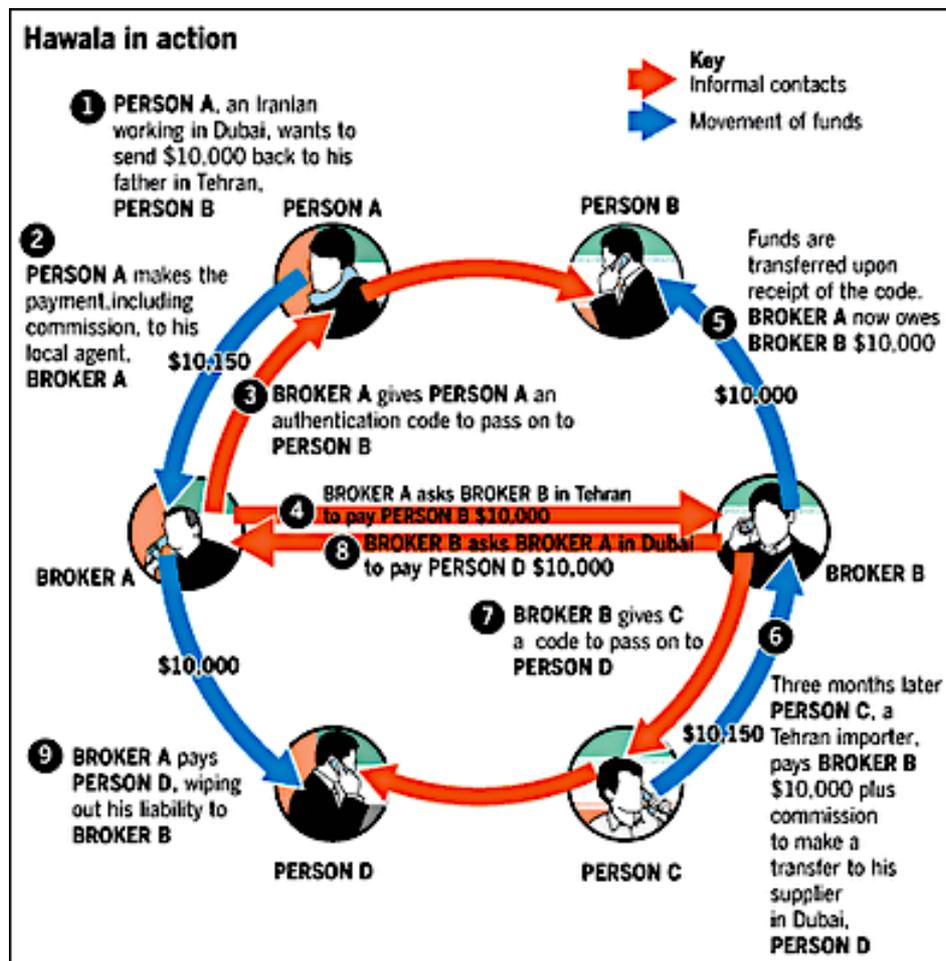
<sup>247</sup> Cfr. MARTIN, *Hundi/Hawala: The Problem of Definition*, in *Modern Asian Studies*, 2009, p. 922 ss. per l'uso del termine *informale* in riferimento a questi sistemi di trasferimento di denaro.

<sup>248</sup> PASSAS, *Hawala and Other Informal Value Transfer Systems*, cit., p. 49.

<sup>249</sup> *Ibidem*.

Nicos Passas ritiene che l'*hawala system* sia caratterizzato da due aspetti: il primo, “*the sending and receiving of money*”, rappresenta la relazione tra l’intermediario, detto *hawalandar*, e il suo cliente; il secondo, “*the settlement process*”, consiste nell’insieme di relazioni che intercorrono tra gli intermediari<sup>250</sup>.

Figura 3 Il meccanismo dell'*hawala system*



Fonte: FERENCHIK, *Bank steer clear of cash transfer to Somalia; middlemen who moves millions are denied accounts because of U.S. terrorism concerns*, 2011, reperibile on line.

<sup>250</sup> PASSAS, *Hawala and Other Informal Value Transfer Systems*, cit., p. 49.

Per quanto concerne il primo aspetto, la persona A contatta l'intermediario B al fine di trasferire una somma di denaro pari a 10000 dollari da uno Stato ad un altro e gli consegna il denaro, aggiungendo alla somma da trasferire un importo rappresentativo della commissione (Figura 3, punti 1 e 2). In genere, gli intermediari sono in possesso degli estremi di identità di colui che commissiona il trasferimento e gli rilasciano un codice di ricevuta che dovrà essere verificato con quello del destinatario, persona B. Successivamente, l'intermediario A contatta l'intermediario B, ossia un individuo che opera nello Stato in cui la somma di denaro deve essere recapitata, che consegnerà alla persona B il denaro della persona A (punti 4 e 5). A questo stadio, si crea un debito tra i due *hawalandars* che verrà sanato solo una volta che l'intermediario B dovrà effettuare una o più transazioni nello Stato in cui opera l'intermediario A (punti 6-9). Dunque, si ripeterà l'intero meccanismo. Affinché questo sistema funzioni, è necessario che gli intermediari dispongano di ingenti somme di denaro, in modo tale da rendere superfluo il trasferimento materiale del denaro da uno Stato all'altro<sup>251</sup>.

Come è possibile notare, l'*hawala system* si basa su un solido rapporto di fiducia tra gli intermediari che rende il sistema efficace e proficuo<sup>252</sup>. Dunque, maggiore è il rapporto tra gli intermediari, più efficiente e sicuro sarà il trasferimento di denaro e la prospettiva di vedere il proprio credito saldato. Proprio per questo motivo, si preferiscono intermediari legati da parentele, legami familiari o anche etnici<sup>253</sup>.

In conclusione, l'*hawala system* viene inserito nella categoria delle attività legali per il fatto che viene considerato un meccanismo di trasferimento di denaro legittimo. Tuttavia, occorre specificare che alcuni

---

<sup>251</sup> PASSAS, *Hawala and Other Informal Value Transfer Systems*, cit., p. 52.

<sup>252</sup> *Ibidem*.

<sup>253</sup> *Ivi*, p. 54.

dei Paesi in cui ha trovato il suo maggior utilizzo come, ad esempio, l'India, o in alcuni Stati degli Stati Uniti, questo sistema è stato dichiarato illegale<sup>254</sup> a causa del suo cattivo uso relativo al finanziamento di gruppi terroristici o alle pratiche di riciclaggio di denaro.

### 2.3 Lo *State sponsorship*

Una delle forme di finanziamento del terrorismo più diffuse è proprio lo *State sponsorship*. Soprattutto durante il periodo della divisione del mondo in due blocchi, molti Stati, tra cui l'Unione Sovietica, Cuba e la Corea del Nord, provvedevano al finanziamento dei gruppi comunisti sparsi per il globo. Anche gli Stati Uniti diedero il loro sostegno a molte organizzazioni, alcune delle quali si sono rivelate essere, poi, di natura terroristica. Infine, molti Stati arabi fornirono supporto ad organizzazioni, quali l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina che ricevette durante i primi anni di vita una somma pari a 100 milioni di dollari<sup>255</sup>.

Come accennato precedentemente, da un lato, lo *State sponsorship* ha notevoli vantaggi per un'organizzazione terroristica grazie all'ingente quantità di fondi che può ottenere e alle semplici modalità attraverso cui avviene.

Dall'altro lato, l'organizzazione terroristica finanziata e supportata dallo Stato va incontro ad un serie di svantaggi: in primo luogo, può verificarsi una perdita del controllo da parte del nucleo centrale del gruppo, ritrovandosi, quest'ultimo a dover assecondare le richieste e le influenze dello "Stato finanziatore". Infatti, l'organizzazione potrebbe trovarsi a compiere delle attività al di fuori del

---

<sup>254</sup> BECKER, *Hawala: Underground Banking*, 2010, reperibile on line.

<sup>255</sup> ADAMS, *The Financing of Terror*, London, 1986, p. 73 ss.

proprio piano d'azione e dai propri obiettivi. In secondo luogo, il rischio più grande di questo tipo di finanziamento e supporto è la mutevolezza e poca stabilità delle linee politiche di uno Stato<sup>256</sup> che, da un momento all'altro, può trovarsi travolto in una successione tra Stati<sup>257</sup> oppure, semplicemente, può cambiare la direzione della sua politica<sup>258</sup>.

Tuttavia, facendo riferimento alla lista elaborata dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti<sup>259</sup>, tre sono gli Stati che, al giorno d'oggi, continuano a supportare gruppi terroristici: l'Iran, la Siria e il Sudan.

L'Iran, inserito nella lista il 19 gennaio 1984, in base al report del 2015 risulta ancora un finanziatore e sostenitore di svariati gruppi terroristici: Hezbollah, i gruppi terroristici palestinesi a Gaza e vari gruppi in Iraq e nel Medio Oriente<sup>260</sup>.

La Siria, ascritta alla categoria degli *State sponsorship* il 29 dicembre 1979, mantiene stretti legami con Hezbollah, permettendo all'Iran di continuare a provvedere al riarmo di diversi gruppi terroristici. Le facilitazioni e l'attitudine permissiva nei confronti di Al-Qaeda ha trasformato la Siria nel rifugio di moltissimi *foreign fighters* ed ha consentito lo sviluppo di una moltitudine di movimenti estremisti, tra cui l'ISIS<sup>261</sup>.

Anche il Sudan è stato inserito nella lista degli Stati Uniti il 12 agosto 1993 a causa dei suoi legami con diverse organizzazioni

---

<sup>256</sup> Si faccia riferimento al caso della Libia che smise di finanziare diverse organizzazioni (tra cui le Brigate Rosse, l'IRA, l'ETA e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina) terroristiche in seguito alle pressioni provenienti dalla comunità internazionale. FREEMAN, *op. cit.*, p. 13.

<sup>257</sup> Si faccia riferimento al caso dell'Unione Sovietica che, con la sua dissoluzione durante gli anni novanta, fece mancare il proprio supporto e finanziamento ai gruppi comunisti sparsi per il mondo. *Ivi*, p. 14.

<sup>258</sup> *Ivi*, p. 13 ss.

<sup>259</sup> Uno Stato viene inserito nella lista degli "*State Sponsorship of Terrorism*" se, a seguito delle indagini condotte dal Segretario di Stato, risulta evidente la sua partecipazione e il suo supporto in atti di terrorismo internazionale. Gli Stati presenti sulla lista sono soggetti ad una serie di sanzioni che vanno dalle restrizioni finanziarie al divieto di vendita ed esportazione di armi.

<sup>260</sup> U.S. State Department, *Country Reports on Terrorism 2015*, 2015, p. 300 ss.

<sup>261</sup> *Ivi*, p. 301 ss.

terroristiche come, ad esempio, Hamas, Hezbollah e l'Organizzazione di Abu Nidal. Come è ben noto, il Sudan fu usato anche come base di Al-Qaeda durante gli anni novanta. Infatti, offriva alle diverse organizzazioni terroristiche un luogo di incontro dove organizzare dei veri e propri campi di addestramento, finché, nel 1996, Osama Bin Laden venne espulso dal governo sudanese. Nel 2014, fu permesso a membri di Hamas di vivere, reperire finanziamenti e muoversi in Sudan. Nonostante la cooperazione con gli Stati Uniti per estirpare le radici terroristiche dal suo territorio, si evince che il Sudan, in base alle analisi condotte nel 2015 dal Dipartimento di Stato statunitense, sia ancora oggi un Paese caratterizzato dalla presenza di numerosi gruppi terroristici con forti legami con Al-Qaeda e l'ISIS<sup>262</sup>.

## 2.4 Supporto popolare

L'ultima forma di finanziamento che in questo elaborato prendiamo in considerazione è il supporto popolare che può provenire da una porzione di popolazione, da specifiche comunità etniche e affini al gruppo terroristico oppure da organizzazioni benefiche<sup>263</sup>.

Il fenomeno delle donazioni provenienti dalle organizzazioni benefiche è ben conosciuto. Sono risaputi, infatti, i legami che intercorrono, ad esempio, tra la Global Relief Foundation e Al-Qaeda e quelli tra la Holy Land Foundation e Hamas<sup>264</sup>.

Alcune organizzazioni di natura terroristica ricevono, invece, supporto e finanziamenti da parti simpatizzanti della popolazione oppure da precise comunità etniche o razziali.

---

<sup>262</sup> U.S. State Department, *op. cit.*, p. 301.

<sup>263</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 20.

<sup>264</sup> *Ivi*, p. 21.

Infine, il finanziamento può provenire attraverso donazioni di membri benestanti appartenenti alla stessa organizzazione terroristica. Si riporta, al riguardo, l'esempio di Bin Laden che ha donato ingenti quantità di denaro ad Al-Qaeda<sup>265</sup>.

Naturalmente, il finanziamento attraverso il supporto popolare comporta diversi vantaggi per l'organizzazione terroristica: in primo luogo, dà conto al gruppo del livello di legittimazione che possiede nel luogo in cui opera; in secondo luogo, permette al gruppo di accrescere la propria reputazione, impiegando i fondi ricevuti attraverso politiche ed azioni di *welfare*.

Gli aspetti problematici di questo tipo di finanziamento sono pure molteplici. Se da un lato, come abbiamo visto, il supporto popolare funge da indicatore del livello di legittimità, dall'altro, potrebbe indicare una perdita di controllo e integrità del gruppo in una duplice direzione: in primo luogo, potrebbe influenzare le politiche, la scelta degli obiettivi e l'azione del gruppo portandolo ad attenuare il suo carattere violento; in secondo luogo, politiche, obiettivi e azioni sbagliate non farebbero altro che intaccare la legittimità popolare dell'organizzazione. In conclusione, la quantità di denaro ricevuta da questo genere di finanziamento è direttamente proporzionale alla situazione economica del Paese in cui si opera: in un contesto in cui la popolazione stessa ha difficoltà a soddisfare le proprie necessità, quest'ultima sarà più restia a donare anche piccole somme di denaro per scopi caritatevoli<sup>266</sup>.

---

<sup>265</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 21.

<sup>266</sup> *Ivi*, p. 22.

### 3. Il contrasto al finanziamento del terrorismo

Da molto tempo, ormai, gli Stati, nonché molteplici organizzazioni intergovernative, sono impegnati nella ricerca di nuovi metodi e nuove strategie in grado di contrastare il finanziamento del terrorismo. Alcune difficoltà sorgono in merito al fatto che i mezzi di finanziamento si evolvono con l'innovarsi degli strumenti tecnologici e che ciascun gruppo terroristico basa il proprio budget combinando due o più tipologie di finanziamento, anche contemporaneamente<sup>267</sup>.

In questo paragrafo tenteremo di dare contezza delle effettive misure intraprese a livello internazionale.

#### 3.1 La Convenzione internazionale sulla repressione del finanziamento del terrorismo

Nel 1996, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite diede vita ad un Comitato *ad hoc* con il compito di elaborare due bozze di convenzioni, rispettivamente, una sugli attacchi terroristici perpetrati attraverso l'uso di materiale esplosivo, l'altra sul terrorismo nucleare. Inizialmente, dunque, il finanziamento del terrorismo era escluso dalla competenza del Comitato. In seguito agli attacchi alle ambasciate statunitensi in Kenya ed in Tanzania, su pressione degli Stati Uniti, venne incluso il finanziamento del terrorismo come argomento di cui i componenti del Comitato avrebbero dovuto elaborare il testo di una convenzione<sup>268</sup>.

---

<sup>267</sup> FREEMAN, *op. cit.*, p. 22.

<sup>268</sup> LEVI, *op. cit.*, p. 652.

Il 9 dicembre 1999 la Convenzione fu conclusa a New York e solamente quattro Stati<sup>269</sup> la ratificarono prima dell'attacco dell'11 settembre 2001<sup>270</sup>.

Nel Preambolo della Convenzione si sottolinea l'importanza della risoluzione 51/210 dell'Assemblea Generale, adottata il 17 dicembre 1996, che al par. 3, lett. f), invita gli Stati «to take steps to prevent and counteract, through appropriate domestic measures, the financing of terrorists and terrorist organizations, whether such financing is direct or indirect through organizations which also have or claim to have charitable, social or cultural goals or which are also engaged in unlawful activities such as illicit arms trafficking, drug dealing and racketeering, including the exploitation of persons for purposes of funding terrorist activities, and in particular to consider, where appropriate, adopting regulatory measures to prevent and counteract movements of funds suspected to be intended for terrorist purposes without impeding in any way the freedom of legitimate capital movements and to intensify the exchange of information concerning international movements of such funds»<sup>271</sup>.

L'art. 2, par. 1, sancisce la colpevolezza di ogni persona che fornisce o raccoglie fondi per vederli utilizzati, o sapendo che saranno impiegati, completamente o parzialmente, al fine di commettere un atto che costituisce un reato, essendo contemplato in uno dei trattati enunciati nell'allegato della Convenzione, ogni atto posto in essere al fine di uccidere o ferire una persona, civile o meno, che non partecipi direttamente ad un conflitto armato, quando tale atto abbia come fine quello di intimidire una popolazione o un Governo o un'organizzazione

---

<sup>269</sup> Botswana e Sri Lanka l'8 settembre 2000, il Regno Unito il 7 marzo 2001 e l'Uzbekistan il 9 luglio 2001.

<sup>270</sup> LEVI, *op. cit.*, p. 652.

<sup>271</sup> Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 17 dicembre 1996, A/RES/51/210 (1996), sulle misure da intraprendere contro il finanziamento terrorismo.

internazionale dal compiere, o meno, una determinata azione<sup>272</sup>. Gli Stati non solo devono collaborare tra loro, ma anche con le istituzioni finanziarie private. Inoltre, la Convenzione invita esplicitamente gli Stati a regolamentare, attraverso la legislazione interna, i casi di finanziamento di terrorismo, dal momento delle indagini a quello della confisca e della redistribuzione dei beni sequestrati<sup>273</sup>.

### 3.2 Le risoluzioni delle Nazioni Unite contro i Talebani

Come specificato precedentemente, i primi sforzi per contrastare il terrorismo internazionale si concentrarono proprio all'interno del quadro delle Nazioni Unite<sup>274</sup>. A riprova di questa affermazione, in questo paragrafo si analizzeranno le principali risoluzioni contro i Talebani adottate dal Consiglio di Sicurezza prima e dopo i tragici eventi dell'11 settembre.

Il 15 ottobre 1999, il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 1267. L'aspetto decisivo di questa risoluzione è la previsione di una misura di congelamento dei fondi appartenenti ad individui che intrattengono delle relazioni con i Talebani, stabilendo, dunque, un regime di sanzioni attraverso una apposita *blacklist* redatta da un Comitato per le Sanzioni. Infatti, al par. 4, stabilisce che gli Stati dovrebbero «freeze funds and other financial resources, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the Taliban, or by any undertaking owned or controlled by the Taliban [...] and ensure that neither they nor any other funds or financial resources so designated are made available, by their nationals or

---

<sup>272</sup> Art. 2, par. 1, International Convention for the suppression of the financing of terrorism, New York, 9 dicembre 1999, entrata in vigore il 10 aprile 2002.

<sup>273</sup> *Ivi*, art. 8.

<sup>274</sup> Si veda *infra* Cap. II.

by any persons within their territory, to or for the benefit of the Taliban or any undertaking owned or controlled, directly or indirectly, by the Taliban»<sup>275</sup>.

Con la risoluzione 1333 del 19 dicembre del 2000, il Consiglio di Sicurezza ribadisce l'obbligo di congelamento dei capitali e delle altre risorse dei Talebani ed estende tali misure anche all'organizzazione terroristica di Al-Qaeda. Infatti, vietando la vendita o il trasferimento nel territorio controllato dai Talebani di armi, veicoli militari e qualsiasi altro strumento o assistenza che potrebbe agevolare le loro azioni e ribadendo le sanzioni e le misure stabilite nella risoluzione 1267 del 1999, il Consiglio di Sicurezza, al par. 8, lett. c), stabilisce l'obbligo per gli Stati «to freeze without delay funds and other financial assets of Usama bin Laden and individuals and entities associated with him as designated by the Committee, including those in the Al-Qaida organization, and including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by Usama bin Laden and individuals and entities associated with him, and to ensure that neither they nor any other funds or financial resources are made available, by their nationals or by any persons within their territory, directly or indirectly for the benefit of Usama bin Laden, his associates or any entities owned or controlled, directly or indirectly, by Usama bin Laden or individuals and entities associated with him including the Al-Qaida organization»<sup>276</sup>.

La risoluzione 1363 del 30 luglio 2001, oltre a ricordare le precedenti risoluzioni contro i Talebani (S/RES/1267 e S/RES/1333), richiede al Segretariato Generale delle Nazioni Unite di istituire un

---

<sup>275</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 15 ottobre 1999, S/RES/1267 (1999), sulla situazione in Afghanistan.

<sup>276</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 19 dicembre del 2000, S/RES/1333 (2000), sulla situazione in Afghanistan.

meccanismo di controllo sull'implementazione delle risoluzioni contro i Talebani<sup>277</sup>.

Infine, la risoluzione 1455 del 17 gennaio 2003 ha come scopo quello di incrementare il livello di applicazione delle precedenti risoluzioni. Oltre ad invitare gli Stati a rispettare la risoluzione 1373 (2001) che vedremo nel prossimo paragrafo, al par. 4, impone agli Stati l'obbligo di trasmettere al Comitato per le Sanzioni, istituito con la risoluzione 1267 (1999), una lista aggiornata con i nomi delle persone i cui beni debbano essere "congelati" e quelle appartenenti alla rete terroristica di Al-Qaeda<sup>278</sup>. Inoltre, al par. 6, richiede agli Stati di inviare, non oltre 90 giorni dall'adozione della risoluzione, un documento che attesti il proprio stato di implementazione delle misure necessarie ad eliminare ogni forma di finanziamento del terrorismo.

### 3.3 Le risoluzioni delle Nazioni Unite dopo l'11/09

Come ben si può notare, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza fin qui riportate si riferiscono principalmente ad un determinato gruppo di persone, appartenenti ad un'organizzazione terroristica ben definita,

---

<sup>277</sup> Venne istituito un Monitoring Group di cinque esperti per controllare le transazioni finanziarie e il riciclaggio di denaro ed, inoltre, per un monitoraggio su tre fronti: in primo luogo, il meccanismo avrebbe dovuto controllare l'implementazione delle risoluzioni 1267 e 1333; in secondo luogo, avrebbe dovuto assistere l'implementazione delle sanzioni in quei territori adiacenti all'Afghanistan e sottoposti al controllo dei Talebani; infine, avrebbe dovuto individuare eventuali violazioni delle sanzioni; Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 30 luglio 2001, /RES/1363 (2001) sulla situazione in Afghanistan; per un maggiore approfondimento si rimanda a RADICATI DI BROZOLO, MEGLIANI, *Freezing the Assets of International Terrorist Organizations*, in BIANCHI, NAQVI (eds.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Portland, 2004, p. 381 ss.

<sup>278</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 17 gennaio 2003, S/RES/1455 (2003), sul miglioramento dell'applicazione delle misure contro i Talebani ed Al-Qaeda.

evidenziando il grande limite di non poter essere applicate alla minaccia del terrorismo internazionale, generalmente inteso.

Il registro delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza cambiò a partire dagli attentati dell'11 settembre 2001. Infatti, poche settimane dopo, nello specifico il 28 settembre, venne adottata la ben nota risoluzione 1373 (2001). La risoluzione si apre con la previsione dell'obbligo per gli Stati di prevenire e reprimere il finanziamento degli atti terroristici e di criminalizzare la detenzione di somme di denaro detenute nel loro territorio e dirette a finanziare tali atti (par. 1, lett. a e b). Quanto all'obbligo di congelamento dei fondi destinati alle organizzazioni terroristiche, la risoluzione stabilisce, al par.1, lett. c), che gli Stati debbano «freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities»<sup>279</sup>. Il par. 2, inoltre, vieta agli Stati di dare qualsiasi forma di supporto alle persone che finanziano atti terroristici (lett. a), li obbliga ad evitare che il loro territorio sia sfruttato per organizzare tali atti (lett. d) e a garantire che persone coinvolte in questo tipo di crimini siano adeguatamente punite (lett. e).

Non sorprende che la risoluzione 1373 (2001) riprenda le norme sancite nella Convenzione internazionale sulla repressione del

---

<sup>279</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 28 settembre 2001, S/RES/1373 (2001), sulle minacce alla sicurezza e alla pace internazionale causate da atti terroristici.

finanziamento del terrorismo del 1999<sup>280</sup>, con l'unica differenza che la risoluzione 1373 (2001) fa un ulteriore passo in avanti<sup>281</sup>: l'art. 3, par. 6, istituiva un Comitato del Consiglio di Sicurezza, detto anche Counter-terrorism Committee, costituito da tutti i membri del Consiglio e con lo scopo di controllare il rispetto della risoluzione da parte degli Stati e di aumentare la capacità degli Stati di combattere il terrorismo internazionale. A questi ultimi, infine, veniva imposto l'obbligo di riportare, entro 90 giorni dall'adozione della risoluzione, al Comitato lo stato delle iniziative intraprese per provvedere all'efficace implementazione della risoluzione.

### 3.4 La FATF e le sue raccomandazioni

Negli ultimi due decenni, la comunità internazionale ha cominciato ad elaborare un complesso regime di tipo raccomandatorio per contrastare il finanziamento del terrorismo.

Istituita nel 1989 all'interno del contesto del Summit G-7 di Parigi, la Financial Action Task Force (FATF) — anche conosciuta come Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI) — è un organismo intergovernativo che ha come obiettivo quello di «definire gli standard internazionali e promuovere efficaci misure normative, regolamentari ed operative per contrastare il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo ed il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, così altre minacce che attualmente gravano

---

<sup>280</sup> Si noti che la Convenzione ancora non era entrata in vigore alla data della risoluzione 1373 (2001) e che lo sarà solo il 10 aprile 2002.

<sup>281</sup> RADICATI DI BROZOLO, MEGLIANI, *op. cit.*, p. 383 ss.

sull'integrità del sistema finanziario internazionale»<sup>282</sup>. È costituita da 34 Stati, la Commissione Europea e il Consiglio di cooperazione del Golfo<sup>283</sup>. Di fondamentale rilevanza sono anche i legami istituzionali con altre organizzazioni internazionali che si occupano, tra le altre cose, di missioni contro il riciclaggio di denaro. Infatti, godono dello *status* di osservatore l'Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), l'Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), l'Egmont Group, il Fondo Monetario Internazionale, la European Bank for Reconstruction and Development, nonché la Banca Centrale Europea, l'Europol, la Banca Mondiale e le Nazioni Unite<sup>284</sup>.

Il maggior apporto che la FATF ha dato alla lotta al finanziamento del terrorismo è rappresentato dalle sue 40 Raccomandazioni + 9 Raccomandazioni Speciali. Le prime 40 sono state elaborate a partire dagli anni novanta ed, almeno inizialmente, si riferivano esclusivamente al riciclaggio di denaro proveniente dal narcotraffico. Sottoposte a revisione per la prima volta nel 1996, sono stati introdotti ulteriori standard normativi in linea con l'evoluzione delle forme di riciclaggio e, ancor più rilevante, è stata estesa la loro applicazione al finanziamento del terrorismo<sup>285</sup>. Le 9 Raccomandazioni speciali furono introdotte successivamente: infatti, nell'ottobre del 2001

---

<sup>282</sup> FATF, *Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e della proliferazioni delle armi di distruzione di massa*, 2012, p. 7, reperibile on line.

<sup>283</sup> *Ibidem*.

<sup>284</sup> Le Nazioni Unite, in qualità di membro osservatore, sono coadiuvate dallo United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), lo United Nations Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (UNCTED), l'Analytical Support and Sanctions Monitoring Team to the Security Council Committee, l'Expert Group to the Security Council Committee, due Panel di esperti ed, infine, l'Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee. Per una lista approfondita di tutte le organizzazioni con lo *status* di osservatore si rimanda a FATF Members and Observers, reperibile online.

<sup>285</sup> FATF, *op. cit.*, p. 7.

furono adottate le prime otto, mentre la nona venne elaborata nell'ottobre 2004<sup>286</sup>.

Fino al 2012, anno in cui fu intrapreso un processo di revisione, le 40 Raccomandazioni sul riciclaggio di denaro e le 9 Raccomandazioni speciali sul contrasto al finanziamento del terrorismo costituivano due gruppi separati. Durante il mese di febbraio del 2012, il FATF ha elaborato 40 nuove Raccomandazioni, che includevano anche quelle speciali, costituendo, così, un unico gruppo.

Prima di procedere ad un'analisi delle Raccomandazioni che disciplinano gli standard relativi al finanziamento del terrorismo, rileva l'importanza dell'utilizzo di un *risk-based approach*. Infatti, «l'approccio basato sul rischio consente ai Paesi di adottare misure più flessibili volte a concentrare le proprie risorse in maniera più efficace ed applicare misure preventive proporzionali alla natura dei rischi a cui si è esposti al fine di ottimizzare i propri sforzi»<sup>287</sup>. Dunque, gli Stati faranno meno nelle aree in cui ritengono che il rischio sia molto basso e, viceversa, faranno di più quando percepiranno un alto livello di pericolo.

Le Raccomandazioni devono essere applicate da tutti gli Stati membri e dai Gruppi Regionali e la loro implementazione sarà valutata attraverso il meccanismo delle *Mutual Evaluations* e da controlli condotti dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale<sup>288</sup>.

Le Raccomandazioni finalizzate a disciplinare il finanziamento del terrorismo sono raccolte nella Sezione C “Finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa”. Rilevano, soprattutto, la Raccomandazione 5 sul reato di finanziamento del terrorismo, la Raccomandazione 6 sulle sanzioni finanziarie e la

---

<sup>286</sup> BARRETT, *op. cit.*, p. 726.

<sup>287</sup> FATF, *op. cit.*, p. 8.

<sup>288</sup> *Ibidem*.

Raccomandazione 8 relativa allo sfruttamento delle organizzazioni senza scopo di lucro.

La raccomandazione 5 stabilisce che gli Stati debbano considerare il finanziamento del terrorismo come un «reato presupposto di riciclaggio»<sup>289</sup> ai sensi della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo e punire non solo il finanziamento di atti terroristici, ma anche quello diretto alle organizzazioni, nonché ai singoli individui<sup>290</sup>.

La raccomandazione 6, richiamando le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative alle misure da applicare per la prevenzione e la repressione del finanziamento del terrorismo, stabilisce l'obbligo per gli Stati aderenti di «congelare senza ritardo fondi e/o altri beni appartenenti a, e a garantire che nessun fondo o altro bene sia messo, direttamente o indirettamente, a disposizione o a vantaggio di, qualsiasi individuo o entità (i) designato dal, o in virtù dell'autorità del, Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ivi in virtù della Risoluzione n. 1267 (1999) e delle Risoluzioni successive; o (ii) designato dal Paese interessato in conformità alla Risoluzione n. 1373 (2001)»<sup>291</sup>.

La Raccomandazione 8 si riferisce, invece, allo sfruttamento delle organizzazioni senza scopo di lucro, invitando gli Stati aderenti a rivedere e rendere più efficace la legislazione che disciplina questo tipo di organizzazioni e assicurando che queste non siano utilizzate «a) da organizzazioni terroristiche che si presentino come entità legittime; b) al fine di servirsi di entità legittime per finanziare il terrorismo [...]; c) per

---

<sup>289</sup> FATF, *op. cit.*, p. 12.

<sup>290</sup> *Ibidem.*

<sup>291</sup> *Ibidem.*

occultare o oscurare il dirottamento clandestino di fondi destinati a scopi legittimi verso organizzazioni terroristiche»<sup>292</sup>.

In conclusione, l'azione della FATF è coadiuvata dalla presenza delle Unità di Informazione Finanziaria (UIF), o Financial Intelligence Units (FIUs). Infatti, la Raccomandazione 29 istituisce l'obbligo per gli Stati di istituire una Unità di Informazione Finanziaria con il compito di rappresentare un centro nazionale per l'accoglimento di segnalazioni di operazioni sospette e altre informazioni relative al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Una volta ricevute determinate comunicazioni, la UIF ha il diritto/dovere di accedere a tutte le ulteriori informazioni utili al caso detenute presso le istituzioni finanziarie o le forze dell'ordine<sup>293</sup>.

---

<sup>292</sup> FATF, *op. cit.*, p. 12.

<sup>293</sup> Nel 1995 alcune Unità di Informazione Finanziaria, attraverso un'iniziativa informale e spontanea, crearono un organismo globale di natura tecnica, denominato Egmont Group, che oggi è divenuto una vera e propria organizzazione internazionale con lo scopo di favorire il progresso e la proliferazione delle UIF, la loro collaborazione e l'adozione degli standard e delle linee guida. Le UIF di 150 Stati ne sono parte. Le informazioni qui riportate e maggiori approfondimenti sono disponibili all'indirizzo [www.uif.bancaditalia.it](http://www.uif.bancaditalia.it), reperibile on line.

## CAPITOLO V

### L'azione dell'ASEAN contro il finanziamento del terrorismo

#### 1. L'ASEAN e la sua nascita

I territori che oggi appartengono all'ASEAN erano, precedentemente alla Seconda guerra mondiale, in prevalenza sottoposti ai regimi coloniali instaurati dalle maggiori potenze europee come, ad esempio, la Gran Bretagna e la Francia, e soggetti alla notevole influenza esercitata dagli Stati Uniti d'America. Per la prima volta nella storia, durante la Conferenza del Quebec nell'agosto 1943, venne riconosciuta l'appartenenza di questi territori ad una regione molto ampia, denominata *Sud-est asiatico* (SEA)<sup>294</sup>. La trovata unità, grazie al riconoscimento dell'appartenenza di un sostanziale numero di Stati ad un'unica regione, ebbe il grande merito di favorire la nascita di una futura organizzazione regionale di maggiore portata. Infatti, una serie di accordi, sia bilaterali, sia multilaterali, tra cui il South East Asia Treaty Organization (SEATO) del 1954<sup>295</sup> ed il Southeast Asia Friendship and Economic Treaty (SEAFET) del 1959<sup>296</sup>, ebbe, da un lato, ispirato e, dall'altro, prodotto un

---

<sup>294</sup> KELING et al., *The Development of ASEAN from Historical Approach*, in *Asian Social Science*, 2011, p. 171.

<sup>295</sup> Il South East Asia Treaty Organization (SEATO), adottato l'8 settembre 1954, dava vita ad un'organizzazione internazionale il cui scopo primario era quello di stabilire una collaborazione difensiva. Tuttavia, affinché all'interno dell'organizzazione fossero prese decisioni e linee politiche da seguire, era necessario il voto unanime dei suoi partecipanti. La difficoltà nel raggiungimento dell'unanimità ha reso impossibile la sopravvivenza di questo progetto. Si veda a tal proposito LEE, *ASEAN: brief history and its problems*, 2006, reperibile on line.

<sup>296</sup> L'accordo fu proposto nel gennaio del 1959 da Tunku Abdul Rahman, Primo ministro della penisola di Malacca, e prevedeva la partecipazione della penisola di Malacca, dell'Indonesia, della Thailandia, delle Filippine, della Birmania, del Vietnam del Sud, della Cambogia e del Laos al fine di aumentare la cooperazione culturale e socio-economica. Era esclusa dai piani l'idea di dar vita ad una vera e propria organizzazione sia politica, sia difensiva come la SEATO. I negoziati si intensificarono fino al 1960, anno in cui il Primo ministro di Malacca annunciò la volontà delle

impatto positivo circa l'idea di dar vita ad una vera e propria organizzazione regionale<sup>297</sup>.

Il 31 luglio 1961, la penisola di Malacca, la Thailandia e le Filippine diedero vita all'Association of Southeast Asia (ASA) al fine di creare un clima di pace e stabilità all'interno della regione. Inoltre, altri obiettivi dell'associazione erano quello di favorire la cooperazione nel campo economico, delle scienze sociali, della cultura e della ricerca. Tuttavia, il progetto, promettente per lo meno ai suoi esordi, fallì a causa dei numerosi conflitti tra gli Stati relativi alla gestione dell'organizzazione e, soprattutto, della questione dell'inclusione di Sabah nel territorio della Malesia, che provocò l'uscita delle Filippine dall'associazione<sup>298</sup>.

Le questioni territoriali, che rendevano impossibile portare avanti qualsiasi tipo di cooperazione, furono temporaneamente superate con la nascita, a Manila, di una nuova organizzazione nel 1963, la MAPHILINDO, composta dalla penisola di Malacca, le Filippine e l'Indonesia. Sebbene l'organizzazione avesse come scopo quello di creare un clima di cooperazione in ambito economico, sociale e culturale, non fu difficile capire le motivazioni strategiche che avevano spinto i tre Stati a tentare nuovamente la via della cooperazione regionale: ostacolare in ogni modo la creazione di una Federazione della Malesia come Stato successore della penisola di Malacca<sup>299</sup>. Nel momento in cui la priorità assoluta erano, dunque, gli interessi nazionali dei singoli Stati, la nuova organizzazione fallì per i contrasti tra le sue parti.

---

Filippine e della Thailandia di dar vita ad una vera e propria cooperazione a livello regionale, ossia l'ASA (si veda *infra* p. 107); per un maggiore approfondimento si rimanda a DREISBACH, *Between SEATO and ASEAN: The United States and the Regional Organization of Southeast Asia*, in FREY et al. (eds.), *The Transformation of Southeast Asia: International Perspective on Decolonization*, New York, 2003, p. 241 ss.

<sup>297</sup> KELING et al., *op. cit.*, p. 171.

<sup>298</sup> *Ibidem.*

<sup>299</sup> *Ibidem.*

L'8 agosto 1967, durante una conferenza tenutasi a Bangkok, venne firmata la celebre Dichiarazione di Bangkok tra Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Thailandia. La Dichiarazione assumeva rilevanza dal momento in cui dava vita ad una nuova organizzazione, ossia la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) con lo scopo di «1) To accelerate the economic growth, social progress and cultural development in the region through joint endeavours in the spirit of equality and partnership in order to strengthen the foundation for a prosperous and peaceful community of South-East Asian Nations; 2) To promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law in the relationship among countries of the region and adherence to the principles of the United Nations Charter; 3) To promote active collaboration and mutual assistance on matters of common interest in the economic, social, cultural, technical, scientific and administrative fields; 4) To provide assistance to each other in the form of training and research facilities in the educational, professional, technical and administrative spheres; 5) To collaborate more effectively for the greater utilization of their agriculture and industries, the expansion of their trade, including the study of the problems of international commodity trade, the improvement of their transportation and communications facilities and the raising of the living standards of their peoples; 6) To promote South-East Asian studies; 7) To maintain close and beneficial cooperation with existing international and regional organizations with similar aims and purposes, and explore all avenues for even closer cooperation among themselves»<sup>300</sup>.

Inizialmente costituita da cinque membri, la membership dell'organizzazione si allargò tra gli anni ottanta e gli anni novanta con l'adesione del Brunei Darussalam nel 1984, del Vietnam nel 1995,

---

<sup>300</sup> ASEAN, *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)*, Bangkok, adottata l'8 agosto 1967.

seguito dagli altri Stati appartenenti all'Indocina, il Laos nel 1997, la Cambogia e la Birmania nel 1999<sup>301</sup> (Fig. 4).

Figura 4 La membership dell'ASEAN



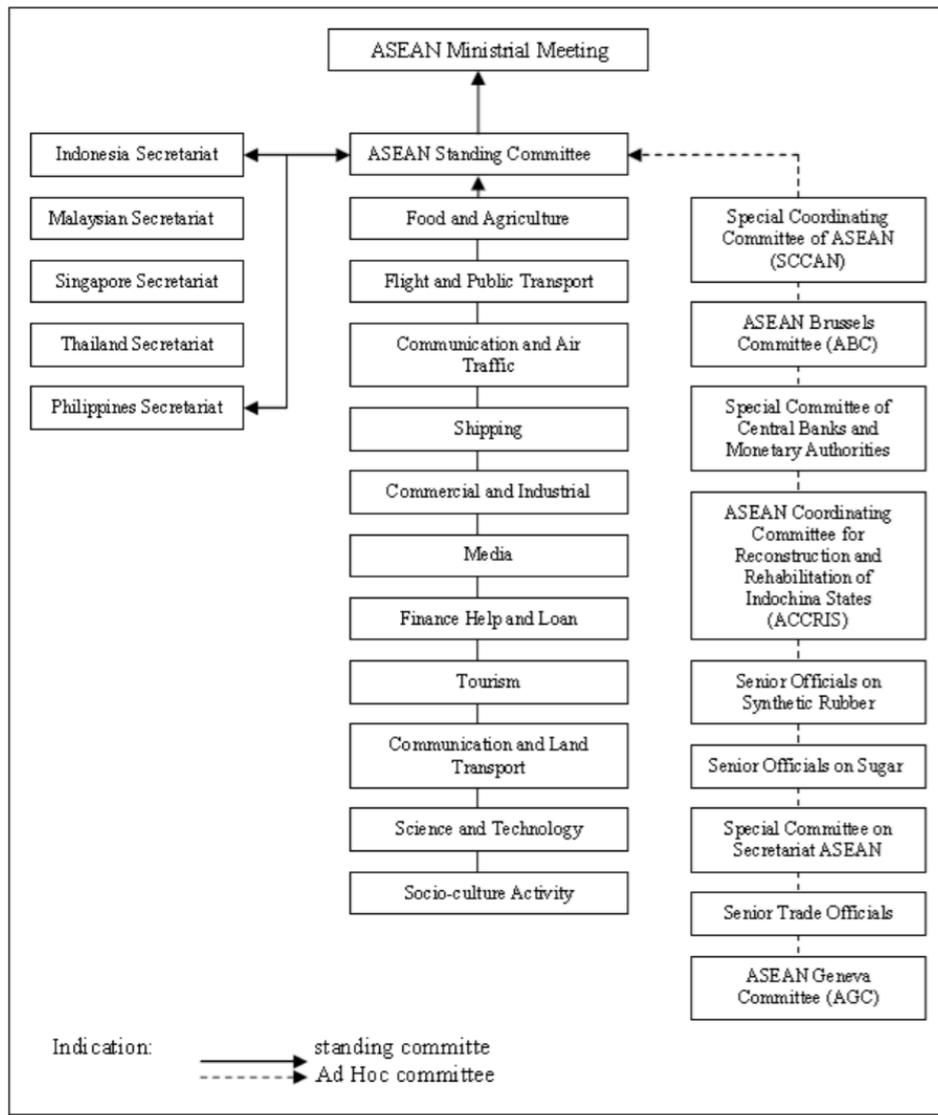
Fonte: GARRUBA, *L'ASEAN al centro dell'interesse del mercato internazionale*, 2015, reperibile on line.

Durante il primo decennio di attività, l'ASEAN non godeva di una struttura in grado di soddisfare le proprie esigenze. Infatti, la Dichiarazione di Bangkok dava vita ad una struttura quadripartita, costituita dall'ASEAN Ministerial Meeting, ossia un organo che si riuniva annualmente e aveva come scopo quello di prendere le decisioni e definire le politiche più importanti dell'organizzazione; l'ASEAN Standing Committee, costituito dai Ministri degli Esteri di ogni Stato parte, con il compito di organizzare e gestire i Ministerial Meetings; infine, era stato creato il Segretariato, responsabile per la stesura di report

<sup>301</sup> KELING et al., *op. cit.*, p. 172.

e la preparazione di proposte da presentare ai rispettivi ministri, coadiuvato e controllato dagli *ad Hoc* and Fixed Committees<sup>302</sup>.

Figura 5 La struttura organizzativa dell'ASEAN dal 1967 al 1976



Fonte: IRVINE, *Making haste less slowly: Asean from 1975*, in BRODINSKI (ed.), *Understanding Asean*, London, 1983, p. 53.

Come si evince dalla Fig. 5, la struttura dell'ASEAN peccava di forti ed importanti limiti, rimarcando un tipo di organizzazione che, sei

<sup>302</sup> KELING et al., *op. cit.*, p. 172 ss.

anni prima, era stata scelta per l'Association of Southeast Asia (ASA). Il debole sistema a cui avevano dato vita i cinque Stati membri originari era costituito da una struttura inefficiente, caratterizzata da una sovrapposizione continua tra i comitati permanenti e quelli *ad hoc*. Inoltre, l'ASEAN Ministerial Meeting, competente a definire la linea politica dell'organizzazione e ad assumere le decisioni operative della stessa, era responsabile di questioni relative all'economia, alla cultura, nonché all'ambito sociale. L'ampia gamma di funzioni e compiti ad esso attribuiti ha comportato la mancanza di una maggiore attenzione sull'obiettivo fondamentale e primario della neonata organizzazione regionale, ossia quello di favorire lo sviluppo economico<sup>303</sup>.

La situazione di stallo terminò nel 1976 quando, durante la Conferenza di Bali tenutasi dal 23 al 25 febbraio di quell'anno, venne elaborata una nuova struttura organizzativa più efficiente, in grado di rispondere alle esigenze dei singoli Stati e di portare a termine gli obiettivi dell'organizzazione<sup>304</sup>. Infatti, furono istituiti cinque comitati: l'ASEAN Head of States meeting per i programmi di cooperazione; l'ASEAN Foreign Ministers meeting, che consisteva in un incontro annuale per discutere delle più importanti questioni politiche; l'ASEAN Economic Ministers meeting, che si riuniva due volte in un anno per affrontare le questioni di natura economica; l'ASEAN Other Ministers' meeting per gestire l'ambito sociale e culturale ed, infine, l'ASEAN

---

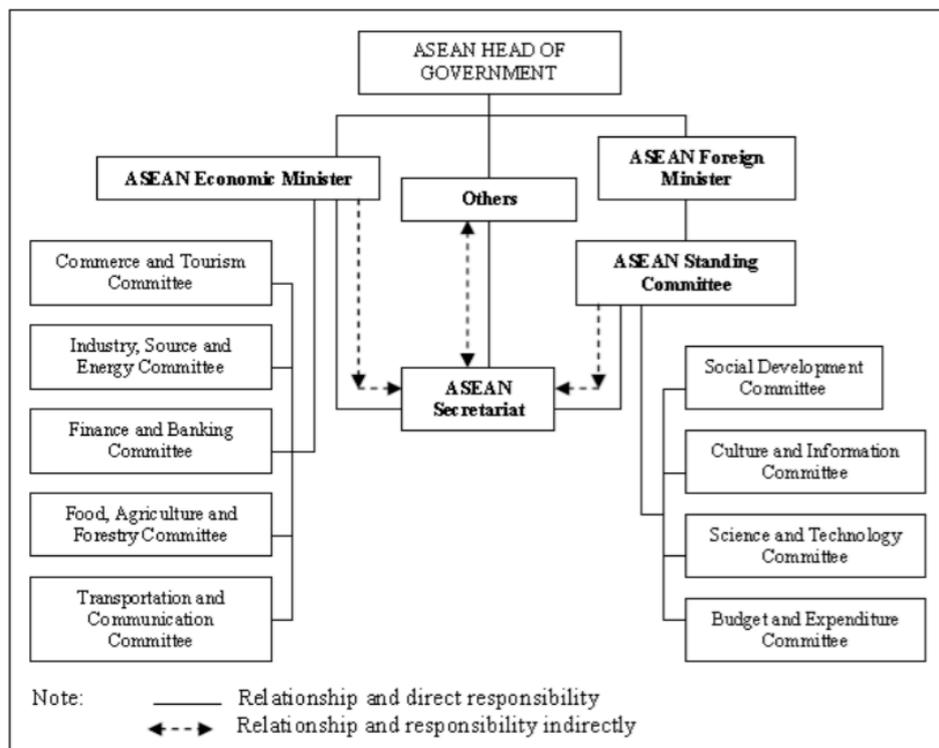
<sup>303</sup> KELING et al., *op. cit.*, p. 173.

<sup>304</sup> Le ragioni che portarono ad innovare la struttura organizzativa dell'ASEAN erano principalmente tre: in primo luogo il Ministerial Meeting decise, nel 1973, di dar vita ad un Segretariato centrale le cui funzioni furono definite solo durante la Conferenza di Bali; in secondo luogo, un ulteriore fattore fu la sentita necessità da parte dei leader del sud-est asiatico di procedere con un vero e proprio ripensamento della struttura dell'organizzazione; in terzo ed ultimo luogo, c'era il bisogno di formalizzare l'inclusione dei Ministri degli Esteri, che già avevano cominciato a riunirsi nel novembre del 1975; si veda a tal proposito JORGENSEN-DAHL, *Regional Organization and Order in South-East Asia*, London, 1984, p. 45 ss.

Secretariats con il compito di fungere da canale sia tra i diversi comitati interni all'ASEAN, sia tra l'ASEAN ed il mondo esterno<sup>305</sup>.

Almeno fino al 2007, l'ASEAN è stato costituito da questa struttura che ha avuto il grande merito di non ripercorrere gli errori del passato. Ogni comitato aveva un compito diverso, in modo tale da evitare una sovrapposizione di competenze e poteri tra i diversi organi. La struttura, dunque, permetteva all'organizzazione di funzionare e lavorare in modo fluido e stabile.

Figura 6 La struttura organizzativa dell'ASEAN dal 1976 al 2007



Fonte: IRVINE, *op. cit.*, p. 53.

Tuttavia, il vertice di Bali del 1976 introdusse altre novità. Infatti, durante il primo Summit ufficiale della neo-organizzazione regionale del

<sup>305</sup> JORGENSEN-DAHL, *op. cit.*, p. 48.

sud-est asiatico, vennero firmati due rilevanti documenti: il Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) e la Declaration of ASEAN Concord.

Il primo aveva lo scopo di porre fine ai dissidi tra i diversi Stati parte al fine di dar vita ad un'organizzazione caratterizzata da pace e amicizia perpetue tra i suoi membri. Inoltre, sanciva i principi che saranno poi ribaditi nella Carta dell'ASEAN, redatta solamente nel 2007. Tra gli articoli più importanti, rileva, dunque, l'art. 2, sancendo «a) Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity and national identity of all nations; b) The right of every State to lead its national existence free from external interference, subversion or coercion; c) Non-interference in the internal affairs of one another; d) Settlement of differences or disputes by peaceful means; e) Renunciation of the threat or use of force; f) Effective cooperation among themselves»<sup>306</sup>.

Il secondo, invece, aveva lo scopo di sancire i principi e gli obiettivi al fine di perseguire la stabilità politica: garantire la stabilità interna di ogni singolo Stato membro, eliminare la povertà, la fame e l'analfabetismo e sviluppare una forte consapevolezza dell'identità regionale. Ancor più importante, la Dichiarazione dava vita alla Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN), libera da ogni condizionamento esterno ed in grado di incrementare le aree di cooperazione tra i membri dell'ASEAN<sup>307</sup>.

Oggi la struttura organizzativa dell'ASEAN ha assunto una diversa forma ed è stata formalizzata attraverso il Capitolo IV della Carta dell'ASEAN, adottata nel 2007. La nuova struttura, più complessa e articolata, ha permesso di dar vita ad un'organizzazione sicuramente più efficiente che ha superato i problemi di sovrapposizione di competenze

---

<sup>306</sup> Art. 2, Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Bali, 1976.

<sup>307</sup> LEE, *op. cit.*, p. 7.

rivelatisi in passato. Soprattutto, la Carta adottata nel 2007 ha permesso di dare avvio a quel processo di istituzionalizzazione di cui l'ASEAN ha fatto a meno per ben quaranta anni.

L'art. 7 disciplina il c.d. ASEAN Summit, ossia un organo composto dall'insieme dei Capi di Governo dei singoli Stati membri. Conosciuto anche con l'appellativo di ASEAN Heads of Government, questo è l'organo al vertice della struttura dell'organizzazione con funzioni di *policy-making*, prende le decisioni relative alle questioni più importanti dell'organizzazione e quelle che gli vengono sottoposte dall'ASEAN Coordinating Council, dagli ASEAN Community Councils e dagli ASEAN Sectorial Ministerial Bodies. Si occupa di risolvere le situazioni di emergenza al fine di intraprendere azioni appropriate, autorizza la formazione e lo scioglimento dei Sectorial Ministers Bodies e delle altre istituzioni dell'ASEAN, nomina il Segretario Generale. L'organo si riunisce due volte in un anno e la riunione sarà presieduta, di volta in volta, dal Capo del Governo che ne ha la presidenza. Qualora fosse necessario, potranno essere convocati incontri speciali.

L'art. 8 istituisce l'ASEAN Coordinating Council, costituito dai Ministri degli Esteri dei singoli Stati membri. Si riunisce due volte l'anno per preparare i meeting dell'ASEAN Summit, coordinare e rendere effettive le sue politiche, considerare e coordinare i report annuali del Segretario Generale e dell'ASEAN Community Councils.

L'art. 9 dà vita agli ASEAN Community Councils, ossia l'ASEAN Political-Security Community Council, l'ASEAN Economic Community Council e l'ASEAN Socio-Cultural Community Council. Ogni Consiglio ha il compito di garantire la realizzazione delle decisioni dell'ASEAN Summit, coordinare il lavoro dei differenti settori che rientrano nella loro competenza e inviare report e raccomandazioni all'ASEAN Summit. Ogni Consiglio si riunisce almeno due volte

l'anno<sup>308</sup>.

Gli ASEAN Sectorial Ministerial Bodies, disciplinati dall'art. 10, si impegnano nella realizzazione delle decisioni assunte dall'ASEAN Summit, supportano il processo di integrazione e di costruzione della comunità ed inviano report e raccomandazioni ai loro rispettivi Community Councils.

Il Secretary-General of ASEAN e l'ASEAN Secretariat sono regolati dall'art. 11. Come detto in precedenza, il Segretario Generale — figura già istituita durante la Conferenza di Bali del 1976 per coordinare e migliorare la realizzazione delle politiche e rafforzata durante il Summit di Singapore del 1992 — viene nominato dall'ASEAN Summit considerando come criteri l'integrità, le capacità, l'esperienza professionale e l'eguaglianza di genere ed ha un mandato di cinque anni non rinnovabile. Questo deve «a) Carry out the duties and responsibilities of this high office [...]; b) facilitate and monitor progress in the implementation of ASEAN agreement and decisions, and submit an annual report on the work of ASEAN to the ASEAN Summit; c) participate in meetings of the ASEAN Summit, the ASEAN Community Councils, the ASEAN Coordinating Council, and the ASEAN Sectorial Ministerial Bodies and other relevant ASEAN meetings; [...] e)

---

<sup>308</sup> A partire dal 2008, anno in cui gli ASEAN Community Councils divennero operativi, l'obiettivo dell'organizzazione era quello di dar vita ad una struttura a tre pilastri entro il 2015. Il primo pilastro, rappresentato dall'ASEAN Political-Security Community, promuove lo sviluppo della democrazia, la stabilità politica e la *good governance* tra gli Stati membri. Rileva, inoltre, il suo impegno formale nel settore dei diritti umani, considerati parte della *rule of law*. Il secondo pilastro, l'ASEAN Economic Community, ha come scopo quello di incrementare la stabilità dell'economia, non solo a livello regionale, ma anche a livello globale. Durante il 9° Summit dell'organizzazione nell'ottobre 2003, venne firmata la Declaration of ASEAN Concord II che mirava a dar vita ad un mercato unico, garantendo il libero movimento di beni, servizi, capitali e persone, e ad aumentare la competitività a livello regionale entro il 2015. Il terzo pilastro, l'ASEAN Socio-Cultural Community, ha come compito quello di sanare il divario della società a livello nazionale, di aumentare il benessere e di rendere più semplice l'accesso ai servizi sanitari. Tre sono gli obiettivi primari: dare priorità e promuovere l'educazione, creare delle condizioni di lavoro dignitose per tutti e investire nello sviluppo delle risorse umane. ASEAN, *An Overview*, reperibile on line.

recommend the appointment and termination of the Deputy Secretaries-General to the ASEAN Coordinating Council for approval»<sup>309</sup>. Infine, è il capo dell'ufficio amministrativo dell'organizzazione ed è assistito da quattro vice-segretari. Per quanto riguarda l'ASEAN Secretariat, questo comprende il Segretario Generale ed il suo staff.

L'art. 12 istituisce il Committee of Permanent Representatives to ASEAN che, costituito da un rappresentante per ciascuno Stato membro, ha il compito di supportare il lavoro degli ASEAN Community Councils e degli ASEAN Sectoral Ministerial Bodies, collaborare con il Segretariato dell'organizzazione e facilitare la cooperazione dell'ASEAN con i partner esterni.

Gli ASEAN National Secretariats, ai sensi dell'art. 13, sono organi istituiti dai Governi di ogni Stato membro al fine di riportare le esigenze nazionali a livello regionale, coordinare le politiche dell'organizzazione a livello nazionale, promuovere la consapevolezza dell'esistenza di un'identità regionale e cooperare per la costruzione della comunità dell'ASEAN.

L'art. 14 definisce l'ASEAN Human Rights Body al fine di promuovere il rispetto e la garanzia dei diritti umani fondamentali «in conformity with the purposes and principles of the ASEAN Charter relating to the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms»<sup>310</sup>.

Infine, non da ultimo, l'art. 15 disciplina l'ASEAN Foundation che «1) Shall support the Secretary-General of ASEAN and collaborate with the relevant ASEAN bodies to support ASEAN community building by promoting greater awareness of the ASEAN identity, people-to-people interaction, and close collaboration among the business sector,

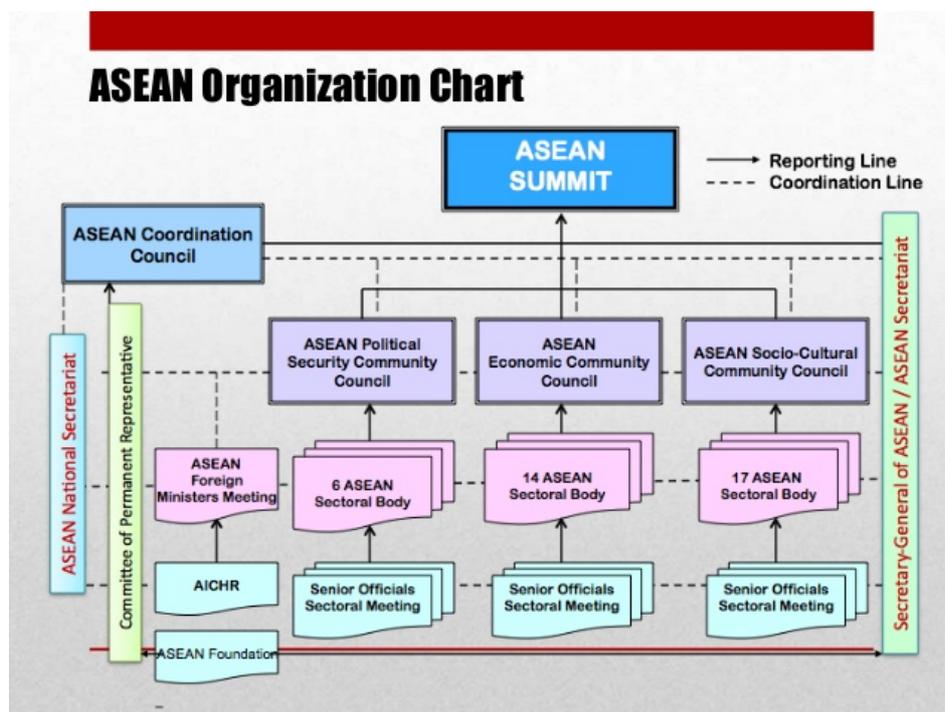
---

<sup>309</sup> Art. 11, par. 2, The ASEAN Charter, Jakarta, dicembre 2007, entrata in vigore nel 2008.

<sup>310</sup> *Ivi*, art. 14, par. 1,

civil society, academia and other stakeholders in ASEAN; 2) The ASEAN Foundation shall be accountable to the Secretary-General of ASEAN, who shall submit its report to the ASEAN Summit through the ASEAN Coordinating Council»<sup>311</sup>.

Figura 7 La nuova struttura organizzativa dell'ASEAN



Fonte: KHOUNNOUVONG, *Findings shares at Southeast Asian regional consultation*, 2014, reperibile on line.

## 1.2 La Carta dell'ASEAN: norme peculiari

Nel dicembre del 2007, passati quaranta anni dall'inizio della cooperazione regionale, venne adottata la carta dell'ASEAN.

<sup>311</sup> Art. 15, The ASEAN Charter, Jakarta, dicembre 2007, entrata in vigore nel 2008.

L'Association of Southeast Asian Nations è nata in un contesto molto eterogeneo: i suoi membri originari — Indonesia, Thailandia, Malesia, Filippine e Singapore — non solo differivano in termini di grandezza del territorio, cultura, composizione etnica ed esperienza coloniale, ma, aspetto ancora più importante, era la mancanza di una precedente esperienza in un qualsiasi modello di cooperazione che trascendesse e andasse oltre quella bilaterale<sup>312</sup>.

Le norme che disciplinano il funzionamento dell'ASEAN sono il frutto di una serie di compromessi tra norme legittimamente riconosciute dalle organizzazioni internazionali e norme, consuetudini, politiche locali. In questo solenne documento vengono raggruppate le finalità e i principi alla base dell'organizzazione, nonché le norme che regolano il suo funzionamento.

Attraverso una scrupolosa lettura della Carta, è possibile individuare una serie di norme chiave che rendono l'ASEAN un'organizzazione regionale di natura a sé stante, caratterizzata da meccanismi e principi estranei alla cultura occidentale e che, allo stesso tempo, rappresentano le sue contraddizioni più grandi.

Iniziamo l'analisi della Carta dell'ASEAN ricordando il nucleo fondamentale su cui si basano tutte le norme dell'organizzazione, ossia il c.d. *ASEAN Way*. Quest'ultimo è un approccio che ha lo scopo di differenziare le modalità organizzative e operative, nonché il processo decisionale dell'ASEAN, da quelle adottate dalle altre organizzazioni regionali e internazionali; inoltre, essendo costituito da una serie di principi comportamentali, è relativo tanto ai meccanismi che i membri dell'ASEAN hanno scelto di utilizzare al fine di risolvere le controversie nate tra di loro, in modo tale da assicurare la pace e la stabilità della comunità, quanto al rispetto del principio di non interferenza e alle

---

<sup>312</sup> ACHARYA, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, in LEIFER (ed.), *Politics in Asia*, London, 2003, p. 47.

modalità attraverso cui si esplica il processo decisionale interno all'organizzazione<sup>313</sup>.

L'*ASEAN Way* si basa su tre importanti principi: quello della sovranità statale, quello della non interferenza negli affari interni degli Stati membri ed, infine, quello del rispetto del diritto di ogni Stato membro di essere libero da ogni condizionamento esterno<sup>314</sup>.

La dottrina della non interferenza negli affari interni di un altro Stato è un caposaldo di questa organizzazione regionale, come specificato anche dal Ministro degli Esteri dell'ASEAN rappresentante di Singapore che nel 1997 si pronunciò dicendo che «[n]on-interference in the affairs of another country was [...] the key factor as to why no

---

<sup>313</sup> Essendo l'insieme dei principi che regola il funzionamento dell'ASEAN come organizzazione regionale, l'*ASEAN Way* prende le mosse dal confronto avvenuto tra l'Indonesia e la Malesia tra il 1963 e il 1966 a causa delle ambizioni che entrambi i Paesi avevano sul territorio del Borneo e che viene ricordato con l'appellativo *konfrontasi*. Per un maggiore approfondimento si rimanda a JONES, *ASEAN and the Norm of Non-Interference in Southeast Asia: A Quest for Social Order*, Nuffield College Politics Group Working Paper, 2009, p. 2, reperibile on line.

<sup>314</sup> «ASEAN and its Member States shall act in accordance with the following Principles: a) *respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity and national identity of all ASEAN Member States*; b) *shared commitment and collective responsibility in enhancing regional peace, security and prosperity*; c) *renunciation of aggression and of the threat or use of force or other actions in any manner inconsistent with international law*; d) *reliance on peaceful settlement of disputes*; e) *non-interference in the internal affairs of ASEAN Member States*; f) *respect for the right of every Member States to lead its national existence free from external interference, subversion and coercion*; g) *enhanced consultations on matters seriously affecting the common interest of ASEAN*; h) *adherence to the rule of law, good governance, the principles of democracy and constitutional government*; i) *respect for fundamental freedoms, the promotion and protection of human rights, and the promotion of social justice*; j) *upholding the United Nations Charter and international law, including international humanitarian law, subscribed to by ASEAN Member States*; k) *abstention from participation in any policy or activity, including the use of its territory, pursued by any ASEAN Member States or non-ASEAN State or any non State-actor, which threatens the sovereignty, territorial integrity or political and economic stability of ASEAN Member States*; l) *respect for the different cultures, languages and religions of the people of ASEAN, while emphasizing their common values in the spirit of unity in diversity*; m) *the centrality of ASEAN in external political, economic, social and cultural relations while remaining actively engaged, outward-looking, inclusive and non-discriminatory*; and n) *adherence to multilateral trade rules and ASEAN's rules-based regimes for effective implementation of economic commitments and progressive reduction towards elimination of all barriers to regional economic integration, in a market-driven economy*». Art. 2, The ASEAN Charter, Jakarta, dicembre 2007, entrata in vigore nel 2008 (cors. agg.).

military conflict had broken out between any two member states since 1967»<sup>315</sup>. La rilevanza di questo approccio si evince anche dalla mole di documenti che lo attestano: partendo dalla Dichiarazione di Bangkok del 1967, passando per il Treaty of Amity and Cooperation adottato nel 1976 ed, infine, la Carta dell'ASEAN.

La logica adottata da questo tipo di dottrina può essere compresa solo se si fa riferimento al contesto in cui tale organizzazione ha preso forma. Deve, dunque, essere interpretata come una risposta al problema della sicurezza interna di ogni singolo Stato. Non dobbiamo dimenticare, né tanto meno perdere di vista, il fatto che la maggior parte dei membri costituenti dell'ASEAN erano Stati di nuova indipendenza, caratterizzati da una debolezza e da una fragilità istituzionale intrinseca che rendeva le controversie interne all'organizzazione molto più temibili rispetto alle minacce provenienti dal mondo esterno<sup>316</sup>. Secondo Acharya, la dottrina della non interferenza negli affari interni di un altro Stato si basa su «1) refraining from criticising the actions of a member government towards its own people, including violation of human rights, and from making the domestic political system of states and the political styles of governments a basis for deciding their membership in ASEAN; 2) criticising the actions of states which were deemed to have breached the non-interference principle; 3) denying recognition, sanctuary, or other forms of support to any rebel group seeking to destabilise or overthrow the government of a neighbouring state; 4) providing political support and material assistance to member states in their campaign against subversive and destabilising activities»<sup>317</sup>. Come si evince dall'ultimo elemento ricordato da Acharya, la norma della non interferenza non implica un rapporto di estraneità tra gli Stati membri, ma, piuttosto, presuppone

---

<sup>315</sup> ACHARYA, *op. cit.*, p. 57.

<sup>316</sup> *Ibidem.*

<sup>317</sup> *Ivi*, p. 58.

implicitamente il dovere degli Stati di cooperare e di offrire assistenza tra di loro al fine di contrastare, insieme, le minacce che incombono sulla stabilità e sulla sicurezza regionale<sup>318</sup>. Tuttavia, a differenza di organizzazioni come, ad esempio, l'Unione Europea, nell'ASEAN viene attribuita a tale principio un'accezione rigorosa che, in molteplici casi, rischia di paralizzare la cooperazione all'interno dell'organizzazione stessa<sup>319</sup>. Il rigido rispetto della norma, infatti, comporta l'incapacità dell'ASEAN di usare la sua influenza in situazioni piuttosto problematiche come, ad esempio, le crisi umanitarie scoppiate in Timor Est, a Mindanao, ad Aceh e nel sud della Thailandia, oppure in casi come la lotta al terrorismo e al suo finanziamento.

Come abbiamo specificato in questo capitolo più volte, uno degli obiettivi primari dell'ASEAN è stato, fin dall'inizio, quello di istituire una zona di pace e stabilità, attraverso il rispetto della giustizia e della *rule of law*. Inoltre, in base alle origini dell'organizzazione, scopo dei cinque Paesi originari era quello di creare un meccanismo in grado di risolvere le controversie eventualmente sorte tra gli Stati e causate da motivi esclusivamente geopolitici<sup>320</sup>.

La Carta dell'ASEAN dedica il Capitolo VIII alla soluzione delle controversie. Tipico dell'*ASEAN Way* è il carattere pacifico e di mediazione utilizzato per risolvere le controversie come, ad esempio, è dimostrato dall'art. 22 che impone agli Stati di «endeavour to resolve peacefully all disputes in a timely manner through *dialogue, consultation and negotiation*»<sup>321</sup>.

---

<sup>318</sup> ACHARYA, *op. cit.*, p. 60.

<sup>319</sup> Sebbene sia una norma criticata sia all'interno che all'esterno dell'ASEAN, alcuni importanti studiosi ritengono che questa sia ancora ben salda nell'organizzazione. A tal proposito si veda RAMCHARAN, *Asean and Non-Interference: a Principle Maintained*, in *Contemporary Southeast Asia*, 2000, pp. 60-88.

<sup>320</sup> ACHARYA, *op. cit.*, p. 49.

<sup>321</sup> Art. 22, par. 1, The ASEAN Charter, Jakarta, dicembre 2007, entrata in vigore nel 2008 (cors agg.).

L'art. 23 stabilisce le prime modalità di risoluzione di una controversia tra Stati parte. Infatti, gli Stati coinvolti potrebbero ricorrere al meccanismo dei buoni uffici, della conciliazione e della mediazione, richiedendo la presenza del Presidente dell'organizzazione o del Segretario Generale dell'ASEAN in qualità di terza parte, esclusa naturalmente dalla questione da risolvere.

L'art. 24 è dedicato alla soluzione di dispute concernenti l'applicazione o l'interpretazione di specifici strumenti normativi interni all'ASEAN come, ad esempio, tutti gli accordi economici. In questo caso, non vengono però specificati dei precisi meccanismi in grado di garantire la soluzione delle controversie, bensì la Carta rimanda esplicitamente alla disciplina in merito contenuta negli strumenti normativi oggetto di controversia.

Nel caso di dispute concernenti l'applicazione o l'interpretazione di norme contenute nella Carta o in altri strumenti normativi interni all'organizzazione, dovranno essere stabiliti dei meccanismi, incluso l'arbitrato, qualora non dovessero essere specificate delle modalità più precise.

## 2. L'origine dei principali gruppi terroristici negli Stati dell'ASEAN

Gli Stati del sud-est asiatico furono, per molti anni, il luogo in cui gruppi islamici militanti riuscirono a formarsi e a radicalizzarsi. I loro obiettivi erano legati maggiormente a questioni di carattere nazionale, e dunque, interno, relativi all'imposizione della *shari'a* o all'ottenimento dell'indipendenza dal governo centrale<sup>322</sup>.

La crescita di questi gruppi durante gli anni novanta è stata

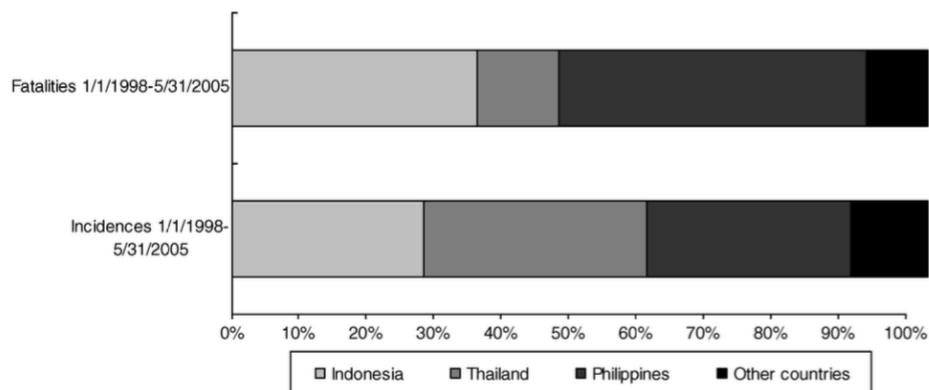
---

<sup>322</sup> VAUGHN et al., *Terrorism in Southeast Asia*, New York, 2008, p. 5 ss.

provocata da innumerevoli congiunture storiche, tra cui la globalizzazione, che sempre più frequentemente veniva associata al dominio occidentale e, nello specifico, statunitense, la frustrazione derivante dalla coercizione utilizzata da governi autoritari, l'aspirazione alla creazione di un sud-est asiatico pan-islamico ed, infine, l'arrivo di terroristi addestrati dall'Afghanistan. Questa serie di eventi facilitarono notevolmente l'avvicinamento tra i massimi esponenti di Al-Qaeda e le numerose formazioni estremiste islamiche, già presenti sul territorio asiatico<sup>323</sup>.

Dunque, rileva che, sebbene il sud-est asiatico, in generale, risulta essere il luogo d'origine di numerosi formazioni terroristiche, è opinione comune ritenere che oggi gli Stati della regione in cui la minaccia terroristica è più evidente siano l'Indonesia, le Filippine e la Thailandia<sup>324</sup>.

Figura 8 Zone del sud-est asiatico in cui il fenomeno terroristico è più diffuso



Fonte: CROISSANT, BARLOW, *op. cit.*, p. 134.

<sup>323</sup> VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 6.

<sup>324</sup> CROISSANT, BARLOW, *Following the Money Trail: Terrorist Financing and Government Responses in Southeast Asia*, in *Studies in Conflict and Terrorism*, 2007, p. 131 ss.

## 2.2 Da Al-Qaeda alla nascita di Jemaah Islamiyah

Come accennato nel precedente paragrafo, durante gli anni novanta, un'ondata di militanti di Al-Qaeda di origine medio-orientale si addentrò nel territorio del sud-est asiatico e cominciò ad instaurare importanti network come base della sua futura attività nella regione<sup>325</sup>.

Tre erano i compiti principali di questo gruppo di militanti: in primo luogo, c'era la necessità di dar vita a delle vere e proprie cellule operative sul territorio del sud-est asiatico che fungessero da collegamento con le altre cellule sparse nel resto del mondo. Sfruttando la mancanza di rigidi controlli all'entrata e all'uscita dai Paesi della regione, riuscirono ad organizzare degli incontri tra le principali cellule operative al fine di pianificare i più grandi attacchi e, allo stesso tempo, di godere di un luogo al riparo dai servizi di intelligence, soprattutto statunitensi. Inoltre, i leader di Al-Qaeda approfittarono delle norme finanziarie altamente permissive per porre in essere delle vere e proprie operazioni di riciclaggio di denaro al fine di finanziare il proprio network. In secondo luogo, l'obiettivo delle cellule create era quello di intrattenere rapporti e relazioni con i gruppi estremisti locali, fornendo, a questi ultimi, finanziamenti in denaro e strumenti per l'addestramento. In terzo ed ultimo luogo, la presenza di Al-Qaeda sul territorio asiatico favorì la nascita del primo network terroristico regionale, Jemaah Islamiyah (JI), sospettato di aver condotto numerosi attacchi, anche contro obiettivi occidentali, tra cui quello di Bali del 2002<sup>326</sup>.

In verità, le origini di Jemaah Islamiyah si fanno risalire agli anni quaranta del secolo scorso, quando il suo antecedente storico, un gruppo di guerriglia islamico — Darul Islam (DI) — organizzò una vera e propria rivolta su due fronti: da un lato, contro le truppe dei coloni

---

<sup>325</sup> VAUGHN et al, *op. cit.*, p. 6.

<sup>326</sup> *Ivi*, p. 6 ss.

olandesi e, dall'altro, contro le forze di Sukarno, il Presidente fondatore dell'Indonesia<sup>327</sup>.

Le insurrezioni di Darul Islam terminarono circa nel 1962. Da quel momento in poi, le idee del gruppo continuarono a pervadere gli ambienti islamici più radicalizzati, tanto che due suoi esponenti, Abu Bakar Baasyir e Abdullah Sungkar, cominciarono a tessere le fila di quella che poi diventerà la più grande organizzazione terroristica asiatica, Jemaah Islamiyah<sup>328</sup>.

Inizialmente, nello specifico durante gli anni sessanta, il network stabilito dai due fondatori era piuttosto debole e poco radicato sul territorio della regione. Scopo principale di questo movimento estremista era quello di imporre la legge islamica in Indonesia ed, eventualmente, in tutti gli Stati del sud-est asiatico<sup>329</sup>.

Nel 1971, i fondatori del movimento diedero vita ad un collegio — Pesantren al-Mukmin — a Solo, sull'isola di Giava, all'interno del quale gli alunni venivano educati secondo l'interpretazione dell'Islam come fondato e diffuso in Arabia Saudita<sup>330</sup>.

A partire dal 1985, cominciarono i contatti con la principale organizzazione terroristica islamica di quel periodo, Al-Qaeda. Bakar e Sungkar, fuggiti in Malesia, cominciarono a dar vita ad una base per le loro operazioni e ad intraprendere uno scambio di militanti e futuri *fighters* con l'Afghanistan. Tra il 1993 e il 1994, venne ufficializzata la nascita di Jemaah Islamiyah<sup>331</sup> e, di conseguenza, si intensificarono le

---

<sup>327</sup> VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 10 ss.

<sup>328</sup> CHALK et al., *The Evolving Terrorist Threat to Southeast Asia: a Net Assessment*, Centre for International Security Studies, 2009, p. 87, reperibile on line.

<sup>329</sup> VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 10.

<sup>330</sup> *Ibidem*.

<sup>331</sup> Nello specifico, gli esponenti di Jemaah Islamiyah immaginavano la creazione di uno Stato islamico, detto *Daulah Islamiyah Nusantara*, che sarebbe stato composto dall'Indonesia, dalla Malesia, dalla Thailandia del sud, dalle Filippine del sud e da Singapore. Stando a quanto specificato nel manifesto del gruppo, *Pedoman Umum Perjuangan Al-Jama'ah Al-Islamiyyah*, questo risultato doveva essere raggiunto

relazioni con Al-Qaeda<sup>332</sup>.

La caduta del regime di Suharto (1967-1998), in Indonesia, diede maggiore slancio all'ingrossamento delle fila dell'organizzazione. Mentre le tensioni tra musulmani e cristiani si intensificavano, il malcontento tra la popolazione musulmana si tradusse in una grande occasione per JI per reclutare, addestrare e finanziare le cellule locali.

Tuttavia, si stima che tra il 1999 e il 2000 l'organizzazione sarebbe stata composta da circa 2000 militanti, esclusi altri 5000 simpatizzanti educati nel collegio con sede a Solo. L'arresto, durante il primo decennio degli anni 2000, di alti esponenti dell'organizzazione ha contribuito allo sfaldamento e alla segmentazione del gruppo<sup>333</sup>.

La struttura organizzativa di questo gruppo terroristico è piuttosto modesta, seppur altamente formalizzata<sup>334</sup>. Infatti, all'apice della gerarchia dell'organizzazione c'è il c.d. *Amir* che nomina e presiede i quattro consigli posti sotto di lui: il consiglio del governo, quello religioso, quello delle decisioni e quello della disciplina. Il consiglio del governo è costituito da un comando centrale che stabilisce le politiche, studia le operazioni e controlla i quattro *Mantiqis* e i capi dei cc.dd. *Wakalabs*. Possiamo equiparare i primi a delle regioni, mentre i secondi a dei distretti. Ad ogni *Mantiqis* corrisponde sia una determinata zona di controllo, sia degli specifici compiti da assolvere: il *Mantiqi I* corrisponde alla zona che comprende Singapore e la Malesia ed ha il compito di fornire risorse economiche all'organizzazione; il *Mantiqi II*,

---

attraverso due fasi: in primo luogo, era necessario dare vita ad un'organizzazione i cui membri avessero un forte sentimento religioso, sociale, politico e una identità militare; in secondo luogo, tale organizzazione avrebbe dovuto agire, attraverso la guerra armata, contro gli infedeli, i politeisti, gli atei e quelli moralmente corrotti, al fine di creare un califfato teocratico che comprendesse tutta la regione. Si vedano GOLBURT, *An In-depth Look at the Jemaah Islamiyah Network*, in *Al Nakhlan — the Fletcher School Online Journal*, 2004, p. 1, reperibile on line; CHALK et al., *op. cit.*, p. 90.

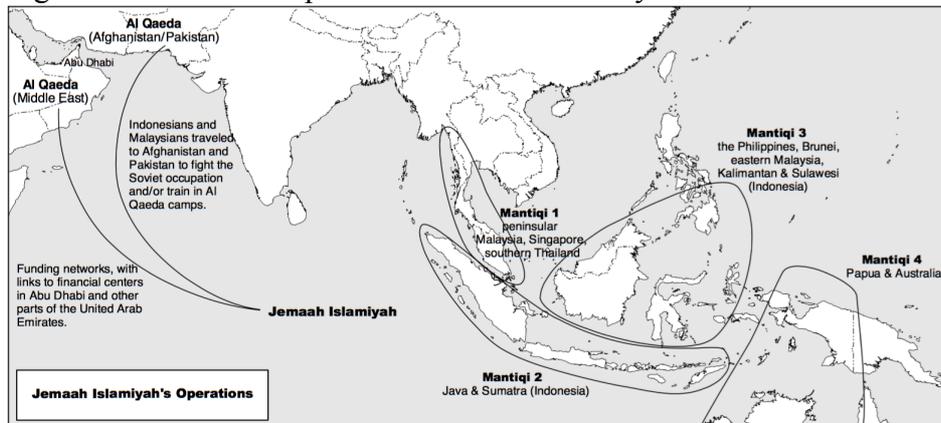
<sup>332</sup> VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 10.

<sup>333</sup> CHALK et al., *op. cit.*, p. 93 ss.

<sup>334</sup> *Ivi*, p. 12.

che comprende la maggior parte del territorio indonesiano, è considerata l'area in cui avviene il reclutamento; il *Mantiqi III* è responsabile delle procedure di addestramento nell'area di Mindanao e Sabah; ed infine, il *Mantiqi IV* ha il compito di reperire le risorse finanziarie e comprende Papua e l'Australia<sup>335</sup>.

Figura 9 La struttura operativa di Jemaah Islamiyah



Fonte: ABUZA, *The war on Terrorism in Southeast Asia*, in ELLINGS et al. (eds.), *Strategic Asia 2003-2004: Fragility and Crisis*, Seattle, 2003.

Tuttavia, l'organizzazione non funzionava in modo centralizzato, come ad un primo sguardo potrebbe sembrare. Infatti, i leader dei singoli *Mantiqis* godevano di una tale autonomia che sembrerebbe confermare, addirittura, la divisione del gruppo in due diversi rami<sup>336</sup>.

Per quanto riguarda lo stretto rapporto tra Jemaah Islamiyah e Al-Qaeda, il dibattito in materia è fervido. Infatti, sebbene alcuni ritengano che l'organizzazione asiatica sia un'organizzazione satellite di Al-Qaeda, notizie certe, acquisite anche tramite gli interrogatori dei membri delle due organizzazioni arrestati, confermano l'esistenza di due entità separate. Questo risulta anche dagli obiettivi e dalla portata delle

<sup>335</sup> GOLBURT, *op. cit.*, p. 2.

<sup>336</sup> Infatti, nel gennaio 2006, Noordin Muhammad Top dichiarò la nascita di un nuovo gruppo, *Tandzim Qoedatul Jihad*, di cui lui stesso era leader. VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 12.

operazioni: infatti, se Al-Qaeda ha sempre predisposto delle azioni di portata globale e, soprattutto, contro obiettivi occidentali, Jemaah Islamiyah si è da sempre focalizzata sulla radicalizzazione dell'Islam nel sud-est asiatico, ritenendo, alcuni suoi leader, che prendere come obiettivo l'occidente avrebbe potuto distogliere l'attenzione dall'obiettivo primario<sup>337</sup>.

Ciò comunque non porta a negare l'esistenza di una fitta rete di relazioni tra le due organizzazioni. Oltre alla condivisione, in molti casi, dei campi di addestramento, è confermata l'ipotesi di un network di finanziamenti provenienti da Al-Qaeda e destinati a JI. Inoltre, è escluso ogni dubbio circa la partecipazione di Jemaah Islamiyah alla pianificazione degli attacchi dell'11 settembre 2001 e la cooperazione tra le due organizzazioni per gli attacchi perpetrati nel continente asiatico<sup>338</sup>.

Successivamente all'arresto di Riduan Isamuddin<sup>339</sup> nel 2003, la cooperazione tra i due gruppi terroristici è sembrata affievolirsi notevolmente<sup>340</sup>.

Per quanto riguarda nello specifico l'attività terroristica, rileva la partecipazione dell'organizzazione ai maggiori attentati perpetrati nella regione. Infatti, oltre agli attacchi autonomi, Jemaah Islamiyah ha partecipato a tre grandi attentati tra il 2000 e il 2001: il primo, nell'agosto del 2000, contro l'ambasciatore filippino in servizio in Indonesia; il secondo, avvenuto il giorno della vigilia di Natale dello stesso anno, con la distruzione di trentotto chiese su tutto l'arcipelago indonesiano; infine, nell'agosto del 2001, l'attacco fu rivolto ad un gruppo di cristiani

---

<sup>337</sup> VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 11.

<sup>338</sup> *Ibidem*.

<sup>339</sup> Riduan Isamuddin, meglio conosciuto con l'appellativo di Hambali, è stato uno dei leader di Jemaah Islamiyah ed è riconosciuto come l'organizzatore dell'attentato di Bali del 2002. CHALK et al., *op. cit.*, p. 200.

<sup>340</sup> JONES, *The changing nature of Jemaah Islamiyah*, in *Australian Journal of International Affairs*, 2006, p. 172 ss.

all'interno di un centro commerciale a Jakarta<sup>341</sup>.

Tuttavia, è proprio tra il 2002 e il 2004 che Jemaah Islamiyah ha partecipato agli attacchi più letali della storia della regione.

Tabella 3 Gli attacchi letali: dal 2000 al 2004

Date	Target and Location	Type of Attack and Results
August 1, 2000	Residence of the Philippine ambassador to Indonesia (Jakarta)	Single car bomb: 3 killed, 17 wounded
December 24, 2000	Churches and priests in Indonesia (11 cities across Java and Sumatra)	Christmas Eve bombings—38 bombs (20 detonated): 15 killed, 94 wounded
December 30, 2000	Metro Manila, including the light rail train	Five near-simultaneous bombings; 14 killed, 70 wounded
Late 2001	Foreign embassies (U.S., Israel, UK, Australia), U.S. naval ships, and other Western interests in Singapore	Six large truck bombs: foiled by Singapore police arrests in December 2001
October 12, 2002	2 Bali nightclubs (Kuta, Bali) and the U.S. consulate (Sanur, Bali)	One large car bomb and two smaller bombs: 202 killed, over 500 wounded
August 5, 2003	J.W. Marriott Hotel (Jakarta)	Single car bomb: 12 killed, numerous wounded
September 9, 2004	Australian embassy (Jakarta)	Single truck van bomb: 9 killed, nearly 100 wounded

Fonte: JACKSON, et al., *Aptitude for Destruction, Volume 2: Case Studies of Organizational Learning in Five Terrorist Groups*, Santa Monica, 2005, p. 67.

La Tabella 3 elenca i principali attentati terroristici perpetrati nel periodo preso in considerazione, con relativo numero di vittime (morti e feriti). È assente, nella Tabella 3, l'attacco perpetrato a Jakarta nel 2009, in cui persero la vita 9 persone e i feriti furono più di quaranta.

Il tratto che accomuna tutti gli attacchi è che, secondo gli esponenti del gruppo, questi hanno trovato giustificazione, da un lato, in riferimento all'obiettivo di combattere il Paese maggiormente esponente del modello capitalistico occidentale, ossia gli Stati Uniti d'America, dall'altro, per incrementare l'egemonia dell'Islam in tutta la regione del sud-est asiatico<sup>342</sup>.

Tuttavia, in seguito all'attacco del 2009, JI ha ridotto

<sup>341</sup> CHALK et al., *op. cit.*, p. 97 ss.

<sup>342</sup> *Ivi*, p. 99.

notevolmente la sua attività, in parte a causa dei numerosi arresti di suoi militanti, che ne hanno ridimensionato l'ampiezza, in parte a causa della perdita di consenso, sia all'interno, sia all'esterno del gruppo. Così, ciò che resta sono piccole cellule sparse per la regione, che per dimensione e risorse, non sono in grado di condurre attacchi e operazioni su vasta scala<sup>343</sup>.

### 2.3 Indonesia

A partire dal 1998, anno in cui il Presidente Suharto fu costretto alle dimissioni, la storia dell'Indonesia fu caratterizzata dall'emergere di movimenti islamici estremisti che hanno messo a dura prova l'assetto istituzionale appena creato. Infatti, la transizione democratica, dopo quasi quaranta anni di regime autoritario, ha comportato numerose difficoltà, come è logico aspettarsi da queste situazioni<sup>344</sup>.

La debolezza delle forme di controllo da parte del governo centrale, la crisi finanziaria e la presenza della comunità musulmana più ampia del mondo hanno reso l'Indonesia un Paese allettante per la nascita e la diffusione di gruppi islamici di natura terroristica<sup>345</sup>. Infatti, otto di questi hanno attirato maggiormente l'attenzione e possono essere raggruppati in tre differenti categorie: «1) nationalist Islamists who do not advocate the overthrow of the current Indonesian state but, rather, seek its further religious “purification” [...]; 2) antistatist Islamists who regard the Indonesian state as fundamentally illegitimate and call for the establishment of a fully theocratic caliphate in its stead — either in its own right or as part of a wider pan-regional objective [...]; and 3)

---

<sup>343</sup> JACKSON et al., *op. cit.*, p. 57 ss.

<sup>344</sup> CHALK et al., *op. cit.*, p. 67.

<sup>345</sup> VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 21 ss.

organizations that can best be described as nascent jihadist militias [...]»<sup>346</sup>.

Sebbene abbia assunto importanza maggiormente a livello regionale, Jemaah Islamiyah rimarrà sempre un'organizzazione legata all'Indonesia. Nel 2004, l'elezione del Presidente Susilo Bambang Yudhoyono, da un lato, e l'apprezzamento dell'amministrazione americana nei confronti del processo di democratizzazione indonesiano, dall'altro, hanno permesso una più stretta collaborazione tra i due Stati in materia di misure anti-terroristiche <sup>347</sup>, iniziata con l'adesione dell'Indonesia all'International Military Education and Training <sup>348</sup> (IMET)<sup>349</sup>.

## 2.4 Filippine

L'incapacità dello Stato centrale di estendere e proiettare la sua presenza e la sua autorità in abbondanti porzioni del Paese ha favorito l'emergere, nonché la radicalizzazione, di numerosi movimenti e gruppi terroristici sul territorio filippino. Infatti, il mancato *enforcement* legislativo ha permesso la diffusione della giustizia privata, il sistema politico instabile ha causato il malessere della popolazione, l'arretratezza economica e la disparità tra classi, infine, hanno contribuito alla

---

<sup>346</sup> CHALK et al., *op. cit.*, p. 69.

<sup>347</sup> In realtà, forme di cooperazione più flessibili furono già intraprese nel 2003 in seguito ad una visita del Presidente americano Bush a Bali. VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 23.

<sup>348</sup> *Ivi*, p. 19.

<sup>349</sup> Attraverso l'International Security Assistance Act del 1976, il Congresso americano ha dato vita all'International Military Education and Training (IMET), ossia un programma per aiutare i Paesi alleati a sfruttare nel miglior modo possibile le risorse ad essi fornite dagli Stati Uniti. COPE, *International Military Education and Training: An Assessment*, Washington, 1995, p. 5.

radicalizzazione dei gruppi terroristici<sup>350</sup>.

Caratterizzate storicamente da conflitti e dissidi interni, le Filippine hanno da sempre subito incessanti atti di violenza interna causati dalle spinte separatiste provenienti dai musulmani della regione di Mindanao, restii ad integrarsi con l'amministrazione cristiana di Manila<sup>351</sup>.

Date queste premesse, uno dei più grandi gruppi terroristici che operano nelle Filippine è il Moro Islamic Liberation Front (MILF), fondato nel 1984 in seguito alla separazione dal Moro National Liberation Front (MNLF).

L'obiettivo principale del MILF è quello di dar vita ad uno Stato islamico nell'area compresa nel sud delle Filippine a maggioranza musulmana<sup>352</sup>.

L'organizzazione ha una struttura ordinata gerarchicamente, con un presidente al vertice dell'esecutivo, coadiuvato da tre vice-presidenti per gli affari politici, interni e militari, un comitato centrale e un segretariato. Il settore militare cade sotto la competenza dell'ufficio del vice-presidente per gli affari militari. Sebbene, a prima vista, sembra ci si trovi dinanzi ad una struttura piuttosto rigida, rileva la creazione di strutture, sia militari, sia politiche, stabilite parallelamente dal nucleo centrale dell'organizzazione nelle sue aree di influenza<sup>353</sup>.

Appare opportuno rilevare che, nonostante il carattere estremistico dell'organizzazione, questa ha dimostrato durante gli anni di essere aperta al dialogo con il governo centrale di Manila. Infatti, dopo diversi accordi relativi al cessate-il-fuoco, l'ultimo dei quali concluso nel 2006, si è riusciti ad ottenere una notevole riduzione degli atti di violenza

---

<sup>350</sup> CHALK et al., *op. cit.*, p. 131.

<sup>351</sup> *Ivi.* p. 33.

<sup>352</sup> *Ivi.*, p. 37.

<sup>353</sup> *Ivi.*, p. 40 ss.

e dei conflitti armati nel sud della regione<sup>354</sup>.

Infine, è appurato che, almeno durante i primi anni di attività, il MILF abbia collaborato con i massimi esponenti di Jemaah Islamiyah, offrendo ospitalità presso i suoi campi di addestramento<sup>355</sup>. Tuttavia, a partire dal 2004, i vertici del gruppo optarono per un cambio di direzione, interrompendo qualsiasi tipo di rapporto tra le due organizzazioni che avrebbe potuto mettere a rischio il dialogo intrapreso con il governo di Manila<sup>356</sup>.

Per concludere questa breve panoramica sui principali gruppi terroristici che operano sul territorio delle Filippine, rilevano altre due considerazioni: la prima riguarda la presenza di un secondo gruppo terroristico, Abu Sayyaf, mentre la seconda riguarda il coinvolgimento del Partito Comunista Filipino in diverse attività terroristiche.

Abu Sayyaf venne fondato nel 1991 con lo scopo di eliminare qualsiasi tipo di influenza cristiana nel sud delle Filippine e di dar vita ad uno Stato islamico di Mindanao. Ben presto, però, l'obiettivo del gruppo, da raggiungere attraverso la lotta armata, venne esteso a tutta la regione. Proprio per questo motivo, si intrattenevano rapporti con le altre organizzazioni terroristiche, non solo a livello statale, ma anche a livello globale<sup>357</sup>. Certi sono i suoi rapporti con il MILF, con Jemaah Islamiyah e con Al-Qaeda<sup>358</sup>.

In conclusione, il Partito Comunista Filipino, ossia il braccio politico del New People's Army, è stato inserito nella lista delle

---

<sup>354</sup> VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 19.

<sup>355</sup> È confermato, infatti, che durante la fine degli anni novanta Jemaah Islamiyah abbia mandato i suoi militanti presso i campi di addestramento di Abu Bakar, a Mindanao appartenenti al MILF. All'interno del campo, fu permesso a JI di allestire un reparto separato, conosciuto come Camp Hodeibia. La collaborazione nei campi di addestramento durò fino agli anni 2000, quando l'esercito filippino invase e smantellò il campo di Abu Bakar. JACKSON, et al., *op. cit.*, p. 78.

<sup>356</sup> CHALK et al., *op. cit.*, p. 44.

<sup>357</sup> *Ibidem*.

<sup>358</sup> VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 19.

organizzazioni terroristiche dall'amministrazione americana nel 2002 e dall'Unione Europea nel 2005. Il suo obiettivo è quello di dar vita ad un sistema socialista attraverso tutti gli strumenti possibili a sua disposizione, dal lobbying politico alla lotta militare<sup>359</sup>.

Mentre continuano a destare molta preoccupazione le attività intraprese dal Partito Comunista, le attività terroristiche da parte del MILF e del gruppo Abu Sayyaf sono notevolmente diminuite a sud dell'arcipelago, grazie anche alle trattative di pace tra il MILF e il governo filippino<sup>360</sup>.

## 2.5 Thailandia

La storia della Thailandia è stata fin da subito contrassegnata dalle violente rivolte organizzate dai militanti musulmani di etnia malese, che diedero vita ad un movimento separatista con lo scopo di rendere indipendenti le tre province poste a sud della nazione, ossia quelle di Pattani, Yala e Narathiwat<sup>361</sup>. Per molto tempo gran parte della popolazione musulmana thailandese ha espresso un sentimento di malessere causato dalla marginalizzazione e discriminazione delle aree meridionali dello Stato<sup>362</sup>.

Nel primo periodo di attività, che va dal 1960 al 1998, l'azione di questi movimenti separatisti aveva come scopo comune quello di fondare uno Stato musulmano indipendente, con al centro la provincia di Pattani. Le principali attività intraprese erano per lo più relative a sequestri, assassinii, bombardamenti e estorsioni. Nel 1997, i leaders di quattro gruppi — Barisan Revolusi Nasional (BRN), Patani United Liberation

---

<sup>359</sup> CHALK et al., *op. cit.*, p. 57.

<sup>360</sup> *Ivi*, p. 64.

<sup>361</sup> *Ivi*, p. 5 ss.

<sup>362</sup> VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 27.

Organisation (PULO), New PULO e Gerakan Mujahidin Islam Patani (GMIP) — decisero di stipulare una vera e propria alleanza — lo United Front for the Independence of Patani, o Barisan Kemerdekaan Patani — al fine di accendere i riflettori sulla “questione meridionale”. Insieme perpetrarono una serie di attentati che provocarono ingenti danni, nove morti e moltissimi feriti<sup>363</sup>.

La decisione del governo thailandese di prendere in considerazione le zone del sud, in cooperazione con la Malesia, ha provocato sicuramente un declino dell’attività terroristica dei gruppi più emergenti. Tuttavia, il successo parziale ottenuto dalle politiche thailandesi provocò una celere ripresa degli attacchi già nel 2001<sup>364</sup>.

L’ultima fase, che va dal 2004 ad oggi, è costellata di eventi drammatici. Infatti, dal gennaio del 2004 all’aprile del 2008, 8064 è il numero di attentati terroristici perpetrati nel sud della Thailandia. I gruppi terroristici della regione continuarono ad organizzare una molteplicità di attacchi e a commettere innumerevoli crimini, tanto che sembra sia diventato ancora più ampio il divario tra le diverse religioni del Paese<sup>365</sup>. Due sono principalmente gli aspetti preoccupanti: in primo luogo, il fatto che, se gli attacchi continuassero, il sud della Thailandia potrebbe diventare un altro fronte in cui gli Stati Uniti estenderanno la loro guerra contro il terrorismo; in secondo luogo, le vicende potrebbero contribuire ad inasprire i rapporti tra la Malesia e la Thailandia, comportando il coinvolgimento degli altri Stati dell’ASEAN<sup>366</sup>.

---

<sup>363</sup> CHALK et al., *op. cit.*, p. 8.

<sup>364</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>365</sup> VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 28.

<sup>366</sup> Infatti, è già avvenuto nel novembre 2004, durante l’ASEAN Summit in Laos, che gli Stati dell’organizzazione hanno espresso la loro preoccupazione al riguardo, infrangendo la norma della non-interferenza sancita dalla Carta dell’ASEAN del 2007. A tal riguardo si rimanda a VAUGHN et al., *ivi*, p. 31 ss.

### 3. Le principali fonti di finanziamento del terrorismo nella regione

Come abbiamo avuto modo di verificare nei precedenti paragrafi, la regione del sud-est asiatico è stata a lungo il luogo in cui diversi movimenti separatisti, inizialmente estranei alla categoria terroristica, hanno abbracciato i principi della lotta armata e della violenza, dando luogo a circostanze che hanno permesso la nascita e il radicamento di diversi gruppi terroristici.

Inoltre, come abbiamo specificato, la maggior parte degli Stati dell'ASEAN è stata oggetto di sfruttamento da parte di famigerati gruppi terroristici internazionali, tra cui Al-Qaeda, al fine di finanziare ed organizzare la propria attività. Questo è accaduto principalmente a causa dei controlli quasi inesistenti in entrata e uscita dalla regione e dalla mancanza di governi centrali stabili in grado di applicare delle misure restrittive efficienti su questo fronte.

I fondi destinati alle organizzazioni terroristiche si concretizzano in flussi di denaro sia in entrata, sia in uscita dalla regione a causa di un contesto economico piuttosto permissivo che rende gli Stati dell'ASEAN un ambiente attrattivo per il riciclaggio di denaro destinato tanto ad organizzazioni terroristiche, quanto a gruppi della criminalità organizzata<sup>367</sup>.

Pur avendo, in genere, lo stesso obiettivo, ossia quello di dar vita ad uno Stato islamico indipendente, i diversi gruppi terroristici che operano sul territorio degli Stati appartenenti all'ASEAN differiscono per natura, entità, grandezza, tattiche strategiche e modalità operative<sup>368</sup>. Tuttavia, le modalità attraverso cui reperiscono e ricevono le proprie risorse finanziarie possono essere raggruppate in tre categorie: le attività criminali, le associazioni di beneficenza e gli investimenti.

---

<sup>367</sup> CROISSANT, BARLOW, *op. cit.*, p. 132.

<sup>368</sup> *Ivi*, p. 135.

Nei prossimi paragrafi tenteremo di capire su quali fonti di finanziamento i gruppi terroristici, di cui precedentemente abbiamo tracciato le caratteristiche fondamentali, basano la loro attività.

### 3.2 Le attività criminali

Le attività criminali sono certamente le più praticate dai gruppi terroristici per reperire fondi e finanziare la propria attività. Come discusso già al paragrafo 2.1 del Capitolo III, il fatto che i gruppi terroristici, in genere, sono delle entità che operano in clandestinità ci induce a ritenere che la maggior parte dei finanziamenti provengano da attività illecite come, ad esempio, i sequestri, le c.d. *revolutionary taxes*, le estorsioni, la pirateria e il commercio illegale di sostanze stupefacenti<sup>369</sup>.

Durante gli anni novanta e, nello specifico, dopo la fine della Guerra Fredda, il venire meno del supporto statale nei confronti di queste organizzazioni ha comportato il ricorso alle attività criminali al fine di finanziare le future operazioni. Il debole sistema finanziario e i limitati controlli alle frontiere hanno contribuito allo sviluppo di un articolato sistema di riciclaggio di denaro<sup>370</sup>.

Nel caso di Abu Sayyaf, l'ammontare di denaro proveniente da attività criminali superava di gran lunga quello proveniente da finanziatori esterni come, ad esempio, Al-Qaeda. Infatti, generalmente, questo gruppo ha basato la propria attività di reperimento delle risorse sulla tassazione, l'estorsione e il contrabbando<sup>371</sup>.

---

<sup>369</sup> FREEMAN, *Introduction to Financing Terrorism: Case Studies*, in FREEMAN (ed.), *Financing Terrorism: Case Studies*, II ed., New York, 2012, p. 14 ss.

<sup>370</sup> CROISSANT, BARLOW, *op. cit.*, p. 136.

<sup>371</sup> *Ivi*, p. 135.

Tra il 2000 e il 2001, l'organizzazione mise in atto una serie di sequestri, in cambio di un riscatto. Se ne contano almeno 2000. Alcune delle vittime venivano rilasciate a seguito del pagamento di una somma di denaro, altre venivano sottoposte ad esecuzione<sup>372</sup>.

Un altro elemento che qui rileva, è che l'organizzazione ha basato il proprio finanziamento anche sull'attività marittima. Infatti, il gruppo era prevalentemente composto da personalità provenienti da famiglie musulmane con conoscenze marittime e di navigazione piuttosto avanzate<sup>373</sup>. Il possesso, inoltre, di equipaggi adeguati ha permesso lo sfruttamento di questa attività al fine di reperire finanziamenti.

Durante gli anni novanta, Bin Laden mandò suo cognato, Mohammed Jamal Khalifa, nelle Filippine con il preciso compito di dar vita ad un network finanziario al fine di ampliare le sue capacità di

---

<sup>372</sup> Nel 2000, Abu Sayyaf rapì tre giornalisti francesi. Gli ostaggi furono rilasciati dopo circa un anno, a seguito del pagamento di un riscatto, tra cui figura anche una somma di denaro versata dai governi europei e fatta recapitare al gruppo tramite il governo libico. La somma stimata va da 10 a 25 milioni di dollari. Il 27 maggio del 2001, il gruppo sequestrò 20 persone in un villaggio turistico sull'isola di Palawan, rilasciandole solo dopo aver ricevuto un cospicuo riscatto, circa 1 milione di dollari per persona. La presenza di tre cittadini americani tra i sequestrati, di cui uno che perse la vita, provocò una forte reazione da parte degli Stati Uniti. Nel 2002, infatti, prende vita la c.d. *Operazione Balikatan* o *shoulder-to-shoulder*, ossia un'operazione congiunta del governo statunitense e quello filippino, con lo scopo di distruggere Abu Sayyaf. In realtà, gli Stati Uniti si dichiararono "non-combattenti", ma piuttosto impegnati in azioni civili come, ad esempio, la costruzione di strade. Le operazioni poste in essere dall'Armed Forces of Philippines si rivelarono efficaci grazie al supporto e all'assistenza degli Stati Uniti. Tuttavia, il risultato dell'operazione fu solo parziale, con la neutralizzazione di molti membri del gruppo, tra cui alcuni leader. NIKSCH, *Abu Sayyaf: Target of Philippine-U.S. Anti-terrorism Cooperation*, in *CSR Report for Congress*, 2007, p. 3; VAUGHN et al., *op. cit.*, p. 24; BANLAOI, *Maritime Terrorism in Southeast Asia: The Abu Sayyaf Threat*, in *Naval War College Review*, 2005, p. 71 ss.

<sup>373</sup> Per tutti, ricordiamo uno dei più efferati attacchi marittimi compiuti dall'organizzazione, l'esplosione del *Superferry 14*. Si trattava di un'imbarcazione con a bordo 899 passeggeri fatta esplodere il 27 febbraio 2004. Inizialmente, il governo filippino esclude ufficialmente il coinvolgimento dell'organizzazione nell'attacco, ma, allo stesso tempo, un portavoce di Abu Sayyaf attribuiva la responsabilità della tragedia al gruppo, messa in atto per vendicare le violenze subite a Mindanao. Le indagini proseguirono e venne individuato il "passenger 51", Redento Cain Delloso, meglio conosciuto con lo pseudonimo di Arnulfo Alvarado, come attentatore. Il 10 ottobre del 2004, il termine delle indagini portò il governo filippino a riconoscere ufficialmente la responsabilità del gruppo per gli avvenimenti del 27 febbraio. BANLAOI, *ivi*, p. 71 ss.

reperire risorse. Lo stretto rapporto finanziario tra Al-Qaeda e il Moro Islamic Liberation Front è stato confermato anche dai vertici di quest'ultima organizzazione, ma con la precisazione che i fondi, in realtà, erano utilizzati solo per aiuti umanitari<sup>374</sup>. In verità, il MILF ha da sempre sostenuto la propria attività tralasciando il supporto esterno, ma, piuttosto, affidandosi ad attività illegali come, ad esempio, il contrabbando, la vendita illegale di armi, l'imposizione della *zakat* nelle aree sotto il suo controllo e la produzione e il traffico di droga.

Per quanto riguarda, infine, Jemaah Islamyiah, uno dei principali canali di finanziamento risulta essere proprio il ricorso ad attività illegali. Particolarmente interessante risulta essere la tecnica del *fa'i*, ossia i furti delle proprietà appartenenti ai non credenti al fine di reperire denaro per difendere la fede<sup>375</sup>.

Come abbiamo visto, le attività criminali sono uno dei principali strumenti su cui i maggiori gruppi terroristici basano gran parte del finanziamento delle loro attività. Soprattutto, occorre rilevare che una riduzione del ricorso a tali tipi di finanziamento si è verificata in seguito all'apertura nei confronti di altri gruppi terroristici, quali Al-Qaeda, che hanno permesso di dar vita ad un network di finanziamenti e di riciclaggio di denaro che offriva la possibilità di acquisire in modo più semplice e meno rischioso maggiori quantità di risorse.

### 3.3 Le associazioni di beneficenza

Le associazioni di beneficenza e, più in generale, le donazioni caritatevoli, sono un altro canale di finanziamento sfruttato spesso dalle

---

<sup>374</sup> CROISSANT, BARLOW, *op. cit.*, p. 136.

<sup>375</sup> Questa tecnica era già utilizzata dai membri di Darul Islam. CROISSANT, BARLOW, *ibidem*; GOLBURT, *op. cit.*, p. 4.

organizzazioni terroristiche. Infatti, di frequente vengono scovati sofisticati *network* di finanziamento basati sulle donazioni di musulmani benestanti attraverso delle vere e proprie organizzazioni di beneficenza, oppure attraverso altri strumenti come la *zakat*, di cui abbiamo discusso nel Capitolo IV di questo elaborato.

Molte sono le organizzazioni di beneficenza con sede nel territorio del sud-est asiatico, tanto che si stima che una cifra di denaro compresa tra il 15% e il 20% di queste organizzazioni sia dirottata a favore dei gruppi terroristici islamici<sup>376</sup>. Khalifa, ad esempio, è stato per molti anni alla direzione dell'International Islamic Relief Organization (IIRO), un'organizzazione saudita che opera nelle Filippine, conosciuta anche per la realizzazione di progetti sociali legittimi nell'area di Mindanao come, ad esempio, la costruzione di moschee, centri culturali e la traduzione di testi religiosi. Tuttavia, è noto il coinvolgimento dell'organizzazione nel finanziamento di attività terroristiche<sup>377</sup>.

Un'altra associazione islamica coinvolta in traffici illeciti di denaro è il Komite Penanggulangan Krisis (KOMPAK) con sede in Indonesia. L'associazione, fondata nel 1988, aveva lo scopo di provvedere ai bisogni umanitari nelle aree della regione colpite da conflitti interni. Sebbene abbia sempre rinnegato un legame con i gruppi terroristici e un suo coinvolgimento in attività illecite, rilevano due elementi che mettono in dubbio l'onestà delle dichiarazioni rilasciate<sup>378</sup>.

---

<sup>376</sup> ABUZA, *The social organization of terror in Southeast Asia: the case of Jemaah Islamiyah*, in BIERSTEKER, ECKERT (eds.), *Countering the Financing of Terrorism*, Abingdon, New York, 2008, p. 63 ss.

<sup>377</sup> Quando l'esercito israeliano entrò nel territorio della Cisgiordania, vennero trovati dei documenti sulla cui intestazione era raffigurato il logo dell'IIRO, alcuni dei quali contenevano una lista di coloro che avevano ricevuto parte delle donazioni, molti dei quali risultarono essere familiari di attentatori suicida. Ulteriori investigazioni hanno portato alla luce rilevanti informazioni: circa 280000 dollari erano stati trasferiti alle organizzazioni terroristiche della Cisgiordania, affiliate con Hamas. LEVITT, *Charitable Organizations and Terrorist Financing: a War on Terror Status-Check*, 2004, The Washington Institute, reperibile on line.

<sup>378</sup> ABUZA, *op. cit.*, p. 79.

In primo luogo, è ormai appurato che, attraverso le sue missioni umanitarie, il KOMPAK fornisse alle associazioni paramilitari musulmane armi, strumenti per combattere, nonché salari. In secondo luogo, gli stessi membri dell'organizzazione avevano legami con i più grandi gruppi terroristici della regione: ad esempio, un esponente del KOMPAK, Imam Hanafi, era a Mindanao nel marzo del 2000 per comprare armi da fornire ai combattenti nella guerra in Ambon, mentre Suryadi Mas'uf fece numerosi viaggi verso le Filippine per acquistare armi con il denaro proveniente dal KOMPAK<sup>379</sup>.

### 3.4 Gli investimenti

L'ultimo canale di finanziamento del terrorismo che qui affrontiamo è relativo allo sfruttamento di compagnie di copertura e di investimenti nella regione. In realtà, in questo paragrafo ci riferiremo maggiormente a Jemaah Islamiyah, in quanto questo tipo di attività si addice a grandi organizzazioni, piuttosto che a gruppi locali che non dispongono di ingenti somme di denaro.

L'ambiente economico favorevole agli investimenti e un basso livello di controllo sui flussi di capitale hanno permesso alla regione del sud-est asiatico di divenire un luogo fortemente attrattivo per stabilire delle compagnie di copertura al fine di guadagnare del denaro per finanziare le operazioni terroristiche.

Jemaah Islamiyah ha dato vita a delle compagnie che, dopo un investimento minimo, hanno permesso all'organizzazione di acquistare armi e contribuire alla realizzazione delle operazioni terroristiche. Un altro esempio è costituito dalla Green Laboratory Medicine, una

---

<sup>379</sup> ABUZA, *op. cit.*, p. 80; CROISSANT, BARLOW, *op. cit.*, p. 138.

compagnia con sede in Malesia, sfruttata principalmente per la produzione di materiale chimico utilizzato nell'assemblaggio di ordigni esplosivi<sup>380</sup>. Inoltre, rileva che tre compagnie medio-orientali — Al Jallil Trading Co. Ltd, Al Amanah Enterprise Co. Ltd e Sidco Co. Ltd — furono costrette alla chiusura a causa dei loro collegamenti con particolari gruppi terroristici<sup>381</sup>.

Come specificato all'inizio di questo paragrafo, l'attività finanziaria di Jemaah Islamiyah non si limitava solo ai proventi derivanti da compagnie e società di copertura. Importanti introiti erano rappresentati anche dagli esiti degli investimenti. Secondo il *White Paper* rilasciato dal Ministero dell'Interno di Singapore, gli investimenti e le compagnie di JI dovevano devolvere il 10% del loro guadagno totale al gruppo terroristico. Il denaro doveva transitare necessariamente attraverso un fondo speciale, l'*Infaq Fisbilillah*, ossia l'insieme dei contributi per la guerra santa o causa islamica<sup>382</sup>.

Il denaro proveniente da queste attività veniva controllato e gestito dal capo del reparto operativo ed era utilizzato per gli spostamenti e per l'addestramento dei membri di JI nei campi di Al-Qaeda e del MILF, per l'acquisto di armi e per il sostentamento delle scuole islamiche<sup>383</sup>.

Altre società ed imprese coinvolte nelle attività terroristiche sono MNZ Associates, al Risalah Trading Company, Gulf Shores Sdn. e Shafatex Niaga<sup>384</sup>. I ruoli al vertice della maggior parte di queste società sono occupati da persone appartenenti alla stessa famiglia oppure sono ricoperti da individui che ricoprono più ruoli allo stesso momento e in

---

<sup>380</sup> ABUZA, *op. cit.*, p. 81.

<sup>381</sup> ABUZA, *Funding Terrorism in Southeast Asia: The Financial Network of Al-Qaeda and Jemaah Islamiyah*, in *Contemporary Southeast Asia*, 2003, p. 169.

<sup>382</sup> Ministry of Home Affairs, *White Paper: the Jemaah Islamiyah Arrests and the Threat of Terrorism*, Singapore, 2003, p. 6, reperibile on line.

<sup>383</sup> ABUZA, *The social organization of terror in Southeast Asia*, cit., p. 82.

<sup>384</sup> *Ibidem*.

compagnie diverse. Un esempio è rappresentato dal caso della Gulf Shores Sdn di cui detengono la proprietà due membri di Jemaah Islamiyah, Abdul Nassir bin Anwarul e Amran bin Mansour. La società è gestita da Aliza Abas, cognata di Abdul Nassir bin Anwarul. Aliza è la sorella di Hashim Abas, l'ex capo del *Mantiqi III*, e sua sorella è la moglie di Mukhlas, il capo del *Mantiqi I*, accusato di essere la mente dell'attentato di Bali.

Infine, molte delle compagnie e società coinvolte sono utilizzate al fine di pubblicare libri e materiale di propaganda per la guerra jihadista. Ricordiamo, per tutte, la Front Line Publishers e la Hidayatullah Press, quest'ultima diretta da personalità strettamente legale a Jemaah Islamiyah<sup>385</sup>.

#### 4. Dal crimine transnazionale alla cooperazione in materia di terrorismo internazionale

Una definizione del concetto di terrorismo è necessaria al fine di elaborare delle efficaci risposte alla minaccia che da esso dipende. Per decenni la comunità internazionale si è sforzata di formulare una definizione chiara e onnicomprensiva che trascendesse le dispute politiche ed ideologiche tra gli Stati.

Importanti progressi sono stati fatti soprattutto nell'ambito delle Nazioni Unite<sup>386</sup>.

Nel loro elaborato, Gregory Rose e Diana Nestorovska riportano una definizione di atto terroristico priva di valutazioni di tipo ideologico, identificando, piuttosto, le sue caratteristiche qualitative: «a) serious violence; b) intended to influence a public or its institutions; c) by

---

<sup>385</sup> ABUZA, *The social organization of terror in Southeast Asia*, cit., p. 82.

<sup>386</sup> Si rimanda al riguardo al Capitolo II di questo elaborato.

intimidating civilians in that society; and d) committed by non-State actors»<sup>387</sup>. Rileva, in questo caso, il quarto elemento, che identifica l'atto terroristico come un'azione commessa da un soggetto che non sia rappresentativo dell'entità statale. Infatti, quest'ultima fattispecie è disciplinata e condannata da specifiche norme internazionali che la identificano con i c.d. crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

La portata della minaccia è divenuta rilevante soprattutto nel primo decennio degli anni 2000. Prima l'attentato dell'11 settembre 2001, poi quello che ha colpito direttamente la regione del sud-est asiatico a Bali nel 2002, hanno reso necessaria l'adozione di specifiche misure al fine di arrestare i responsabili degli attacchi nella regione.

Alcuni thailandesi sono stati arrestati in Cambogia, o viceversa, mentre indonesiani sono stati fermati nelle Filippine o a Singapore<sup>388</sup>.

La transnazionalità del fenomeno ha posto il terrorismo su un altro livello, rendendolo una vera e propria sfida da affrontare attraverso una collaborazione regionale. Rose e Nestorovska sostengono che da un approccio regionale sistematicamente coordinato potrebbero derivare quattro benefici: «two benefits related to cooperation are: (1) broader extension of mutual legal assistance; and (2) efficiency gains through shared expertise and experience. Two benefits related to harmonisation are: (3) more common transnational mechanisms to support cooperation; and (4) more opportunity to promote best practices in national laws and arrangements»<sup>389</sup>. Una volontà comune all'interno dell'ASEAN era necessaria al fine di contrastare il terrorismo e il suo finanziamento. Tuttavia, come vedremo più avanti in questo elaborato, la mancata coesione tra gli Stati dell'organizzazione, i diversi contesti domestici e la

---

<sup>387</sup> ROSE, NESTOROVSKA, *ASEAN Features: Toward an ASEAN Counter-terrorism Treaty*, in *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, 2005, p.159.

<sup>388</sup> *Ivi*, p. 166.

<sup>389</sup> *Ivi*, p. 167.

differente percezione circa il pericolo imminente ha contribuito all'emergere di risposte diverse a livello dei singoli contesti nazionali.

Uno dei più grandi ostacoli alla cooperazione all'interno dell'ASEAN è l'interpretazione che i membri dell'organizzazione attribuiscono al principio della non interferenza. Infatti, gli Stati del sud-est asiatico intendono tale norma in un modo talmente rigido e rigoroso che rimangono ancorati ad una logica realista in cui solo gli Stati detengono la sovranità ed escludono interventi di qualsiasi tipo — a partire da quelli umanitari — da parte dell'organizzazione. Tale comportamento ha impedito, ed impedisce ancora oggi, all'organizzazione di essere dotata di istituzioni sovranazionali a cui gli Stati possano conferire delle competenze concorrenti, o perfino esclusive, paralizzando, di fatto, la cooperazione regionale in importanti e sensibili settori. Invero, il rispetto di questo principio ha comportato l'adozione di un approccio alla sicurezza di tipo *bottom-up*, ossia gli Stati parte rimangono responsabili della sicurezza del proprio Paese. Questo dovrebbe fare in modo di contribuire alla riduzione delle tensioni intra-regionali e, di conseguenza, alla stabilità e alla sicurezza regionale<sup>390</sup>.

Tuttavia, una moderata forma di cooperazione in materia di sicurezza tra i membri dell'ASEAN è iniziata prima dell'attacco dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti. Il 20 dicembre del 1997, a Manila, venne adottata l'ASEAN Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime. I membri dell'ASEAN, «concerned about the pernicious effects of transnational crime, such as terrorism, illicit drug traffic king, arms smuggling, *money laundering*, traffic in persons and piracy on regional stability and development, the maintenance of the rule

---

<sup>390</sup> EMMERS, *Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's approach to terrorism*, in *The Pacific Review*, 2009, p. 159 ss.

of law and the welfare of the region's people»<sup>391</sup>, rafforzavano, attraverso la dichiarazione, l'impegno di cooperare a livello regionale contro i crimini transnazionali. Come è stato messo in evidenza, rileva fra tutte le fattispecie criminose contemplate, il riferimento esplicito al riciclaggio di denaro, sebbene fosse ancora prematuro collegarlo al finanziamento di atti di terrorismo. Inoltre, la Dichiarazione sancisce la volontà degli Stati di dar vita all'ASEAN Centre on Transnational Crime (ACOT), con il compito di coordinare gli sforzi regionali, e all'ASEAN Plan of Action on Transnational Crime.

A parte l'intenzione di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati in questo ambito, la Dichiarazione del 1997, come si può notare, non dà vita ad un *framework* legale e vincolante in materia, procedendo con una minima istituzionalizzazione della cooperazione.

Come conseguenza degli sforzi della comunità internazionale<sup>392</sup>, l'Asian Regional Ministerial Meeting on Transnational Crime, riunito a Manila dal 23 al 25 marzo 1998, adottò la seconda Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime. Riconoscendo, al par. 1, la portata della minaccia proveniente dalle attività criminali e la capacità dei gruppi criminali di sfruttare i vuoti normativi, soprattutto nell'ambito della cooperazione internazionale, gli Stati membri dell'ASEAN hanno individuato, al par. 2, le fattispecie criminali che ricadono sotto la

---

<sup>391</sup> *ASEAN Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime*, Manila, firmata il 20 dicembre 1997 (cors. agg.). La Dichiarazione è stata firmata da tutti gli Stati dell'ASEAN, ad esclusione della Cambogia che entrerà nell'organizzazione solo nel 1999.

<sup>392</sup> Con la Risoluzione 49/159, l'Assemblea Generale approvò la Naples Political Declaration e il Global Action Plan against Organized Transnational Crime adottati a Napoli durante la World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime, dal 21 al 23 novembre 1994, e raccomandò agli Stati di rendere effettivi urgentemente questi due strumenti. Con la Risoluzione 51/120 richiese alla Commission on Crime prevention and Criminal Justice di dare priorità alla redazione di una convenzione internazionale contro il crimine transnazionale. Venne creato, con risoluzione 52/85, un working group di esperti con il compito di redigere una bozza di convenzione. Infine, con la risoluzione 51/191, l'Assemblea adottò la United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions.

disciplina della Dichiarazione: «such as trafficking in human beings, transnational exploitation of women and children, drug trafficking, trafficking in firearms and motor vehicles, illegal trade in cultural objects and natural resources including flora and fauna, *money laundering and other forms of financial crimes and corruption*»<sup>393</sup>. Rispetto alla precedente Dichiarazione, quest'ultima, facendo un passo avanti, specifica il riferimento al riciclaggio di denaro e ad altre forme di crimini finanziari e di corruzione. Il par. 5, riconoscendo le gravi conseguenze derivanti da crimini del genere, specifica una serie di raccomandazioni per prevenire e controllare il riciclaggio di denaro attraverso «(a) developing modern and adequate investigation and information-gathering techniques to prevent criminals from manipulating and using the financial systems to disguise the origin of assets and funds, and developing complex structures that make detection unlikely and the collection of evidence difficult; and complementing this approach by actively encouraging and securing the cooperation of financial institutions and the business community through appropriate regulations and mechanisms; (b) when appropriate, revising existing laws and regulations and enacting new laws, in order to integrate therein provisions on money laundering, in particular, those dealing with the extension of anti-money laundering measures to cover all serious offences and the reporting suspicious transactions to appropriate authorities [...]»<sup>394</sup>.

Rilevante è anche il par. 8, lett. a), che ribadisce l'importanza della cooperazione internazionale, nonché di quella a livello regionale e sub-regionale. Infatti, si riconosce l'importanza della creazione di

---

<sup>393</sup> *Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime*, Manila, firmata il 25 marzo 1998 (cors. agg.). Anche in questo caso, la Dichiarazione è stata adottata all'unanimità (la Cambogia, come detto, non era presente: entrerà nell'organizzazione solo nel 1999).

<sup>394</sup> Par. 5, lettere a) e b), *Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime*, Manila, firmata il 25 marzo 1998.

infrastrutture idonee a permettere diverse forme di collaborazione, dalle istituzioni giudiziarie alle agenzie investigative. Alla lett. b), invece, l'enfasi è posta sull'intensificazione dello scambio di informazioni ed esperienze. Dunque, ci troviamo di fronte ad uno strumento basato principalmente sulla disciplina preventiva e di controllo delle fattispecie criminose contemplate. Poco approfondito risulta essere l'aspetto repressivo. Infatti, il par. 9 suggerisce semplicemente agli Stati di porre «special attention», tra le altre cose, sulla confisca e il sequestro dei guadagni derivanti dal crimine.

Sulla scia delle precedenti Dichiarazioni, il 23 giugno 1999 a Yangon, Myanmar, venne adottato l'ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime. L'obiettivo generale del Piano era quello di incoraggiare gli Stati membri dell'ASEAN al rafforzamento del loro impegno nel combattere il crimine transnazionale a livello sia nazionale e bilaterale, sia regionale<sup>395</sup>.

Spinti dagli eventi dell'11 settembre, nel 2001 i membri dell'ASEAN, riuniti a Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, adottarono l'ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism.

Rimarcando l'importanza della cooperazione internazionale e regionale contro la minaccia terroristica, gli Stati dell'ASEAN ufficializzano il loro impegno nel contrasto, la prevenzione e la repressione di tutte le forme di terrorismo, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e degli altri strumenti internazionali. Il riferimento al finanziamento del terrorismo, sebbene piuttosto generico, è riscontrabile in tre punti: al par. 2, vengono invitati gli Stati a ratificare tutti gli strumenti internazionali che promuovono la collaborazione nel contrasto al terrorismo e, nello specifico, a prendere parte all'International

---

<sup>395</sup> In questo caso, si fa ancora riferimento al terrorismo, al traffico di droga e armi, al contrabbando, al riciclaggio di denaro, al traffico di persone e alla pirateria. *1999 ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime*, Yangon, adottato il 23 giugno 1999.

Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism del 1999; al par. 5, si dichiara che gli Stati si impegnano per favorire lo scambio di informazioni relative ai singoli terroristi e alle organizzazioni terroristiche, ai loro movimenti e ai *loro canali di finanziamento*; infine, il par. 6 specifica il rafforzamento della cooperazione e la particolare attenzione che verrà posta sulle misure per combattere il terrorismo, la struttura delle organizzazioni terroristiche e il loro finanziamento, sottoponendo i responsabili alle pene adeguate<sup>396</sup>.

Ancor più rilevante, la Dichiarazione autorizzò alcuni organismi regionali a supervisionare la risposta regionale al crimine transnazionale. Tra questi ricordiamo l'ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC) e il suo "braccio operativo", l'ASEAN Senior Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC)<sup>397</sup>.

Nel periodo immediatamente successivo all'attacco di Bali del 12 ottobre del 2002, gli Stati dell'ASEAN cominciarono a prendere in considerazione la seria minaccia proveniente dal terrorismo internazionale e la conseguente necessità di dar vita a forme di collaborazione più intense ed efficaci.

Durante l'8° ASEAN Summit a Phnom Penh, Cambogia, il 3 novembre 2002, venne adottata la Declaration on Terrorism. La Dichiarazione condanna gli atti di terrorismo perpetrati a Bali, in Indonesia, e a Zamboanga e Quezon, nelle Filippine. Inoltre, attraverso la Dichiarazione, si annuncia la futura creazione di un Regional Counter-Terrorism Center<sup>398</sup>.

---

<sup>396</sup> Le specifiche misure previste nella Dichiarazione del 2001 sono state in seguito inserite nella sezione dedicata al terrorismo del Work Programme to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime, adottato nel 2002.

<sup>397</sup> HAFIDZ, *A long row to hoe: a critical assessment of ASEAN cooperation on counter-terrorism*, in *Kyoto Review of Southeast Asia*, 2009, reperibile on line.

<sup>398</sup> Il Southeast Asia Regional Centre for Counter-Terrorism (SEARCCT) fu ufficialmente creato il 1° luglio del 2003 dal Ministro degli Esteri della Malesia. Il centro organizza corsi, workshops, seminari e conferenze in sette settori: Legal and

Molte sono le dichiarazioni che l'organizzazione ha adottato dopo gli attentati di Bali. Tuttavia, la maggior parte di esse ripercorre i passi delle precedenti e ha assunto un valore propriamente simbolico e politico<sup>399</sup>.

#### 4.1 La Convenzione dell'ASEAN contro il terrorismo

In seguito agli eventi che hanno colpito le popolazioni degli Stati membri, è cresciuta, all'interno dell'organizzazione, la consapevolezza dei danni che il terrorismo internazionale può arrecare alla vita di persone innocenti, alla stabilità regionale, alle infrastrutture e all'ambiente, come pure allo sviluppo economico. La necessità di intraprendere efficaci misure per contrastarlo ha portato alla ferma decisione di dar vita ad una vera e propria convenzione, la prima per gli

---

Investigation, CBRNE e Crisis Management, Aviation, Maritime and Transport Security, Cyber Terrorism, Prevention and Rehabilitation, Terrorism Financing and Youth and Terrorism. SEARCCT, *About SEARCCT – Introduction*, reperibile on line.

<sup>399</sup> EMMERS, *op. cit.*, p. 170. Le successive iniziative dell'ASEAN nella lotta al terrorismo e al suo finanziamento sono rappresentate dall'istituzionalizzazione della cooperazione bilaterale dell'organizzazione con diversi Stati. Tra queste ricordiamo: la Joint Declaration of ASEAN and China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues (2002), l'ASEAN-US Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism (2002), l'ASEAN-EU Joint Declaration on Cooperation to Combat Terrorism (2003), l'ASEAN-India Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism (2003), l'ASEAN-Australia Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism (2004), il MoU between the Governments of Member Countries of the association of Southeast Asian Nations and the Government of the People's Republic of China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Issues (2004), l'ASEAN-Japan Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism (2004), l'ASEAN-Russian Federation Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism (2004), l'ASEAN-Republic of Korea Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism (2005), l'ASEAN-New Zealand Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism (2005), l'ASEAN-Pakistan Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism (2005) ed, infine, l'ASEAN-Canada Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism (2006). ASEAN Secretariat, *ASEAN Documents on Combating Transnational Crime and Terrorism*, Jakarta, 2007, p. 4, reperibile on line.

Stati del sud-est asiatico a regolamentare la prevenzione e la repressione delle diverse forme di terrorismo.

Il 30 gennaio 2007 a Cebu, nelle Filippine, gli Stati dell'ASEAN adottarono la Convenzione dell'ASEAN contro il terrorismo.

Sebbene rappresenti un grande passo in avanti nell'istituzionalizzazione della cooperazione tra gli Stati nella lotta contro la minaccia terrorista, vedremo, in questo paragrafo, come, e se, la Convenzione in questione abbia trattato gli aspetti rilevanti per il nostro discorso sul finanziamento del terrorismo.

L'art. 1 della Convenzione stabilisce come obiettivo quello di dar vita ad un *framework* per la cooperazione regionale in materia di prevenzione e contrasto al terrorismo in tutte le sue forme, approfondendo e intensificando la cooperazione regionale. Naturalmente, la Convenzione si applica a tutti gli atti di terrorismo, rinviando esplicitamente alla disciplina delle convenzioni settoriali e non, adottate nell'ambito delle Nazioni Unite a partire dagli anni settanta (art. 2).

Alcuni autori, tra cui Acharya, hanno posto l'attenzione sull'assenza, nella Convenzione, di una esplicita definizione del concetto di atto terroristico, spiegandola con la necessità di nascondere le divergenze dell'atteggiamento degli Stati nei confronti di tale fenomeno. Inoltre, il rimando alle convenzioni delle Nazioni Unite sottintende il riferimento a strumenti normativi datati, che ancora facevano riferimento al principio della non interferenza. Questa Convenzione attribuisce rilevanza, dunque, alla legislazione nazionale in caso di contrasto con le norme in essa stabilite<sup>400</sup>.

Le aree di cooperazione sono specificate all'art. 6. Premettendo che le misure adottate dovranno essere conformi alle leggi interne dei singoli Stati parte, la Convenzione elenca esplicitamente le misure che

---

<sup>400</sup> HAFIDZ, *op. cit.*

dovranno essere intraprese, tra cui: «a) take the necessary steps to prevent the commission of terrorist acts, including by the provision of early warning to the other Parties through the exchange of information; b) prevent *those who finance*, plan, facilitate, or commit terrorist acts from using their respective territories for those purposes against the other Parties and/or the citizens of the other Parties; c) *prevent and suppress the financing of terrorist acts*; d) prevent the movement of terrorists or terrorist groups by effective border control and controls on issuance of identity papers and travel documents, and through measures for preventing counterfeiting, forgery or fraudulent use of identity papers and travel documents; e) promote capacity-building including trainings and technical cooperation and the holding of regional meetings; f) promote public awareness and participation in efforts to counter terrorism, as well as enhance inter-faith and intra-faith dialogue and dialogue among civilisations; g) enhance cross-border cooperation; h) enhance intelligence exchange and sharing of information; i) enhance existing cooperation towards developing regional databases under the purview of the relevant ASEAN bodies; j) strengthen capability and readiness to deal with chemical, biological, radiological, nuclear (CBRN) terrorism, cyber terrorism and any new forms of terrorism; k) undertake research and development on measures to counter terrorism; l) encourage the use of video conference or teleconference facilities for court proceedings, where appropriate; and m) *ensure that any person who participates in the financing*, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice»<sup>401</sup>.

Ulteriori disposizioni in merito al finanziamento del terrorismo sono assenti. Come è stato evidenziato, la Convenzione fa dei generici riferimenti al riciclaggio di denaro a scopo terroristico. Gli Stati

---

<sup>401</sup> Art. 6, par. 1, ASEAN Convention on Counter Terrorism, Cebu, 30 gennaio 2007, entrata in vigore il 27 maggio 2011 (cors. agg.).

dell'ASEAN dovrebbero prevenire il finanziamento del terrorismo e assicurare i colpevoli alla giustizia. Ma in che modo? E attraverso quali strumenti? Il rimando alle Convenzioni adottate sotto l'egida dell'ONU sembra essere l'unica risposta a questi interrogativi. Infatti, alla lett. j), par. 1, art. 2, è fatto esplicito rinvio all'International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism del 1999.

Un insieme di fattori rende il finanziamento del terrorismo un crimine esigualmente trattato tra le *policies* e la *polity* dell'ASEAN.

Prima fra tutti è la norma della non interferenza negli affari interni di un altro Stato, codificata nella Carta dell'ASEAN del 2007, ma anche all'art. 3 della Convenzione contro il terrorismo. Intitolato "Sovereign Equality, Territorial Integrity and Non-interference", l'art. 3 sancisce che «The Parties shall carry out their obligations under this Convention in a manner consistent with the *principles of sovereign equality and territorial integrity of States and that of non-interference in the internal affairs of other Parties*»<sup>402</sup>. L'ASEAN non è un'organizzazione sovranazionale e, dunque, la sua natura rende impossibile qualsiasi azione che riguardi questioni di interesse nazionale o internazionale nei confronti di tutti gli Stati. Questi ultimi detengono la loro sovranità, non delegando ad organi comuni e dotati di legittimità diretta alcun tipo di potere decisionale. Inoltre, gli Stati continuano ad avere interessi nazionali piuttosto divergenti, istituzioni domestiche inadeguate a più intense forme di cooperazione, meccanismi di *law enforcement* inadatti, nonché sistemi politici e legali differenti<sup>403</sup>. L'elemento qui considerato impedisce un'adeguata azione che provenga direttamente dall'ASEAN, rendendola, per lo più, un *forum* che predilige il dialogo politico, la cooperazione economica e, dal lato della sicurezza,

---

<sup>402</sup> Art. 3, ASEAN Convention on Counter Terrorism, Cebu, 30 gennaio 2007, entrata in vigore il 27 maggio 2011 (cors. agg.).

<sup>403</sup> SINGH, *Responses to Terrorism in Southeast Asia*, in *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 2009, p. 22.

la condivisione e lo scambio di informazioni, l'introduzione di procedure al fine di facilitare l'azione penale contro i colpevoli come, ad esempio, l'uso di videoconferenze durante i procedimenti giudiziari.

Un secondo fattore, derivante da ciò che abbiamo appena detto, è la mancanza, nella struttura istituzionale dell'ASEAN, di un proprio organo giudiziario. Infatti, questo elemento contribuisce a rendere difficile la possibilità di assistere ad un rafforzamento della cooperazione in materia di terrorismo e del suo finanziamento, soprattutto nel momento dell'azione legale e penale contro i responsabili.

Infine, una disciplina più specifica, e soprattutto vincolante, in materia di finanziamento del terrorismo sarebbe fortemente gradita. I gruppi terroristici odierni sono in grado di sfruttare il vuoto normativo dei singoli Stati e di sfruttare i vantaggi del sistema economico, anche in modo transnazionale. Una cooperazione regionale istituzionalizzata in tale ambito sarebbe indispensabile per arginare un tale fenomeno. Lo sviluppo di indicatori per rilevare i fondi terroristici, l'adozione di *best practices* e lo sfruttamento delle nuove tecnologie per fermare il finanziamento del terrorismo hanno un costo che va ben oltre le capacità dei singoli Stati del sud-est asiatico<sup>404</sup>. Una più incisiva cooperazione regionale, oltre che produrre ottimi risultati, sarebbe anche un'ottima occasione per ridurre i costi di queste iniziative e, piuttosto, risolvere i problemi che il finanziamento del terrorismo provoca a livello politico, economico e sociale.

## 5. La cooperazione internazionale

Nel campo della sicurezza e del terrorismo, gli Stati della regione del sud-est asiatico hanno prediletto tipi di cooperazione bilaterale, come

---

<sup>404</sup> SINGH, *op. cit.*, p. 25 ss.

vedremo in seguito. Tuttavia, importanti forme di collaborazione con diversi Stati e organizzazioni internazionali e regionali in materia di terrorismo sono state intraprese dall'ASEAN<sup>405</sup>. Tra queste, accenniamo alla partecipazione dell'ASEAN all'Asia-Pacific Group on Money Laundering (APG) in qualità di osservatore<sup>406</sup>.

Una delle azioni necessarie al fine di ottenere eccellenti risultati era proprio quella di sfruttare sia l'organizzazione di cui gli Stati del sud-est asiatico facevano parte, sia di salvaguardare le buone relazioni e i rapporti di collaborazione con gli Stati che facevano parte dell'ASEAN Dialogue Partners. La cooperazione contro la minaccia terroristica avrebbe dovuto basarsi sulla messa fuori legge delle organizzazioni terroristiche, sull'applicazione di norme restrittive in grado di evitare il finanziamento di atti di terrorismo e, soprattutto, sull'assistenza nei confronti degli Stati con apparati istituzionali e burocratici caratterizzati da fragilità e instabilità<sup>407</sup>.

Una delle iniziative più rilevanti, in tal senso, è stata la creazione dell'ASEAN Regional Forum.

### 5.1 L'ASEAN Regional Forum

L'ASEAN Regional Forum (ARF) è stato creato durante il 26° ASEAN Ministerial Meeting and Post Ministerial Conference, tenutosi a

---

<sup>405</sup> Vedi *supra* nota 399.

<sup>406</sup> L'Asia-Pacific Group on Money Laundering è un'organizzazione internazionale creata nel 1997 a Bangkok, in seguito all'accresciuta consapevolezza da parte del FATF della necessità di favorire l'adozione delle norme internazionali in materia di riciclaggio di denaro. Infatti, priorità assoluta dell'organizzazione è quella di favorire l'adempimento dei suoi membri alle 40 Raccomandazioni del FATF. Ricordiamo, inoltre, che oltre alla presenza dell'ASEAN come osservatore, gli Stati membri dell'ASEAN sono anche membri dell'APG. Asia-Pacific Group, *About APG*, reperibile on line.

<sup>407</sup> BORGU, *Combating terrorism in East Asia — a framework for regional cooperation*, in *Asia-Pacific Review*, 2004, p. 55.

Singapore dal 23 al 25 luglio 1993, e si riunì ufficialmente per la prima volta a Bangkok, il 25 luglio 1994.

Gli obiettivi fondamentali dell'ARF sono due: «to foster constructive dialogue and consultation on political and security issues of common interest and concern; and to make significant contributions to efforts towards confidence-building and preventive diplomacy in the Asia-Pacific region»<sup>408</sup>.

L'ASEAN Regional Forum si distingue per la sua membership eterogenea. Infatti, ne fanno parte 27 membri: i 10 Stati membri dell'ASEAN, l'Unione Europea, l'Australia, il Bangladesh, il Canada, la Cina, la Repubblica di Corea, l'India, il Giappone, la Mongolia, la Nuova Zelanda, il Pakistan, Papua Nuova Guinea, la Repubblica Popolare Democratica di Corea, la Russia, lo Sri Lanka, il Timor Est e gli Stati Uniti. Rileva, dunque, che l'ARF sia la sola istituzione regionale in cui, da un lato, è prevista la presenza di grandi potenze al fianco di Stati con capacità e risorse più esigue, dall'altro, sia proprio un gruppo di piccole e medie potenze — ossia i 10 membri dell'ASEAN — a ricoprire il ruolo di «primary driving force»<sup>409</sup>.

Gli eventi dell'11 settembre 2001 hanno accresciuto la consapevolezza dei membri dell'ARF dell'esigenza di rendere l'azione del forum ancora più efficiente e di adattarla al cambiamento delle minacce alla sicurezza. Vennero, così, identificate nel 2002 nove aree sulle quali l'ARF avrebbe incentrato il proprio sviluppo:

1. Consolidamento delle misure per combattere il terrorismo internazionale;
2. Accrescere le attività di intelligence-sharing, la cooperazione di polizia e *le misure finanziarie contro il terrorismo internazionale*;

---

<sup>408</sup> ASEAN Regional Forum, *About the ASEAN Regional Forum*, reperibile on line.

<sup>409</sup> HAACKE, *Regional Security Institution: ASEAN, ARF, SCO and KEDO*, in HOADLEY, ROULAND (eds.), *Asian Security Reassessed*, Singapore, 2006, p. 139.

3. Istituire un Inter-sessional Meeting on International Terrorism and Transnational Crimes;
4. Rafforzare il ruolo del Presidente dell'ARF, coadiuvato e assistito dall'ASAN Secretariat;
5. Sviluppare ed utilizzare il Register of Experts/Eminent Persons;
6. Rafforzare le Confidence Building Measures;
7. Allargare l'impegno e il coinvolgimento di ufficiali della sicurezza e della difesa;
8. Aumentare il legame tra l'ARF ed altre organizzazioni;
9. Fornire successivi documenti sulla scia del Paper on Concept and Principles of Preventive Diplomacy del 2001<sup>410</sup>.

L'elemento che in questa sede rileva è rappresentato dal punto 2, ossia la volontà di accrescere l'impegno per elaborare e applicare delle misure finanziarie contro il terrorismo internazionale. In questo paragrafo si cercherà di analizzare le più importanti iniziative dell'ARF in merito, al fine di valutare qual è, se c'è, il valore aggiunto che questa cooperazione attribuisce alla lotta al finanziamento delle organizzazioni terroristiche.

A partire dal 2002, l'attività di contrasto al terrorismo è stata notevolmente intensificata. All'interno dell'ARF si fece spazio la consapevolezza che «the fight against terrorism financing is a shared responsibility of the international community»<sup>411</sup>. Il primo e più solenne documento che ricordiamo è l'ARF Statement on Measures Against Terrorist Financing, adottato a Bandar Seri Begawan, in Brunei Darussalam, il 30 luglio 2002. Il motivo che ha spinto i partecipanti dell'ARF ad adottare un tale documento risiede nella volontà di agire, sia individualmente, sia di concerto, al fine di impedire lo sfruttamento dei

---

<sup>410</sup> ASEAN Regional Forum, *Recommendations on the Future Direction of the ARF*, 9<sup>th</sup> ASEAN Regional Forum, Brunei, 31 luglio 2002.

<sup>411</sup> ASEAN Regional Forum, *Report of the ARF Workshop on Financial Measures against Terrorism*, Honolulu, 24-16 marzo 2002.

sistemi economici e finanziari degli Stati interessati da parte dei gruppi terroristici, e da parte di entità ad essi associate, e di fermare l'uso e l'abuso del network bancario informale<sup>412</sup>.

La prima parte dello Statement riguarda le misure di congelamento dei fondi di cui i terroristi, o un gruppo terroristico, risultino proprietari. In linea con la Risoluzione 1373 e con le altre risoluzioni relative al finanziamento del terrorismo, ogni partecipante dell'ARF deve, nella propria giurisdizione, congelare i fondi dei terroristi, nonché dei loro associati, e bloccare a questi ultimi l'accesso all'intero sistema finanziario internazionale. Inoltre, ogni partecipante deve redigere una lista in merito, specificando anche l'ammontare dell'importo sottoposto a congelamento<sup>413</sup>.

La seconda e la terza sezione, invece, sono relative all'adozione dei principali strumenti internazionali adottati in merito al finanziamento del terrorismo. In questo caso, si invitano tutti i membri dell'ARF ad aderire e attuare, nello specifico, la Convenzione contro il finanziamento del terrorismo del 1999 e quella contro il crimine organizzato transnazionale. Inoltre, viene specificato l'impegno nella collaborazione con altre organizzazioni e altri organismi internazionali nella lotta per il contrasto del riciclaggio di denaro e il conseguente finanziamento del terrorismo<sup>414</sup>, con particolare riguardo alle Raccomandazioni speciali della FATF sul terrorismo<sup>415</sup>.

---

<sup>412</sup> ASEAN Regional Forum, *Report of the ARF Workshop on Financial Measures against Terrorism*, cit.

<sup>413</sup> ASEAN Regional Forum, *ARF Statement on Measures against Terrorist Financing*, Brunei Darussalam, 30 luglio 2002.

<sup>414</sup> *Ibidem*.

<sup>415</sup> *Ibidem*.

Lo Statement si conclude con la dichiarazione dell'impegno deciso nell'assistere i Paesi con risorse e capacità limitate e di assicurare la loro adempienza agli standard internazionalmente condivisi<sup>416</sup>.

A prescindere dal suo impegno in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo, l'ASEAN Regional Forum deve affrontare molti limiti e sfide che, come nel caso dell'ASEAN, sono legate alla logica e ai principi che stanno alla base della struttura dell'organizzazione, ossia l'*ASEAN Way*, il principio della sovranità e le legislazioni interne degli Stati che vi partecipano.

Tuttavia, rileva la necessità di prendere in considerazione il legame dell'ARF con l'Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime (ISM on CT-TC) e le iniziative di quest'ultimo per contrastare il finanziamento del terrorismo.

#### 5.1.2 The Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime

L'Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime è stato creato durante il 9° ARF Ministerial Meeting, nel 2002, per discutere durante workshop e incontri su tematiche relative all'impegno e alla cooperazione dell'ARF nell'ambito del contrasto al terrorismo e al crimine transnazionale.

Il primo meeting si tenne a Sabah, in Malesia, il 21 e 22 marzo 2003, e fu presieduto congiuntamente dagli Stati Uniti e dalla Malesia. In quell'occasione si affrontò il tema della sicurezza delle frontiere, con specifico riferimento al movimento di persone e di beni e alla sicurezza dei documenti. Di particolare rilevanza per questo elaborato è la

---

<sup>416</sup> ASEAN Regional Forum, *ARF Statement on Measures against Terrorist Financing*, cit.

questione del movimento di beni. Infatti, furono identificate quattro aree: international cooperation, information exchange, inter-agency cooperation e economic impact. Per garantire la sicurezza dei movimenti dei beni, le parti si accordarono, in primo luogo, sull'incremento dei servizi di training al fine di garantire efficienza e sicurezza; in secondo luogo, sull'aumento della cooperazione internazionale per garantire assistenza nel monitoraggio del denaro con cui, poi, le organizzazioni terroristiche acquistano beni e armi. Inoltre, venne evidenziato il fatto che tutte le transazioni effettuate nell'ambito del contrabbando di beni hanno un *financial trail*, individuabile e tracciabile attraverso lo sfruttamento delle nuove tecnologie e il rafforzamento degli strumenti e delle norme finanziarie<sup>417</sup>.

I meeting organizzati dal 2004 al 2009 si occuparono principalmente del tema della sicurezza in ambito di trasporti. Nello specifico vennero affrontati tre temi: quello dei trasporti ferroviari e stradali, quelli aerei ed infine quelli marittimi; sulla condivisione delle informazioni e sulla cooperazione della polizia; sulle cause del terrorismo e sulla revisione e la conferma delle raccomandazioni approvate nei precedenti meeting.

Anche nel meeting organizzato nel 2010, gli Stati partecipanti non hanno trattato esplicitamente il tema del finanziamento del terrorismo, limitandosi a dichiarare di intraprendere attività in linea con la Carta dell'ONU in generale e, nello specifico, con la Strategia Globale contro il Terrorismo e con le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza, in particolare la 1373<sup>418</sup>.

Nel meeting successivo, tenutosi a Kuala Lumpur, dal 29 al 31

---

<sup>417</sup> ASEAN Regional Forum, *Report of the ASEAN Regional Forum Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime*, Sabah, 21-22 marzo 2003.

<sup>418</sup> ASEAN Regional Forum, *Co-Chairs' Summary Report of the Meeting of the Eight ASEAN Regional Forum Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime*, Bandari Seri Begawan, 28-30 aprile 2010.

maggio 2011, rileva la proposta della Russia di aggiungere, tra quelle già contemplate, l'ulteriore area tematica del finanziamento del terrorismo<sup>419</sup>. Tuttavia, nell'incontro tenutosi a Quang Nam il 16 e 17 marzo 2012, la Russia richiamò la questione presentata l'anno precedente, specificando che il tema del finanziamento del terrorismo, in realtà, sarebbe dovuto essere introdotto più in là nel tempo «only if there are countries volunteered as Lead Countries»<sup>420</sup>. Inoltre, venne istituito il Global Counter-Terrorism Forum Southeast Asia Working Group (GCTF), convocato a Semarang, in Indonesia, il 6 e 7 marzo 2012. Il gruppo aveva lo scopo di intraprendere attività su questioni come la gestione delle prigionie, le attività contro la radicalizzazione, nonché

---

<sup>419</sup> ASEAN Regional Forum, *Co-Chairs' Summary Report of the Meeting of the Ninth ASEAN Regional Forum Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime*, Kuala Lumpur, 29-31 maggio 2011.

<sup>420</sup> ASEAN Regional Forum, *Co-Chairs' Summary Report of the Meeting of the Tenth ASEAN Regional Forum Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime*, Quang Nam, 16-17 marzo 2012, p. 8. «Lead Countries will be responsible for coordinating and presenting the input provided by ARF participants in their respective Priority Area, proposing their own projects, coordinating the work of their Priority Area, and seeking out funding and hosts for projects in the Priority Area. All ARF participants are encouraged to input appropriate projects to the respective Priority Areas, and submit proposals for activities ahead of the ISG or SOM of the current inter-sessional year for endorsement and implementation in the next inter-sessional year. Every Lead Country and Co-Sponsor should set a voluntary goal for introducing and contributing towards one project per year within the framework of the Priority Area during their two-year tenure. Lead Countries will be composed of one ASEAN and one non-ASEAN country, supported by the ARF Unit of the ASEAN Secretariat. The positions for ASEAN Lead Countries of the ARF CTTC Work Plan will be filled by the relevant ASEAN Lead Shepherd under the ASEAN framework of cooperation in order to improve coordination between ARF and ASEAN efforts. Lead Countries will be responsible for briefly updating each ARF Inter-Sessional Support Group (ISG), Senior Officials Meeting (SOM), and annual ISM-CTTC meeting on recent and future progress in their Priority Area. The ARF SOM will monitor the effectiveness of the activities based on reports given by the Lead Countries. Co-Sponsors have no limiting factors on either the number of co-sponsors or membership criteria. Co-Sponsors shall submit project proposals and advise Lead Countries on the development of their Priority Area. Lead Countries and Co-sponsors are highly encouraged to actively coordinate outside of ARF plenary meetings in order to manage their Priority Area's efforts». ASEAN Regional Forum, *Work Plan for Counter Terrorism and Transnational Crime 2015-2017*, Nanning, 14-15 marzo 2015.

attività contro il finanziamento del terrorismo<sup>421</sup>.

Durante i successivi meetings, dal 2013 al 2016, preoccupazioni e allarmismi sono stati espressi dai membri dell'ASEAN Regional Forum circa la crescente minaccia proveniente dalle nuove modalità di finanziamento del terrorismo, senza, però, che un'apposita area tematica ad esso dedicata venisse introdotta tra le priorità dell'ISM on CT-TC.

Nel Work Plan for Counter Terrorism and Transnational Crime 2015-2017<sup>422</sup> sono state prese in considerazione le proposte per l'inserimento di due nuove aree tematiche: il finanziamento del terrorismo e il traffico illecito di persone. Quest'ultima, proposta congiuntamente e diretta da due *co-lead countries* — Indonesia e Unione Europea — è stata repentinamente aggiunta al Work Plan. Per quanto riguarda il finanziamento del terrorismo, ancora una volta, questo è rimasto oggetto di discussione dei futuri incontri dell'ISM on CT-TC, con un incitamento ai partecipanti ad assumere la guida di un'area tematica piuttosto fondamentale come, appunto, il finanziamento delle attività terroristiche.

---

<sup>421</sup> In merito, rileva l'attività del Forum riguardante il finanziamento del terrorismo. Infatti, nel dicembre 2012, venne adottato l'Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom by Terrorists, ossia un insieme di raccomandazioni non obbligatorie per prevenire e reprimere il finanziamento del terrorismo attraverso il sequestro di persone. Le raccomandazioni tendono a incoraggiare gli Stati a mettere in pratica *good practices* come, ad esempio, il rafforzamento delle leggi domestiche (par. 2), negare la consegna del riscatto ai terroristi in seguito ad un sequestro (par. 4) e disporre di un adeguato sistema giudiziario e di autorità legali in grado di perseguire penalmente i terroristi, le organizzazioni terroristiche e i loro finanziatori (par. 6). Le raccomandazioni del Memorandum sono state, in seguito, formalizzate dell'Addendum to the Algiers Memorandum on the Effective Implementation of Certain Good Practices Aimed at Preventing Kidnappings by Terrorists. Global Counter Terrorism Forum, *GCTF Key Documents*, reperibile on line.

<sup>422</sup> Il *Work Plan for Counter Terrorism and Transnational Crime 2015-2017* è stato approvato durante il 13° Meeting dell'ISM on CT-TC nel 2015, come prolungamento del Work Plan 2015-2016. ASEAN Regional Forum, *Work Plan for Counter Terrorism and Transnational Crime 2015-2017*, Nanning, 14-15 marzo 2015.

### 5.1.3 Limiti e sfide dell'azione dell'ASEAN Regional Forum

La cooperazione contro il terrorismo all'interno dell'ASEAN Regional Forum ruota essenzialmente intorno a tre questioni: la condivisione delle informazioni, la capacità di dar vita e rafforzare le misure contro il terrorismo tra i partecipanti ed, infine, l'assetto istituzionale dell'ARF.

Per quanto riguarda il primo punto, dall'analisi dei documenti si evince l'importanza attribuita allo scambio reciproco di informazioni e alla collaborazione in tema di intelligence. Tuttavia, in questo contesto, rilevano i problemi sollevati da uno dei principi che sta alla base tanto dell'ASEAN, quanto dell'ARF, e codificato nel già citato *ASEAN Way*. La rigida interpretazione che gli Stati dell'organizzazione danno del principio della sovranità, come anche di quello della non interferenza negli affari interni, pone importanti limiti e grandi sfide all'azione dei partecipanti<sup>423</sup>. Infatti, alcuni Paesi, soprattutto quelli in via di sviluppo, si appellano frequentemente all'importanza del rispetto della legislazione domestica per quanto concerne l'attività di collaborazione nello scambio di informazioni e le procedure riguardanti le attività di intelligence, rifiutando un'azione più incisiva del *forum* nei loro confronti<sup>424</sup>. Per questa ragione, alcuni partecipanti dell'ARF preferiscono procedere con delle collaborazioni di tipo bilaterale, o trilaterale, che inevitabilmente escludono gran parte dei membri del *forum*. Basti pensare alle cooperazioni tra Filippine e Stati Uniti oppure a quella tra questi ultimi e il Giappone. La mancanza di un reciproco ed alto livello di fiducia, porta anche le maggiori potenze a non intraprendere forme di collaborazione

---

<sup>423</sup> Come abbiamo specificato precedentemente (si veda *infra* par. 1.2 di questo Capitolo) l'interpretazione rigida e statica di questo principio impedisce una più incisiva azione dell'organizzazione in importanti settori come, ad esempio, le crisi umanitarie o la lotta al terrorismo e al suo finanziamento.

<sup>424</sup> MORADA, *The ASEAN Regional Forum and Counter-terrorism*, in HAACKE, MORADA (eds.), *Cooperative Security in the Asia-Pacific*, New York, 2010, p. 167.

tra di loro, si faccia riferimento, ad esempio, al Giappone e alla Cina<sup>425</sup>.

Una seconda questione è costituita da problematiche relative ad una delle attività principali dell'ARF, ossia quella di dar vita a delle misure contro il terrorismo. Molti sono i partecipanti del *forum* che ancora non si sono adeguati alla normativa internazionale in vigore. Il mancato adeguamento è dovuto alle diverse condizioni di sviluppo e capacità dei membri all'interno dell'ARF. Infatti, gli Stati in queste condizioni dovrebbero ricevere aiuto e assistenza dalle grandi potenze partecipanti. Tuttavia, per membri come gli Stati Uniti è impossibile assistere sia dal punto di vista tecnico, sia dal punto di vista delle risorse, indiscriminatamente tutti i Paesi in via di sviluppo. Lo stesso ARF, essendo il suo fondo alimentato da un contributo volontario degli Stati partecipanti e disponendo, dunque, di risorse limitate, è impossibilitato a fornire assistenza ai partecipanti con capacità e possibilità modeste<sup>426</sup>.

Questo aspetto ha messo in luce due limiti dell'azione del forum: in primo luogo, contribuisce notevolmente ad aumentare il già esistente divario tra Paesi avanzati e Paesi in via di sviluppo. In secondo luogo, rende impossibile una cooperazione rafforzata in materia di terrorismo e crimini transnazionali, dovendosi necessariamente basare quest'ultima su politiche di tipo *soft*. Sebbene l'ASEAN Regional Forum non sia stato creato con l'intento di essere un'istituzione difensiva e di sicurezza, come la NATO<sup>427</sup> e, dunque, il suo approccio basato sul dialogo e la cooperazione sia legittimo, è evidente che questo si occupi di temi relativi a questioni di *hard security*, e che, quindi, ci si aspetti delle adeguate risposte che, sebbene non siano qualificabili con un approccio *hard* o *military-oriented*, ci si avvicinino molto.

---

<sup>425</sup> MORADA, *op. cit.*, p. 167.

<sup>426</sup> *Ivi*, p. 168.

<sup>427</sup> CHANTO, *The ASEAN Regional Forum — The Emergence of 'Soft Security': Improving the Functionality of the ASEAN Security Regime*, in *Dialogue + Cooperation*, 2003, p. 46.

L'ultimo fattore che qui prenderemo in considerazione riguarda il debole assetto istituzionale dell'ARF. Essendo un *forum*, l'ARF non può imporre ai suoi 27 membri di applicare determinate norme oppure di procedere con la ratifica di determinate convenzioni o specifici trattati contro il terrorismo e il suo finanziamento. Come abbiamo potuto notare dall'analisi dei documenti riportati, ci si limita sempre ad un incoraggiamento e incitamento a farlo. Tuttavia, con l'adozione di specifici Work Plan, a partire dalla proposta statunitense nel 2007, si sta andando incontro ad una più stabile ed efficiente collaborazione, anche se dovremmo attendere che il finanziamento del terrorismo venga aggiunto alle aree tematiche rilevanti per assistere a progressi in tale ambito.

#### 6. Considerazioni sull'azione dell'ASEAN: la reale efficacia di queste misure

In seguito agli eventi di Bali del 2002 che hanno scosso la regione, il sud-est asiatico è stato considerato come un "secondo fronte" nella guerra contro il terrorismo guidata dagli Stati Uniti. I singoli Stati hanno risposto in maniera differente alla minaccia terroristica, ma generalmente hanno cercato di cooperare con gli Stati Uniti attraverso una serie di trattati e alleanze bilaterali.

Come abbiamo notato nei precedenti paragrafi, ci sono, in realtà, tutta una serie di iniziative, dichiarazioni, trattati e, dunque, esempi di cooperazione anche all'interno del contesto dell'ASEAN che non hanno nessun collegamento con il coinvolgimento della potenza americana.

L'impegno a livello regionale è innegabile. Tuttavia, se da un lato gli sforzi nella lotta al terrorismo sono ben visibili, che cosa possiamo dire circa la reale efficienza delle iniziative intraprese e delle risposte

adottate?

Un dato inconfutabile è rappresentato sicuramente dai limiti posti dal principio di sovranità e da quello della non interferenza. Infatti, l'impegno e l'osservanza delle raccomandazioni e delle norme da parte degli Stati è inversamente proporzionale alla serietà con cui questi principi vengono rispettati e, di conseguenza applicati. Mentre l'impegno in ambito economico è stato fin da subito rispettato, l'unanimità e la concordia non sono state raggiunte a livello di questioni politiche e riguardanti la sicurezza. Gli Stati continuano ad avvalersi del principio di sovranità per continuare a rendere indipendenti i propri sistemi legislativi e per continuare a determinare singolarmente gli affari interni ed esterni. Inoltre, è bene ricordare che mentre a livello internazionale il principio della non interferenza si riferisce primariamente all'uso della forza o della coercizione, all'interno dell'ASEAN questo è inteso in maniera molto più ampia: ci sono stati casi in cui anche in seguito ad un commento, è stata sollevata la questione di interferenza<sup>428</sup>. Questo aspetto risulta estremamente problematico nell'ambito delle attività di contrasto al terrorismo e al suo finanziamento<sup>429</sup>. La stessa Convenzione del 2007, all'art. 2, sancisce che le parti debbano rispettare gli obblighi della Convenzione in conformità al principio di sovranità. Ciò presuppone, dunque, una prevalenza del diritto interno su quello sancito dagli atti normativi emanati direttamente dall'ASEAN.

La cooperazione in materia di finanziamento del terrorismo comprende misure esenti da un approccio *military-oriented* e basate, piuttosto, sullo scambio di informazioni, sulla cooperazione nel campo dell'*intelligence* e della polizia e sul monitoraggio delle transazioni bancarie e finanziarie illecite. Come abbiamo visto, la Convenzione

---

<sup>428</sup> TAY, LI, *Southeast Asian cooperation on anti-terrorism: the dynamics and limits of regional responses*, in RAMRAJ et al. (eds.), *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, New York, 2005, p. 420.

<sup>429</sup> *Ivi*, p. 401.

dell'ASEAN all'art. 2, lett. j), rimanda esplicitamente alla disciplina sancita dalla Convenzione contro il finanziamento del terrorismo del 1999.

Sebbene le politiche intraprese dopo l'attacco di Bali sono il risultato di una più intensa cooperazione e compromettono notevolmente le norme del *consensus* e della non interferenza, nessuna delle iniziative, compresa la Convenzione del 2007, richiede esplicitamente agli Stati membri di modificare, o alterare, la loro legislazione interna. L'approccio basato sul concetto di *comprehensive security* a livello regionale ha trovato le sue fondamenta nella condivisione delle norme, nella reciproca fiducia e nel dialogo. I suoi maggiori sostenitori ritengono che un tale approccio, che include l'aspetto politico, culturale, economico del terrorismo e del suo finanziamento, possa, tuttavia, permettere all'ASEAN di sradicare il problema alle radici<sup>430</sup>.

---

<sup>430</sup> HAFIDZ, *op. cit.*

## CAPITOLO VI

### Le normative adottate dai singoli Stati dell'ASEAN

#### 1. L'azione degli Stati dell'ASEAN contro il finanziamento del terrorismo

La creazione della Financial Action Task Force (FATF) nel 1989 fu il passo decisivo per approfondire la cooperazione internazionale in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. L'introduzione di un sistema di *blacklisting*<sup>431</sup> degli Stati e dei territori non conformi alla disciplina elaborata in ambito FATF ha contribuito alla diffusione e all'adattamento da parte di quasi tutta la comunità internazionale agli standard proposti. Sebbene non costituisca un vero e proprio sistema sanzionatorio, l'inserimento di uno Stato nelle liste della FATF provoca, ancora oggi, un insieme di conseguenze piuttosto negative all'interno di un singolo Stato come, ad esempio, la riduzione degli investimenti a causa dell'alto tasso di rischio e la sua contestuale esclusione dal mercato internazionale dei capitali<sup>432</sup>.

Nel precedente capitolo abbiamo rilevato come, malgrado i notevoli sforzi verificatisi, l'ASEAN rimanga un'organizzazione informale e basata ancora sui capisaldi di un approccio legato alla logica realista, in cui gli Stati detengono gelosamente la loro sovranità. Ciò

---

<sup>431</sup> Occorre precisare che, a partire dal 2000, il FATF cominciò ad emanare delle vere e proprie *blacklist* di "Non-Cooperative Countries or Territories" in cui venivano ascritti i nomi dei Paesi ritenuti ostili alla cooperazione internazionale in materia di finanziamento al terrorismo. Tuttavia, dal 2006, nessuno degli Stati venne inserito nella *blacklist* e, da quel momento in poi, la FATF ha adottato la lista delle "High Risk and Non-Cooperative Jurisdictions", in cui indica, appunto, i Paesi a rischio e le aree meno conformi alla disciplina internazionale vigente.

<sup>432</sup> HAMEIRI, JONES, *Regulatory regionalism and anti-money laundering governance in Asia*, in *Australian Journal of International Affairs*, 2015, p. 154.

nonostante, seppur in tempi e con modalità differenti, gli Stati del sud-est asiatico hanno aderito e si sono conformati agli standard internazionali contenuti nelle raccomandazioni della FATF<sup>433</sup>. Come spiegare questa evoluzione? È veramente necessaria, a questo punto, la presenza di un'organizzazione regionale costituita da istituzioni sovranazionali e alla quale gli Stati devolvono la loro sovranità? Cosa ha spinto gli Stati dell'ASEAN ad adattarsi a degli standard internazionalmente stabiliti, se non l'organizzazione regionale di cui fanno parte?

Rifacendoci al concetto di *regulatory regionalism* proposto da Shahar Hameiri e Lee Jones, siamo in grado di comprendere in che modo, in assenza di un'imposizione da parte di un potere sovranazionale, alcuni Stati abbiano comunque adottato delle normative che hanno richiesto una modifica, totale o parziale, della loro legislazione interna<sup>434</sup>.

Come definito dagli autori stessi, il concetto di *regulatory regionalism* «instead of focusing on the emergence, consolidation and sustainability of supranational regional institutions, [...] directs attention to the development of spaces of regional governance *within states themselves*. In order for regional governance to occur, supranational bodies do not need to supplant states. [...] Regulatory regional governance thus occurs by transforming, rather than supplanting,

---

<sup>433</sup> A tal proposito, rileva che non tutti gli Stati dell'ASEAN sono membri della FATF, ad eccezione della Malesia e di Singapore. Rispettare e dare attuazione alle raccomandazioni, pur non essendo membri della FATF, permette a questi Stati di evitare le c.d. sanzioni indirette. Infatti, la FATF può richiedere agli Stati partecipanti di applicare delle limitazioni nei rapporti commerciali e finanziari con i Paesi dichiarati, dall'organizzazione stessa, ad alto rischio o non cooperativi. FIOCCA, COSCI, *La Dimensione Finanziaria del Terrorismo e del Contro-Terrorismo Transnazionale*, Catanzaro, 2004, p. 61. Tuttavia, gli Stati del sud-est asiatico sono membri dell'Asia-Pacific Group (APG), uno dei FATF's Regional Bodies che, in qualità di membri associati, si occupano di garantire l'adozione e l'attuazione degli standard e delle raccomandazioni proposti dalla FATF da parte di tutti i loro Stati membri. Per maggiori approfondimenti si rimanda al sito web dell'APG.

<sup>434</sup> HAMEIRI, JONES, *op. cit.*, p. 144 ss.; ricordiamo, tra queste, l'impegno sancito nell'ARF Statement del 2002 nell'adeguamento alle 40 raccomandazioni della FATF.

statehood such that states enact regional governance initiatives domestically»<sup>435</sup>.

In questo capitolo cercheremo di delineare un quadro generale delle legislazioni domestiche dei singoli Stati che compongono l'ASEAN, cercando di capire se, nonostante l'analisi finora svolta abbia mostrato carenze e debolezze dell'azione a livello regionale, risultati più soddisfacenti ed esaustivi possano essere rintracciati a livello nazionale. Tali traguardi, seppur non raggiunti attraverso un'azione congiunta, potrebbero portare ad identificare un adeguamento, a livello regionale, alla normativa internazionale vigente in materia.

L'analisi qui proposta prende avvio, innanzitutto, da un focus accurato sulle leggi adottate dall'Indonesia. Sebbene il governo indonesiano abbia ratificato la Convenzione internazionale sulla repressione del finanziamento del terrorismo del 1999 solo il 29 giugno 2006 e quest'ultima sia entrata in vigore, per l'Indonesia, il 29 luglio dello stesso anno, una normativa interna riguardante il contrasto al finanziamento del terrorismo esisteva già dal 2002. La Interim Law No 1/2002, meglio conosciuta come "Eradication of Terrorism Law" (ATL), venne adottata nei giorni immediatamente successivi all'attentato di Bali<sup>436</sup>. Rilevanti ai fini della nostra ricerca sono gli artt. 11, 13 e 29. L'art. 11 della legge criminalizzava il reato di finanziamento del terrorismo, indicando come colpevole qualsiasi persona che fornisse o detenesse denaro destinato ad essere investito, in seguito, nella preparazione di un atto terroristico<sup>437</sup>. Le pene, come definite dall'art. 13, prevedevano l'arresto e la conseguente reclusione da un minimo di 3 fino ad un massimo di 15 anni per i soggetti implicati nel finanziamento del

---

<sup>435</sup> HAMEIRI, JONES, *op. cit.*, p. 147 ss.

<sup>436</sup> La legge venne promulgata dal Presidente Megawati Soekarnoputri attraverso il suo potere legislativo di emergenza, ai sensi dell'art. 22 della Costituzione. BUTT, *Anti-Terrorism Law and Criminal Process in Indonesia*, in *Asian Law Centre*, 2008, p. 3.

<sup>437</sup> Art. 11, *Eradication of Terrorism Law*, Interim Law No 1 of 2002.

terrorismo o coinvolti nell'occultamento delle prove del crimine<sup>438</sup>. Infine, l'art. 29 stabiliva il dovere delle autorità competenti di congelare i beni e i fondi dei sospettati, qualora questi fossero stati collegati con il reato di terrorismo<sup>439</sup>.

Sebbene non completamente esaustiva, il grande merito di questa legge fu quello di segnare l'inizio dell'adeguamento dell'Indonesia agli standard contro il finanziamento del terrorismo definiti, in primo luogo, dalla FATF: criminalizzazione del finanziamento del terrorismo (Racc. 5) e congelamento di beni e proprietà del sospettato (Racc. 6). Tra i più famosi casi di applicazione di questa legge, ricordiamo il processo di Abu Bakar Baasyir e Abdul Haris, accusati, nel 2011, di aver finanziato il campo di addestramento di Aceh<sup>440</sup>.

Nel 2010, l'Anti-Money Laundering Law (AML) ebbe il merito di istituire il *Pusa Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan* (PPATK), ossia un'agenzia governativa con il compito di monitorare le transazioni finanziarie e alla quale dovevano essere riportate informazioni circa i beni e i fondi utilizzati per il sostentamento dei gruppi terroristici, dunque, una Financial Intelligence Unit (Racc. 29)<sup>441</sup>. La legge, inoltre, disponeva l'obbligo di informare preventivamente il PPATK circa il congelamento dei beni per un periodo massimo di cinque giorni. Raggiunto il termine del congelamento temporaneo, se lo avesse ritenuto necessario, il PPATK avrebbe potuto ordinare un periodo di congelamento più lungo<sup>442</sup>.

Tuttavia, sebbene importanti progressi erano senza dubbio stati fatti, l'Indonesia e la sua legislazione erano solo parzialmente in linea con la Convenzione del 1999 e con gli standard della FATF. Le leggi

---

<sup>438</sup> Art. 13, *Eradication of Terrorism Law*, cit.

<sup>439</sup> *Ivi*, art. 29.

<sup>440</sup> FENTON, PRINCE, *Forbidden Funds – Indonesia New Legislation for Countering the Financing of Terrorism*, in *Australian Journal of Asian Law*, 2014, p. 7.

<sup>441</sup> Art. 23, par. 1, *Anti-Money Laundering Law*, No 8 of 2010.

<sup>442</sup> *Ivi*, art. 26.

adottate molto sancivano in merito alla criminalizzazione di tali atti e alle misure repressive. Poco esaustivi, invece, erano i tentativi di dar vita ad un *framework* legislativo preventivo. Ciò è dimostrato anche dall’inserimento dell’Indonesia nella lista delle “High Risk and Non-Cooperative Jurisdictions” della FATF dal 16 febbraio 2012 al 24 gennaio 2014<sup>443</sup>.

L’adozione della legge n. 9 del 2013 ha dato avvio ad un nuovo impulso alla disciplina normativa in merito al finanziamento del terrorismo. Infatti, la Preventive and Eradication of Anti-terrorism Financing Law, oltre a criminalizzare nuovamente tale reato, stabilisce, all’art. 4, una pena di un massimo di 15 anni di reclusione e una multa di un massimo 1 miliardo di rupie, mentre per chi incita o incoraggia a commettere tale crimine la pena prevista è di un massimo di 20 anni<sup>444</sup>.

Dal lato della prevenzione, la legge stabilisce quattro importanti misure: l’applicazione del principio del *Know Your Customer* (Racc. 10)<sup>445</sup>; il rispetto delle pratiche di monitoraggio e reporting da parte delle Financial Service Providers; il controllo del sistema del trasferimento di denaro ed, infine, il controllo dei flussi di denaro in entrata e in uscita dall’Indonesia. In conformità alle raccomandazioni della FATF, vengono stabiliti, da un lato, l’obbligo di riportare le transazioni finanziarie sospette entro tre giorni (Racc. 20) e, dall’altro, le condizioni necessarie al fine di effettuare trasferimenti di denaro (Racc. 16)<sup>446</sup>.

Per quanto riguarda le misure repressive, viene revisionata la procedura in merito al congelamento dei fondi sospetti. Con la nuova legge, infatti, il processo è supervisionato dall’organo giudiziario.

---

<sup>443</sup> FATF, *High Risk and Non-Cooperative Jurisdictions*, reperibile on line.

<sup>444</sup> Artt. 4 e 5, *Preventive and Eradication of Anti-terrorism Financing Law*, No 9 of 2013.

<sup>445</sup> Questo principio equivale alla ben più nota pratica della *due diligence*, ossia una verifica che prevede operazioni di controllo sia sull’identità del cliente, sia sulle sue transazioni finanziarie.

<sup>446</sup> FENTON, PRICE, *op. cit.*, p. 12.

Nonostante gli importanti progressi, come abbiamo già specificato, l'Indonesia è stata ritenuta una nazione a rischio dalla FATF fino all'inizio del 2014. Tre erano le più rilevanti problematiche emerse: la mancanza, nella pratica, di una lista di terroristi e relativi finanziatori; la poca trasparenza degli indicatori usati dalle corti per procedere alla stesura della lista; ed, infine, il ritardo che intercorreva tra l'avvenuta consapevolezza del sospetto di un caso di finanziamento del terrorismo e l'attuazione delle misure di congelamento. In un Public Statement del 24 ottobre 2014, la FATF affermò che «Indonesia has taken steps towards improving its AML/CFT regime including by further implementing its terrorist asset-freezing regime. However, despite Indonesia's high-level political commitment to work with the FATF and APG to address its strategic CFT deficiencies, Indonesia has not made sufficient progress in implementing its action plan within the agreed timelines, and certain key CFT deficiencies remain regarding the development and implementation of an adequate legal framework and procedures for identifying and freezing of terrorist assets. The FATF encourages Indonesia to address its remaining deficiencies in compliance with FATF standards by fully implementing UNSCR 1267 and improving the legal framework and procedures for freezing terrorist assets»<sup>447</sup>.

Tuttavia, l'anno successivo, in un Public Statement del 26 giugno 2015, la FATF ha dichiarato che «the FATF welcomes Indonesia's significant progress in improving its AML/CFT regime and notes that Indonesia has established the legal and regulatory framework to meet its commitments in its action plan regarding the strategic deficiencies that the FATF had identified in February 2010. Indonesia is therefore no longer subject to the FATF's monitoring process under its on-going global AML/CFT compliance process. Indonesia will work with APG as

---

<sup>447</sup> FATF, *Public Statement – 24 October 2014*, reperibile on line.

it continues to address the full range of AML/CFT issues identified in its mutual evaluation report»<sup>448</sup>. Ciò nonostante, rileva che uno degli aspetti, ancora oggi, problematici riguarda la mancata regolamentazione del monitoraggio delle organizzazioni no-profit e dell'uso che fanno delle loro risorse (Racc. 8)<sup>449</sup>.

In seguito ai tragici eventi dell'11 settembre, il governo delle Filippine divenne consapevole del pericolo derivante dal terrorismo internazionale, adottando un pacchetto di misure basate su un approccio comprensivo<sup>450</sup>.

Il 29 settembre 2001, venne adottato l'Anti-Money Laundering Act, con il quale le Filippine cominciarono il loro adeguamento al *framework* internazionale vigente in materia. La Sezione 7 dell'atto dava vita all'Anti-Money Laundering Council (AMLC) che, figurando come la Financial Intelligence Unit, è ancora oggi l'organo a cui devono essere riportate le transazioni sospette, autorizzato a procedere con il congelamento di beni e fondi e a dare avvio alle procedure investigative (Racc. 20 ss.). La Sezione 9 disciplina le misure preventive. Tra queste ricordiamo la *customer identification* (Racc. 10), il *record keeping* (Racc. 11) e la pratica del *reporting of covered transactions* (Racc. 20). Il congelamento dei beni e dei fondi, disposto dall'AMLC, è disciplinato dalla Sezione 10 e non può superare il limite di 15 giorni, prolungabili

---

<sup>448</sup> FATF, *Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process – 26 June 2015*, Brisbane, 26 giugno 2015, reperibile on line.

<sup>449</sup> United States Department of State Publication, *Country Reports on Terrorism 2015*, giugno 2016, p. 70 ss., reperibile on line. A tal riguardo, rileva che al termine del Counter-Terrorism Financing Summit, tenutosi a Sydney nel 2015, le Financial Intelligence Units australiana e indonesiana hanno rilasciato il Regional Risk Assessment on Terrorism Financing, in cui, ribadendo il loro impegno, hanno rintracciato quattro maggiori rischi su cui le loro azioni dovranno basarsi: *self-funding from legitimate source*; *cross-border movement of funds/value*; *at-risk no-profit organizations*; *funding from external source into the region*. Commonwealth of Australia, *Regional Risk Assessment on Terrorism Financing 2016*, p. 39.

<sup>450</sup> GERMAN et al., *Terrorist Financing in the Philippines*, in FREEMAN (ed.), *Financing Terrorism: case studies*, II ed., New York, 2012, p. 157 ss.

solo su ordine della corte (Racc. 6). Infine, la pena prevista per il reato di riciclaggio di denaro va dai 7 ai 14 anni di reclusione (Sez. 14)<sup>451</sup>.

Inizialmente, la nuova legge rimase sulla carta e le Filippine furono inserite, nello stesso anno, nella *blacklist* della FATF fino al 2005<sup>452</sup>. Tuttavia, rileva che, tra il 2001 e il 2005, le Filippine hanno continuato a fare progressi, divenendo parte, nel 2004, della Convenzione internazionale sulla repressione del finanziamento del terrorismo del 1999 e, nel 2005, dell'Egmont Group.

L'8 febbraio 2007, entrò in vigore lo Human Security Act, una nuova legge per il contrasto al terrorismo. In realtà, quest'ultima si rende insufficiente, difettando di un esplicito riferimento alla criminalizzazione dell'atto di finanziamento del terrorismo. Piuttosto, si dovrebbe rinvenire, seppur implicitamente, tale crimine nella Sez. 5, in cui viene disciplinata la fattispecie della cooperazione e del coinvolgimento in un atto terroristico<sup>453</sup>. La Sez. 39 disciplina la confisca e il sequestro dei beni, dei fondi, dei depositi e delle proprietà appartenenti a persone sospettate o accusate di atti di terrorismo, a organizzazioni terroristiche o a membri di tali organizzazioni, con lo scopo di impedire che questi vengano trasferiti o utilizzati al fine di commettere un atto terroristico (Racc. 6)<sup>454</sup>. Gli importanti limiti della legge sono stati anche evidenziati dalla Mutual Evaluation condotta congiuntamente dalla Banca Mondiale e dall'APG nel 2009. Sebbene rilevasse l'impegno dimostrato dallo Stato, c'erano ancora molteplici problemi. Il più considerevole riguarda l'assenza di una adeguata criminalizzazione del reato del finanziamento del terrorismo (Racc. 5). Manca, infatti, un'apposita normativa in merito. Ciò comporta conseguenze negative sull'effettiva capacità delle agenzie,

---

<sup>451</sup> *Anti-Money Laundering Act of 2001*, (RA 9160).

<sup>452</sup> GERMAN et al., *op. cit.*, p. 157.

<sup>453</sup> *Human Security Act of 2007*, (RA 9372).

<sup>454</sup> *Ibidem*.

tra cui la FIU, di assolvere i loro compiti e impegni a causa di un mancato trasferimento a queste entità di una qualche forma di autorità<sup>455</sup>.

Importanti progressi si sono registrati, invece, negli ultimi anni all'interno del Joint Terrorist Financing Investigation Group (JTFIG) in cui, insieme agli Stati Uniti, le agenzie finanziarie filippine hanno condotto numerose indagini nei confronti dei sospettati di finanziamento del terrorismo che hanno portato, ad esempio, al congelamento del conto bancario di un membro del gruppo terroristico Abu Sayyaf sotto il nuovo Terrorist Financing Prevention and Suppression Act del 2012<sup>456</sup>. La nuova legge, molto più specifica rispetto alle precedenti, criminalizza il reato di finanziamento del terrorismo nella Sez. 4, sancendo delle pene severe che comprendono sia la reclusione a vita, sia una sanzione pecuniaria (Racc. 5). Viene ribadito, inoltre, il ruolo ricoperto dall'AMLC che è autorizzato tanto a dare avvio alle procedure investigative, quanto alle procedure di congelamento e di confisca dei beni e delle proprietà dei soggetti sospettati, con l'estensione del congelamento temporaneo fino ad un massimo di 20 giorni, estendibile fino a 6 mesi su ordine della Corte d'Appello (Racc. 6 e 29). Non da ultimo, rileva l'osservanza delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative al congelamento di fondi di individui appartenenti tanto ad Al-Qaeda, quanto all'ISIS.

Classificato come una Non-Cooperative Jurisdiction dalla FATF nel 2001, il Myanmar ha dato avvio alla propria disciplina legislativa per contrastare il finanziamento del terrorismo nel 2002, adottando il Control of Money Laundering Law. Attraverso questa legge, il Myanmar dimostrò la propria volontà di conformarsi alle Raccomandazioni del FATF, alle Convenzioni dell'ONU — ad esclusione di quella contro il

---

<sup>455</sup> Asia-Pacific Group, World Bank, *Mutual Evaluation Report – Republic of the Philippines*, 8 luglio 2009, reperibile on line.

<sup>456</sup> United States Department of State Publication, *op. cit.*, p. 83.

finanziamento del terrorismo, alla quale Myanmar ha preso parte solo nell'agosto 2006 —, nonché alle legislazioni interne degli altri Stati dell'ASEAN. La legge, al Cap. 3, par. 5, lett. a), criminalizza il reato del riciclaggio di denaro collegandolo esplicitamente al reato di terrorismo (Racc. 3), mentre, al Cap. 4, istituisce il Central Control Board on Money Laundering, incaricato, tra le altre cose, di elaborare le politiche relative al controllo del riciclaggio di denaro, dirigere il lavoro dell'Investigation Body e ordinare alle istituzioni finanziarie di investigare, e nel caso sequestrare, il denaro e le proprietà ottenute in modo illecito (parr. 7 e 8)<sup>457</sup>.

Nel 2006, il Myanmar è entrato a far parte dell'Asia-Pacific Group on Money Laundering ed ha ratificato la Convenzione internazionale sulla repressione del finanziamento del terrorismo.

Ben otto anni dopo, il 14 marzo 2014, la seconda legge contro il riciclaggio di denaro venne adottata. L'Anti-Money Laundering Law ha come obiettivo quello di dar vita ad un sistema normativo efficace sia contro il riciclaggio di denaro, sia contro il finanziamento del terrorismo. Tuttavia, oltre a stabilire la creazione di una Financial Intelligence Unit (Racc. 29), non aggiunge nessuna novità rilevante ai fini del nostro discorso sul finanziamento del terrorismo. Piuttosto, questo continua ad essere affiancato al riciclaggio di denaro, senza che sia dedicata ad esso una normativa esclusiva che trascenda dalle altre attività criminali (Racc. 5).

Tuttavia, per la prima volta, lo Stato non è apparso nella lista delle High Risk and Non-Cooperative Jurisdictions della FATF nel febbraio 2016<sup>458</sup>. Nel Plenary Meeting, tenutosi a Busan il 24 giugno

---

<sup>457</sup> *The Control and Money Laundering Law*, No 2 of 2002.

<sup>458</sup> In realtà, in quell'occasione la FATF specificò che «Since February 2010, when Myanmar made a high-level political commitment to work with the FATF and APG to address its strategic AML/CFT deficiencies, Myanmar has substantially addressed its action plan at a technical level, including by: (1) adequately criminalizing money

2016, la FATF si è congratulato con lo Stato di Myanmar per i progressi raggiunti e per aver soddisfatto le sue richieste al fine di colmare le mancanze nella sua legislazione interna<sup>459</sup>. Questo vuol dire che, con il passare del tempo, oltre ad aver dato vita ad un *framework* legale adeguato agli standard internazionali, lo Stato si sta dotando di un apparato amministrativo che sarà in grado di dare attuazione alla legislazione introdotta<sup>460</sup>.

Singapore è uno degli Stati del sud-est asiatico in prima linea nella lotta al finanziamento del terrorismo. Essendo uno dei maggiori centri finanziari della regione asiatica, è caratterizzato da un sistema legislativo piuttosto avanzato. Già nel 2000, diede vita alla Financial Intelligence Units (Racc. 29)<sup>461</sup> e, nel 2002, adottò la prima legge che criminalizzava esplicitamente tale reato (Racc. 5). Infatti, il Terrorism (Suppression of Financing) Act, sottoposto più volte ad emendamento, all'art. 3, sancisce che «Every person who directly or indirectly, wilfully and without lawful excuse, provides or collects property a) with the intention that the property be used; or b) knowing or having reasonable grounds to believe that the property will be used, in whole or in part, in

---

laundering and terrorist financing; (2) establishing and implementing adequate procedures to identify and freeze terrorist assets; (3) strengthening the extradition framework in relation to terrorist financing; (4) ensuring a fully operational and effectively functioning Financial Intelligence Unit; (5) enhancing financial transparency; and (6) strengthening customer *due diligence* measures. The FATF will conduct an on-site visit to confirm that the process of implementing the required reforms and actions is underway to address deficiencies previously identified by the FATF». FATF, *Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process — 16 February 2016*, Paris, 16 febbraio 2016 reperibile on line.

<sup>459</sup> FATF, *Outcomes of the Plenary Meeting of the FATF*, Busan, 22-24 giugno 2016, reperibile on line.

<sup>460</sup> Infatti, la piena attuazione di queste misure è ostacolata dai problemi che lo Stato ha in termini di flussi di denaro derivanti dal traffico di droga e, soprattutto, il fatto che la sua economia è ancora fortemente basata su transazioni in contanti, piuttosto che attraverso il sistema bancario formale. WONG, *Money-laundering in Southeast Asia: liberalism and governmentality at work*, in *Contemporary Politics*, 2013, p. 229.

<sup>461</sup> FATF-APG, *Joint FATF/APG Mutual Evaluation Report on Singapore*, 29 febbraio 2008, p. 7, reperibile on line.

order to commit any terrorist act, shall be guilty of an offence»<sup>462</sup>. Ai sensi dell'art. 11, un giudice può emanare un ordine di confisca nei confronti di qualsiasi proprietà del terrorista (Racc. 6). Inoltre, viene rispettata la previsione di redigere una lista dei terroristi e delle principali organizzazioni terroristiche. Sebbene il rischio di riciclaggio di denaro per scopi terroristici sia molto alto a Singapore<sup>463</sup>, il primo caso di applicazione del TSOFA è avvenuto solamente nel maggio 2016, con l'arresto di sei uomini originari del Bangladesh accusati di detenere denaro per scopi terroristici<sup>464</sup>.

Prendendo in considerazione un *framework* temporale piuttosto recente, ci rendiamo subito conto che, sebbene Singapore non sia stato inserito nella lista delle High Risk and Non-Cooperative Jurisdictions, sorprende che la Mutual Evaluation condotta congiuntamente dalla FATF e dall'APG nel 2008 indicasse molteplici aree ancora sottosviluppate nella legislazione dello Stato. Ad esempio, si richiedeva a Singapore una più efficace criminalizzazione del reato del finanziamento del terrorismo, il miglioramento del *framework* legale attraverso cui disporre il congelamento dei beni appartenenti a terroristi o alle loro organizzazioni e di garantire una maggiore indipendenza della FIU<sup>465</sup>.

Oggi, Singapore gode di un apparato legislativo in materia di finanziamento del terrorismo piuttosto avanzato ed in linea sia con le risoluzioni adottate dall'ONU, sia con le Raccomandazioni del FATF. Il finanziamento del terrorismo è illegale e rileva, inoltre, il continuo impegno dello Stato per fronteggiare tale reato: nel 2015, la Monetary Authority of Singapore (MAS) ha adottato delle linee guida per le

---

<sup>462</sup> Art. 3, *Terrorism (Suppression of Financing) Act*, 29 gennaio 2003.

<sup>463</sup> FATF-APG, *Mutual Evaluation Report on Singapore*, cit., p. 37.

<sup>464</sup> CHEONG, *Six Bangladeshis charged with financing terrorism*, 2016, *The Straits Times*, reperibile on line.

<sup>465</sup> FATF-APG, *Mutual Evaluation Report on Singapore*, cit., p. 37.

istituzioni finanziarie al fine di rafforzare la loro attività nella lotta contro il finanziamento del terrorismo (Racc. 20)<sup>466</sup>.

In seguito ai tragici eventi dell'11 settembre, anche il governo vietnamita, consapevole della minaccia terroristica, ha cominciato a dotarsi di strumenti normativi in grado di adeguare la propria legislazione agli standard riconosciuti a livello internazionale. Nel 2002, il Vietnam ha aderito alla Convenzione internazionale sulla repressione del finanziamento del terrorismo — che entrò in vigore il 25 ottobre dello stesso anno — e, negli anni seguenti, ha dato vita a cooperazioni bilaterali e ha adottato delle specifiche norme al fine di controllare tale fenomeno.

Tra le più rilevanti, ricordiamo l'Anti-Money Laundering Law del 2012 e la Law on Terrorism del 2013. La prima criminalizza il reato di riciclaggio di denaro, anche in relazione al finanziamento del terrorismo (Racc. 3). L'art 30, inoltre, disciplina l'attività di reporting sulle operazioni di riciclaggio collegate ai reati di terrorismo, sancendo che le autorità competenti e la Banca Statale del Vietnam debbano ricevere informazioni relative a organizzazioni o individui sospettati di compiere tale reato. L'art. 34, invece, dispone che «The reporting subjects must block the accounts or apply the measures of sealing or temporary seizure of the property of individuals and organizations upon having decision of competent state agencies under the law and make report on the implementation to the State Bank of Vietnam»<sup>467</sup>(Racc. 4 e 5).

Tuttavia, dal 22 giugno 2012 al 21 giugno 2013, il Vietnam è stato inserito dalla FATF nella lista delle High Risk and Non-Cooperative Jurisdictions. Nello Statement del giugno 2012, la FATF dichiarò «Vietnam should continue to work with the FATF and APG on implementing its action plan to address these deficiencies, including by:

---

<sup>466</sup> United States Department of State Publication, *op. cit.*, p. 86.

<sup>467</sup> Art. 34, *Prevention on money laundering law*, No 07/2012/QH13.

1) address the remaining issues regarding adequate criminalization of terrorist financing; 2) establishing and implementing adequate procedures to identify and freeze terrorist assets; 3) making legal persons subject to criminal liability in line with FATF Standards or demonstrating that there is a constitutional prohibition to prevent this; 4) improving the overall supervisory framework; 5) improving and broadening customer due diligence measures and reporting requirements; and 6) strengthening international cooperation»<sup>468</sup>.

Ancor più recente è la legge sul terrorismo, divenuta effettiva il 1° ottobre 2013, che ha permesso al Vietnam di essere rimosso dalla lista della FATF. Non essendo rintracciabile il testo originale della legge in lingua inglese, si tenterà di delinearne le peculiarità attraverso fonti alternative e secondarie. Il Cap. 5 è dedicato al finanziamento del terrorismo e fornisce una disciplina in grado di contrastarlo. Infatti, stabilendo le procedure di investigazione sui casi di finanziamento, la legge disciplina anche le modalità attraverso cui le istituzioni finanziarie debbano riportare le informazioni necessarie e denunciare i casi in cui tale reato si concretizza presso le autorità designate (Racc. 20), impone le procedure relative al *Know Your Customer* (Racc. 10) e di controllo sui trasporti, in entrata e in uscita dal Paese, di denaro e altri beni (Racc. 16)<sup>469</sup>. Ancora oggi, tuttavia, il Vietnam non fa parte dell'Egmont Group.

Uno degli Stati della regione che ha criminalizzato il reato di finanziamento del terrorismo è la Malesia. Sebbene divenne parte della Convenzione internazionale sulla repressione del finanziamento del terrorismo solo nel 2007, già nel 2001 adottava la sua prima legge in materia, l'Anti-Money Laundering Act, entrato in vigore nel 2002 e

---

<sup>468</sup> FATF, *FATF Public Statement*, 22 giugno 2012, p. 7.

<sup>469</sup> *Law on Anti-Terrorism*, 29 luglio 2013.

emendato per la prima volta nel 2003 per includere il reato di finanziamento del terrorismo<sup>470</sup>.

Il nuovo Anti-Money Laundering and Anti-Terrorism Financing Act del 2003 criminalizza il reato di finanziamento del terrorismo all'art. 66B (Racc. 5). Le informazioni relative a beni di proprietà di un terrorista dovevano essere immediatamente riportate al Ministro dell'Interno, su sua richiesta, che aveva il potere di ordinarne il congelamento.

L'ultimo emendamento alla legge, adottato nel 2014, ha migliorato notevolmente le procedure attraverso le quali l'attività di reporting deve essere intrapresa ed ha avuto come scopo principale quello di adattare la normativa contro il finanziamento del terrorismo alle nuove esigenze e alle sempre più avanzate forme di riciclaggio di denaro, riportando fedelmente all'interno del proprio ordinamento la lista di terroristi delle Nazioni Unite e procedendo al congelamento delle risorse di individui legati ad Al-Qaeda e all'ISIS<sup>471</sup>. Inoltre, è opportuno ricordare l'alta regolamentazione delle organizzazioni no-profit sul territorio della Malesia. Infatti, ogni organizzazione deve sottoporre un report annuale delle entrate al Registrar of Societies, che ha un compito di sorveglianza e controllo. Questa pratica è incoraggiata dalla possibilità, per le organizzazioni, di detrarre dalle tasse i contributi ricevuti (Racc. 8)<sup>472</sup>.

La Malesia si è dotata di una Financial Intelligence Unit (Racc. 29) — che fa parte dell'Egmont Group — ed è stata sottoposta alla Mutual Evaluation nel 2015. Soddisfatto del *framework* legislativo e degli sforzi effettuati per adeguarsi alla normativa internazionale, la

---

<sup>470</sup> ZUBAIR et al., *Anti-Terrorism Financing Laws in Malaysia: Current Trends and Developments*, in *IJUM Law Journal*, 2015, p. 156 ss.

<sup>471</sup> *Ivi*, p. 167.

<sup>472</sup> CROISSANT, BARLOW, *Following the Money Trail: Terrorist Financing and Government Responses in Southeast Asia*, in *Studies in Conflict & Terrorism*, 2007, p. 143.

FATF ha solamente incoraggiato la Malesia a valutare in maniera molto più seria il rischio del finanziamento del terrorismo nel settore privato sul suo territorio<sup>473</sup>.

Per quanto riguarda la Thailandia, sebbene il suo adeguamento agli standard internazionali sia avvenuto con notevole ritardo rispetto a molti Paesi del sud-est asiatico, questa ha dimostrato il suo impegno politico al fine di rafforzare il suo regime interno. Divenuta parte della Convenzione contro il finanziamento del terrorismo solo nell'ottobre del 2004, la Thailandia ha adottato una specifica normativa nel 2013, con il Counter-Terrorist Financing Act (Racc. 5). In seguito alla definizione dei termini utilizzati, le Sezioni 4 e 5 si occupano di disciplinare l'inserimento di una persona nella lista dei terroristi da parte dell'Anti-Money Laundering Office (AMLO), ossia la Financial Intelligence Unit (Racc. 29). Nel 2015, l'AMLO ha ritenuto necessario emendare la parte della legge relativa alla designazione di una persona, o di un'organizzazione, nella lista, rendendola, almeno in teoria, in linea con quanto stabilito dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU<sup>474</sup>. La Sez. 6 sancisce la procedura da seguire in caso di congelamento dei fondi e dei beni del presunto colpevole (Racc. 6).

In assenza di una Mutual Evaluation della FATF posteriore al 2008 e, dunque, di dati ufficiali e recenti, in base al Country Report rilasciato dagli Stati Uniti nel 2016, rileva senza dubbio l'impegno di questo Paese nell'adeguamento del proprio *framework* legale. Allo stesso tempo, però, il Report sottolinea la mancata applicazione della normativa relativa al congelamento di beni nei casi di persone o organizzazioni

---

<sup>473</sup> FATF, *Mutual Evaluation Report — Malaysia*, settembre 2015, p. 5 ss., reperibile online.

<sup>474</sup> United States Department of State Publication, *op. cit.*, p. 88.

legati ad Al-Qaeda e all'ISIS — come disposto dal Consiglio di Sicurezza —, applicandola, invece, ad altri casi<sup>475</sup>.

La Cambogia è caratterizzata da un'economia basata su transazioni in contanti, uno sviluppato sistema finanziario informale e una corruzione dilagante. Tuttavia, progressi in materia di finanziamento del terrorismo sono stati fatti a partire dal 2006, anno in cui il Paese è divenuto parte della Convenzione dell'ONU contro il finanziamento del terrorismo del 1999. Un ulteriore passo in avanti è rappresentato dalla promulgazione, nel 2007, della Law on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. La legge definisce un'ampia gamma delle c.d. *reporting entities* alla quale deve essere applicata. Di queste, ricordiamone alcune, tra cui le banche, le compagnie di assicurazione, i servizi di remissioni, avvocati, notai e organizzazioni non governative. Il Cap. 3 della legge procede con l'elenco delle misure che le reporting entities devono adottare, tra cui il segreto professionale (Racc. 9), il divieto di aprire conti anonimi, le misure di *due diligence* (Racc. 10), il monitoraggio delle transazioni sospette (Racc. 20) e il conseguente avvertimento della FIU (Racc. 29) — creata il 29 gennaio 2008, il cui segretariato permanente è la Banca Nazionale di Cambogia — e le pratiche di record-keeping. Le sanzioni sono stabilite nel Cap. 6 e, nello specifico, l'art. 30, sancisce che «in case of a proceeding on the violation of money laundering or financing terrorism as stipulated in the existing Penal Code all relating or suspicious to be related property may be frozen or restrained from transferring until the court decision becomes definitive. In case where the court has decided to penalize the offence of money laundering or financing terrorism, the property shall be

---

<sup>475</sup> United States Department of State Publication, *op. cit.*, p. 88.

confiscated as state property»<sup>476</sup> (Racc. 6). Rileva, infine, che l'art. 32 sancisce la prevalenza di questa legge sulle altre in contrasto con essa.

Nel giugno 2013, 3 articoli della legge sono stati emendati. Nello specifico, l'art. 3, relativo alle definizioni, viene ampliato con un elenco più esaustivo delle cc.dd. *predicate offences*, tra cui rintracciamo anche il terrorismo ed il suo finanziamento; il nuovo art. 29 contempla esplicitamente il reato di finanziamento del terrorismo, specificando la pena della reclusione da 10 a 20 anni; il nuovo art. 30, invece, disciplina il congelamento dei beni e delle proprietà delle persone o organizzazioni coinvolte nei reati contemplati. Le autorità, in tal caso, devono procedere con il sequestro dei beni senza alcun ritardo e chiedere alla corte un ordine di congelamento. Se le indagini confermano i sospetti avanzati, la corte può ordinare la confisca dei guadagni derivanti dal crimine, degli strumenti o del materiale usato per perpetrarlo e delle proprietà del colpevole. Infine, una singola disposizione è dedicata al congelamento dei fondi associati al solo finanziamento del terrorismo. In questo caso, il congelamento deve avvenire senza ritardo in conformità ai meccanismi sanciti da un ulteriore regolamento legislativo. Tale regolamento, adottato il 10 marzo 2014, impone l'adeguamento alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative ad Al-Qaeda e all'ISIS e l'immediato congelamento, subordinato all'ordine della corte, delle proprietà e dei beni dei terroristi e delle organizzazioni terroristiche.

A partire dal 2013, la Cambogia ha raggiunto importanti risultati, soprattutto dal punto di vista legislativo, dando vita ad un apparato normativo in grado di rispettare, almeno parzialmente, gli standard e le raccomandazioni rilasciate dalla FATF. Nonostante il raggiungimento di risultati positivi in questa direzione, rimanevano ancora grandi lacune e occorreva attendere l'effettiva applicazione della normativa adottata.

---

<sup>476</sup> Art. 30, *Law on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, 24 giugno 2007.

Nel 2015 la Cambogia è stata rimossa dalla lista della High Risk and Non-Cooperative Jurisdictions della FATF, avendo risolto i problemi che ne avevano causato l'inserimento.

Divenuto parte della Convenzione internazionale sulla repressione del finanziamento del terrorismo nel 2002, il Brunei Darussalam ha adottato la propria normativa interna in materia di finanziamento del terrorismo nello stesso anno. Il Brunei è uno Stato con un basso tasso di rischio per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Tuttavia, è reso vulnerabile da diversi fattori: la vicinanza con le regioni ad alto rischio di finanziamento del terrorismo, la presenza di un settore offshore e inadeguati controlli circa il riciclaggio di denaro, anche a scopi terroristici<sup>477</sup>. L'Anti-Terrorism (Financial and Other Measures) Act del 2002, rivisto nel 2008, vieta la raccolta di fondi destinati a finanziare le attività terroristiche, definisce le pene per i colpevoli e stabilisce la possibilità di dichiarare un individuo come terrorista. Infine, rimanda a futuri regolamenti — non vincolanti — la disciplina relativa ai processi delle persone accusate, alla confisca dei beni appartenenti a terroristi e ai poteri attribuiti alle autorità competenti, al fine di rendere effettivo e applicabile l'atto<sup>478</sup>. L'estrema vaghezza e incompiutezza della legge spiega l'inserimento del Brunei nella lista delle High Risk and Non-Cooperative Jurisdictions della FATF. Quest'ultimo rese pubbliche le mancanze del regime normativo, consigliando al Brunei di «1) adequately criminalising money laundering and terrorist financing; 2) establishing and implementing adequate procedures to identify and freeze terrorist assets; 3) establishing and implementing adequate procedures for the confiscation of funds related to money laundering; 4) improving suspicious transaction reporting

---

<sup>477</sup> Asia-Pacific Group, *Mutual Evaluation Report – Brunei Darussalam*, 14 luglio 2010, p. 17 ss., reperibile on line.

<sup>478</sup> *Anti-Terrorism (Financial and Other Measures) Act, 2002*, reperibile on line.

requirements; 5) ensuring a fully operational and effectively functioning Financial Intelligence Unit; and 6) enacting and implementing appropriate mutual legal assistance legislation»<sup>479</sup>. Ad oggi, l'ultimo documento ufficiale rilasciato dalla FATF e dall'APG è la Mutual Evaluation del 2010. In questo documento viene riconosciuta la parziale criminalizzazione delle forme di finanziamento del terrorismo (Racc. 5), l'esigua considerazione delle procedure di congelamento (Racc. 6) e il mancato rispetto delle risoluzioni 1267 e 1373 del Consiglio di Sicurezza, riconoscendo, in via generale, una parziale applicazione delle norme adottate. Tuttavia, rileva la rimozione del Brunei dalla lista della FATF nel giugno 2013 ed una solida disciplina di controllo sulla trasparenza delle organizzazioni no-profit<sup>480</sup>.

In conclusione, l'ultimo caso di cui qui tracciamo un quadro generale è quello del Laos. Ancora oggi considerato dalla FATF un Paese con evidenti mancanze nell'adeguamento agli standard internazionali, la normativa in materia di finanziamento del terrorismo è costituita da un Decree on Anti-Money Laundering del 2006 e dall'Anti-Money Laundering Law del 2014, entrata in vigore nel 2015.

Il Decree on Anti-Money Laundering, adottato per fronteggiare sia il riciclaggio di denaro, sia il finanziamento del terrorismo, in realtà, si occupa soprattutto del primo, menzionando il finanziamento del terrorismo solamente nell'appendice I. L'Anti-Money Laundering Law, molto più esaustiva e in linea con gli standard internazionali, criminalizza il finanziamento del terrorismo già all'art. 3 (Racc. 5). Inoltre, la legge impone a tutti, e non solo alle *reporting units*, di fornire le informazioni necessarie e partecipare attivamente alla lotta contro il finanziamento del terrorismo; impone l'applicazione delle procedure del

---

<sup>479</sup> FATF, *Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process - 24 June 2011*, s.l., 24 giugno 2011, reperibile on line.

<sup>480</sup> Asia-Pacific Group, *Mutual Evaluation Report – Brunei Darussalam*, cit., p. 6 ss.

*Know Your Customer* e di *due diligence* nei confronti dei clienti delle istituzioni finanziarie (Racc. 10); ed infine, deve essere applicata a tutte le persone legali, alle organizzazioni, incluse quelle no-profit (Racc. 8). L'art. 38 sancisce che «competent authorities are eligible to take provisional measures to seize or freeze funds or properties in case they detect, find or suspect that money is being laundered or financing terrorism»<sup>481</sup> (Racc. 6) senza avvertirne il proprietario e che le procedure in merito saranno stabilite in un regolamento separato. Qualora la corte avesse sufficienti prove contro il colpevole, è autorizzata ad ordinare la confisca dei beni (art. 41). L'art. 40 permette, invece, di conformarsi a quanto sancito dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza circa il congelamento e il sequestro dei beni di terroristi e organizzazioni terroristiche legate ad Al-Qaeda e all'ISIS.

Nonostante il riconoscimento dello sforzo, almeno politico, il Laos è, dal 2011, considerato una delle High Risk and Non-Cooperative Jurisdictions. Nell'ultimo documento rilasciato dalla FATF, si consiglia al Laos di «1) adequately criminalising money laundering and terrorist financing; 2) establishing and implementing adequate procedures for the confiscation of assets related to money laundering; 3) establishing and implementing an adequate legal framework for identifying, tracing and freezing terrorist assets; 4) implementing an adequate AML/CFT supervisory and oversight programme for all financial sectors; and 5) implementing effective controls for cross-border currency transactions»<sup>482</sup>. Malgrado l'adozione di due importanti leggi, il Laos continua ad essere uno Stato con un alto rischio che pratiche illegali e di finanziamento del terrorismo si verifichino sul suo territorio. Infatti, la mancata attuazione della normativa adottata e il mancato enforcement

---

<sup>481</sup> Art. 38, *Law on Anti-Money Laundering and Counter-Financing of Terrorism*, 21 luglio 2014.

<sup>482</sup> FATF, *Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process – 19 February 2016*, Paris, 19 febbraio 2016, reperibile on line.

dell'apparato amministrativo, rendono quello del Laos un tentativo di adeguamento piuttosto parziale.

La regione del sud-est asiatico è stata lenta, rispetto alla comunità internazionale, nell'adeguamento agli standard internazionali in materia di finanziamento del terrorismo. Dapprima con la creazione dell'ASEAN Regional Forum, poi con quella dell'Asia-Pacific Group, man mano e con intensità e risultati diversi, gli Stati dell'ASEAN hanno dato vita ad un *framework* legale interno che ci permette di parlare oggi dell'ASEAN come un insieme di Stati in linea con la comunità internazionale. Naturalmente, gli sforzi di Paesi come la Thailandia, la Malesia, l'Indonesia, Singapore e le Filippine si sono dimostrati più convincenti ed efficienti rispetto a quelli della Cambogia, del Laos, del Vietnam e di Myanmar<sup>483</sup>.

Tuttavia, per le economie caratterizzate da un grande settore finanziario informale e da transazioni che avvengono principalmente in contanti, rimane difficile, ancora oggi, rendere effettivamente applicabili le legislazioni adottate — si veda il caso della Cambogia e di Myanmar —. Dai risultati delle Mutual Evaluations condotte dalla FATF e dall'APG, rileva la tendenza di questi Stati ad essere classificati, in generale, *Partially Compliant* e *Low Compliant*. Solo alcuni sono in grado di dimostrare, nella pratica, il loro impegno contro il finanziamento del terrorismo. Si vedano, ad esempio, i casi di applicazione delle misure di congelamento nelle Filippine, in Thailandia, in Indonesia e a Singapore<sup>484</sup>.

Possiamo, dunque, concludere che, ad eccezione del Laos, sono evidenti gli sforzi dei Paesi dell'ASEAN di conformarsi, almeno legalmente, agli standard e alle normative vigenti a livello internazionale. Attualmente, è pacifico il fatto che alcuni Stati abbiano migliori capacità

---

<sup>483</sup> WONG, *op. cit.*, p. 228 ss.

<sup>484</sup> CROISSANT, BARLOW, *op. cit.*, p. 144.

e risorse e come, al contrario, altri abbiano incontrato maggiori impedimenti a causa di una posizione di partenza piuttosto svantaggiata. Tuttavia, nonostante le evidenti difficoltà di alcuni Stati, è importante rilevare l'impegno intrapreso nella giusta direzione nella lotta al finanziamento del terrorismo<sup>485</sup>.

## 2. Le differenze tra le risposte degli Stati

Nel precedente paragrafo abbiamo visto come tutti gli Stati dell'ASEAN, seppur con intensità diverse, abbiano adottato delle leggi in conformità a quanto sancito sia dal diritto internazionale, sia dagli standard e dalle raccomandazioni promulgate da organizzazioni inter-governative, quali la FATF.

Tuttavia, rileva la differenza tra gli Stati circa il grado di applicazione delle norme promulgate. Infatti, la creazione di un *framework* legale in linea con quanto stabilito da autorità esterne deve essere necessariamente supportato da un apparato amministrativo piuttosto avanzato, in grado di rendere effettiva e concreta la legislazione adottata.

La divergenza che si verifica tra le diverse risposte degli Stati dell'ASEAN riguardo la creazione di un apparato legale e amministrativo è causata da fattori che qui, per comodità, raggrupperemo in due categorie: la pressione esterna e i fattori domestici.

Per quanto riguarda la prima, questa ha, più di tutti, influito nell'omogeneizzazione della risposta regionale dal punto di vista legislativo. A livello internazionale, rileva soprattutto l'azione della FATF. Attraverso l'introduzione dell'elenco degli Stati a rischio, la

---

<sup>485</sup> Federal Reserve Bank of San Francisco, *Implementation of Anti-Money Laundering Standards in Asia*, in *Asia Focus*, 2012, p. 5.

FATF ha dato vita ad un meccanismo di *naming and shaming* che ha spinto non solo gli Stati presenti nella lista, ma anche quelli che ne erano esclusi, a conformarsi alle sue raccomandazioni<sup>486</sup>. Inoltre, l'adattamento legislativo di alcuni Stati può dipendere da un semplice calcolo costi/benefici. Infatti, in base alla natura e al contesto interno di ciascuno Stato, il costo per la non adesione agli standard internazionali potrebbe essere nettamente superiore a quello derivante da un minimo adeguamento a questi ultimi. Questo può essere dimostrato, ad esempio, dall'adozione di un quadro legislativo consono da parte di Paesi come, ad esempio, l'Indonesia e le Filippine, in seguito al loro inserimento nella *blacklist* della FATF nei primi anni 2000.

Per quanto riguarda, invece, i fattori interni, questi hanno influito notevolmente sul quadro amministrativo. La relazione tra sviluppo del settore finanziario formale e riciclaggio di denaro è molto stretta. Le economie più sviluppate di Paesi come Singapore o la Thailandia hanno permesso la realizzazione di un processo di adeguamento molto precoce rispetto a Paesi con un settore finanziario informale piuttosto ingombrante come, ad esempio, quello della Cambogia, dell'Indonesia o delle Filippine<sup>487</sup>.

Rilevanti sono pure la natura del governo e la stabilità delle istituzioni politiche. Secondo Croissant e Barlow, nei regimi democratici, a causa della presenza di molti *veto players*, è difficile favorire un cambio sostanziale di politiche, mentre per quanto riguarda i regimi autoritari, qui, la grande coesione a livello di governo potrebbe favorire una riforma totale del *framework* sia legale, che amministrativo, qualora

---

<sup>486</sup> SHARMAN, *The Money Laundry: Regulating Criminal Finance in the Global Economy*, New York, 2011, p. 125.

<sup>487</sup> CROISSANT, BARLOW, *op. cit.*, p. 146.

l'adesione alle norme internazionali in materia di finanziamento del terrorismo fosse in linea con la politica del regime<sup>488</sup>.

Il livello di corruzione è un ulteriore fattore che influenza notevolmente la realizzazione di un apparato amministrativo in questi Paesi. Singapore, ad esempio, affronta in maniera adeguata il rischio di corruzione al suo interno, mentre la Cambogia, il Laos, e Myanmar fronteggiano situazioni molto più complicate. Il timore, in questi Paesi, di essere soggetti a ritorsioni e minacce rende più difficile l'effettiva applicazione di standard e norme che potrebbero modificare lo *status quo*<sup>489</sup>.

Infine, l'ultimo fattore che qui prenderemo in considerazione è la mancanza di risorse adeguate. Questo comporta il mal funzionamento delle agenzie finanziarie e degli enti creati all'interno di ogni singolo Stato per regolare e controllare i settori esposti alla minaccia di sfruttamento da parte di terroristi e organizzazioni terroristiche<sup>490</sup>. Recentemente, soprattutto gli Stati Uniti, hanno dato vita a dei programmi di assistenza nei confronti di molti Stati del sud est asiatico, trasformando i Paesi dell'ASEAN in un "secondo fronte" nella loro lotta al terrorismo<sup>491</sup>.

---

<sup>488</sup> CROISSANT, BARLOW, *op. cit.*, p. 151.

<sup>489</sup> *Ivi*, p. 149.

<sup>490</sup> *Ibidem*.

<sup>491</sup> Infatti, gli eventi che hanno colpito gli Stati Uniti l'11 settembre 2001 hanno cambiato la percezione di tutta la comunità internazionale circa la minaccia proveniente dal terrorismo. Nella regione dei Paesi appartenenti all'ASEAN, tuttavia, il problema del terrorismo e la necessità di combatterlo alle radici riaffiorarono solo successivamente all'attacco di Bali nel 2002. La mancanza di istituzioni solide, la debolezza sia degli Stati, sia della stessa ASEAN hanno permesso a potenze esterne, soprattutto agli Stati Uniti, di influenzare pesantemente i tentativi regionali di fronteggiare la minaccia terroristica e il suo finanziamento. Un primo esempio è l'ASEAN-US Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, adottata il 1° agosto 2002. Attraverso la Dichiarazione, entrambe le parti si impegnano a migliorare la condivisione delle informazioni relative al finanziamento del terrorismo e le relazioni attraverso le agenzie specializzate, a fornire assistenza e ad adeguarsi alle risoluzioni e alle Convenzioni dell'ONU. Fu proprio nello stesso anno che l'amministrazione Bush identificò il sud-est asiatico come il "second front" nella lotta contro il terrorismo. Un grave errore, questo, che comportò diverse reazioni all'interno

Dall'analisi qui riportata, rileva soprattutto la volontà degli Stati presi in considerazione di conformarsi alla normativa internazionale vigente in materia. Due sono le tendenze emerse: se, da un lato, assistiamo alla trasformazione del sistema legislativo di questi Stati in favore di norme e procedure in linea con quanto sancito dalla FATF e dall'ONU, dall'altro, non può essere trascurato l'importante aspetto dell'applicazione della legislazione posta in essere. Molteplici fattori interni riversano le loro conseguenze negative sull'attività degli Stati: l'alto tasso di corruzione, la solidità di settori informali del sistema finanziario, la natura dei governi e la stabilità delle istituzioni, la mancanza di procedure di *law enforcement* e la debole regolamentazione delle associazioni no-profit rendono le legislazioni adottate, nella maggior parte dei casi, prive di una reale efficacia nella lotta contro il finanziamento del terrorismo nella regione. Tuttavia, è pacifico che, al fine di vedere se le normative adottate siano realmente efficaci e soddisfacenti, sia necessario attendere e prendere in considerazione un intervallo temporale piuttosto lungo, tenendo in considerazione che alcuni Stati hanno adottato delle leggi in merito solamente negli ultimi anni.

---

dei singoli Stati dell'ASEAN. ACHARYA & ACHARYA, *The Myth of the Second Front: Localizing the 'War on Terror' in Southeast Asia*, in *The Washington Quarterly*, 2007, p. 75; *ASEAN-US Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism*, Bandar Seri Begawan, adottata il 1° agosto 2002.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Uno dei principali obiettivi di questo elaborato è stato, sin dal primo momento, quello di avvicinarci ad una realtà di cui, oggi, non sentiamo spesso parlare e di cui non conosciamo il funzionamento. Lo studio di organizzazioni regionali differenti dal modello a cui noi facciamo riferimento — l'Unione Europea — è in crescita negli ultimi decenni. Soprattutto, illustri studiosi — Ravenhill, Acharya e Dent — si sono soffermati sull'analisi del funzionamento e delle diverse modalità operative di nuove forme di integrazione regionale verificatisi nel continente asiatico, con uno specifico riferimento all'Association of Southeast Asian Nations.

Ad oggi, l'ASEAN ha avuto molte opportunità per imporsi sulla scena politica asiatica. I più recenti successi sono stati raggiunti nell'ambito della cooperazione economica con l'istituzione formale dell'ASEAN Economic Community (AEC) che, facendo parte dei tre pilastri fondamentali dell'organizzazione, ha l'ambizione di dar vita ad un mercato unico nella regione. Tuttavia, non pochi ostacoli si frappongono tra le dichiarazioni di intenti e l'effettiva realizzazione di tale progetto. Primo fra tutti è la disparità dal punto di vista economico e dello sviluppo tra i diversi Stati dell'ASEAN<sup>492</sup>.

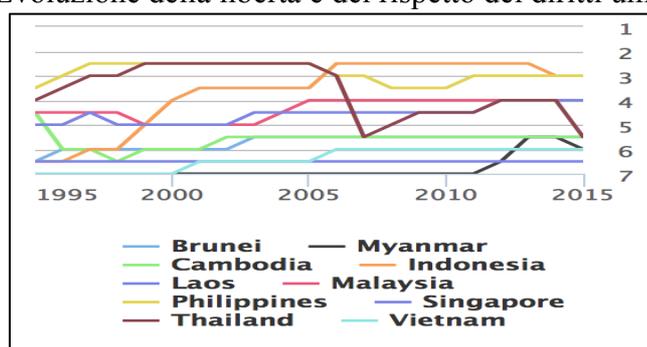
Gli importanti squilibri economici riversano i loro effetti anche nel settore politico: gli Stati più avanzati tengono le redini dell'organizzazione, relegando ad un ruolo piuttosto marginale sia quelli più deboli e instabili, sia gli organi dell'organizzazione come, ad esempio l'ASEAN Secretariat.

---

<sup>492</sup> ASEAN Development Bank, *The ASEAN Economic Community: A work in progress*, 2013, reperibile on line.

Nonostante ciò, rileva, tuttavia, l'importante ruolo dell'ASEAN in tutta la regione asiatica <sup>493</sup>. Infatti, l'impegno politico dell'organizzazione è stato dimostrato anche attraverso l'adozione dell'ASEAN Human Rights Declaration nel 2012, in seguito all'esortazione da parte dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite. La Dichiarazione, redatta dall'ASEAN Inter-governative Commission on Human Rights, rispecchia la Dichiarazione universale dei diritti umani e comprende i diritti di prima, seconda e terza generazione. Tuttavia, incertezze circa il rispetto, da parte della Dichiarazione, degli standard internazionali in materia sono state avanzate dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite. Nello specifico, si rimproverava il mancato coinvolgimento della società civile nella redazione della Dichiarazione e la subordinazione della tutela dei diritti alle legislazioni interne dei singoli Stati<sup>494</sup>. Ciò ha comportato, come si evince dalla Fig. 10, scarsi risultati nell'ampio settore del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per la maggior parte dei membri dell'organizzazione, considerando che un punteggio pari ad 1 è attribuito a casi di massimo rispetto dei diritti umani e 7 ai casi più problematici.

Figura 10 Evoluzione della libertà e del rispetto dei diritti umani



Fonte: Freedom House, *Freedom in the World 2015*, reperibile on line.

<sup>493</sup> TREVISAN, *Il ruolo economico e politico dell'ASEAN nel 2016*, 2016, reperibile on line.

<sup>494</sup> UN News Centre, *UN official welcomes ASEAN commitment to human rights, but concerned over declaration wording*, 19 novembre 2012, reperibile on line.

Il perno intorno al quale ruota l'intero elaborato è, però, rappresentato dall'analisi dell'azione dell'ASEAN in merito ad una questione, oggi più che mai, rilevante: il finanziamento del terrorismo. Dopo aver tracciato un quadro generale sul concetto di terrorismo e sugli strumenti internazionali che guidano l'azione degli Stati in merito, sono state evidenziate le principali modalità attraverso le quali il denaro viene riciclato.

Una serie di congiunture, tra cui la globalizzazione — intesa come dominio della logica occidentale —, la frustrazione per la coercizione utilizzata dai regimi autoritari e l'arrivo di terroristi addestrati dall'Afghanistan, facilitò di gran lunga l'avvicinamento tra i massimi esponenti di Al-Qaeda e le numerose formazioni terroristiche già presenti sul territorio asiatico<sup>495</sup>. I principali gruppi terroristici, oggi fortemente indeboliti sia dal punto di vista finanziario, sia per quanto riguarda la loro capacità di azione, reperivano le loro risorse e i loro finanziamenti attraverso le attività criminali, le donazioni provenienti dalle associazioni no-profit e gli investimenti effettuati attraverso la creazione di compagnie e società di copertura<sup>496</sup>.

L'azione dell'ASEAN in merito alla questione del finanziamento del terrorismo è stata pressappoco inesistente prima degli attacchi dell'11 settembre del 2001. Ad eccezione di alcune Dichiarazioni che avevano lo scopo di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati nel quadro generale del contrasto ai crimini transnazionali, in quegli anni, l'organizzazione non diede vita ad un *framework* legale e vincolante in materia di finanziamento del terrorismo.

---

<sup>495</sup> VAUGHN et al., *Terrorism in Southeast Asia*, New York, p. 5 ss.

<sup>496</sup> Ricordiamo i casi di Al Jallil Trading Co. Ltd, Al Amanah Enterprise Co. Ltd e Sidco Co. Ltd, costrette alla chiusura a causa dei loro collegamenti con particolari gruppi terroristici. Ancora la MNZ Associates, Al Risalah Trading Company, Gulf Shores Sdn. E Shafatex Niaga.

In seguito all'attentato di Bali del 2002, molte sono state le dichiarazioni adottate, ma tutte ripercorrevano i passi delle precedenti e, ad oggi, hanno assunto un valore puramente simbolico e politico<sup>497</sup>.

La Convenzione dell'ASEAN contro il terrorismo si limita ad operare un rinvio agli strumenti normativi adottati sotto l'egida delle Nazioni Unite. Una disciplina più specifica ed esplicitamente dedicata al solo finanziamento del terrorismo e una più incisiva cooperazione regionale sarebbero di certo gradite.

Tuttavia, il più grande ostacolo ad una cooperazione più significativa tanto tra i membri dell'ASEAN, quanto tra quelli del ARF, è rappresentato dal principio della non interferenza. Rimanendo detentori della piena sovranità, gli Stati interpretano tale principio in modo estremamente rigido, restando ancorati ad una logica realista che non trascende dalle entità statali. Questo fa sì che l'organizzazione, priva del potere di imporre dei veri e propri obblighi agli Stati, continui ad essere considerata, per lo più, come un *forum* in cui il dialogo tra le parti è lo strumento prediletto. Un conciso confronto in merito con l'Unione Europea sembra doveroso: nel contesto europeo, infatti, gli Stati hanno concordato la cessione della loro sovranità in aree molto importanti in favore di istituzioni sovranazionali, sancendo, in alcuni casi, la prevalenza del diritto dell'Unione sulla legislazione interna eventualmente in contrasto. Dunque, sarebbe auspicabile che questo processo avvenisse anche all'interno dell'ASEAN, in modo da favorire, da una parte, il raggiungimento di un alto livello di istituzionalizzazione della cooperazione e, dall'altra, l'uniformità — a livello regionale — della disciplina relativa a settori molto sensibili come, ad esempio, il finanziamento del terrorismo.

---

<sup>497</sup> EMMERS, *Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's approach to terrorism*, in *The Pacific Review*, 2009, p. 70.

Non rimane, dunque, che domandarci quale sia la reale efficacia di queste misure. Sebbene l'impegno a livello regionale sia innegabile e le politiche intraprese a partire dal 2002 siano il risultato di una più intensa cooperazione, nessuna delle iniziative richiede in alcun modo agli Stati membri di alterare, o modificare, la propria legislazione interna. Possessivi della loro sovranità, gli Stati parte rifiutano di attribuire all'organizzazione una qualche forma di autorità che possa, in un modo o nell'altro, compromettere la propria autonomia e che possa permettere la realizzazione di un coordinamento a livello regionale in aree piuttosto insidiose.

La ricerca basata sulle normative interne degli Stati ha condotto sicuramente a risultati più soddisfacenti. Con intensità ed esiti diversi tra loro, i Paesi dell'ASEAN hanno dato vita ad un *framework* legale interno che ci permette di parlare oggi dell'ASEAN come un insieme di Stati in linea con la comunità internazionale. Se, da un lato, è pacifico l'impegno e la volontà — di alcuni più di altri — di porre in essere delle efficaci normative contro il finanziamento del terrorismo, dall'altro, rilevano ancora considerevoli problemi dal punto di vista dell'effettiva applicazione delle leggi adottate. Ad oggi, risultati tangibili provengono solo dalle Filippine, dalla Thailandia, dall'Indonesia e da Singapore. Per quanto riguarda gli altri, non ci resta che attendere che le leggi vengano tradotte in pratiche consolidate e che venga rafforzata la cooperazione a livello regionale, indispensabile per fronteggiare una grande minaccia, com'è quella posta dal finanziamento del terrorismo.

Per spiegare questo risultato, abbiamo fatto riferimento al concetto di *regulatory regionalism* proposto da Hameiri e Jones, in base al quale viene dimostrato che, in assenza di un'autorità esercitata da istituzioni sovranazionali, gli Stati abbiano comunque adottato delle normative di adeguamento alla disciplina internazionale che hanno

richiesto una modifica, totale o parziale, della loro legislazione interna e che ci permettono, oggi, di parlare di un adattamento normativo a livello regionale. Rilevanti ostacoli e problematiche rimangono in molti Stati.

Non ci rimane, dunque, che auspicare che l'innegabile impegno politico porti, da un lato, al rafforzamento e all'istituzionalizzazione della cooperazione a livello regionale, dall'altro, alla consapevolezza della necessità di tradurre in pratica e rendere concrete le legislazioni già adottate, nonché quelle future.

## Bibliografia

ABUZA, *Funding Terrorism in Southeast Asia: The Financial Network of Al-Qaeda and Jemaah Islamiyah*, in *Contemporary Southeast Asia*, 2003, p. 169 ss.

ABUZA, *The social organization of terror in Southeast Asia: the case of Jemaah Islamiyah*, in BIERSTEKER, ECKERT (eds.), *Countering the Financing of Terrorism*, Abingdon, New York, 2008, p. 63 ss.

ABUZA, *The war on Terrorism in Southeast Asia*, in ELLINGS et al. (eds.), *Strategic Asia 2003-2004: Fragility and Crisis*, Seattle, 2003, p. 321 ss.

ACHARYA & ACHARYA, *The Myth of the Second Front: Localizing the 'War on Terror' in Southeast Asia*, in *The Washington Quarterly*, 2007, p. 75 ss.

ACHARYA, BUKHARI, SULAIMAN, *Making money in the Mayhem, funding Taliban Insurrection in the tribal areas of Pakistan*, in *Studies in Conflict and Terrorism*, 2009, p. 95 ss.

ACHARYA, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, in LEIFER (ed.), *Politics in Asia series*, London, 2003.

ACHARYA, *Ideas, Identity and Institution-building: from the ASEAN Way to the Asia-Pacific Way*, in *The Pacific Review*, 1997, p. 319 ss.

ADAMS, *The Financing of Terror*, London, 1986.

ALEXANDER, *Insider Dealing and Money Laundering in the EU: Law and Regulation*, London, 2007.

BANLAOI, *Maritime Terrorism in Southeast Asia: The Abu Sayyaf Threat*, in *Naval War College Review*, 2005, p. 63 ss.

BARBERINI, *La definizione di terrorismo internazionale e gli strumenti giuridici per contrastarlo*, in *Per Aspera ad Veritatem*, 2004, reperibile on line.

BARRETT, *Preventing the financing of terrorism*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2012, p. 719 ss.

BECKER, *Hawala: Underground Banking*, 2010, reperibile on line.

BEESON, STUBBS, *Handbook of Asian Regionalism*, New York, 2012.

BELL, *The confiscation, forfeiture and disruption of terrorist finance*, in *Journal of Money Laundering Control*, 2003, p. 107 ss.

BLICKMAN, *Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation*, in ARONSON (ed.), *Countering Illicit and Unregulated Money Flows*, Amsterdam, 2009, p. 4 ss.

BONANATE (a cura di), *Terrorismo internazionale*, Firenze, 2001.

BORGU, *Combating terrorism in East Asia – a framework for regional cooperation*, in *Asia-Pacific Review*, 2004, p. 48 ss.

BÖRZEL, *Comparative Regionalism: a new research agenda*, KFG Working Paper Series, in *The transformative Power of Europe*, 2011.

BUCHANAN, *Money Laundering – A global obstacle*, in *Research in International Business and Finance*, 2004, p. 115 ss.

BUTT, *Anti-Terrorism Law and Criminal Process in Indonesia*, in *Asian Law Centre*, 2008, p. 3 ss.

BYERS, *Terrorism, the use of force and international law after 11 September*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, p. 401 ss.

BYRNE, *L'esperto: ma l'ASEAN non sarà mai come l'UE*, 2006, reperibile on line.

CAPANNELLI, *Asian regionalism: How does it compare to Europe's?*, 2009, reperibile on line.

CASSESE, *Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 993 ss.

CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, p. 933 ss.

CHALK et al., *The Evolving Terrorist Threat to Southeast Asia: a Net Assessment*, *Centre for International Security Studies*, 2009, reperibile on line.

CHANTO, *The ASEAN Regional Forum – The Emergence of 'Soft Security': Improving the Functionality of the ASEAN Security Regime*, in *Dialogue + Cooperation*, 2003, p. 41 ss.

CHEONG, *Six Bangladeshis charged with financing terrorism*, 2016, *The Straits Times*, reperibile on line.

CHERUBINI, *Terrorismo (Diritto Internazionale)*, in FALZEA et al., (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Annali V*, 2012, p. 1213 ss.

CHERUBINI, *The United Nations global counter- terrorism strategy*, in MERKIDZE (ed.) *Terrorism Issues: Threat Assessment, Consequences and Prevention*, New York, 2007, p. 1 ss.

CHOW, *ASEAN Counterterrorism Cooperation since 9/11*, in *Asian Survey*, 2005,302 ss.

CLUNAN, *The fight against terrorist financing*, in *Political Science Quarterly*, 2006, p. 569 ss.

COPE, *International Military Education and Training: An Assessment*, Washington, 1995.

CROALL, *Understanding white collar crime*, Buckingham, 2001.

CROISSANT, BARLOW, *Following the Money Trail: Terrorist Financing and Government Responses in Southeast Asia*, in *Studies in Conflict and Terrorism*, 2007, p. 131 ss.

CSONKA, *Organised Crime: an Overview on the Relevant Council of Europe Activities*, in CULLEN, GILMORE (eds.), *Crime Sans Frontières: International and European Legal Approaches*, Edinburgh, 1998, p. 96 ss.

DENT, *East Asian Regionalism*, London and New York, 2008.

DESAI, FOLEY, HINES, *The demand for tax haven operations*, in *Journal of Public economics*, 2006, p. 513 ss.

DOUGLASS, ZULAIKA, *On the Interpretation of Terrorist Violence: ETA and the Basque Political Process*, in *Comparative Studies in Society and History*, 1990, p. 238 ss.

DREISBACH, *Between SEATO and ASEAN: The United States and the Regional Organization of Southeast Asia*, in FREY et al. (eds.), *The Transformation of Southeast Asia: International Perspective on Decolonization*, New York, 2003, p. 241 ss.

DURRIEU, *Rethinking money laundering and financing of terrorism in international law*, Leiden, 2013.

EISING, KOHLER-KOCH, *Introduction: Network governance in the European Union*, in KOHLER-KOCH, EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, New York, 1999, p. 4 ss.

ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *Southeast Asian and European Integration Compared*, in TELÒ(ed.), *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Farnham, 2014, p. 223 ss.

ELLIS, PISANI, *The United States Treaties on Mutual Assistance in Criminal Matters: A Comparative Analysis*, in *The International Lawyer*, 1985, p. 189 ss.

EMMERS, *Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's approach to terrorism*, in *The Pacific Review*, 2009, p. 159 ss.

FENTON, PRINCE, *Forbidden Funds – Indonesia New Legislation for Countering the Financing of Terrorism*, in *Australian Journal of Asian Law*, 2014, p. 1 ss.

FERENCHIK, *Bank steer clear of cash transfer to Somalia; middlemen who moves millions are denied accounts because of U.S. terrorism concerns*, 2011, reperibile on line.

FIOCCA, COSCI, *La Dimensione Finanziaria del Terrorismo e del Contro-Terrorismo Transnazionale*, Catanzaro, 2004.

FREEMAN, *Introduction to Financing Terrorism: Case Studies*, in FREEMAN (ed.), *Financing Terrorism: case studies*, II ed., New York, 2012, p. 3 ss.

GARRUBA, *L'ASEAN al centro dell'interesse del mercato internazionale*, 2015, reperibile on line.

GERMAN et al., *Terrorist Financing in the Philippines*, in FREEMAN (ed.), *Financing Terrorism: case studies*, II ed., New York, 2012, p. 157 ss

GILLS, *East Asian Development in World Historical Perspective: Ascent, Descendant, Ascent*, Paper presentato all'International Political Science Association durante il XVII World Congress, Seoul, 1997.

GIOFFREDI, *Globalizzazione, nuove guerre e diritto internazionale*, Trento, 2012.

GIRALDO, TRINKUNAS, *Introduction*, in GIRALDO, TRINKUNAS (eds.), *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*,

Stanford, 2007, p. 1 ss.

GOLBURT, *An In-depth Look at the Jemaah Islamiyah Network*, in *Al Nakhlan – the Fletcher School Online Journal*, 2004.

GORDON, *Losing the war against dirty money: Rethinking global standards on preventing money laundering and terrorism financing*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2011, p. 503 ss.

HAACKE, *Regional Security Institution: ASEAN, ARF, SCO and KEDO*, in HOADLEY, ROULAND (eds.), *Asian Security Reassessed*, Singapore, 2006, p. 128 ss.

HABIBEDDINE, *Zakat: la tassa islamica sulle ricchezze*, 2014, reperibile on line.

HAFIDZ, *A long row to hoe: a critical assessment of ASEAN cooperation on counter- terrorism*, in *Kyoto Review of Southeast Asia*, 2009, reperibile on line.

HAMEIRI, JONES, *Regulatory regionalism and anti-money laundering governance in Asia*, in *Australian Journal of International Affairs*, 2015, p. 144 ss.

HIGGINS, *The general international law of terrorism*, in HIGGINS, FLORY (eds.), *Terrorism and International Law*, London, 1997, p. 13 ss.

HOPTON, *Money Laundering: A concise guide for all business*, II ed., New York, 2016.

HORGAN, TAYLOR, *The provisional Irish Republican Army: Command and Functional structure*, in *Terrorism and Political Violence*, 2007, p. 1 ss.

IRVINE, *Making haste less slowly: Asean from 1975*, in BRODINSKI (ed.), *Understanding Asean*, London, 1983, p. 53 ss.

JACKSON, et al., *Aptitude for Destruction, Volume 2: Case Studies of Organizational Learning in Five Terrorist Groups*, Santa Monica, 2005.

JONES, *ASEAN and the Norm of Non-Interference in Southeast Asia: A Quest for Social Order*, Nuffield College Politics Group Working Paper, 2009, reperibile on line.

JONES, *South Asia: Is a Regional Security Community Possible*, in *South Asia Survey*, 2008, p. 183 ss.

JONES, *The changing nature of Jemaah Islamiyah*, in *Australian Journal of International Affairs*, 2006, p. 169 ss.

JORGENSEN-DAHL, *Regional Organization and Order in South-East Asia*, London, 1984.

JUERGENSMEYER, *Terroristi in nome di Dio: la violenza religiosa nel mondo*, II ed., Roma, 2003.

KELING et al., *The Development of ASEAN from Historical Approach*, in *Asian Social Science*, 2011, p. 169 ss.

KHOUNNOUVONG, *Findings shares at Southeast Asian regional consultation*, 2014, reperibile on line.

KOUFA, *Human Rights and Terrorism in the United Nations*, in ALFREDSSON, STAVROPOULOU (eds.), *Justice Pending: Indigenous Peoples and Other Good Causes*, The Hague, 2002, p. 203 ss;

LEE, *ASEAN: brief history and its problems*, 2006, reperibile on line.

LEVI, *Combating the financing of terrorism: A history and assessment of the control of 'Threat Finance'*, in *British Journal of Criminology*, 2010, p. 650 ss.

LEVITT, *Charitable Organizations and Terrorist Financing: a War on Terror Status-Check*, 2004, The Washington Institute, reperibile on line.

MARKS, HOOGHE, *Types of Multi-level Governance*, in ENDERLEIN et al. (eds.), *Handbook of Multi-level Governance*, Cheltenham, Northampton, 2010, p. 17 ss.

MARTIN, *Hundi/Hawala: The Problem of Definition*, in *Modern Asian Studies*, 2009, p. 909 ss.

MASCIANDARO, *Economy: the Demand Side*, in MASCIANDARO et al. (eds), *Black Finance: The Economics of Money Laundering*, Cheltenham, 2007, p. 2 ss.

MELCHIONNI, *Architettura normativa in materia di terrorismo internazionale*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2005, p. 387 ss.

MITSILEGAS, *Money Laundering Counter-measures in the European Union: A New Paradigm of Security Governance Versus Fundamental Legal Principles*, The Hague, 2003.

MOGHADAM, *Failure and Disengagement in the Red Army Faction*, in *Studies in Conflict & Terrorism*, 2012, p. 156 ss.

MORADA, *The ASEAN Regional Forum and Counter-terrorism*, in HAACKE, MORADA (eds.), *Cooperative Security in the Asia-Pacific*, New York, 2010, p. 150 ss.

NAPOLEONI, *Modern Jihad: Tracing the dollars behind the terror networks*, London, 2003.

NIKSCH, *Abu Sayyaf: Target of Philippine-U.S. Anti-terrorism Cooperation*, in *CSR Report for Congress*, 2007, p. 3 ss.

PANZERA, *Attività terroristiche e diritto internazionale*, Napoli, 1978.

PASSAS, *Hawala and Other Informal Value Transfer Systems: How to regulate them?*, in *Risk Management: An International Journal*, 2003, p. 49 ss.

PASSAS, *Terrorism Financing Mechanisms and Policy Dilemmas*, in GIRALDO, TRINKUNAS (eds.), *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford, 2007, p. 21 ss.

PETERS, *Money laundering and its current status in Switzerland: New disincentives for financial tourism*, in *Northwestern Journal of International Law and Business*, 1990, p. 104 ss.

PISAPIA, *Terrorismo: delitto politico o delitto comune?*, in *Giustizia Penale*, 1975, p. 266 ss.

RADICATI DI BROZOLO, MEGLIANI, *Freezing the Assets of International Terrorist Organizations*, in BIANCHI, NAQVI (eds.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Portland, 2004, p. 377 ss.

RAMCHARAN, *Asean and Non-Interference: a Principle Maintained*, in *Contemporary Southeast Asia*, 2000, p. 60 ss.

ROSAND, *Security Council Resolution 1373, the counter-Terrorism Committee and the Fight Against Terrorism*, in *American Journal of International Law*, 2003, p. 331 ss.

ROSE, NESTOROVSKA, *ASEAN Features: Toward an ASEAN Counter-terrorism Treaty*, in *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, 2005, p. 97 ss.

SASSATELLI, *Identità, cultura, Europa: le "città europee della cultura"*,

Milano, 2005.

SHARMAN, *The Money Laundry: Regulating Criminal Finance in the Global Economy*, New York, 2011.

SCHARPF, *Multi-level Europe – the case for multiple concepts*, in ENDERLEIN et al. (eds.), *Handbook of Multi-level Governance*, Cheltenham, Northampton, 2010, p. 66 ss.

SCHREURS, *Multi-level Governance the ASEAN Way*, in ENDERLEIN et al. (eds.), *Handbook of Multi-level Governance*, Cheltenham, Northampton, 2010, p. 308 ss.

SINGH, *Responses to Terrorism in Southeast Asia*, in *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 2009, p. 15 ss.

STESSENS, *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*, Cambridge, 2000.

SUTHERLAND, *White Collar Crime*, New York, 1949.

TAY, LI, *Southeast Asian cooperation on anti-terrorism: the dynamics and limits of regional responses*, in RAMRAJ et al. (eds.), *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, New York, 2005, p. 399 ss.

TELÒ, *Contribution to a Periodization of Comparative Regionalist Studies*, in TELÒ et al. (eds.), *Interregionalism and the European Union: a Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World*, Farnham, 2015, p. 17 ss.

TREVISAN, *Il ruolo economico e politico dell'ASEAN nel 2016*, 2016, reperibile on line.

VAUGHN et al., *Terrorism in Southeast Asia*, New York, 2008.

WEISSER, *The Effectiveness of the Global Combat against the Financing of Terrorism for Preventing Terrorist Activity*, in *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2013, p. 343 ss.

WONG, *Money-laundering in Southeast Asia: liberalism and governmentality at work*, in *Contemporary Politics*, 2013, p. 229 ss.

ZUBAIR et al., *Anti-Terrorism Financing Laws in Malaysia: Current Trends and Developments*, in *IIUM Law Journal*, 2015, p. 149 ss.





Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Organizzazione Internazionale e Diritti Umani

L'AZIONE DELL'ASEAN NELLA LOTTA AL FINANZIAMENTO  
DEL TERRORISMO

RELATORE

Chiar.mo Prof. Francesco Cherubini

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Mario Telò

CANDIDATO

Giulia Palocci  
Matr. 624872

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

L'AZIONE DELL'ASEAN NELLA LOTTA AL FINANZIAMENTO  
DEL TERRORISMO

INDICE

Introduzione	1
--------------	---

CAPITOLO I

Perché è importante comparare l'Unione Europea e l'Association of  
Southeast Asean Nations?

1. L'approccio al regionalismo comparato	4
2. Diversi modelli di integrazione regionale	9
2.1 Cenni sul processo di integrazione europea: un modello di integrazione regionale	11
2.2 Cenni sulla nascita e la costruzione dell'ASEAN: un modello di cooperazione regionale	15
3. Due organizzazioni regionali a confronto: differenze tra Unione Europea e Association of Southeast Asean Nations	19

CAPITOLO II

Il concetto di terrorismo

1. Cenni storici e quadro generale delle fonti	24
1.2 I diversi tipi di terrorismo	28
2. Le difficoltà nell'individuare una definizione univoca di terrorismo internazionale	30
2.1 Le convenzioni a carattere universale e settoriale	35
2.1.2 Le convenzioni universali, non settoriali: la Convenzione per la prevenzione e repressione del	

terrorismo del 1937 e la Convenzione sulla repressione del finanziamento del terrorismo del 1999	41
2.2 Le convenzioni a carattere regionale	42
2.3 Gli atti di diritto secondario	47

### CAPITOLO III

#### Il finanziamento del terrorismo

1. Cosa si intende per <i>riciclaggio di denaro</i> ?	53
1.2 Le diverse definizioni ed i suoi obiettivi: l'occultamento/conversione e l'investimento	58
1.3 Il meccanismo di riciclaggio e le sue tappe fondamentali	63
1.3.1 La fase del pre-riciclaggio, collocamento e occultamento	66
1.3.2 La fase della stratificazione, conversione o le operazioni di <i>decanting</i>	67
1.3.3 La fase dell'integrazione o reinvestimento nell'economia legale e ufficiale	67
2. La scelta del luogo in cui riciclare denaro	68
2.2 La teoria di Masciandaro e Unger	69
2.3 Gli indicatori di Roberto Durrieu	71

### CAPITOLO IV

#### Il finanziamento del terrorismo

1. I costi del terrorismo e la necessità di finanziamento	75
1.2 Una teoria sul finanziamento del terrorismo: i sei criteri di Michael Freeman	78
2. Le modalità di finanziamento	81

2.1 Il finanziamento attraverso meccanismi illegali	82
2.2 Il finanziamento attraverso meccanismi legali	84
2.2.1 L' <i>hawala system</i>	87
2.3 Lo <i>State Sponsorship</i>	90
2.4 Supporto popolare	92
3. Il contrasto al finanziamento del terrorismo	94
3.1 La Convenzione internazionale sulla repressione del finanziamento del terrorismo	94
3.2 Le risoluzioni delle Nazioni Unite contro i Talebani	96
3.3 Le risoluzioni delle Nazioni Unite dopo l'11/09	98
3.4 La FATF e le sue Raccomandazioni	100

## CAPITOLO V

### L'azione dell'ASEAN contro il finanziamento del terrorismo

1. L'ASEAN e la sua nascita	105
1.2 La Carta dell'ASEAN: norme peculiari	116
2. L'origine dei principali gruppi terroristici negli Stati dell'ASEAN	121
2.2 Da Al-Qaeda alla nascita di Jemaah Islamiyah	123
2.3 Indonesia	129
2.4 Filippine	130
2.5 Thailandia	133
3. Le principali fonti di finanziamento del terrorismo nella regione	136
3.2 Le attività criminali	137
3.3 Le associazioni di beneficenza	138
3.4 Gli investimenti	140
4. Dal crimine transnazionale alla cooperazione in materia di terrorismo internazionale	142

4.1 La Convenzione dell'ASEAN contro il terrorismo	149
5. La cooperazione internazionale	153
5.1 L'ASEAN Regional Forum	154
5.1.2 The Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime	158
5.1.3 Limiti e sfide dell'ASEAN Regional Forum	162
6. Considerazioni sull'azione dell'ASEAN: la reale efficacia di queste misure	164

## CAPITOLO VI

### Le normative adottate dai singoli Stati dell'ASEAN

1. L'azione degli stati dell'ASEAN contro il finanziamento del terrorismo	167
2. Le differenze tra le risposte degli Stati	189

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

### Bibliografia

La questione del finanziamento del terrorismo è stata da sempre oggetto di grande attenzione da parte di tutta la comunità internazionale. Soprattutto a partire dai terribili attacchi dell'11 settembre 2001 contro gli Stati Uniti, la percezione degli Stati circa la minaccia terrorista è cambiata radicalmente: essendo le risorse sia finanziarie, sia materiali, indispensabili per l'esistenza di un'organizzazione terroristica, la comunità internazionale si è convinta del fatto che minare ampiamente la struttura finanziaria di questi gruppi sarebbe stata un'ottima strategia per porre fine all'epoca del terrore<sup>1</sup>.

Lo studio di organizzazioni regionali differenti dal modello a cui noi facciamo riferimento — l'Unione Europea — è in crescita negli ultimi decenni. Soprattutto, illustri studiosi — Ravenhill, Acharya e Dent — si sono soffermati sull'analisi di nuove forme di integrazione regionale verificatisi nel continente asiatico, con uno specifico riferimento all'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN).

Il presente elaborato si concentra sull'azione dell'ASEAN diretta a contrastare il finanziamento del terrorismo nella regione. La scelta del focus sulla regione del sud-est asiatico ha un duplice motivo: da un lato, c'è la curiosità di approcciarsi ad una realtà di cui non conosciamo il funzionamento, le caratteristiche e il *modus operandi*; dall'altro, è di particolare interesse cercare di cogliere quale sia la reale efficacia delle misure intraprese in questa regione — riconosciuta dall'amministrazione Bush come il c.d. "second front" nella lotta globale contro il terrore — al fine di contrastare il finanziamento del terrorismo.

L'elaborato si divide in diverse parti. Si comincerà con un *framework* teorico riguardante le tappe fondamentali della nascita del regionalismo comparato, evidenziando la manifestazione di due processi di integrazione piuttosto divergenti — quello dell'Unione Europea e quello dell'ASEAN — che hanno portato all'adozione di modelli istituzionali dissimili

L'analisi procederà con un capitolo interamente dedicato al concetto di terrorismo e alle problematiche che rendono, ancora oggi, difficile l'individuazione di una sua definizione generalmente accettata, soffermandoci brevemente sugli

---

<sup>1</sup> GIRALDO, TRINKUNAS, *Introduction*, in GIRALDO, TRINKUNAS (eds.), *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford, 2007, p. 1 ss.

strumenti normativi vigenti, elaborati sia nel contesto delle Nazioni Unite, sia a livello regionale.

Seguirà, dunque, un focus approfondito tanto sul riciclaggio di denaro, quanto sul suo sfruttamento nelle attività di tipo terroristico. Generalmente, infatti, i gruppi terroristici necessitano di una base finanziaria piuttosto solida che permetta di provvedere a molteplici spese.

Il contrasto al finanziamento del terrorismo è una questione su cui la comunità internazionale ha molto dibattuto. Per tale motivo si procederà con un approfondimento circa le principali iniziative intraprese sia nel contesto dell'ONU, sia all'interno di altri contesti intergovernativi, tra cui quello della Financial Action Task Force (FATF).

In seguito ad una scrupolosa analisi dell'ASEAN e delle sue caratteristiche fondamentali, verranno analizzati gli sforzi dell'organizzazione per fronteggiare il problema del finanziamento del terrorismo. Lo scopo primario di questo elaborato è, infatti, quello di rispondere a puntuali interrogativi: sono state adottate dall'organizzazione delle misure per contrastare il finanziamento del terrorismo? Se sì, quanto sono efficaci? Attraverso una precisa analisi dei documenti, tra cui convenzioni, dichiarazioni, report redatti a seguito di importanti meeting e Joint Declarations, saremo in grado di carpire come, e se, le politiche adottate di concerto tra gli Stati dell'organizzazione e attraverso diverse forme di cooperazione tra questi e Paesi esterni, siano effettivamente soddisfacenti.

L'azione dell'ASEAN in merito alla suddetta questione è stata pressappoco inesistente prima degli attacchi dell'11 settembre del 2001. Ad eccezione di alcune Dichiarazioni che avevano lo scopo di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati nel quadro generale del contrasto ai crimini transnazionali, in quegli anni, l'organizzazione non diede vita ad un *framework* legale e vincolante in materia di finanziamento del terrorismo. In seguito all'attentato di Bali del 2002, molte sono state le dichiarazioni adottate, ma tutte ripercorrevano i passi delle precedenti e, ad oggi, hanno assunto un valore puramente simbolico e politico<sup>2</sup>. Inoltre, la Convenzione dell'ASEAN contro il terrorismo si limita ad operare un rinvio agli strumenti normativi adottati sotto l'egida delle Nazioni Unite.

---

<sup>2</sup> EMMERS, *Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's approach to terrorism*, in *The Pacific Review*, 2009, p. 70.

Il più grande ostacolo ad una cooperazione più significativa tanto tra i membri dell'ASEAN, quanto tra quelli del ASEAN Regional Forum, è rappresentato dal principio della non interferenza. Rimanendo detentori della piena sovranità, gli Stati parte dell'organizzazione interpretano tale principio in modo estremamente rigido, restando ancorati ad una logica realista che non trascende dalle entità statali. Questo fa sì che l'organizzazione, priva del potere di imporre dei veri e propri obblighi agli Stati, continui ad essere considerata, per lo più, come un *forum* in cui il dialogo tra le parti è lo strumento prediletto. Un conciso confronto in merito con l'Unione Europea sembra doveroso: nel contesto europeo, infatti, gli Stati hanno concordato la cessione della loro sovranità in aree molto importanti in favore di istituzioni sovranazionali, sancendo, in alcuni casi, la prevalenza del diritto dell'Unione sulla legislazione interna eventualmente in contrasto. Dunque, sarebbe auspicabile che questo processo avvenisse anche all'interno dell'ASEAN, in modo da favorire, da una parte, il raggiungimento di un alto livello di istituzionalizzazione della cooperazione e, dall'altra, l'uniformità — a livello regionale — della disciplina relativa a settori molto sensibili come, ad esempio, il finanziamento del terrorismo.

Non rimane, dunque, che domandarci quale sia la reale efficacia di queste misure. Sebbene l'impegno a livello regionale sia innegabile e le politiche intraprese a partire dal 2002 sono il risultato di una più intensa cooperazione, nessuna delle iniziative richiede in alcun modo agli Stati membri di alterare, o modificare, la propria legislazione interna. Possessivi della loro sovranità, gli Stati parte rifiutano di attribuire all'organizzazione una qualche forma di autorità che possa, in un modo o nell'altro, compromettere la propria autonomia e che possa permettere la realizzazione di un coordinamento a livello regionale in aree piuttosto insidiose.

La ricerca basata sulle normative interne degli Stati ha condotto sicuramente a risultati più soddisfacenti. Con intensità ed esiti diversi tra loro, i Paesi dell'ASEAN hanno dato vita ad un *framework* legale interno che ci permette di parlare oggi dell'ASEAN come un insieme di Stati in linea con la comunità internazionale. Se, da un lato, è pacifico l'impegno e la volontà — di alcuni più di altri — di porre in essere delle efficaci normative contro il finanziamento del terrorismo, dall'altro, rilevano ancora considerevoli problemi dal punto di vista dell'effettiva applicazione delle leggi adottate. Ad oggi, risultati tangibili

provengono solo dalle Filippine, dalla Thailandia, dall'Indonesia e da Singapore. Per quanto riguarda gli altri, non ci resta che attendere che le leggi vengano tradotte in pratiche consolidate e che venga rafforzata la cooperazione a livello regionale, indispensabile per fronteggiare una grande minaccia, com'è quella posta dal finanziamento del terrorismo.

Per spiegare questo risultato, abbiamo fatto riferimento al concetto di *regulatory regionalism* proposto da Hameiri e Jones, in base al quale viene dimostrato che, in assenza di un'autorità esercitata da istituzioni sovranazionali, gli Stati abbiano comunque adottato delle normative di adeguamento alla disciplina internazionale che hanno richiesto una modifica, totale o parziale, della loro legislazione interna e che ci permettono, oggi, di parlare di un adattamento normativo a livello regionale, sebbene rilevanti ostacoli e problematiche rimangano in molti Stati.

Non ci rimane, dunque, che auspicare che l'innegabile impegno politico porti, da un lato, al rafforzamento e all'istituzionalizzazione della cooperazione a livello regionale, dall'altro, alla consapevolezza della necessità di tradurre in pratica e rendere concrete le legislazioni già adottate, nonché quelle future. Uno dei principali obiettivi di questo elaborato è stato, sin dal primo momento, quello di avvicinarci ad una realtà di cui, oggi, non sentiamo spesso parlare e di cui non conosciamo il funzionamento.

Una considerazione generale sull'azione complessiva dell'ASEAN appare doverosa. Ad oggi, l'ASEAN ha avuto molte opportunità per imporsi sulla scena politica asiatica. I più recenti successi sono stati raggiunti nell'ambito della cooperazione economica con l'istituzione formale dell'ASEAN Economic Community (AEC) che, facendo parte dei tre pilastri fondamentali dell'organizzazione, ha l'ambizione di dar vita ad un mercato unico nella regione. Tuttavia, non pochi ostacoli si frappongono tra le dichiarazioni di intenti e l'effettiva realizzazione di un tale progetto. Primo fra tutti è la disparità dal punto di vista economico e dello sviluppo tra i diversi Stati dell'ASEAN<sup>3</sup>.

Gli importanti squilibri economici riversano i loro effetti anche nel settore politico: gli Stati più avanzati tengono le redini dell'organizzazione, relegando ad un

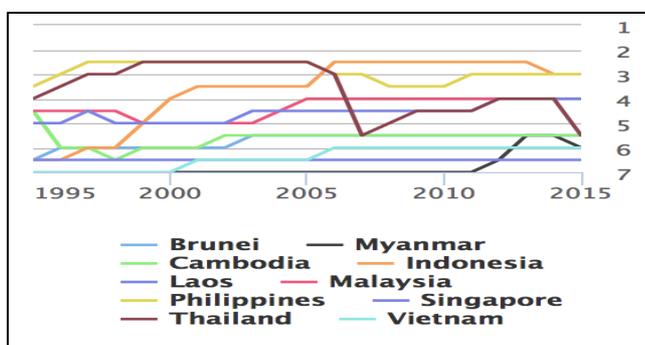
---

<sup>3</sup> ASEAN Development Bank, *The ASEAN Economic Community: A work in progress*, 2013, reperibile on line.

ruolo piuttosto marginale sia quelli più deboli e instabili, sia gli organi dell'organizzazione come, ad esempio l'ASEAN Secretariat.

Nonostante ciò, rileva, tuttavia, l'importante ruolo dell'ASEAN in tutta la regione asiatica<sup>4</sup>. Infatti, l'impegno politico dell'organizzazione è stato dimostrato anche attraverso l'adozione dell'ASEAN Human Rights Declaration nel 2012, in seguito all'esortazione da parte dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite. La Dichiarazione, redatta dall'ASEAN Inter-governative Commission on Human Rights, rispecchia la Dichiarazione universale dei diritti umani e comprende i diritti di prima, seconda e terza generazione. Tuttavia, incertezze circa il rispetto, da parte della Dichiarazione, degli standard internazionali in materia sono state avanzate dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite. Nello specifico, si rimproverava il mancato coinvolgimento della società civile nella redazione della Dichiarazione e la subordinazione della tutela dei diritti alle legislazioni interne dei singoli Stati<sup>5</sup>. Ciò ha comportato, come si evince dalla Fig. 1, scarsi risultati nell'ampio settore del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per la maggior parte dei membri dell'organizzazione.

Figura 1 Evoluzione della libertà e del rispetto dei diritti umani



Fonte: Freedom House, Freedom in the World 2015, reperibile on line, il punteggio pari ad 1 è attribuito agli Stati più rispettosi dei diritti umani, mentre 7 a quelli più problematici.

<sup>4</sup> TREVISAN, *Il ruolo economico e politico dell'ASEAN nel 2016*, reperibile on line.

<sup>5</sup> UN News Centre, *UN official welcomes ASEAN commitment to human rights, but concerned over declaration wording*, 19 novembre 2012, reperibile on line.

## Bibliografia

ABUZA, *Funding Terrorism in Southeast Asia: The Financial Network of Al-Qaeda and Jemaah Islamiyah*, in *Contemporary Southeast Asia*, 2003, p. 169 ss.

ABUZA, *The social organization of terror in Southeast Asia: the case of Jemaah Islamiyah*, in BIERSTEKER, ECKERT (eds.), *Countering the Financing of Terrorism*, Abingdon, New York, 2008, p. 63 ss.

ABUZA, *The war on Terrorism in Southeast Asia*, in ELLINGS et al. (eds.), *Strategic Asia 2003-2004: Fragility and Crisis*, Seattle, 2003, p. 321 ss.

ACHARYA & ACHARYA, *The Myth of the Second Front: Localizing the 'War on Terror' in Southeast Asia*, in *The Washington Quarterly*, 2007, p. 75 ss.

ACHARYA, BUKHARI, SULAIMAN, *Making money in the Mayhem, funding Taliban Insurrection in the tribal areas of Pakistan*, in *Studies in Conflict and Terrorism*, 2009, p. 95 ss.

ACHARYA, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, in LEIFER (ed.), *Politics in Asia series*, London, 2003.

ACHARYA, *Ideas, Identity and Institution-building: from the ASEAN Way to the Asia-Pacific Way*, in *The Pacific Review*, 1997, p. 319 ss.

ADAMS, *The Financing of Terror*, London, 1986.

ALEXANDER, *Insider Dealing and Money Laundering in the EU: Law and Regulation*, London, 2007.

BANLAOI, *Maritime Terrorism in Southeast Asia: The Abu Sayyaf Threat*, in *Naval War College Review*, 2005, p. 63 ss.

BARBERINI, *La definizione di terrorismo internazionale e gli strumenti giuridici per contrastarlo*, in *Per Aspera ad Veritatem*, 2004, reperibile on line.

BARRETT, *Preventing the financing of terrorism*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2012, p. 719 ss.

BECKER, *Hawala: Underground Banking*, 2010, reperibile on line.

BEESON, STUBBS, *Handbook of Asian Regionalism*, New York, 2012.

BELL, *The confiscation, forfeiture and disruption of terrorist finance*, in *Journal of Money Laundering Control*, 2003, p. 107 ss.

BLICKMAN, *Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation*, in ARONSON (ed.), *Countering Illicit and Unregulated Money Flows*, Amsterdam, 2009, p. 4 ss.

BONANATE (a cura di), *Terrorismo internazionale*, Firenze, 2001.

BORGU, *Combating terrorism in East Asia – a framework for regional cooperation*, in *Asia-Pacific Review*, 2004, p. 48 ss.

BÖRZEL, *Comparative Regionalism: a new research agenda*, KFG Working Paper Series, in *The transformative Power of Europe*, 2011.

BUCHANAN, *Money Laundering – A global obstacle*, in *Research in International Business and Finance*, 2004, p. 115 ss.

BUTT, *Anti-Terrorism Law and Criminal Process in Indonesia*, in *Asian Law Centre*, 2008, p. 3 ss.

BYERS, *Terrorism, the use of force and international law after 11 September*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, p. 401 ss.

BYRNE, *L'esperto: ma l'ASEAN non sarà mai come l'UE*, 2006, reperibile on line.

CAPANNELLI, *Asian regionalism: How does it compare to Europe's?*, 2009, reperibile on line.

CASSESE, *Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 993 ss.

CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, p. 933 ss.

CHALK et al., *The Evolving Terrorist Threat to Southeast Asia: a Net Assessment*, *Centre for International Security Studies*, 2009, reperibile on line.

CHANTO, *The ASEAN Regional Forum – The Emergence of 'Soft Security': Improving the Functionality of the ASEAN Security Regime*, in *Dialogue + Cooperation*, 2003, p. 41 ss.

CHEONG, *Six Bangladeshis charged with financing terrorism*, 2016, *The Straits Times*, reperibile on line.

CHERUBINI, *Terrorismo (Diritto Internazionale)*, in FALZEA et al., (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Annali V*, 2012, p. 1213 ss.

CHERUBINI, *The United Nations global counter- terrorism strategy*, in MERKIDZE (ed.) *Terrorism Issues: Threat Assessment, Consequences and Prevention*, New York, 2007, p. 1 ss.

CHOW, *ASEAN Counterterrorism Cooperation since 9/11*, in *Asian Survey*, 2005, 302 ss.

CLUNAN, *The fight against terrorist financing*, in *Political Science Quarterly*, 2006, p. 569 ss.

COPE, *International Military Education and Training: An Assessment*, Washington,

1995.

CROALL, *Understanding white collar crime*, Buckingham, 2001.

CROISSANT, BARLOW, *Following the Money Trail: Terrorist Financing and Government Responses in Southeast Asia*, in *Studies in Conflict and Terrorism*, 2007, p. 131 ss.

CSONKA, *Organised Crime: an Overview on the Relevant Council of Europe Activities*, in CULLEN, GILMORE (eds.), *Crime Sans Frontières: International and European Legal Approaches*, Edinburgh, 1998, p. 96 ss.

DENT, *East Asian Regionalism*, London and New York, 2008.

DESAI, FOLEY, HINES, *The demand for tax haven operations*, in *Journal of Public economics*, 2006, p. 513 ss.

DOUGLASS, ZULAIKA, *On the Interpretation of Terrorist Violence: ETA and the Basque Political Process*, in *Comparative Studies in Society and History*, 1990, p. 238 ss.

DREISBACH, *Between SEATO and ASEAN: The United States and the Regional Organization of Southeast Asia*, in FREY et al. (eds.), *The Transformation of Southeast Asia: International Perspective on Decolonization*, New York, 2003, p. 241 ss.

DURRIEU, *Rethinking money laundering and financing of terrorism in international law*, Leiden, 2013.

EISING, KOHLER-KOCH, *Introduction: Network governance in the European Union*, in KOHLER-KOCH, EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, New York, 1999, p. 4 ss.

ELIASSEN, ÁRNADÓTTIR, *Southeast Asian and European Integration Compared*, in TELÒ(ed.), *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Farnham, 2014, p. 223 ss.

ELLIS, PISANI, *The United States Treaties on Mutual Assistance in Criminal Matters: A Comparative Analysis*, in *The International Lawyer*, 1985, p. 189 ss.

EMMERS, *Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's approach to terrorism*, in *The Pacific Review*, 2009, p. 159 ss.

FENTON, PRINCE, *Forbidden Funds – Indonesia New Legislation for Countering the Financing of Terrorism*, in *Australian Journal of Asian Law*, 2014, p. 1 ss.

FERENCHIK, *Bank steer clear of cash transfer to Somalia; middlemen who moves millions are denied accounts because of U.S. terrorism concerns*, 2011, reperibile on line.

FIOLCA, COSCI, *La Dimensione Finanziaria del Terrorismo e del Contro-Terrorismo Transnazionale*, Catanzaro, 2004.

FREEMAN, *Introduction to Financing Terrorism: Case Studies*, in FREEMAN (ed.), *Financing Terrorism: case studies*, II ed., New York, 2012, p. 3 ss.

GARRUBA, *L'ASEAN al centro dell'interesse del mercato internazionale*, 2015, reperibile on line.

GERMAN et al., *Terrorist Financing in the Philippines*, in FREEMAN (ed.), *Financing Terrorism: case studies*, II ed., New York, 2012, p. 157 ss

GILLS, *East Asian Development in World Historical Perspective: Ascent, Descendant, Ascent*, Paper presentato all'International Political Science Association durante il XVII World Congress, Seoul, 1997.

GIOFFREDI, *Globalizzazione, nuove guerre e diritto internazionale*, Trento, 2012.

GIRALDO, TRINKUNAS, *Introduction*, in GIRALDO, TRINKUNAS (eds.), *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford, 2007, p. 1 ss.

GOLBURT, *An In-depth Look at the Jemaah Islamiyah Network*, in *Al Nakhlan – the Fletcher School Online Journal*, 2004.

GORDON, *Losing the war against dirty money: Rethinking global standards on preventing money laundering and terrorism financing*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2011, p. 503 ss.

HAACKE, *Regional Security Institution: ASEAN, ARF, SCO and KEDO*, in HOADLEY, ROULAND (eds.), *Asian Security Reassessed*, Singapore, 2006, p. 128 ss.

HABIBEDDINE, *Zakat: la tassa islamica sulle ricchezze*, 2014, reperibile on line.

HAFIDZ, *A long row to hoe: a critical assessment of ASEAN cooperation on counter-terrorism*, in *Kyoto Review of Southeast Asia*, 2009, reperibile on line.

HAMEIRI, JONES, *Regulatory regionalism and anti-money laundering governance in Asia*, in *Australian Journal of International Affairs*, 2015, p. 144 ss.

HIGGINS, *The general international law of terrorism*, in HIGGINS, FLORY (eds.), *Terrorism and International Law*, London, 1997, p. 13 ss.

HOPTON, *Money Laundering: A concise guide for all business*, II ed., New York, 2016.

HORGAN, TAYLOR, *The provisional Irish Republican Army: Command and Functional structure*, in *Terrorism and Political Violence*, 2007, p. 1 ss.

IRVINE, *Making haste less slowly: Asean from 1975*, in BRODINSKI (ed.), *Understanding Asean*, London, 1983, p. 53 ss.

JACKSON, et al., *Aptitude for Destruction, Volume 2: Case Studies of Organizational Learning in Five Terrorist Groups*, Santa Monica, 2005.

JONES, *ASEAN and the Norm of Non-Interference in Southeast Asia: A Quest for Social Order*, Nuffield College Politics Group Working Paper, 2009, reperibile on line.

JONES, *South Asia: Is a Regional Security Community Possible*, in *South Asia Survey*, 2008, p. 183 ss.

JONES, *The changing nature of Jemaah Islamiyah*, in *Australian Journal of International Affairs*, 2006, p. 169 ss.

JORGENSEN-DAHL, *Regional Organization and Order in South-East Asia*, London, 1984.

JUERGENSMEYER, *Terroristi in nome di Dio: la violenza religiosa nel mondo*, II ed., Roma, 2003.

KELING et al., *The Development of ASEAN from Historical Approach*, in *Asian Social Science*, 2011, p. 169 ss.

KHOUNNOUVONG, *Findings shares at Southeast Asian regional consultation*, 2014, reperibile on line.

KOUFA, *Human Rights and Terrorism in the United Nations*, in ALFREDSSON, STAVROPOULOU (eds.), *Justice Pending: Indigenous Peoples and Other Good Causes*, The Hague, 2002, p. 203 ss;

LEE, *ASEAN: brief history and its problems*, 2006, reperibile on line.

LEVI, *Combating the financing of terrorism: A history and assessment of the control of 'Threat Finance'*, in *British Journal of Criminology*, 2010, p. 650 ss.

LEVITT, *Charitable Organizations and Terrorist Financing: a War on Terror Status-Check*, 2004, The Washington Institute, reperibile on line.

MARKS, HOOGHE, *Types of Multi-level Governance*, in ENDERLEIN et al. (eds.), *Handbook of Multi-level Governance*, Cheltenham, Northampton, 2010, p. 17 ss.

MARTIN, *Hundi/Hawala: The Problem of Definition*, in *Modern Asian Studies*, 2009, p. 909 ss.

MASCIANDARO, *Economy: the Demand Side*, in MASCIANDARO et al. (eds), *Black Finance: The Economics of Money Laundering*, Cheltenham, 2007, p. 2 ss.

MELCHIONNI, *Architettura normativa in materia di terrorismo internazionale*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2005, p. 387 ss.

MITSILEGAS, *Money Laundering Counter-measures in the European Union: A New*

*Paradigm of Security Governance Versus Fundamental Legal Principles*, The Hague, 2003.

MOGHADAM, *Failure and Disengagement in the Red Army Faction*, in *Studies in Conflict & Terrorism*, 2012, p. 156 ss.

MORADA, *The ASEAN Regional Forum and Counter-terrorism*, in HAACKE, MORADA (eds.), *Cooperative Security in the Asia-Pacific*, New York, 2010, p. 150 ss.

NAPOLEONI, *Modern Jihad: Tracing the dollars behind the terror networks*, London, 2003.

NIKSCH, *Abu Sayyaf: Target of Philippine-U.S. Anti-terrorism Cooperation*, in *CSR Report for Congress*, 2007, p. 3 ss.

PANZERA, *Attività terroristiche e diritto internazionale*, Napoli, 1978.

PASSAS, *Hawala and Other Informal Value Transfer Systems: How to regulate them?*, in *Risk Management: An International Journal*, 2003, p. 49 ss.

PASSAS, *Terrorism Financing Mechanisms and Policy Dilemmas*, in GIRALDO, TRINKUNAS (eds.), *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford, 2007, p. 21 ss.

PETERS, *Money laundering and its current status in Switzerland: New disincentives for financial tourism*, in *Northwestern Journal of International Law and Business*, 1990, p. 104 ss.

PISAPIA, *Terrorismo: delitto politico o delitto comune?*, in *Giustizia Penale*, 1975, p. 266 ss.

RADICATI DI BROZOLO, MEGLIANI, *Freezing the Assets of International Terrorist Organizations*, in BIANCHI, NAQVI (eds.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Portland, 2004, p. 377 ss.

RAMCHARAN, *Asean and Non-Interference: a Principle Maintained*, in *Contemporary Southeast Asia*, 2000, p. 60 ss.

ROSAND, *Security Council Resolution 1373, the counter-Terrorism Committee and the Fight Against Terrorism*, in *American Journal of International Law*, 2003, p. 331 ss.

ROSE, NESTOROVSKA, *ASEAN Features: Toward an ASEAN Counter-terrorism Treaty*, in *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, 2005, p. 97 ss.

SASSATELLI, *Identità, cultura, Europa: le "città europee della cultura"*, Milano, 2005.

SHARMAN, *The Money Laundry: Regulating Criminal Finance in the Global Economy*, New York, 2011.

SCHARPF, *Multi-level Europe – the case for multiple concepts*, in ENDERLEIN et al. (eds.), *Handbook of Multi-level Governance*, Cheltenham, Northampton, 2010, p. 66 ss.

SCHREURS, *Multi-level Governance the ASEAN Way*, in ENDERLEIN et al. (eds.), *Handbook of Multi-level Governance*, Cheltenham, Northampton, 2010, p. 308 ss.

SINGH, *Responses to Terrorism in Southeast Asia*, in *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 2009, p. 15 ss.

STESSENS, *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*, Cambridge, 2000.

SUTHERLAND, *White Collar Crime*, New York, 1949.

TAY, LI, *Southeast Asian cooperation on anti-terrorism: the dynamics and limits of regional responses*, in RAMRAJ et al. (eds.), *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, New York, 2005, p. 399 ss.

TELÒ, *Contribution to a Periodization of Comparative Regionalist Studies*, in TELÒ et al. (eds.), *Interregionalism and the European Union: a Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World*, Farnham, 2015, p. 17 ss.

TREVISAN, *Il ruolo economico e politico dell'ASEAN nel 2016*, 2016, reperibile on line.

VAUGHN et al., *Terrorism in Southeast Asia*, New York, 2008.

WEISSER, *The Effectiveness of the Global Combat against the Financing of Terrorism for Preventing Terrorist Activity*, in *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2013, p. 343 ss.

WONG, *Money-laundering in Southeast Asia: liberalism and governmentality at work*, in *Contemporary Politics*, 2013, p. 229 ss.

ZUBAIR et al., *Anti-Terrorism Financing Laws in Malaysia: Current Trends and Developments*, in *IJUM Law Journal*, 2015, p. 149 ss.