



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale  
(ordinamento ex D.M. 270/2004)  
in Economia e Finanza

**Tesi di Laurea**

**Antiriciclaggio: rapporto tra i materiali  
*dual use* e i paesi a rischio terrorismo**

**Relatore:**

Ch. prof. Simone MAZZONETTO

**Correlatore:**

Ch. prof. Elisa CAVEZZALI

**Laureando:**

Jessica Vizzarri

Matricola 974019

**Anno Accademico**

2018-2019

Typeset by L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X2e



*"L'umanità possiede oggi strumenti d'inaudita potenza: può fare di questo mondo un giardino, o ridurlo a un ammasso di macerie. Ha acquistato straordinarie capacità d'intervento sulle sorgenti stesse della vita: può usarne per il bene, dentro l'alveo della legge morale, o può cedere all'orgoglio miope di una scienza che non accetta confini, fino a calpestare il rispetto dovuto ad ogni essere umano."*

***Papa Giovanni Paolo II***



# Abstract

Il presente lavoro ha lo scopo di analizzare le problematiche e le conseguenze nei paesi a rischio terrorismo direttamente collegate con lo sfruttamento di materiali *dual use*, ovvero merci e tecnologie che oltre ad essere utilizzate in ambito civile, vengono impiegate in ambito militare per la creazioni di armi di distruzione di massa. Per le elevate conseguenze connesse, questo tipo di materiali è sottoposto ad un controllo rafforzato da parte delle autorità.

L'elaborato a partire dallo studio approfondito della normativa antiriciclaggio e antiterrorismo definisce il quadro normativo nel quale si inserisce l'analisi empirica e per meglio precisare gli ambienti in cui il rischio è reale e dove è mitigato.

La seconda parte prevede la disamina delle norme specifiche per l'utilizzo e l'esportazione dei materiali *dual use* e l'individuazione dei paesi a maggior rischio.

Nell'ultima sezione si intende sviluppare un'analisi degli interventi di mitigazione nei paesi con il più alto rischio di terrorismo derivante dall'utilizzo, importazione ed esportazione di beni ad uso duale.



# Nota per il lettore

Typeset by L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X

La tesi è stata redatta con L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X<sub>2 $\epsilon$</sub>  ([L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X home page](#)). Esso è un programma di composizione tipografica open source e realizzato da *Leslie Lamport*, impiegando come motore tipografico T<sub>E</sub>X che fu concepito da *Donald Ervin Knuth* e distribuito negli anni '90. Al giorno d'oggi, T<sub>E</sub>X è un marchio registrato dall'*American Mathematical Society* (AMS). Il programma utilizza numerose estensioni per ampliare le sue potenzialità ed esse vengono identificate con la simbologia  $\mathcal{A}\mathcal{M}\mathcal{S}$ -L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X, che sta per "*L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X with  $\mathcal{A}\mathcal{M}\mathcal{S}$ 's extensions*".

L'utilizzo di L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X è stato integrato con delle estensioni che hanno permesso di inserire, all'interno della seguente tesi, riferimenti incrociati cliccabili. Attraverso il pacchetto, inoltre, è stato possibile produrre un indice generale, una lista delle figure e una lista delle tabelle con i relativi numeri di pagina. Con i pacchetti *hyperref* e *url*, si sono inseriti riferimenti ipertestuali come quelli utilizzati per rinviare alla *homepage* di L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X o alla pagina delle funzionalità sviluppate dall'*American Mathematical Society*.

Il presente lavoro mi ha, quindi, permesso di conoscere e approfondire l'uso di questo motore tipografico e far, così, comprendere al lettore le potenzialità, che qui sono solo accennate, del programma e l'impegno ad esso riservato dall'autore.





# Indice

<b>Introduzione</b>	<b>1</b>
<b>1 La normativa antiriciclaggio</b>	<b>3</b>
1.1 Il riciclaggio di denaro e il finanziamento al terrorismo	3
1.1.1 Money laundering	5
1.1.2 Dirty money	6
1.1.3 Autoriciclaggio	7
1.1.4 Criticità nel sistema economico collegate al riciclaggio	8
1.2 Lo sviluppo normativo	10
1.2.1 L'introduzione del riciclaggio a livello normativo	11
1.2.2 Nuovi controlli e l'approccio basato sul rischio	13
1.2.3 Le Raccomandazioni Antiterrorismo	17
1.3 Misure necessarie a mitigare il rischio di riciclaggio	19
1.4 Intermediari e professionisti assoggettati alla normativa	25
1.5 Gli enti preposti alla prevenzione e al sanzionamento	28
<b>2 Materiali <i>dual use</i>: una minaccia per la sicurezza internazionale</b>	<b>31</b>
2.1 Le guide regolamentari	33
2.2 La normativa Comunitaria	40
2.2.1 Uno sguardo al quadro Italiano	45
2.3 Le categorie di merci ad uso duale	49
2.4 Il sistema di rilascio delle autorizzazioni	51
2.4.1 Diniego, annullamento, sospensione, modifica o revoca	55
2.5 Le procedure ispettive e sanzionatorie	56
2.6 Misure restrittive	58
2.7 Approccio pratico	63
<b>3 Analisi delle esportazioni nei paesi a rischio terrorismo</b>	<b>75</b>
3.1 Iran	80
3.2 Libia	87
3.3 Siria	92

3.4	Russia . . . . .	96
3.5	Myanmar/Burma . . . . .	104
3.6	Gli impatti del sistema sanzionatorio Europeo . . . . .	111
	<b>Conclusione</b>	<b>113</b>
	<b>Bibliografia</b>	<b>117</b>

# Elenco delle figure

2.1	Mappa dei Paesi sottoposti ad embargo e restrizioni . . . . .	61
2.2	Esportazioni di materiali dual use suddivisi per categoria . . . . .	71
2.3	Volumi di autorizzazioni e dinieghi nel periodo 2010 - 2016 . . . . .	72
3.1	Le principali destinazioni delle esportazioni dual-use dell'Europa . . . . .	77
3.2	Volume delle esportazioni autorizzate per tipo di licenza nel 2017 . . . . .	78
3.3	Valore delle esportazioni autorizzate per tipo di licenza nel 2017 . . . . .	79



# Introduzione

Il mercato internazionale negli ultimi trent'anni è completamente cambiato grazie alla globalizzazione e agli enormi progressi tecnologici. A partire dagli anni novanta l'evoluzione delle relazioni commerciali ed economiche, ha portato all'abbattimento di tutti i confini nazionali ma ha anche introdotto una serie di fattori di distorsione del mercato. L'apertura degli scambi e la possibilità di condividere informazioni in tempi brevissimi, ha anche facilitato tutte le attività terroristiche, di proliferazioni di armi e di riciclaggio del denaro. Gli stati più sviluppati hanno implementato dei sistemi normativi per prevenire e combattere tutti quei comportamenti che rendono il mercato mondiale non efficiente. La prima forma di regolamentazione antiriciclaggio e antiterrorismo risale all'ultimo decennio del 900; si istituirono per la prima volta una serie di obblighi e di controlli sulle transazioni sospette. I soggetti obbligati dalla normativa, principalmente gli intermediari finanziari, iniziarono a prestare molta più attenzione alle operazioni economiche e soprattutto ai comportamenti dei soggetti che ponevano in essere queste transazioni. La normativa antiriciclaggio cerca di prevenire lo sfruttamento del sistema economico per scopi di lavaggio di denaro e finanziamento al terrorismo, attraverso l'intercettazione dei soggetti che accumulano ricchezza derivante da attività criminali e la reinvestono in operazioni legali o in attività legate al terrorismo. Le modalità d'azione di riciclatori e terroristi sono evolute nel tempo e hanno determinato dei cambiamenti all'interno della normativa.

A partire dal nuovo millennio, si sono affiancate alla disciplina antiriciclaggio una serie di norme che regolano le importazioni ed esportazioni dei materiali e tecnologie *dual use*. I beni cosiddetti ad uso duale sono tutte quelle merci e tecnologie che nonostante siano state prodotte e sviluppate a scopi civili, possono essere impiegate nella progettazione, fabbricazione e manutenzione di armi biologiche, chimiche e nucleari. Il primo passo per la regolamentazione delle attività di trasferimento, vendita ed esportazione di tali materiali tra diversi stati, fu fatto a livello internazionale attraverso 4 regimi globali di controllo, i quali non hanno valenza obbligatoria nei singoli paesi aderenti, ma dettano le linee guida per una normativa di supervisione sul transito dei beni ad uso duale. A livello europeo la disciplina *dual use* deriva dal Regolamento n. 428/2009, con il quale si definirono per la prima volta una serie di regole e controlli per tutte le operazioni di importazione, esportazione, transito ed intermediazione riguardanti materiali ad uso duale. Il Regolamento

prevede inoltre un elenco (Allegato I) di tutti quei materiali e tecnologie che possono avere applicabilità nella proliferazione di armi di distruzione di massa e nelle attività terroristiche. Dal 2009, attraverso tutti gli aggiornamenti successivi della normativa, si sono definite una serie di regole da seguire nelle suddette attività, che chiamano a collaborare le singole imprese esportatrici, gli intermediari finanziari e le autorità di controllo. I principi definiti richiedono che per l'esportazione di beni *dual use*, le aziende produttrici si dotino di determinate autorizzazioni rilasciate dalle autorità competenti nel momento in cui, dopo una serie di verifiche, abbiano determinato che il bene oggetto di esportazione, l'utilizzatore finale e il paese destinatario non siano soggetti a specifiche restrizioni o sanzioni. L'Unione Europea, sulle orme degli Stati Uniti, prevede l'imposizione di sistemi restrittivi nei confronti di tutti questi soggetti o governi che compromettono la sicurezza internazionale attraverso programmi nucleari o proliferazione di armi.

Attualmente il Consiglio Europeo mantiene attive una serie di sanzioni nei confronti degli stati definiti non collaborativi tra cui Iran, Russia, Libia, Siria e Myanmar, ai quali impone restrizioni commerciali e finanziarie che mirano a soffocare l'economia del paese obiettivo. Le sanzioni hanno l'obiettivo di contrastare il terrorismo internazionale, impedire la proliferazione di armi di distruzione di massa e punire atti di grave violazione dei diritti umani internazionali; inoltre, attraverso l'esclusione dello stato target dal mercato degli scambi, cercano di incoraggiare i governi a cambiare atteggiamento e a concludere accordi per il raggiungimento della sicurezza internazionale.

Il presente lavoro intende fornire una panoramica dettagliata sulla normativa antiriciclaggio e antiterrorismo, approfondendo la disciplina relativa alla vendita e l'esportazione dei materiali *dual use*. L'analisi parte dalla normativa antiriciclaggio Italiana e comunitaria con un focus su tutti i sistemi preventivi da implementare da parte di imprese ed autorità di controllo, oltre alla definizione dei soggetti obbligati dalla normativa stessa e le attività ad essi richieste. L'elaborato prosegue con una disamina dell'evoluzione normativa in ambito dual use soprattutto a livello europeo e fornisce le linee guida da seguire a livello pratico da qualsiasi impresa europea che voglia esportare materiali inclusi nell'Allegato I, senza incorrere in sanzioni. Si forniscono infine dei casi pratici di applicazione del sistema sanzionatorio da parte dell'Unione Europea nei confronti dei paesi non collaborativi ovvero che implementano sistemi di proliferazione di armi di distruzione di massa.

# Capitolo 1

## La normativa antiriciclaggio

### 1.1 Il riciclaggio di denaro e il finanziamento al terrorismo

Il riciclaggio, termine ormai fin troppo comune, concetto che coinvolge sia l'ambito economico che quello giuridico, è tra i principali fenomeni di distorsione del sistema economico-finanziario.

Il rischio di riciclaggio è definito come una valutazione di tipo qualitativo o quantitativo, della probabilità per determinati soggetti di essere esposti a fenomeni di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo da parte di un cliente; tale rischio deve considerare non solo le caratteristiche di quest'ultimo, ma anche la tipologia di operazioni, rapporti, prodotti e transazioni richieste<sup>1</sup>.

Gli intermediari e i professionisti che presidiano e cercano di contenere tale rischio<sup>2</sup>, sono tenuti a definire un profilo di rischio per ogni cliente, il quale deve essere sempre coerente con l'attività svolta dal cliente stesso, gli strumenti utilizzati per svolgere determinate operazioni (ad esempio utilizzo di trust o pagamenti frequenti tramite denaro contante), la residenza fiscale e la provenienza dei fondi.

Il profilo di rischio definito all'inizio del rapporto tra fornitore di servizi e cliente, deve essere continuamente aggiornato sia con scadenze periodiche sia nel momento in cui si viene a conoscenza di variazioni nelle informazioni essenziali utilizzate per il calcolo del grado di rischiosità<sup>3</sup>.

I fenomeni di riciclaggio e finanziamento al terrorismo producono una serie di conseguenze all'interno del sistema economico. Innanzitutto, si riscontra il problema dell'asimmetria informativa<sup>4</sup>, per cui non tutti i soggetti hanno le stesse informazioni e questo porta

---

<sup>1</sup>Art. 3 d.lgs. 231/07, Principi generali

<sup>2</sup>Ovvero i soggetti obbligati previsti dalla normativa antiriciclaggio.

<sup>3</sup>Ad esempio quando il cliente chiede un'operazione insolita in termini di quantità di denaro o in termini di tipologia di transazione, quando vengono effettuate operazioni a valori troppo distanti da quelli di mercato, se il cliente chiede di fare un'operazione ad importo elevato in contanti.

<sup>4</sup>Condizione che si verifica nel mercato quando uno o più operatori dispongono di informazioni più precise di altri.

il mercato ad essere meno efficiente con conseguente peggioramento nell'allocazione delle risorse disponibili e diminuzione degli scambi economici. Le attività illecite comportano una mancanza di fiducia nei confronti del mercato stesso; gli operatori di mercato, esperti ma soprattutto inesperti, sentono di non avere le giuste protezioni.

Il concetto di riciclaggio è definito dalla normativa attraverso un elenco di attività considerate criminose:

- a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;
- b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
- c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
- d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione<sup>5</sup>.

Tutte queste attività, per determinare la fattispecie di reato, devono essere commesse intenzionalmente. Il riciclaggio è considerato tale anche se le attività sono state svolte al di fuori dei confini nazionali.

Per "finanziamento del terrorismo" si intende: "qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo o in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti"<sup>6</sup>.

Vengono racchiusi all'interno del termine riciclaggio due tipologie di attività, quella di lavaggio (money laundering) e quella di reimpiego di denaro (money dirtying).

---

<sup>5</sup>Definizione di riciclaggio, art. 2, d.lgs. 231/07

<sup>6</sup>Definizione di finanziamento al terrorismo, art 1, d. lgs. 22 giugno 2007, n.109



### 1.1.1 Money laundering

Il money laundering è il processo con il quale si “ripulisce” denaro sporco derivante da attività illecite (traffico di droga o altre attività criminali) attraverso una serie di transazioni bancarie che restituiscono il denaro pulito al riciclatore senza destare sospetti tra le forze dell'ordine. Il processo di laundering prevede 3 fasi:

1. Collocamento: introduzione del denaro sporco, derivante da attività illecite, all'interno del sistema finanziario attraverso attività quali depositi, acquisti di beni, transazioni etc. Il canale più utilizzato è quello bancario ma non è l'unico<sup>7</sup>.
2. Stratificazione: occultamento della reale provenienza dei fondi attraverso numerose transazioni e trucchi contabili, è la fase cosiddetta di "lavaggio".
3. Integrazione: riutilizzo del denaro non più riconducibile ad attività criminose all'interno del sistema economico.

E' molto frequente che le tre fasi del riciclaggio siano svolte da soggetti diversi. Molto spesso la fase di ripulitura è affidata ad un soggetto diverso da quello che commette il reato, spesso un soggetto esterno all'organizzazione criminale.

Si parla in generale di riciclaggio di denaro ma quest'ultimo non è l'unico bene oggetto del complesso meccanismo di cui si sta parlando, spesso anche immobili, metalli preziosi, opere d'arte provenienti da fonti illecite seguono le tre fasi per essere immessi nell'economia impedendo alle autorità di risalire alla reale origine.

Vengono utilizzate diverse modalità per riciclare denaro sporco, tra le più frequenti troviamo: l'utilizzo di bonifici bancari per scambiare velocemente somme di denaro celando l'origine delle stesse; suddividere i fondi illeciti in piccole somme depositate in diversi conti, anche all'estero dove le normative antiriciclaggio sono meno rigorose; l'investimento di denaro in materie prime o metalli preziosi; l'acquisto di polizze assicurative a premio unico, investendo denaro sporco e ricevendone indietro una somma pulita da potere riutilizzare.

Uno dei casi più diffusi è quello del ricorso a società fantasma. Gli esperti riciclatori creano delle aziende fittizie che utilizzano come copertura per le movimentazioni di denaro sporco. Lo sfruttamento di queste cosiddette shell company, avviene in due modi. Il criminale che costituisce la società deposita del denaro presso una compagnia o banca che successivamente restituirà al criminale stesso. Altro metodo in uso è quello delle "due società" entrambe di proprietà dei criminali, una delle due compra e l'altra vende beni fittizi emettendo fattura in modo da dimostrare la provenienza del denaro. Una variante è quella di inquinare i guadagni leciti di una attività (la più comune è in ambito ristorazione) con il denaro proveniente dai crimini.

Anche le case da gioco vengono prese di mira dalle associazioni criminali e utilizzate per pulire il denaro attraverso false vincite; solitamente il soggetto in possesso di denaro

<sup>7</sup>Razzante R., La regolamentazione antiriciclaggio in Italia, Torino 2011.

sporco si presenta ai tavoli da gioco cambiando una gran quantità di denaro in fishes, ne gioca poi una piccola parte e il restante viene dichiarato dal casinò come vincita. Questo può avvenire attraverso la corruzione dei proprietari o molto più spesso le case da gioco sono in mano ai criminali stessi.

Infine, un altro esempio è quello della compravendita di immobili attraverso la quale un primo soggetto compra un immobile ad un prezzo inferiore al montante da riciclare, un secondo soggetto, complice, riacquista tale immobile ad un prezzo molto più alto che paga attraverso un bonifico. La differenza tra il valore pagato e il valore di mercato viene corrisposto attraverso denaro liquido.

### 1.1.2 Dirty money

Per dirty money, invece, si intende il fenomeno con il quale si impiegano fondi aventi duplice natura, lecita o illecita, in attività illegali e soprattutto finanziamento al terrorismo. Quest'ultimo si distingue dal semplice riciclaggio in quanto ha lo scopo di impiegare denaro e non di produrlo<sup>8</sup>. Anche in questo caso si può suddividere il processo in tre fasi simili a quelle del riciclaggio.

Nella prima fase di raccolta o collection, i fondi arrivano ad un collettore; le risorse economiche possono avere natura lecita o illecita. Nella seconda fase di trasmissione o dissimulation i soggetti incaricati si occupano di occultare il fine del denaro attraverso movimentazioni in sistemi di pagamento non ufficiali, chiamati "sotterranei". Infine si procede alla fase di impiego o "use", nella quale i fondi ottenuti vengono utilizzati per finanziare atti di terrorismo.

Per la fase della raccolta, il dirty money si avvale sia di strumenti illeciti come quelli visti per il riciclaggio, sia di operazioni lecite ad alto rendimento o speculative. Tra le principali troviamo i conti correnti in valuta, strumenti derivati negoziati in mercati over the counter<sup>9</sup> e fondi comuni di investimento.

Uno dei canali più utilizzati per il finanziamento al terrorismo è quello del money transfer poiché permette di eludere facilmente i controlli, anche se negli ultimi anni le ispezioni sono diventate più frequenti e sono stati definiti degli indicatori di anomalia che permettono di tenere sotto controllo queste transazioni.

Altre modalità utilizzate sono la raccolta fondi attraverso il crowdfunding, l'istituzione di società fittizie o scatole cinesi, sfruttamento di organizzazioni no profit, l'utilizzo di un prestanome o un trust.

---

<sup>8</sup>Di Nuzzo U., Economia criminale e nuove prospettive di sicurezza finanziaria, in Rivista della Guardia di Finanza, n. 3/2002.

<sup>9</sup>Un mercato OTC è un luogo, fisico o virtuale, in cui gli operatori si incontrano al fine di collocare, scambiare o rimborsare valori mobiliari. L'assenza di regolamentazione riguarda il fatto che il funzionamento di tale mercato, i titoli e gli operatori ammessi non sono assoggettati alla disciplina specifica e alla autorizzazione delle Autorità di Vigilanza in materia di Mercati Regolamentati e non sono iscritti nell'apposito albo. Le modalità di contrattazione non sono standardizzate ed è possibile stipulare contratti "atipici".

Entrambe le attività cercano di occultare una fase del processo, ma mentre nel riciclaggio si nasconde la provenienza del denaro, nel finanziamento al terrorismo si cela la destinazione dello stesso.

Il sistema finanziario risulta molto appetibile per la criminalità di questo tipo a causa delle forti asimmetrie informative che lo caratterizzano, inoltre vengono presi di mira quei paesi la cui regolamentazione è molto debole e dai quali risulta difficile ottenere informazioni.

Le due attività spesso assimilate in realtà sono molto diverse tra di loro. Il concetto che le accomuna è quello di associazione con le quali sono entrambe organizzate; mentre nella prima l'organizzazione ha una struttura di impresa commerciale, l'altra invece presenta una struttura molto più rigida, di tipo militare, benché entrambe abbiano natura illecita.

### 1.1.3 Autoriciclaggio

Un concetto piuttosto recente è il delitto di autoriciclaggio introdotto con la legge n° 186 del 15 dicembre 2015. L'art. 648 ter 1 del Codice Penale punisce per reato di autoriciclaggio "chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa".

Partendo dallo studio del primo comma, si può intuire la sostanziale differenza rispetto al delitto di riciclaggio. Il soggetto che commette reato di autoriciclaggio, infatti, deve coincidere con la persona che ha commesso il reato presupposto o ha concorso allo stesso.

Altra sostanziale differenza si trova nell'inserimento dell'attività di impiego delle somme derivanti dal reato presupposto. Si estende, quindi, la "punizione" a coloro che commettono anche il successivo reato di impiego, ovvero quei soggetti che utilizzano il denaro sporco derivante dal delitto in attività finanziarie<sup>10</sup>.

Il legislatore, nello scrivere questa norma, ha inserito una specificazione in merito alla modalità di condotta, in quanto questa per determinare il reato di autoriciclaggio deve essere svolta "concretamente". Nella fase di ripulitura del denaro, il soggetto colpevole del reato, deve rendere impossibile o molto difficile per i soggetti coinvolti, la procedura di ricostruzione della provenienza del denaro. Non costituiscono reato di autoriciclaggio tutte quelle operazioni rintracciabili e trasparenti.

Un'ultima particolarità la si vede nell'esclusione dalla pena per quelle attività di sostituzione, impiego e trasferimento dei proventi ad esclusivo uso personale.

---

<sup>10</sup>Art. 648 ter Codice Penale.

#### 1.1.4 Criticità nel sistema economico collegate al riciclaggio

La criminalità organizzata è quel fenomeno associativo, in cui almeno tre soggetti legati da un vincolo, svolgono un'attività continuativa e pianificata coinvolgendo soggetti che commettono reati con lo scopo di trarne profitto da inserire all'interno del circuito economico legale<sup>11</sup>. I concetti chiave che distinguono un'impresa criminale sono quelli di rapporti tra i soggetti derivanti dalla fiducia o dall'intimidazione e lo scopo di lucro raggiunto attraverso reati<sup>12</sup>.

L'abbattimento di tutte le barriere nazionali, la globalizzazione dell'economia e dei mercati e la deregolamentazione, hanno permesso anche alla criminalità organizzata di uscire dai territori nazionali.

Il riciclaggio di denaro oggi è egualmente diffuso sia nei paesi altamente avanzati sia in quelli ancora poco sviluppati, con la sola differenza nelle metodologie di creazione di denaro illecito e la successiva "ripulitura". Tale fenomeno, sotto qualsiasi forma, altera in modo significativo il mercato finanziario e il suo funzionamento: la definizione dei prezzi, la distribuzione dei capitali, la concorrenza e di conseguenza l'efficienza.

Il meccanismo del riciclaggio di denaro permette ad un soggetto di investire determinate somme fino a raddoppiare l'ammontare investito - anche se non è questo il vero scopo del riciclaggio - senza sostenere nessun tipo di costo, in quanto tale capitale deriva da reati quali rapine e traffico di droga e soprattutto senza contribuire all'economia del paese (il denaro è in evasione fiscale).

Si può facilmente intuire quindi che i piccoli operatori di mercato non possono competere con gli esperti di riciclaggio di denaro. Questi ultimi infatti non hanno interesse a fare grandi profitti ma esclusivamente a dissimulare la provenienza del denaro, utilizzando anche politiche concorrenziali scorrette.

Oltre allo sfruttamento di banche e intermediari finanziari, come mezzi legali per ripulire il denaro, spesso i criminali possono far ricorso a mezzi alternativi, quali sistemi finanziari clandestini<sup>13</sup>, l'infiltrazione di dipendenti corrotti nelle imprese finanziarie o lo sfruttamento di operatori esterni quali consulenti legali e finanziari.

Il riciclatore viene definito un "professionista nella gestione del rischio". A tutti gli effetti i soggetti che ripuliscono denaro devono confrontarsi con dei rischi di due tipologie: soggettivi e oggettivi. Innanzitutto il denaro sporco non può essere ripulito tutto attraverso un unico canale, quindi per non destare sospetti i riciclatori distribuiscono piccole quantità di denaro tra più intermediari. Per ogni canale poi, si effettuano operazioni di piccolo ammontare e in linea con la consueta operatività del soggetto che le pone in essere. L'immissione di piccoli importi implica che queste operazioni debbano essere ripetute nel

---

<sup>11</sup>Definizione del Parlamento Europeo.

<sup>12</sup>A. Scialoja, M Lembo, Antiriciclaggio, guida normativa e adempimenti obbligatori; 2014

<sup>13</sup>La consegna di denaro sporco ad un "banchiere" che lo trasferirà in un altro paese in cui è presente la stessa organizzazione.

tempo ad intervalli non troppo distanti; per impedire che un soggetto sia troppo visibile e che diventi sospetto è molto frequente il ricorso a soggetti prestanome, detti anche "teste di legno"<sup>14</sup>.

L'unico costo effettivamente sostenuto dai soggetti che riciclano denaro è quello relativo ai molteplici passaggi nei canali ufficiali per ripulire i capitali: si è stimato che il costo per ogni passaggio sia circa pari al 10 % della somma da ripulire.

Prima dell'introduzione del reato di autoriciclaggio<sup>15</sup>, venivano puniti esclusivamente i soggetti che si occupavano della fase di ripulitura del denaro, cioè quei soggetti spesso ignari della provenienza illegale delle risorse finanziarie che stavano investendo; mentre rimanevano impuniti i reali esecutori del fatto illecito. Oggi invece viene punito chiunque abbia trasferito o sostituito denaro derivante da delitti non colposi compiuti da soggetti terzi<sup>16</sup>.

Le minacce al sistema economico-sociale nazionale e internazionale in ambito di riciclaggio sono molteplici:

1. corruzione
2. estorsione
3. evasione e reati tributari
4. usura
5. narcotraffico
6. reati fallimentari e societari
7. gioco d'azzardo
8. contrabbando e contraffazione
9. sfruttamento sessuale
10. traffico illecito di rifiuti

Le attività criminose possono essere svolte in diversi modi e all'interno di più circuiti. Alcune di queste vengono svolte in Italia e i proventi ottenuti vengono reinseriti nello stesso mercato, altre volte (come accade per lo sfruttamento sessuale) l'attività viene svolta al di fuori del territorio nazionale ma viene sfruttato il sistema finanziario Italiano per ripulire il ricavato.

---

<sup>14</sup>Chi permette ad altri di usare il proprio nome per atti o affari in cui il diretto interessato non può o non vuole apparire con il suo vero nome. Solitamente soggetti pregiudicati o nullatenenti che non hanno nessun tipo di esperienza o competenza manageriale, ai quali viene riconosciuta una provvigione dai riciclatori per l'attività che svolgono.

<sup>15</sup>Il reato di autoriciclaggio in Italia è stato introdotto con la legge n° 186 del 15 dicembre 2015

<sup>16</sup>Definizione di autoriciclaggio contenuta nell'art. 648 bis del codice penale.

In Italia il rischio di creazione di proventi illeciti e la successiva reimmissione all'interno del mercato è molto più elevato del rischio di introduzione di capitali all'interno del sistema finanziario italiano generati da attività illecite fuori dal territorio nazionale. La difficoltà nell'introdurre denaro sporco all'interno del circuito nazionale è garantito dal sistema antiriciclaggio, dalla pressione fiscale e dall'instabilità economica che caratterizzano il nostro paese in questo momento storico.

Si vuole evidenziare come tutte le fattispecie appena citate rientrino all'interno della cosiddetta economia sommersa. L'economia non osservata è l'insieme di tutte le attività economiche che contribuiscono al prodotto interno lordo ufficialmente osservato, ma che non sono registrate e dunque regolarmente tassate. Generalmente all'interno dell'economia "nera" si identificano due tipologie di attività: quelle legali ma non dichiarate e quelle illegali. Sfuggono al controllo tutte le operazioni nel mercato nero del lavoro, i "lavoretti domestici", tutte quelle procedure di sottovalutazione dell'attività produttiva e imputazione di spese domestiche a bilanci societari. Le attività sopra citate hanno come scopo principale quello di evadere il Fisco, ovvero diminuire o azzerare l'ammontare di tasse pagate.

Al fianco di queste attività, troviamo delle altre più pericolose, che sfuggono al controllo da parte di Stati e autorità, parliamo appunto delle attività criminali. Tra le più note, il traffico di stupefacenti, il gioco d'azzardo, ma anche traffico di immigrati e ovviamente il riciclaggio di denaro sporco. In questi casi, le movimentazioni sono occultate al fine di eludere e aggirare la giustizia.

Due diverse tipologie di attività con due fini evidentemente diversi, che confluiscono nell'economia reale di ogni paese senza però contribuirne. L'Italia, come noto, è nelle prime posizioni nelle statistiche sulla percentuale di economia sommersa rispetto al PIL (circa il 19,8% per l'Italia nel 2017)<sup>17</sup>

## 1.2 Lo sviluppo normativo

La normativa antiriciclaggio ha lo scopo di individuare quei soggetti che capitalizzano denaro attraverso attività illecite come rapine, spaccio di stupefacenti e corruzione e lo reimpiegano in attività legali; prevenire l'attività di riciclaggio con specifici obblighi per intermediari, enti e professionisti e punire quei soggetti che riescono ad aggirare i divieti portando a compimento il processo di ripulitura di denaro sporco.

Dall'emanazione delle prime norme in materia di Antiriciclaggio negli anni '90, le disposizioni hanno subito una forte evoluzione nel corso degli anni per contrastare le sempre nuove esigenze in ambito di illegalità. Le cause principali di questo continuo adattamento sono riconducibili al progresso tecnologico, all'introduzione di monete virtuali, la dematerializzazione del denaro con conseguente anonimizzazione delle transazioni, l'utilizzo di

<sup>17</sup>Come l'economia europea è sommersa dai contanti; Il Sole 24 Ore, 2019.

hackers per violare i sistemi informativi, al fine di modificare dati sensibili, la globalizzazione del mercato, l'evoluzione dei servizi e prodotti finanziari divenuti sempre più complessi.

Le nuove tecnologie, l'introduzione delle cripto valute, il trasferimento di denaro in forma anonima e il P2P attraverso i telefoni cellulare hanno incrementato il rischio di riciclaggio in maniera rilevante. La possibilità di trasferire denaro online facilita il lavoro del riciclatore in quanto rimane a debita distanza dal denaro, il che rende molto più difficile per le autorità risalire ai sospettati. Il tutto è ampliato dalla velocità con cui avvengono queste transazioni, cioè in tempo reale.

Tutto questo ha portato ad un ampliamento dello spettro di soggetti tenuti ai controlli prudenziali sui clienti e le operazioni sospette, ad una definizione specifica dei ruoli per le singole autorità e all'efficientamento del rapporto tra soggetti obbligati e autorità di vigilanza attraverso canali specifici.

In riferimento alla collaborazione tra soggetti, sono stati emanati dei principi generali per tutti i paesi collaborativi: l'inclusione del riciclaggio tra i reati, l'identificazione dei soggetti e relativa iscrizione in appositi registri, definizione della natura e dello scopo delle operazioni, predisposizione di meccanismi di prevenzione e miglioramento delle cooperazioni e dello scambio di informazioni internazionali.

La continua trasformazione del *modus operandi* delle associazioni criminali e il susseguirsi di evoluzioni normative a livello internazionale, costringono i Legislatori nazionali ad una rincorsa all'adeguamento normativo che spesso risulta incoerente e obsoleto nel momento stesso in cui viene pubblicato, rendendo il sistema antiriciclaggio e antiterrorismo inefficiente.

Le più recenti regolamentazioni hanno cambiato l'approccio contro questi reati, la nuova teoria è quella di applicare una strategia di prevenzione e difesa e non di oppressione. Cambiano anche i soggetti a cui si rivolge l'attenzione; inizialmente si individuavano i soggetti responsabili del reato presupposto (capi mafia, imprenditori occulti etc.); oggi invece si pone attenzione su quei soggetti che si occupano di riciclare il denaro immettendolo nel sistema finanziario. L'obiettivo primario diventa la prevenzione e non più la repressione<sup>18</sup>.

Il contrasto al riciclaggio, con l'attuazione delle ultime direttive comunitarie prevede più canali: la giustizia penale come persecutore del reato e dei soggetti che lo pongono in atto; la trasparenza e il controllo del mercato incentrati sull'individuazione di quei movimenti di denaro sospetti all'interno del sistema economico.

### 1.2.1 L'introduzione del riciclaggio a livello normativo

Il termine riciclaggio viene introdotto per la prima volta all'interno della disciplina solo nel 1990 nell'art. 23 della L. 19, la quale incluse tra i reati presupposti anche il riciclaggio

<sup>18</sup>Antiriciclaggio, guida normativa e adempimenti obbligatori: A. Scialoja, M Lembo, 2014.

di denaro insieme alla produzione e al traffico di stupefacenti. La prima norma Italiana in materia di antiriciclaggio risale al 5 luglio 1991 con la legge n.197 ("provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio"), derivante dal recepimento della direttiva comunitaria del 10 giugno dello stesso anno, la c.d. prima direttiva antiriciclaggio riguardante la prevenzione in ambito finanziario. La direttiva Europea è stata emanata a seguito delle "Raccomandazioni"<sup>19</sup> del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale <sup>20</sup> per contrastare il riciclaggio di denaro derivante da traffico di stupefacenti. La direttiva 1991/197 ha introdotto per la prima volta gli obblighi di identificazione, segnalazione e registrazione di operazioni sospette da parte dei soggetti finanziari. Tale normativa ha portato in Italia alcuni limiti circa il trasferimento di contante, determinati obblighi per gli istituti finanziari, tra cui la segnalazione di operazioni sospette ed ha istituito un organo di controllo presso l'Ufficio Italiano Cambi (UIC)<sup>21</sup>.

Nel 2001 nuove esigenze, portarono alla seconda direttiva antiriciclaggio 2001/97/CE che estese il campo di applicazione anche ai soggetti non finanziari (ad esempio professionisti legali e notai). In Italia l'attuazione di tale direttiva è avvenuta attraverso il d. lgs. 20/02/2004 n.56, con il quale si definirono i nuovi soggetti obbligati. In aggiunta, è stato emanato un decreto ministeriale nel 2006 con il quale si obbligavano determinati soggetti non finanziari, tra cui revisori contabili e consulenti del lavoro, a registrare all'interno dell'Archivio Unico Informatico<sup>22</sup> i nominativi dei clienti verso cui si svolgevano operazioni "sospette" definite all'interno della normativa antiriciclaggio.

### Perfezionamento di una regolamentazione frammentaria

A seguito di ulteriori Raccomandazioni da parte del GAFI in materia di terrorismo, fu emanata la terza direttiva comunitaria 2005/60/CE, che portò delle innovazioni nella disciplina. Infatti, il legislatore introdusse gli obblighi semplificati per quelle situazioni che comportano un minor rischio di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo ed istituì un UIF nazionale al quale si devono segnalare le operazioni sospette, la sua funzione è quella di facilitare la cooperazione tra diversi stati.

---

<sup>19</sup>Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa; Raccomandazioni GAFI-FATF, MEF.

<sup>20</sup>Organismo intergovernativo per la lotta al riciclaggio.

<sup>21</sup>L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) è stata istituita presso la Banca d'Italia dal d.lgs. n. 231/2007, in conformità di regole e criteri internazionali che prevedono la presenza in ciascuno Stato di una Financial Intelligence Unit (FIU), dotata di piena autonomia operativa e gestionale, con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

<sup>22</sup>Costituisce lo strumento principale nell'azione prescritta dalle Autorità di Vigilanza per il rispetto degli obblighi di adeguata verifica della clientela degli intermediari finanziari. E' richiesta, entro 30 giorni, la registrazione ed il tracciamento di operazioni monetarie con importo pari o superiore ai 15.000 euro, siano esse singole o frazionate. Vanno inoltre registrati tutti i rapporti continuativi che l'intermediario intrattiene con i propri clienti ed i legami tra soggetti (Titolare Effettivo).



Con il decreto legislativo n.109 del 2007 ci fu il recepimento parziale della terza direttiva in Italia, che introdusse per la prima volta le misure di prevenzione e contrasto del finanziamento al terrorismo. Il recepimento completo si ebbe con il d.lgs. 231/07 nel quale si stabilirono tutti gli obblighi, i limiti, i soggetti coinvolti, le modalità di segnalazione e le autorità di vigilanza per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo. Nel 2008 sono state previste delle modifiche e delle integrazioni di tale normativa.

Il recepimento in Italia della terza direttiva in più fasi ha portato in un primo momento alla possibilità di bloccare i capitali ritenuti utilizzabili per minare la sicurezza nazionale ed internazionale; inoltre ha esteso l'obbligo ai liberi professionisti di segnalare le operazioni sospette all'Ufficio Italiano dei Cambi (oggi all'Unità di Informazione Finanziaria)<sup>23</sup>.

### 1.2.2 Nuovi controlli e l'approccio basato sul rischio

La quarta direttiva comunitaria arrivò circa dieci anni dopo l'emanazione della terza. La direttiva 2015/849/CE oltre ad apportare modifiche sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e terrorismo, ha introdotto delle regole per il trattamento dei dati riferiti al trasferimento di denaro. Si introdussero per la prima volta il reato presupposto<sup>24</sup> e i controlli sui soggetti politicamente esposti.

Il Legislatore Italiano ha distinto le due tipologie di reato: il reato presupposto ovvero quello derivante da attività illecite e il reato di riciclaggio derivante dal lavaggio del denaro sporco ottenuto con i reati presupposti. Qualora i due reati fossero commessi dallo stesso soggetto, quest'ultimo risponderà solo del reato presupposto.

La quarta direttiva si inserisce in un contesto nazionale e comunitario completamente diverso rispetto all'ultima versione. Infatti, la sempre maggiore cooperazioni tra gli stati e la trasparenza sono orientate all'identificazione di quelle attività di riciclaggio, autoriciclaggio e finanziamento al terrorismo. Per gli operatori finanziari che sono tenuti ai controlli e alla segnalazione di operazioni sospette si aggiunge la particolare attenzione alle nuove e stringenti norme in materia di privacy.

Tale direttiva è stata recepita in Italia il 25 maggio 2017 con il d.lgs. n.90. Con questo nuovo decreto si riscrisse quasi completamente la vecchia normativa 231/07, le maggiori modifiche riguardano:

- la definizione stessa di riciclaggio di denaro
- ampliamento del campo dei soggetti obbligati
- estensione dei soggetti ritenuti politicamente esposti
- il nuovo ruolo rafforzato per gli organismi di autoregolamentazione

<sup>23</sup>Ferrajoli L. Antiriciclaggio: novità della manovra d'estate, Focus Sole 24 Ore, fasc. 9, 2008.

<sup>24</sup>"Il reato presupposto è un fatto criminoso che rappresenta, a sua volta, la condizione per la commissione di un altro reato. Il reato presupposto, detto in altri termini, costituisce l'antecedente necessario per la concretizzazione di un altro tipo di reato."

- introduzione di nuovi casi di obbligo di adeguata verifica e individuazione del titolare effettivo
- istituzione di un registro dei titolari effettivi
- introduzione di misure di protezione dell'identità del soggetto segnalante
- cambiamenti nelle sanzioni amministrative e penali per chi non adempie alla normativa, che fino ad ora erano stati un aspetto marginale; definite sulla base della gravità delle violazioni
- maggiore trasparenza in ambito finanziario ed economico

Il cambiamento più importante che ha portato la quarta direttiva è quello dell'approccio basato sul rischio, con il quale si suddividono le misure di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al terrorismo in base al livello di rischiosità effettivo. Attraverso questo nuovo approccio i soggetti identificati dalla normativa sono tenuti a determinare il profilo di rischio della clientela tenendo conto del suo passato e del suo comportamento, per definire la reale possibilità di esposizione al rischio. Questa fase molto delicata dello studio del cliente è svolta attraverso la cosiddetta adeguata verifica, definita per linee generali dalla norma e poi opportunamente affinata dai singoli intermediari o professionisti in base alla clientela in esame. L'individuazione di un rischio elevato deve comportare l'adozione di regole più stringenti, un livello di rischio più basso può essere gestito con misure semplificate e meno rigorose.

Il recepimento in Italia dell'approccio basato sul rischio, permette ai soggetti obbligati di astenersi dal concludere le operazioni a seguito di un rischio troppo elevato riscontrato nella preventiva valutazione del cliente e dell'operazione stessa.

L'approccio basato sul rischio comporta:

1. obbligo di procedere all'adeguata verifica anche per le attività che coinvolgono paesi terzi ritenuti equivalenti a quelli Europei<sup>25</sup>
2. l'ampliamento delle sanzioni amministrative applicate in base ai principi di proporzionalità ed efficacia
3. introduzione di obbligo di adeguata verifica anche per i clienti a basso rischio

### **Cosa aspettarsi per il futuro**

Il 30 maggio 2019 è stata emanata la quinta direttiva Europea in materia di riciclaggio il cui recepimento è previsto entro febbraio 2020. Il passaggio tra le due direttive è molto breve a causa soprattutto del sopravvenuto pericolo delle valute virtuali di cui non si era

---

<sup>25</sup>La terza direttiva non li aveva inclusi tra gli obblighi.

tenuto conto nella penultima norma. Il mondo delle cripto-valute al momento della pubblicazione della quarta direttiva era ancora pressoché sconosciuto, ma già destava grandi preoccupazioni a causa dell'anonimato alla base di tale circuito, della mancanza di autorità e di controllo e dalla complessità del sistema stesso. A seguito dei terribili atti terroristici, iniziati a Parigi nel 2015 e la pubblicazione dei c.d. Panama Papers <sup>26</sup>, ci fu il bisogno di creare una regolamentazione di contrasto al riciclaggio e finanziamento al terrorismo che tenesse conto di tutte le nuove tecniche introdotte dall'uso delle valute virtuali. Le modifiche prevedono:

1. inclusione tra i soggetti obbligati, dei prestatori di servizi di portafoglio digitale e cambio valute virtuali con valute legali
2. maggiore scambio di informazioni tra le autorità internazionali
3. rafforzamento controlli sui flussi di denaro da e verso paesi ad alto rischio
4. accentramento delle informazioni sui trust, titolari effettivi di cassette di sicurezza e conti bancari
5. abbassamento della soglia a 150 euro per l'identificazione dei titolari di carte prepagate
6. massima tutela per il soggetto segnalante

Nel recepimento della quarta direttiva, il legislatore Italiano aveva anticipato la questione delle cripto-valute, introducendo nel decreto legislativo del 2017 l'assoggettamento a norme antiriciclaggio anche le piattaforme elettroniche di valute virtuali che permettono la conversione in valuta legale e viceversa. Tale innovazione, rispetto alla direttiva da recepire, deriva dalla proposta di modifica della Commissione Europea del 2016. La Commissione chiedeva infatti di ampliare il campo di applicazione delle norme antiriciclaggio anche alle piattaforme virtuali, l'aumento dei poteri di controllo dell'UIF concedendo la possibilità di avere accesso ad un maggior numero di informazioni e la condivisione tra i vari paesi del registro dei titolari effettivi ed infine la riduzione della soglia per gli obblighi di verifica nei confronti dei titolari di carte prepagate.

---

<sup>26</sup>Con la locuzione Panama Papers ci si riferisce a un fascicolo di oltre 11 milioni di documenti che contengono informazioni dettagliate su oltre 200 mila società offshore e relativi organigrammi. Il nome di questa inchiesta è dovuto allo studio legale Mossack Fonseca, che ha sede a Panama per l'appunto. I Panama Papers vedono menzionati, a vario titolo e con diverse somme di denaro, leader mondiali, funzionari di governo, parenti e collaboratori degli stessi, non mancano personaggi sportivi e manager, tutti dovranno rispondere dell'accusa di evasione fiscale. L'inchiesta è stata condotta da 107 tra organizzazioni e testate giornalistiche di 76 Paesi diversi. Le informazioni contenute nei documenti oggetto dell'inchiesta risalgono al 1977 e fanno riferimento a operazioni avvenute fino al dicembre del 2015. Nel caso sono coinvolte oltre 214 mila società off-shore che avrebbero sfruttato i servizi dello studio Mossack Fonseca per evadere il fisco e riciclare denaro, poi reimmesso nel sistema finanziario globale una volta "ripulito". Dallo scandalo Panama Papers emerge che i soggetti coinvolti hanno utilizzato le consulenze fornite dallo studio legale Mossack Fonseca per creare società di comodo attraverso cui hanno svolto l'entità dei loro patrimoni (utilizzando così di tasse esose) e per riciclare denaro. Panama papers: le cose da sapere; Panorama.

L'applicazione in Italia della quarta direttiva ha introdotto la definizione di valuta virtuale<sup>27</sup> ed ha esteso la vigilanza anche agli organismi che offrono servizi di conversione delle valute virtuali in valute legali, i quali devono iscriversi in una sezione specifica.

L'impegno che si chiede al mercato è molto alto, ci si aspetta dai singoli operatori di mercato una collaborazione attiva per una massima trasparenza del mercato che si tradurrebbe in maggiore efficienza del sistema economico. Agli operatori istituzionali si chiede invece una duplice collaborazione: passiva nell'adottare un comportamento collaborativo adempiendo agli obblighi normativi, ma anche attiva nell'identificazione di operazioni sospette.

Il punto focale su cui è incentrata oggi la normativa antiriciclaggio e quello dell'attività di prevenzione attraverso il diritto amministrativo affiancato dall'attività punitiva del diritto penale<sup>28</sup>.

La prevenzione può seguire due strade parallele: intensificazione della conoscenza dei clienti e delle relative disponibilità finanziarie per poter facilmente distinguere soggetti in buona fede dai professionisti del riciclaggio. L'altra strada da percorrere per bloccare la fase di stratificazione o dissimulazione è quella dei controlli puntuali attraverso indagini sugli operatori di mercato.

La prima strategia è più facilmente implementabile tramite la creazione di banche dati che registrino tutte le operazioni e i movimenti di capitale. La seconda è molto più utopica e lo sarà fin quando la normativa a livello globale sarà così disomogenea.

Si può evidenziare come l'approccio normativo in materia di antiriciclaggio, rimanendo conforme alle leggi generali, delinea un percorso che impone ai soggetti obbligati di dotarsi di adeguate strutture organizzative, operative e sistemi di controllo in base alla natura, alla complessità, alla dimensione e alla tipologia di attività svolta. Il miglior risultato possibile lo si ottiene quando tutte le indicazioni in materia di riciclaggio e finanziamento al terrorismo vengono affiancate da alcuni principi fondamentali: il principio della due diligence che permette il processo di adeguata verifica e le segnalazioni di operazioni sospette; direttamente collegato a questo il principio di riservatezza per i soggetti che procedono alle segnalazioni; l'individuazione di dipendenti infedeli tramite apposite strutture di controllo e la relativa responsabilità penale derivante dalla segnalazione o mancata tale delle operazioni sospette.

---

<sup>27</sup>Sono rappresentazioni digitali di valore non emesse da una banca centrale o da un'autorità pubblica. Esse non sono necessariamente collegate a una valuta avente corso legale, ma sono utilizzate come mezzo di scambio o detenute a scopo di investimento e possono essere trasferite, archiviate e negoziate elettronicamente. Le V.V. non sono moneta legale e non devono essere confuse con la moneta elettronica; definizione Banca D'Italia nel Comunicato del 30 maggio 2015.

<sup>28</sup>Lembo M. - Scialoja A., *Antiriciclaggio. Guida normativa e adempimenti obbligatori*, Rimini, 2014

### 1.2.3 Le Raccomandazioni Antiterrorismo

Un discorso a sè deve essere fatto per la normativa in materia di terrorismo. Nel 2001, dopo gli atti terroristici del 11 settembre, il GAFI ha aggiunto alle quaranta Raccomandazioni previste in ambito di riciclaggio del denaro, nove raccomandazioni riguardanti il contrasto al terrorismo.

Il 21 settembre, il Consiglio Europeo in una riunione straordinaria a Bruxelles per discutere sui recenti atti terroristici, ha approvato un Piano di Azione con cui si imponeva a tutti gli stati membri di adottare le misure necessarie per il contrasto di azioni terroristiche, rafforzare la cooperazione con la giustizia e il coordinamento a livello Europeo.

Le Raccomandazioni speciali hanno introdotto una serie di standard operativi e regolamentari per tenere sotto controllo determinati settori maggiormente utilizzati a fini criminali, a causa dell'anonimato e della velocità delle transazioni (ad esempio le associazioni no profit e i money transfer). Le linee guida delle suddette Raccomandazioni esortano gli stati membri a introdurre il finanziamento al terrorismo tra i reati, collaborare con gli altri paesi per la lotta al terrorismo, congelare i fondi appartenenti ai terroristi, tenere sotto controllo gli enti no profit spesso utilizzati come mezzi per atti terroristici, monitorare le transazioni monetarie internazionali.

Il Gruppo di Azione Finanziaria, nella pubblicazione delle nuove Raccomandazioni, chiede ai Paesi membri di criminalizzare il finanziamento agli atti terroristici, ma anche alle organizzazioni e ai singoli terroristi, precisando che devono essere condannati come reati presupposti di riciclaggio<sup>29</sup>.

Si è posta una particolare attenzione allo sfruttamento delle associazioni no profit da parte delle organizzazioni terroristiche. Infatti, si chiede agli stati di verificare che queste società non vengano utilizzate dai terroristi per avere una legittimità dei fondi, che non vengano utilizzate per finanziare atti terroristici ed evitare il congelamento dei fondi o per occultare i fondi destinati al terrorismo.

Il finanziamento al terrorismo, definito in precedenza *Money loundring*, può utilizzare fondi di natura lecita o illecita. I proventi leciti sono quelli derivanti da aiuti di paesi non collaborativi, attività commerciali e produttive che non hanno legami con il terrorismo, organizzazioni senza scopo di lucro e sistemi alternativi di trasferimento<sup>30</sup>.

L'Unità di Informazione Finanziaria prevede casi di anomalia che permettono di individuare più facilmente le operazioni volte al finanziamento di atti terroristici. Tra questi troviamo:

---

<sup>29</sup>Raccomandazioni FATF-GAFI, Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa, 2012

<sup>30</sup>Il fenomeno del finanziamento del terrorismo: come organizzare un possibile framework di controllo; Dott. Andrea Bombardieri, Responsabile Controllo Rischi - Asset Management Service S.p.A., Collaboratore Diritto Bancario

- "le parti coinvolte nella transazione (il titolare, il beneficiario, il titolare effettivo, ecc) provengono da Paesi noti per le loro attività di supporto al terrorismo;
- l'utilizzo di società fittizie o di scatole cinesi;
- l'appartenenza dell'individuo nelle liste delle Nazioni Unite (ma anche OFAC, UN);
- il titolare del conto è collegato ad organizzazioni terroristiche o impegnato in attività di terrorismo;
- il titolare effettivo non è correttamente identificato;
- l'utilizzo di prestanome, trust, componenti familiari o terze parti;
- l'utilizzo di false credenziali;
- l'abuso di organizzazioni no profit.
- l'utilizzo di fondi da parte di organizzazioni no profit non è compatibile con il fine dell'attività per cui sono state costituite;
- l'operazione non è economicamente giustificata dal business o dalla professione del titolare del conto;
- una serie di complicate operazioni di trasferimento dei fondi da una persona all'altra con l'intenzione di celare l'origine e l'utilizzo degli stessi;
- trasferimenti che non sono in linea con la normale attività del conto;
- i depositi sono stati strutturati in maniera da evitarne il controllo e la conseguente reportizzazione;
- molteplici prelievi e versamenti in contanti con causali sospette;
- frequente utilizzo di ATM sul circuito domestico e internazionale;
- assenza di giustificazioni economiche o razionali alle transazioni;
- inusuale attività in contanti su conti detenuti in banche internazionali;
- molteplici depositi di contanti per piccoli importi in un conto seguiti da un bonifico di importo rilevante verso altro Stato;
- utilizzo di molteplici conti accessi presso banche straniere"<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup>Il fenomeno del finanziamento del terrorismo: come organizzare un possibile framework di controllo; Andrea Bombardieri.

## 1.3 Misure necessarie a mitigare il rischio di riciclaggio

La normativa prevede attività specifiche per i destinatari ma anche guide comportamentali che i destinatari sono costretti ad adottare al fine di prevenire e contrastare i fenomeni di money laundering e dirty money.

Lo scopo che si prefigge la normativa comunitaria è quello di indagare tutte le possibili transazioni con finalità illecite. Per poter bloccare sul nascere ogni singola attività di ripulitura del denaro o di utilizzo di denaro per il finanziamento di atti terroristici, gli istituti finanziari e tutti i soggetti coinvolti sono tenuti a individuare ed analizzare la natura e lo scopo di qualsiasi operazione economica, individuando i titolari effettivi e le operazioni sospette, collegate ad attività criminali.

I soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio sono tenuti ad adempiere a determinati obblighi:

### Adeguata verifica

L'attività di adeguata verifica riguarda le prestazioni in cui c'è movimentazione di denaro, trasferimento o emissione di mezzi di pagamento o la conclusione di contratti a contenuto patrimoniale. Tale attività permette di attenuare il rischio di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo, in un'ottica, come visto in precedenza, di approccio basato sul rischio.

Al fine di rendere il mercato finanziario sempre più efficiente perseguendo i criteri prudenziali di cui si è parlato in precedenza, l'obbligo di adeguata verifica prevede che il cliente venga analizzato in base alla natura giuridica, l'attività lavorativa, le aree geografiche di provenienza e destinazione dei fondi, il comportamento assunto durante l'operazione. Inoltre vanno presi in considerazione gli aspetti riguardanti l'operazione o il rapporto, ovvero l'ammontare delle transazioni, la tipologia e la modalità con cui si svolgono.

Le disposizioni generali del decreto legislativo 231/07 individuano una serie di situazioni in cui gli intermediari e i professionisti sono tenuti all'adeguata verifica del cliente. L'attività di adeguata verifica è necessaria:

- in presenza di un rapporto continuativo
- in presenza di operazioni occasionali che superino la soglia di 15.000 €, indipendentemente dal fatto che sia una singola operazione o molteplici
- quando c'è il sospetto di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo, in base agli indicatori di anomalia
- se vi è incertezza sulle informazioni fornite
- per i professionisti, qualora l'ammontare della prestazione non sia determinabile

Questo controllo sulla clientela deve essere predisposto nel momento in cui si instaura un nuovo rapporto e per i rapporti preesistenti nel caso in cui vi siano modifiche sul grado di rischio assegnato.

A livello operativo, l'attività di adeguata verifica consiste in:

Identificare il cliente, in caso di persona fisica attraverso un valido documento di riconoscimento; in caso di persona giuridica attraverso l'individuazione dell'esecutore il quale deve fornire oltre ai documenti che lo identifichino anche tutta la documentazione della società di cui è rappresentante; i dati forniti devono provenire da una fonte affidabile e indipendente<sup>32</sup>. Sono esclusi dalla procedura di identificazione i casi di clienti per cui le informazioni necessarie risultano da atti pubblici, da certificati qualificanti o da precedenti rapporti continuativi purchè siano informazioni aggiornate.

Vi è la necessità poi di identificare il titolare effettivo, cioè quel soggetto "per conto del quale è realizzata un'operazione o un'attività, ovvero, nel caso di entità giuridica, la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano tale entità, ovvero ne risultano beneficiari"<sup>33</sup>. L'identificazione del titolare effettivo segue più criteri: l'assetto proprietario, ovvero si individuano quei soggetti che possiedono una partecipazione superiore al 25%; tale criterio viene perseguito risalendo la catena partecipativa fino ad individuare l'ultima persona fisica che detiene tale percentuale di quote. Qualora attraverso l'assetto proprietario non fosse possibile risalire al titolare effettivo si segue il principio del controllo, ovvero quel soggetto o quei soggetti che hanno la maggioranza dei voti in consiglio di amministrazione o che riescono a avere un'influenza dominante. Altro criterio applicabile nel caso in cui anche attraverso il principio del controllo non si riuscisse ad individuare il soggetto controllante, sta nel risalire alla persona che ha poteri di amministrazione e direzione della società.

Acquisiti tutti i documenti e le informazioni necessarie, i soggetti incaricati di adeguata verifica, procedono al controllo della veridicità e dell'attendibilità delle informazioni fornite. Se da questa prima analisi, dovessero risultare dubbi o incertezza sulla credibilità delle informazioni, si possono consultare i registri e sistemi pubblici per accertare la veridicità dei dati ricevuti.

La fase successiva prevede la determinazione dello scopo e della natura dell'operazione richiesta. Lo studio e il grado di approfondimento della valutazione dipendono dal profilo di rischio associato alla controparte. Le informazioni da acquisire riguardano le finalità del rapporto, la relazione tra cliente ed intermediario/professionista, l'attività lavorativa svolta, il suo rapporto con il titolare effettivo, la provenienza dei fondi, nonché la situazione economica e patrimoniale del cliente e del titolare effettivo. Tali informazioni possono essere richieste al cliente oppure recuperate dall'esecutore dell'operazione.

---

<sup>32</sup>I documenti necessari da presentare sono documento di identità o documento equivalente in base alla normativa, altri dati e informazioni reperiti da fonti esterne e titoli di rappresentanza in caso di esecutori.

<sup>33</sup>Antiriciclaggio, il titolare effettivo, Fiorella Della Guardia, 2019



Un aspetto essenziale da considerare nell'analisi della clientela è quello comportamentale. Vi sono degli indicatori che permettono agli operatori di individuare comportamenti sospetti, ad esempio un cliente troppo nervoso oppure se il cliente agisce sempre tramite deleghe o ancora se fornisce informazioni poco specifiche. In questi casi il soggetto che sta analizzando il cliente deve intensificare la procedura di analisi per determinare le cause di tali comportamenti.

Se l'esito di tutti i controlli appena elencati, fosse positivo, ovvero non si siano riscontrate anomalie, il soggetto incaricato può procedere all'esecuzione dell'operazione. Il processo di adeguata verifica, però, non si ferma qui. Infatti i soggetti obbligati sono tenuti ad un controllo costante della clientela e del relativo grado di rischio. In relazione a quest'ultimo nel questionario antiriciclaggio vengono previste delle tempistiche di aggiornamento dei dati e delle informazioni riguardanti il cliente, e la sua operatività complessiva.

Nel caso in cui, dall'adeguata verifica, risultassero incongruenze tra le informazioni o anomalie riguardanti la natura dell'operazione o il suo scopo, l'operatore dovrà procedere alla segnalazione di tali operazioni e dei soggetti che vogliono porla in essere, presso un ufficio predisposto.

La normativa più recente ha previsto due varianti alla procedura appena descritta: l'adeguata verifica semplificata per quei soggetti che hanno un profilo di rischio molto basso; specularmente è prevista un'adeguata verifica rafforzata nel caso in cui sussista un elevato rischio di riciclaggio o finanziamento al terrorismo<sup>34</sup>.

In conclusione, "il processo di adeguata verifica può definirsi quel complesso di attività attraverso le quali l'operatore rappresenta il livello di esposizione del cliente a potenziali fenomeni di riciclaggio e individua il set di informazioni da acquisire e da approfondire in relazione alle specificità del caso concreto nonché la frequenza e la gamma dei controlli da effettuare sull'operatività svolta" (Customer due diligence in recent Italian anti-money laundering rules; Bancaria, 2013)

Conseguentemente all'obbligo di adeguata verifica, direttamente collegato con l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, il legislatore ha previsto ulteriori obblighi a cui sono tenuti tutti i soggetti individuati in precedenza. L'obbligo di registrazione prevede che tutte le informazioni acquisite in sede di adeguata verifica vengano registrate per permettere successive indagini e analisi sia da parte delle forze giudiziarie che dell'UIF<sup>35</sup>.

### Segnalazioni di operazioni sospette

La segnalazione di operazione sospetta è una comunicazione da inviare a Banca d'Italia, presso l'Unità di Informazione Finanziaria<sup>36</sup> a fini di antiriciclaggio, attraverso un

<sup>34</sup>Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo; Marano Gianmaria; 2019

<sup>35</sup>Art. 36, d. lgs 231/07; Gli obblighi di registrazione.

<sup>36</sup>L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso

canale crittografato. Tale segnalazione è assolutamente anonima. Sono da segnalare tutte quelle operazioni che vogliono dare un'apparenza lecita a denaro che proviene da attività illecite, attraverso molteplici transazioni in modo da renderlo difficilmente rintracciabile e recuperabile.

I soggetti obbligati sono tenuti ad una segnalazione di operazione sospetta quando "sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa"<sup>37</sup>.

Con la segnalazione il professionista riferisce dei comportamenti anomali e sospetti di un determinato cliente, che poi verranno analizzate dall'UIF e dal nucleo speciale di polizia valutaria<sup>38</sup>.

La SOS è una forma di collaborazione dei soggetti obbligati con le autorità per poter identificare e limitare gli illeciti penali, fornendo un punto di partenza per le indagini. I primi obblighi di segnalazione li troviamo a partire dal 1991 nella legge n° 197, con riferimento a 4 fattispecie (rapina aggravata, estorsione, sequestro di persona e traffico di stupefacenti); negli anni i casi di segnalazione sono diventati molti di più includendo tutti i reati in ambito di riciclaggio. Nel 2008 venne istituita l'unità di informazione finanziaria (UIF) presso Banca d'Italia, alla quale oggi si inviano tutte le segnalazioni. Recentemente è cambiata anche la procedura di segnalazione, la quale ora avviene completamente per vie telematiche.

L'unità di informazione finanziaria stabilisce il contenuto della segnalazione (nel provvedimento del 4 maggio 2011) e diffonde gli indicatori di anomalia come linee guida per identificare le operazioni sospette. Il sospetto può derivare dalla natura, l'entità o le caratteristiche dell'operazione o da altre condizioni, tenuto conto dell'attività svolta e della capacità economica dei soggetti che svolgono le operazioni. Il professionista o l'intermediario devono svolgere le opportune valutazioni in base allo specifico caso aiutati anche dagli indicatori di anomalia e gli schemi predisposti dalle autorità.

Le SOS devono essere inviate tempestivamente e senza ritardi nel momento in cui si viene a conoscenza o si ha il sospetto, se possibile anche prima di effettuare l'operazione;

---

le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di dette informazioni effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

<sup>37</sup>Art. 7 D.lgs 231/2007.

<sup>38</sup>Con il compito di tutelare il mercato finanziario, il nucleo speciale svolge attività di analisi, intrattiene relazioni operative con gli organismi di settore, elabora progetti operativi, esercita la direzione operativa, svolge attività di esecuzione del servizio ed assicura il necessario supporto di conoscenze agli altri reparti. Opera nei settori di servizio riguardanti il riciclaggio, i movimenti transfrontalieri di capitali, l'intermediazione finanziaria, l'usura, la disciplina dei mezzi di pagamento, il finanziamento al terrorismo, la tutela del risparmio, gli illeciti previsti dal testo unico delle leggi bancarie, da quello della finanza e dalla normativa che regola l'esercizio dell'attività di assicurazione.

non viene definito precisamente il momento in cui la segnalazione deve partire.

Sono previsti dei casi in cui la SOS scatta in automatico:

1. nel momento in cui c'è sospetto che un cliente abbia posto in essere attività legate al riciclaggio, autoriciclaggio e finanziamento al terrorismo;
2. se il profilo di rischio risultante dalla valutazione è elevato;
3. se non è facilmente identificabile il titolare effettivo;
4. in presenza di uno degli indicatori di anomalia indicati dall'UIF;
5. in presenza di frequente ricorso alle operazioni in denaro contante (anche al di sotto dei limiti);

Le modalità di segnalazione sono diverse in base al soggetto che la inoltra: per gli intermediari finanziari e le società di gestione, sono i soggetti che si occupano dei rapporti con i clienti, avvalendosi anche di mezzi informatici per esaminare le operazioni, che devono inviare le segnalazioni al titolare dell'attività o all'intermediario di riferimento, i quali esaminate tali segnalazioni e ritenendole fondate, dovranno poi trasmetterle all'UIF.

I professionisti inviano la segnalazione direttamente all'UIF o agli ordini professionali individuati dal Ministro dell'economia e delle Finanze, i quali le devono inviare senza ritardi all'UIF.

Nelle società di revisione i soggetti incaricati delle relazioni con i clienti hanno l'obbligo di inviare le segnalazioni al legale rappresentante, il quale le esamina e le trasmette all'UIF<sup>39</sup>.

Tutte le segnalazioni pervengono all'UIF prive di nominativo del segnalante, cioè completamente anonimizzate. L'Unità di Informazione Finanziaria e la Guardia di Finanza adottano tutte le misure necessarie per mantenere la riservatezza dei segnalanti e di tutte le informazioni inviate tramite canali telematici. Non possono essere informati i soggetti interessati dell'avvenuta segnalazione o delle indagini.

Nella pratica le operazioni sospette possono essere intercettate:

1. allo sportello, nel momento in cui si deve svolgere l'operazione, in casi di superamento delle soglie, di incapacità di identificare il soggetto o di comportamenti sospetti del cliente;
2. attraverso strumenti informatici per rilevare le anomalie;
3. da ispezioni o controlli interni;

La segnalazione di operazione sospetta, comporta ove possibile, l'astensione da parte dell'intermediario o del professionista dallo svolgimento dell'attività. Si procede alla

---

<sup>39</sup>artt. 42, 43, 44 d. lgs 231/07.

conclusione dell'operazione tenendo conto della normale operatività, qualora il mancato perfezionamento ostacolasse le indagini.

La UIF determina cosa e come inviare le segnalazioni; i soggetti obbligati devono innanzitutto iscriversi ad un sistema di anagrafe dei segnalanti suddivisa in 2 fasi: auto-registrazione e autorizzazione all'invio delle segnalazioni tramite il modello di adesione. La segnalazione inviata tramite il portale internet INFOSTAT-UIF deve contenere: identificazione e qualificazione della segnalazione, informazioni sulle operazioni, i soggetti, i rapporti e i legami tra gli stessi, gli elementi del sospetto e altri documenti facoltativi. Le informazioni inviate vengono sottoposte a controlli automatici da parte di sistemi diagnostici e informativi<sup>40</sup>.

Anche nella procedure di invio di segnalazioni, è previsto un approccio basato sul rischio. Il soggetto segnalante assegna un grado di giudizio (da 1 a 5) sull'attendibilità e sulla rilevanza delle informazioni inviate. Una seconda valutazione viene fatta attraverso una procedura automatica dell'UIF sulla base di analisi qualitativa e quantitativa della segnalazione, aspetti geografici, presenza di precedenti segnalazioni, presenza di processo legale. Infine, l'ultimo giudizio spetta agli analisti UIF che riesaminano nel dettaglio la segnalazione.

Il ruolo dell'UIF è quello di intermediatore tra gli operatori del mercato finanziario e le autorità di vigilanza. Questa autorità procede all'emanazione sempre aggiornata degli indicatori di anomalia e schemi di comportamento a sostegno dell'attività di individuazione di operazioni sospette.

L'attività principale è quella rivolta all'analisi e valutazione delle segnalazioni pervenute da intermediari e professionisti; imponendo, ove ritiene necessario, la sospensione dell'operazione segnalata; l'individuazione di operazioni illecite attraverso delle vere e proprie ispezioni presso gli istituti e i gli studi professionali. Altra attività essenziale svolta dall'Unità di Informazione Finanziaria e la collaborazione attiva con gli omologhi organismi esteri, con le autorità giudiziali e con le autorità Antiterrorismo nel contrasto ad atti terroristici e produzione di armi di distruzione.

### **Limitazioni nell'utilizzo del denaro contante**

L'utilizzo del denaro contante è una delle principali fonti di finanziamento per i riciclatori e terroristi, grazie alla non tracciabilità delle transazioni. Non è previsto un limite nell'utilizzo del contante a livello Europeo, ma sono le normative nazionali che possono imporlo. Per i paesi che decidono di imporre un limite all'utilizzo delle banconote, il Supra National Risk Assessment ha evidenziato un minor rischio derivante dai maggior controlli imposti per rispettare il divieto.

In Italia l'utilizzo del contante è tra i più alti in Europa secondo uno studio di Banca Centrale Europea, nonostante sia stata evidenziata una recente crescita nell'utilizzo di

<sup>40</sup>Istruzioni sui dati e le informazioni da inserire nelle segnalazioni di operazioni sospette; Banca d'Italia.

strumenti alternativi. Il legislatore nazionale oltre a prevedere un limite nelle transazioni, ha introdotto nuovi e più precisi controlli per il contrasto al riciclaggio e finanziamento al terrorismo; ad esempio dallo scorso gennaio si è interrotta la stampa di banconote da 500 euro.

Al fine di allineare l'Italia agli altri paesi dell'Unione Europea, il Patto di Stabilità prevede un progressivo abbassamento della soglia dell'utilizzo di denaro contante. E' stato definito, infatti, che il limite massimo a partire da Luglio 2020 sarà di 1.999,99 e non più di 2.999,99 e sarà ulteriormente abbassato a 999,99 a partire da Gennaio 2022. Superata tale soglia, c'è l'obbligo di procedere a pagamenti con metodi tracciabili. Sono previste sanzioni per i soggetti che non rispettano la suddetta soglia.

La disciplina nazionale nell'art. 49 del decreto legislativo 231 del 2007, impone un limite in termini di ammontare massimo per ogni singola transazione<sup>41</sup>, ma include in questa fattispecie anche tutte quelle operazioni "artificiosamente frazionate", ovvero quelle molteplici transazioni mirate ad utilizzare ingenti somme di denaro, cercando in ogni modo di eludere la regolamentazione<sup>42</sup>.

"La limitazione all'utilizzo del contante e dei titoli al portatore rappresenta uno dei pilastri del sistema di prevenzione del riciclaggio di proventi da attività illecite" (Limiti all'uso del contante: la provenienza del denaro è irrilevante; Saverio Capolupo, 2017).

## 1.4 Intermediari e professionisti assoggettati alla normativa

Le figure individuate dalla normativa hanno come scopo primario quello di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo. L'attività di arginare e controllare tali comportamenti spetta invece alle autorità di vigilanza nonché soggetti istituzionali. Tutti i soggetti coinvolti sono tenuti ad una collaborazione attiva per avere la maggior efficienza possibile della misure adottate.

I destinatari della normativa sono di due categorie: i soggetti che operano nell'ambito finanziario e i professionisti che nello svolgimento della loro attività possono essere coinvolti in operazioni sospette.

I soggetti obbligati dalla normativa antiriciclaggio, previsti nella quarta direttiva, sono:

1. Enti creditizi
2. Istituti finanziari
3. le seguenti persone fisiche o giuridiche quando agiscono nell'esercizio della loro attività professionale:

---

<sup>41</sup>Come visto questa soglia è oggetto di continui aggiornamenti.

<sup>42</sup>La recente evoluzione della disciplina antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: brevi riflessioni in tema di operazioni frazionate e di c.d. canalizzazione delle operazioni; Giovanna Marcolin; 2014

- (a) revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari;
- (b) notai e altri liberi professionisti legali, quando partecipano, in nome e per conto del loro cliente, ad una qualsiasi operazione finanziaria o transazione immobiliare o assistendo il loro cliente nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti:
  - i. l'acquisto e la vendita di beni immobili o di imprese;
  - ii. la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni;
  - iii. l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di risparmio o conti titoli;
  - iv. l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società;
  - v. la costituzione, la gestione o l'amministrazione di trust, società, fondazioni o strutture simili;
- (c) prestatori di servizi relativi a trust o società e diversi da quelli indicati alla lettera a) o b);
- (d) agenti immobiliari;
- (e) altri soggetti che negoziano beni, quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 10 000 EUR, indipendentemente dal fatto che la transazione si effettua con un'operazione unica con diverse operazioni che appaiono collegate;
- (f) prestatori di servizi di gioco d'azzardo.

Nel recepimento di tale direttiva, gli stati membri possono decidere di escludere determinate tipologie di prestatori di giochi d'azzardo dopo un'attenta valutazione del rischio e una comunicazione alla Commissione Europea.

Inoltre si possono escludere i soggetti che svolgono attività finanziaria in modo occasionale o su scala limitata.

Il decreto legislativo Italiano, attuativo di tale direttiva, ha introdotto tra i soggetti obbligati anche le SICAF, i compro oro, i consulenti finanziari e le società di consulenza. Gli istituti finanziari e le relative succursali sono tenute a fare controlli in materia di antiriciclaggio anche su operazioni di importo inferiore a 15.000€, nel momento in cui si avvalgono di alcune tipologie di agenti.

Il legislatore Italiano nella stesura del d.lgs. 90/2017 ha suddiviso i soggetti obbligati in cinque macro categorie: intermediari bancari e finanziari, altri operatori finanziari, professionisti, altri operatori non finanziari, prestatori di servizi di gioco. Nell'elencare tutti i diversi soggetti destinatari della normativa, non viene specificata la forma giuridica di tali soggetti, per cui sono incluse sia persone fisiche che persone giuridiche.

L'articolo 2 della direttiva 2015/849 viene modificato in parte dalla nuova direttiva del 2018: alla lettera a) vengono aggiunti anche tutti quei soggetti che prestano servizi

in materia fiscale come attività imprenditoriale o professionale principale; alla lettera d) vengono aggiunti i soggetti e agiscono da intermediari per locazioni di immobili con canone mensile almeno pari a 10.000€; vengono introdotte nuove tipologie di soggetti obbligati:

- «g) prestatori di servizi la cui attività consiste nella fornitura di servizi di cambio tra valute virtuali e valute aventi corso forzoso;
- h) prestatori di servizi di portafoglio digitale;
- i) persone che commerciano opere d'arte o che agiscono in qualità di intermediari nel commercio delle stesse, anche quando tale attività è effettuata da gallerie d'arte e case d'asta, laddove il valore dell'operazione o di una serie di operazioni legate tra loro sia pari o superiore o a 10 000 EUR;
- j) persone che conservano o commerciano opere d'arte o che agiscono in qualità di intermediari nel commercio delle stesse, quando tale attività è effettuata da porti franchi, laddove il valore dell'operazione o di una serie di operazioni legate tra loro sia pari o superiore o a 10 000 EUR.»

Inizialmente gli unici soggetti contemplati dalla normativa erano gli intermediari finanziari, poiché, soprattutto in passato ma ancora oggi, per i riciclatori non è possibile svolgere l'attività di ripulitura del denaro sporco senza passare attraverso un canale "ufficiale".

Per gli istituti finanziari il rischio di riciclaggio è sia dal lato attivo che passivo. Nel momento in cui una banca elargisce un prestito ad un soggetto coinvolto nell'attività di riciclaggio sarà esposto al rischio di credito che tale soggetto non ripaghi il proprio debito ma che al suo posto ci sarà un garante che ripagherà l'intero prestito con denaro di provenienza illecita, questo passaggio permette la facile ripulitura del denaro. Dal lato del passivo il rischio si ha quando un cliente si affida alla banca per investire un capitale, dichiarato legale, ma che di legale non ha nulla, sul quale matureranno dei rendimenti e con il quale si incrementerà il livello di liquidità in circolazione. Ne consegue una variazione del valore intrinseco della moneta e un'alterazione dell'equilibrio del mercato monetario<sup>43</sup>. Le autorità che regolano il sistema monetario saranno costrette ad intervenire con apposite politiche per recuperare l'equilibrio del mercato.

Tutte queste operazioni per un istituto inconsapevole possono portare a gravi svantaggi sul mercato nel momento in cui le autorità svolgono le attività di controllo e ispezione. La clientela ordinaria della banca perde facilmente fiducia nell'affidabilità dell'intermediario stesso, lasciandolo in una situazione di crisi. Si può quindi intuire che i rischi e le conseguenze dell'attività di riciclaggio e autoriciclaggio non sono legate solo ai soggetti che le pongono in essere ma anche a tutti gli istituti e professionisti coinvolti.

Sullo stesso piano dei rischi reputazionali, si hanno i rischi legali e di conformità: i primi legati ad azioni legali derivanti da comportamenti con collaborativi con le Autorità o

<sup>43</sup>Razzante R., *La normativa antiriciclaggio in Italia*, Torino, 1999.

poco trasparenti nei confronti della clientela; i secondi riguardano l'inefficienza dei sistemi interni di controllo e della funzione antiriciclaggio.

La normativa secondaria ha introdotto per gli intermediari finanziari l'obbligo di istituire una funzione antiriciclaggio. I soggetti facenti parte di questa funzione hanno il compito di presidiare su tutta l'operatività affinché questa sia sempre conforme alle norme e all'autoregolamentazione a livello statutario in tema di riciclaggio e finanziamento al terrorismo<sup>44</sup>.

## 1.5 Gli enti preposti alla prevenzione e al sanzionamento

Il controllo e la prevenzione di attività di riciclaggio e finanziamento al terrorismo si sono intensificate nel corso degli anni, attraverso la creazione del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)<sup>45</sup> e la fissazione di principi standard per tutti i paesi che decidono di collaborare.

Il GAFI è un organismo necessario in quanto le attività di riciclaggio e finanziamento al terrorismo superano le dimensioni nazionali, non possono quindi essere contrastate singolarmente dagli Stati, ma essi devono essere coordinati da un ente sovranazionale.

Per lo svolgimento delle proprie attività, il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale si avvale dell'aiuto di altri organismi internazionali impegnati sullo stesso fronte.

Il GAFI persegue tre obiettivi principali:

1. Lotta contro il riciclaggio attraverso l'emanazione di Raccomandazioni
2. Supervisione dei paesi aderenti nell'adempimento delle Raccomandazioni
3. Studio continuo dell'evoluzione del fenomeno di riciclaggio e di tutte le sue modalità

Le Raccomandazioni GAFI sono linee guida che devono essere adottate dai singoli paesi per contrastare tutte le attività legate al riciclaggio e al terrorismo. Questi standard non implicano nessun obbligo o vincolo per gli stati aderenti, ma rappresentano un riferimento normativo comune per poter uniformare i singoli sistemi regolamentari<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup>Banca d'Italia, Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni.

<sup>45</sup>"Costituito nel 1989 in occasione del G7 di Parigi, il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale o Financial Action Task Force (FATF) è un organismo intergovernativo che ha per scopo l'elaborazione e lo sviluppo di strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e, dal 2001, anche di prevenzione del finanziamento al terrorismo. Nel 2008, il mandato del GAFI è stato esteso anche al contrasto del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa. Il GAFI elabora standard riconosciuti a livello internazionale per il contrasto delle attività finanziarie illecite, analizza le tecniche e l'evoluzione di questi fenomeni, valuta e monitora i sistemi nazionali. Individua inoltre i paesi con problemi strategici nei loro sistemi di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, così da fornire al settore finanziario elementi utili per le loro analisi di rischio"; Dipartimento del Tesoro.

<sup>46</sup>Razzante R., Antiriciclaggio e professionisti, Rimini, 2013.



Tali principi non possono essere specifici e identici per tutti i paesi in quanto ogni paese presenta delle caratteristiche specifiche e sistemi finanziari, giuridici e amministrativi particolari. Ogni legislatore ha il compito di applicare le raccomandazioni al proprio sistema giuridico specificando le azioni volte a contrastare tali fenomeni e quelle volte a punirli, attraverso l'identificazione dei rischi, l'individuazione di azioni preventive, la designazione dei poteri alle autorità competenti e la facilitazione della collaborazione nello scambio di informazioni con gli altri paesi. Tali regole individuate a livello nazionale sulla base dei rischi realmente presenti nel territorio devono prevedere revisioni periodiche e devono consentire alle autorità (vigilanza, forze dell'ordine e unità di informazione finanziaria) di avere strumenti efficaci per lo svolgimento delle relative attività.

Si distinguono due tipologie di Paesi: virtuosi e non virtuosi. I primi sono quelli che hanno adottato una regolamentazione diretta a prevenire e punire con atti giuridici le attività di money laundering e dirty money; i Paesi non virtuosi invece sono quelli che permettono all'interno del territorio nazionale lo svolgimento di attività illecite legate alla ripulitura di denaro sporco e al finanziamento al terrorismo senza prevedere nessun tipo di sanzione.

Oltre alla definizione e all'aggiornamento continuo delle Raccomandazione, le attività del GAFI mirano alla valutazione dei Paesi membri attraverso la cosiddetta autovalutazione, consiste in una reportistica annuale dei singoli paesi per fornire informazioni sulla situazione interna e sul grado di adempimento delle Raccomandazioni.

Infine l'aspetto più marginale è quello della creazione della cosiddetta black list, in cui dovrebbero essere presenti tutti quei paesi con gravi carenze normative in ambito di riciclaggio e terrorismo, cosiddetti non collaborativi<sup>47</sup>.

Le autorità di vigilanza identificate dalla normativa antiriciclaggio nazionale sono molteplici ed ad ognuna è stato affidato un compito specifico nell'ambito delle rispettive competenze.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha come ruolo essenziale quello di individuare le politiche di prevenzione contro lo sfruttamento del mercato finanziario per attività di riciclaggio e finanziamento al terrorismo. Promuove la collaborazioni su due fronti: a livello nazionale, favorendo la comunicazione e lo scambio di informazioni tra UIF, autorità di vigilanza di settore, la Guardia di Finanza, la Dia e gli ordini professionali; a livello internazionale invece si interfaccia con gli organismi Europei ed extra-europei con i quali collabora al fine di rendere più efficace le attività di prevenzione. Possiede inoltre i poteri sanzionatori e amministrativi previsti dalla normativa in vigore.

Il MEF, nell'esercizio delle proprie attività, si avvale dall'ausilio del Comitato di sicurezza finanziaria il quale ha funzioni di analisi e coordinamento, stesura di relazioni con

---

<sup>47</sup>Si intendono quei paesi che non condividono informazioni con altri e che indirettamente favoriscono la criminalità organizzata.

valutazioni in merito all'attività di prevenzione svolta e proposte di miglioramento, fornisce pareri e consulenza in materia antiriciclaggio al Ministero dell'economia e delle finanze.

L'unità di informazione finanziaria, di cui si sono già accennate le attività, focalizza le proprie competenze nell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, operando in completa autonomia e indipendenza.

Sono inoltre coinvolte nell'attività di contrasto al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo tutte le Autorità di vigilanza di settore. Si richiede alle singole Autorità, coordinate tra di loro, di emanare disposizioni sull'adempimento e l'attuazione delle obbligazioni previsti dalla normativa nazionale.

Il Ministero di giustizia è chiamato a vigilare, invece, sugli ordini professionali e i collegi, i quali hanno a loro volta compiti di controllo sull'osservanza delle norme da parte dei professionisti.

Le Forze di polizia e Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, infine si occupano di svolgere controlli e verifiche sull'osservanza degli obblighi sopra citati<sup>48</sup>.

La normativa Italiana, ci tiene a sottolineare come l'operato di tutte queste Autorità deve essere coordinato e tutte le informazioni devono essere condivise al fine di rendere il sistema di vigilanza nel suo complesso efficiente<sup>49</sup>.

Lo studio e l'approfondimento della normativa antiriciclaggio e antiterrorismo sono il punto di partenza per poter analizzare un problema concreto in materia, ovvero quello dell'utilizzo dei materiali *dual use* per scopi terroristici.

---

<sup>48</sup>D. lgs. 231/07, Autorità.

<sup>49</sup>Le autorità di vigilanza. Il ruolo degli ordini professionali e l'obbligo di formazione. Il sistema sanzionatorio; Cristina Lomonaco.

## Capitolo 2

# Materiali *dual use*: una minaccia per la sicurezza internazionale

La continua trasformazione dello scenario terroristico mondiale e la presenza di nuove minacce per la sicurezza derivanti dall'utilizzo da parte dei terroristi di armi chimiche, biologiche, radiologiche, nucleari ed esplosive<sup>1</sup> ha spinto un'evoluzione della disciplina antitiriclaggio su un tema che ha assunto sempre maggior rilievo, quello dell'esportazione delle merci *dual use*.

"I prodotti a duplice uso sono i prodotti, inclusi i software e le tecnologie, che possono avere un utilizzo sia civile sia militare; essi comprendono tutti i beni che possono avere sia un impiego non esplosivo sia uno sfruttamento nella fabbricazione di armi nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari"<sup>2</sup>. I beni e le tecnologie duali sono quelli utilizzabili in applicazioni civili ma anche nella produzione, sviluppo e utilizzo di beni militari, si differenziano dai materiali d'armamento in quanto non sono appositamente progettati per uso militare<sup>3</sup>. Possono essere impianti, merci tecnologie o sostanze chimiche e biologiche, diffuse soprattutto nei paesi industrializzati ma richiesti da alcune aree geografiche del mondo a rischio terrorismo con scopi di proliferazione di armi di distruzione di massa.

E' importante sapere che il termine "merci" ai sensi della legge sul controllo delle esportazioni è molto più ampio del termine "merci" ai sensi della legislazione doganale. Pertanto, il termine "beni" non include solo oggetti fisici. Le merci coperte dal regolamento sul duplice uso comprendono determinati prodotti chimici, macchine e materiali, ma anche i software e le tecnologie speciali possono rientrare nel concetto di duplice uso<sup>4</sup>.

L'obiettivo della produzione di armi di distruzione di massa è perseguita in maniera indiretta dalle organizzazioni terroristiche. Infatti le armi non vengono mai acquisite come

---

<sup>1</sup>Il rischio CBRNe e la medicina delle catastrofi: tradurre per la sicurezza e la difesa della minaccia non convenzionale; Cecilia Baroncini, 2016.

<sup>2</sup>Definizione art. 2 del Regolamento (CE) n. 428/2009.

<sup>3</sup>Definizione dei "dual use" del Ministero dello sviluppo economico.

<sup>4</sup>Dual-use regulation—what you need to know for export; OeW Rechtsanwälte.

prodotti finiti ma è l'organizzazione stessa che li fabbrica acquistando macchinari, impianti e merci ad uso duplice ma anche di materiali apparentemente innocui. Tali aspetti implicano che il controllo sulle esportazioni non può fermarsi allo studio dei documenti forniti per la transazione ma è necessaria un'analisi approfondita dell'utilizzatore finale e dell'impiego delle merci esportate.

Esempi comuni di materiali *dual use* sono alcuni modelli di droni, tubi di alluminio e cuscinetti a sfera. A causa del potenziale rischio per questi prodotti di essere utilizzati per scopi militari, la normativa cerca di controllare o perlomeno di monitorare quando e dove questi beni vengono venduti. Fin dall'inizio dei regimi multilaterali di controllo sull'*export*, vi sono stati obblighi di monitoraggio dei prodotti ad uso duplice. Ogni singolo soggetto, lungo la catena produttiva, persino le banche che finanziano tali beni, sono tenuti a svolgere controlli supplementari sulle licenze di esportazione, controparti e i mezzi di trasporto utilizzati<sup>5</sup>.

I materiali *dual use* vengono citati anche tra i cosiddetti *flag indicators*, ovvero tra gli indicatori che permettono di individuare un possibile problema o una minaccia per le compagnie, gli investimenti o i bilanci. Infatti esempi di indicatori di rischio sono: l'inclusione di beni a duplice utilizzo in transazioni che potrebbero essere collegate ad acquirenti militari o governativi, rotte di spedizione insolite, resistenza da parte dell'agente o del cliente di fornire ulteriori informazioni, transazioni di natura anomala rispetto alla normale attività del soggetto<sup>6</sup>.

Per contrastare l'utilizzo di materiali ad uso duale a fini terroristici e la proliferazione di armi di distruzione di massa, è necessario un controllo puntuale dei trasferimenti di suddetti beni da uno stato ad un altro. Le imprese degli stati membri che producono o commercializzano merci che utilizzabili per la costruzione di armi, sono tenute ad effettuare controlli sull'esportazione dei beni nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Hanno l'obbligo di non partecipare a scambi di materiali se è presente il rischio di utilizzo di tali beni scambiati a scopi non civili. Le imprese svolgono un ruolo essenziale nell'efficacia dei controlli, la loro consapevolezza e il loro impegno nell'implementazione di un programma di conformità interno per l'attuazione delle disposizioni normative permette una maggiore gestione del problema collegato all'utilizzo dei materiali ad uso duale<sup>7</sup>.

La normativa antiriciclaggio ha assunto un ruolo di sempre maggior rilievo, non solo in ambito finanziario ma anche nel settore industriale, soprattutto in materia di "*dual use goods*". In tema di esportazione di merci ad uso duale è predisposta una normativa specifica per permettere la libera circolazione di tali materiali. Per il rilievo che assumono questi beni, il loro trasferimento oltre i confini nazionali è assoggettato ad accordi internazionali di non proliferazione.

<sup>5</sup>The Challenge of Tracking Dual-Use Goods for Trade Finance Compliance, Dow Jones.

<sup>6</sup>Guidance on anti-money laundering and countering the financing of terrorism controls in trade finance and correspondent banking; Monetary Authority of Singapore; 2015.

<sup>7</sup>Raccomandazione 2019/1318 della Commissione Europea.

I regolamenti e le norme in materia si concentrano sulle transazioni di tali merci a livello internazionale. I controlli effettuati riguardano la natura dei beni che si vogliono trasportare, i suoi potenziali utilizzi, le caratteristiche della transazione, le peculiarità del soggetto destinatario e, aspetto molto importante, le caratteristiche riguardanti il paese di destinazione dei materiali ovvero le informazioni normativo-regolamentari. Risulta necessaria una normativa puntuale che permetta di regolare tali transazioni e che fornisca le linee guida d'azione a tutti i soggetti coinvolti in transito di materiali ad uso duale. La conoscenza e l'osservanza delle regole fornite, permette alle imprese interessate di non compromettere la loro reputazione, di facilitare gli scambi internazionali e di evitare processi sanzionatori<sup>8</sup>.

Lo scopo principale degli accordi a livello mondiale, le normative internazionali e nazionali è quello di preservare la sicurezza sovranazionale, oltre ad assicurare il rispetto delle obbligazioni e dei rapporti tra diversi paesi.

Il controllo sulla movimentazione dei materiali ad uso duale, volto ad impedire il loro utilizzo per la produzione di armi di distruzione di massa o alla proliferazioni chimica e nucleare, è sottoposto alla vigilanza da parte dell'ONU e a livello comunitario dell'Unione Europea. Le verifiche sulle merci devono essere effettuate dai singoli paesi sia per garantire la sicurezza nazionale sia per ottemperare agli impegni presi a livello internazionale derivanti dai diversi accordi.

L'elenco dei materiali ad uso duale è contenuto nell'allegato 1 del Regolamento comunitario n. 428 del 2009, con il quale è stato istituito per la prima volta un sistema di regole per il controllo dell'utilizzo ed esportazione di tali prodotti. I trasferimenti di beni *dual use* elencati nell'allegato, definito nel 2009 e poi ampliato con i successivi aggiornamenti, sono assoggettati ad un'autorizzazione che a livello italiano è rilasciata del Ministro dello sviluppo economico<sup>9</sup>.

## 2.1 Le guide regolamentari

I sistemi di controllo sull'export rappresentano un meccanismo di prevenzione per evitare che le merci esportate contribuiscano ad attività illecite o pericolose. Storicamente, i beni sottoposti ad attenta supervisione erano quelli progettati, implementati e modificati per usi militari, più recentemente si sono aggiunti tutti quei materiali che hanno potenzialmente un duplice impiego, ovvero prodotti a scopi civili ma utilizzabili anche in ambito militare.

I controlli internazionali e i sistemi ispettivi definiti dai singoli stati, riflettono una crescente richiesta di trasparenza e responsabilità in materia di trasferimenti di armi convenzionali, merci e tecnologie *dual use*.

---

<sup>8</sup>I materiali *dual use*: normativa Europea e organizzazione aziendale.

<sup>9</sup>*dual use*: assoggettamento materiali alla normativa, Camera di commercio Lucca.

La normativa può essere definita a livello nazionale per singolo paese o derivare da accordi internazionali come il trattato di Wassenaar, risalente al 1996 e firmato da oltre 40 paesi per prevenire l'accumulo e l'acquisto dei beni ad uso duale da parte dei terroristi. I singoli regimi e i regolamenti sono parte di un più ampio movimento per combattere gli abusi del commercio internazionale come mezzo per finanziare i terroristi, fornire capitali e beni per attività terroristiche.

Per l'analisi del contesto normativo relativo al trasporto di beni ad uso duplice, si è deciso di partire da un quadro generale, quello degli accordi mondiali, fino ad arrivare allo studio della normativa nazionale, passando inevitabilmente per i regolamenti comunitari. Sono stati implementati dei regimi di cooperazione multilaterali in quattro settori diversi che collaborano per ottenere sempre più efficaci controlli sulle esportazioni. Tutti gli accordi promuovono la condivisione di informazioni e il dialogo con i paesi non partecipanti, esaltando l'importanza della trasparenza e dei controlli efficaci<sup>10</sup>.

### Wassenaar Arrangement

L'intesa di Wassenaar è uno dei quattro accordi internazionali sul controllo delle esportazioni di beni e tecnologie ad uso duplice; la conclusione dell'accordo politico tra i 42 paesi aderenti risale al 12 luglio 1996 nella città Olandese di Wassenaar. Il *Wassenaar Arrangement* è stato il primo accordo multilaterale a livello globale a promuovere la trasparenza e la condivisione di informazioni e opinioni sui trasferimenti di una determinata categoria di beni. L'accordo si impone lo scopo di combattere il terrorismo e di contrastare i paesi con comportamenti ostili.

L'obiettivo dell'intesa è quello di impedire l'accumulo di armi e di beni che possono essere utilizzati per scopi sia civili che militari, mirando a garantire una sicurezza nazionale ed internazionale, incentivando la responsabilizzazione nei trasferimenti di armi e *dual use materials*. Questo accordo, diversamente dagli altri, è incentrato sui controlli in ambito di esportazione di armi convenzionali e materiali *dual use*. Le decisioni prese nella sede di Wassenaar non creano vincoli per i diritti internazionali. Il concordato prevede tre documenti in cui sono elencati tutti i beni potenzialmente utilizzabili per scopi militari e i materiali di armamento. I paesi aderenti si impegnano a coordinare i controlli sui beni presenti nelle liste e di seguire principi comuni per la valutazione dei trasferimenti di tali materiali<sup>11</sup>.

Ciascuno stato si impegna, di fronte alle richieste di esportazione di armi e materiali ad uso duale, ad esaminare i conflitti e le tensioni all'interno del paese di destinazione, la documentazione di conformità del paese beneficiario, il costo complessivo delle merci che si stanno trasferendo e il rispetto dei diritti umani. Conseguentemente all'analisi di

<sup>10</sup>I controlli sui trasferimenti internazionali rilevanti ai fini della sicurezza nel 2007, Agenzia delle dogane, 2007.

<sup>11</sup>L'intesa di Wassenaar, segreteria di stato dell'economia SECO, 2019.

tutte le caratteristiche, le singole nazioni decidono di non rilasciare l'autorizzazione al trasferimento delle merci qualora individuino un evidente rischio che i materiali possano incoraggiare il terrorismo, minacciare la sicurezza di altri stati, essere dirottati verso altri territori non conformi, violare gli accordi internazionali, aggravare un conflitto armato, minare la pace, essere utilizzati per scopi di repressione, facilitare la criminalità organizzata o avere impieghi diversi da quelli di legittima difesa e sicurezza<sup>12</sup>.

Ogni quattro anni sono previste revisioni e valutazioni delle performance globali del concordato. Negli anni, oltre alla creazione di gruppi di controllo sulla regolamentazione per le esportazioni e i controlli sulle riesportazioni di armi convenzionali, si è aperto un maggior dialogo con i paesi non aderenti per porre in essere migliori azioni di supervisione e controllo. Inoltre, sono state apportate ingenti modifiche alle liste di controllo per renderle più esaustive e più facilmente utilizzabili dalle autorità di controllo in materia di rilascio delle autorizzazioni. In sede di sessione planetaria, sono stati approvati due ulteriori documenti: "Dichiarazione di intesa sull'implementazione dei controlli sulla destinazione d'uso dei beni a duplice uso" e "Pratiche migliori per evitare i trasferimenti destabilizzanti di armi leggere (SALW) con trasporto aereo".

Il primo impone un approccio basato sul rischio in cui i controlli da parte dell'autorità e del soggetto esportatore sono su tre livelli. Per l'autorità le verifiche sono in fase di pre-autorizzazione, di rilascio della licenza ma anche dopo il rilascio dell'autorizzazione attraverso il dialogo con gli altri stati. Il soggetto esportatore, invece, deve dotarsi di programmi interni coerenti con le procedure, favorire lo scambio di informazioni con le autorità, presentando documentazione informativa sul rilascio dell'autorizzazione e infine controlli ex-post, quando il trasferimento è concluso. Il secondo documento contiene l'elenco delle misure da intraprendere a livello di singola nazione per impedire il trasporto di armi e materiali (SALW) potenzialmente pericolosi o illeciti da parte di soggetti non idonei. Tali misure consentono di individuare le informazioni dettagliate sul trasporto prima del rilascio della licenza e impongono la condivisione di informazioni rilevanti sulle procedure di rilascio delle autorizzazioni utili a fini di vigilanza<sup>13</sup>.

## Il Gruppo Australia

Istituito nel 1985 a Bruxelles, a seguito del preoccupante uso delle armi chimiche nel conflitto tra Iran e Iraq degli anni '80, il Gruppo Australia è un accordo volontario, informale e di controllo delle esportazioni attraverso il quale 42 paesi, tra cui l'Unione europea, coordinano i propri controlli nazionali sulle esportazioni per limitare la fornitura di prodotti chimici e agenti biologici, nonché delle relative apparecchiature, tecnologie, conoscenza e paesi e entità non statali sospettati di perseguire attività di proliferazione di armi chi-

<sup>12</sup>Best Practice Guidelines for Exports of Small Arms and Light Weapons, 2019.

<sup>13</sup>I controlli sui trasferimenti internazionali rilevanti ai fini della sicurezza nel 2007, Agenzia delle dogane, 2007.

niche o biologiche. I membri si impegnano a prevenire la fornitura di merci e materiali chimici o biologici per programmi di armamento, comunicando le informazioni riguardanti la proliferazione e le metodologie di gestione.

Il governo australiano ha proposto di creare il gruppo nell'aprile 1985 come mezzo per unire 15 paesi che avevano stabilito autonomamente controlli nazionali sulle esportazioni di armi chimiche. Alla prima riunione del giugno 1985, il Gruppo Australia inizialmente si concentrò sulle armi chimiche ma nel 1990 estese le sue attività includendo armi biologiche. Sebbene il gruppo abbia tradizionalmente mirato a impedire ai governi di acquisire materiali riconducibili ad armi chimiche e biologiche, nella riunione del giugno 2002 ha deciso di indirizzare i controlli e le restrizioni anche ad attori non statali, come i terroristi.

Il Gruppo Australia è un accordo informale che mira a consentire ai paesi esportatori o importatori di ridurre al minimo il rischio di favorire la proliferazione di armi chimiche e biologiche. Il gruppo si riunisce ogni anno per discutere di misure nazionali più efficaci in materia di licenze di esportazione dei paesi partecipanti e per impedire a potenziali soggetti pericolosi di ottenere materiale per i programmi di proliferazioni di armi chimiche e biologiche.

I partecipanti al Gruppo Australia non assumono alcun obbligo giuridicamente vincolante: l'efficacia della loro cooperazione dipende esclusivamente da un impegno condiviso per gli obiettivi di non proliferazione e dalla forza delle rispettive misure nazionali. Le considerazioni chiave nel rilascio di licenze di esportazione degli stati membri sono:

- dovrebbero essere efficaci nell'impedire la produzione di armi chimiche e biologiche;
- dovrebbero essere pratici e ragionevolmente facili da implementare;
- non dovrebbero impedire il normale commercio di materiali e attrezzature utilizzati per scopi legittimi.

Il Gruppo Australia stabilisce "elenchi di controllo" e i paesi membri sono tenuti a respingere le richieste di licenza di esportazione per gli articoli negli elenchi quando si teme che gli articoli possano essere utilizzati in un programma di armi chimiche e biologiche. Le voci sensibili in queste liste di controllo possono essere suddivise in cinque categorie:

- sostanze chimiche utilizzate nella produzione di armi chimiche;
- Impianti di produzione chimica, attrezzature e articoli tecnologici a duplice uso che possono essere utilizzati per scopi civili o per la produzione di armi chimiche, come reattori, serbatoi di stoccaggio, pompe e valvole;
- Microrganismi che causano malattie biologiche, naturali o geneticamente modificate;
- Tossine e sostanze velenose prodotte da organismi viventi o prodotte sinteticamente che colpiscono negativamente l'uomo, gli animali o le piante;



- Attrezzature biologiche a doppio uso che possono essere utilizzate sia per la ricerca pacifica che per la produzione di armi biologiche.

Tutti gli stati che partecipano al Gruppo Australia partecipano alla Convenzione sulle armi chimiche (CWC) e della Convenzione sulle armi biologiche (BWC) e sostengono fortemente gli sforzi previsti da tali Convenzioni per liberare il mondo dalle *chemical and biological weapons*.

Anche in sede di questo accordo sono stati previsti degli elenchi dei materiali di duplice impiego soggetti a controlli ed autorizzazione in caso di esportazione, i quali vengono continuamente aggiornati in relazione alle nuove casistiche. Il gruppo ha come obiettivo quello di impedire alle industrie di favorire la proliferazione di armi chimiche e biologiche attraverso le esportazioni; allo stesso tempo garantisce la libera circolazione dei beni anche se sottoposti a controlli.

I 42 paesi attualmente aderenti al Gruppo, si riuniscono in sedute annuali in cui si confrontano, si scambiano informazioni e si aggiornano le liste.

### **Il Gruppo di Fornitori Nucleari**

Il *Nuclear Suppliers Group* (NSG) è un gruppo di paesi fornitori nucleari che cerca di contribuire alla non proliferazione delle armi nucleari attraverso l'attuazione di due serie di linee guida per le esportazioni nucleari e le esportazioni connesse al nucleare.

Il gruppo, istituito nel 1975 con l'adesione di 48 paesi, ha l'obiettivo di impedire la proliferazione di armi nucleari attraverso controlli sui materiali, software apparecchiature e tecnologie nucleari e similari; le procedure di controllo sono definite all'interno di linee guida.

Le Linee guida del NSG sono un insieme di condizioni di fornitura che vengono applicate ai trasferimenti nucleari per scopi pacifici per aiutare a garantire che tali trasferimenti non vengano deviati verso il ciclo del combustibile nucleare non sorvegliato o attività esplosive nucleari. Sebbene le Linee guida del NSG non siano giuridicamente vincolanti, i paesi aderenti si impegnano ad applicare tali Linee guida attraverso la loro legislazione nazionale. Lo scopo degli orientamenti del *Nuclear suppliers group* è garantire che il commercio nucleare a scopi pacifici non contribuisca alla proliferazione di armi nucleari o altri dispositivi esplosivi nucleari e che il commercio e la cooperazione internazionali nel settore nucleare non siano ostacolati ingiustamente nel processo. Le Linee guida del NSG contengono il cosiddetto "Principio di non proliferazione", adottato nel 1994, in base al quale un fornitore autorizza un trasferimento solo se è convinto che esso non contribuirà alla proliferazione delle armi nucleari. Il principio di non proliferazione mira a coprire i rari ma importanti casi in cui l'adesione al TNP<sup>14</sup> o al trattato sulla zona franca di armi nucleari potrebbe non essere di per sé una garanzia che uno Stato condividerà coerentemente gli obiettivi del trattato o che

<sup>14</sup>Treatto di non proliferazione nucleare.

rimarrà in vigore rispetto degli obblighi previsti dal trattato. Le Linee guida del NSG sono coerenti e complementari con i vari strumenti internazionali giuridicamente vincolanti nel campo della non proliferazione nucleare. Questi includono il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (TNP), il Trattato di proibizione delle armi nucleari in America Latina (Trattato di Tlatelolco), il Trattato della zona franca del Pacifico meridionale (Trattato di Rarotonga), Trattato di zona libera da armi nucleari (trattato di Pelindaba), trattato sulla zona libera da armi nucleari del sud-est asiatico (trattato di Bangkok) e trattato di zona libera da armi nucleari dell'Asia centrale (trattato di Semipalatinsk). Le Linee guida del NSG sono attuate da ciascun governo partecipante (PG) in conformità con le leggi e le prassi nazionali. Le decisioni sulle domande di esportazione sono prese a livello nazionale conformemente ai requisiti nazionali in materia di licenze di esportazione.

Nei casi di negazione di autorizzazione, gli stati comunicano agli altri membri le motivazioni, aiutando gli altri paesi nelle successive analisi di richiesta di esportazioni<sup>15</sup>.

### Il regime di controllo delle Tecnologie Missilistiche

Fondato nel 1987, il *Missile Technology Control Regime* cerca di limitare la diffusione di missili balistici e altri sistemi di consegna senza pilota che potrebbero essere utilizzati per attacchi chimici, biologici e nucleari. I 35 membri, rappresentanti i principali produttori mondiali di missili, cercano di restringere le esportazioni di missili e tecnologie collegate e di qualsiasi arma di distruzione di massa<sup>16</sup>.

Il regime non è stato istituito da un trattato, piuttosto, è un'associazione volontaria di Stati che hanno accettato di implementare un insieme uniforme di standard, noti come Linee Guida MTCR, che regolano l'esportazione di missili completi, i loro componenti principali e le relative apparecchiature e tecnologie. Fin dall'inizio, le linee guida utilizzavano il termine "missile" per includere "sistemi missilistici (inclusi missili balistici, veicoli spaziali e missili spaziali) e sistemi di veicoli aerei senza equipaggio (UAV) (inclusi missili da crociera, droni bersaglio e droni da ricognizione)".

Le linee guida contenevano un allegato dettagliato, che è stato di volta in volta modificato, descrivendo gli articoli da limitare. Gli articoli più pericolosi, soggetti alle restrizioni più rigorose, sono elencati nella categoria I dell'allegato. Le linee guida prevedono che i governi partecipanti eserciteranno un "limite particolare" nell'esportazione di tali sistemi, in particolare i missili completi in grado di consegnare un chilo di 500 kg carico utile a una distanza di almeno 300 chilometri e componenti principali di questi sistemi. Qualsiasi domanda di licenza per l'esportazione di tali sistemi doveva essere rivista con una "presunzione di rifiuto".

<sup>15</sup>Gruppo dei fornitori nucleari (NSG); Segreteria di stato dell'economia SECO.

<sup>16</sup>Si indicano come armi di distruzione di massa le armi nucleari, biologiche, chimiche e radiologiche (NBCR). L'elemento che le accomuna è la capacità, almeno potenziale, di arrecare una quantità di danni decisamente superiore a qualsiasi dispositivo militare convenzionale oggi presente.

L'allegato predisposto contiene due categorie distinte di materiali. Nella categoria I sono compresi i missili e razzi completi, i principali sottosistemi e impianti di produzione. La categoria II comprende i materiali, tecnologie e sotto-componenti specifici per missili e razzi. L'esportazione di articoli delle due categorie vanno analizzati separatamente, le autorizzazioni per i beni della categoria I devono essere molto rare, i vincoli per l'autorizzazione ad esportare merci di categoria II sono meno severe in quanto questi hanno anche utilizzi civili.

Il regime di controllo delle tecnologie missilistiche individua cinque fattori da prendere in considerazione nel rilascio di licenza per l'esportazione dei materiali sopra citati:

- se il destinatario persegue o ha l'intenzione di acquistare le armi di distruzione di massa
- gli scopi e le capacità dei missili e dei programmi spaziali del soggetto destinatario
- il contributo che il trasferimento potrebbe apportare alla costruzione di armi di distruzione di massa del destinatario
- la credibilità dello scopo dichiarato per l'acquisto
- se il trasferimento è in conflitto con un qualsiasi trattato multilaterale

Ai membri MTCR viene richiesto di ottenere dal destinatario previsto la garanzia che utilizzerà il bene esportato solo per lo scopo dichiarato al momento della richiesta dell'affare. I membri devono inoltre assicurarsi dal destinatario previsto che non trasferirà l'articolo richiesto o eventuali repliche o derivati a terzi senza autorizzazione.

Non sono previste sanzioni per il trasferimento degli articoli controllati in quanto l'adesione al regime è volontaria, ma ad esempio la legge degli Stati Uniti prevede di sanzionare individui, società o governi che esportando materiali controllati, aiutino paesi identificati come proliferatori o pericolosi per la sicurezza.

### **La Convenzione sulle armi chimiche**

Il *Chemical Weapons Convention*, istituita a Parigi nel 1993, è un trattato per il disarmo e di non proliferazione interazionale, che mira a eliminare un'intera categoria di armi di distruzione di massa vietando lo sviluppo, la produzione, l'acquisizione, lo stoccaggio, la conservazione, il trasferimento o l'uso di armi chimiche da parte degli Stati parti. Gli Stati aderenti, a loro volta, devono adottare le misure necessarie per applicare tale divieto nei confronti delle persone (fisiche o giuridiche) all'interno della propria giurisdizione.

Tutti gli Stati membri hanno perseguito il disarmo di materiali chimici distruggendo eventuali scorte di armi chimiche che possono detenere e qualsiasi struttura che li abbia prodotti, nonché eventuali armi chimiche che hanno abbandonato sul territorio di altri Stati in passato. Gli Stati aderenti hanno inoltre concordato di creare un regime di verifica per

alcuni prodotti chimici tossici e i loro precursori (elencati negli Allegato 1, 2 e 3 nell'Annesso sui prodotti chimici) al fine di garantire che tali prodotti chimici siano utilizzati solo per scopi non proibiti dalla Convenzione. Una caratteristica unica della Convenzione è la sua incorporazione dell'"ispezione a sorpresa", in base alla quale qualsiasi paese membro in dubbio sulla conformità di un altro stato può richiedere un'ispezione a sorpresa. Secondo la procedura di ispezione della Convenzione, gli Stati parti si sono impegnati a rispettare le ispezioni sempre e ovunque senza alcun diritto di rifiuto.

I 193 stati aderenti sono sotto il controllo puntuale dell'OPAC<sup>17</sup>, la quale assicura l'attuazione della convenzione e aiuta i paesi che sono minacciati attraverso armi chimiche<sup>18</sup>. La maggior parte dei materiali chimici sottoposti a controlli sono a duplice impiego. Sono state stilate tre liste di materiali chimici suddivisi in base alla loro rilevanza; oltre a questi, sono sottoposti a controlli anche le sostanze contenenti fosforo, zolfo e fluoro. L'esportazione e l'importazione (solo per i materiali della lista 1) sono soggette ad autorizzazione; mentre è vietata l'esportazione di specifiche sostanze verso i paesi non aderenti.

Solitamente tutti gli stati si riuniscono in una conferenza una volta l'anno. Ogni stato aderente designa un'autorità nazionale per l'attuazione dei controlli e delle ispezioni<sup>19</sup>.

## 2.2 La normativa Comunitaria

Il controllo sulle esportazioni di armi e di materiali a duplice utilizzo è una questione molto complessa in Europa, in quanto è collegata a due aspetti essenziali. Da un lato, alla politica commerciale sotto il controllo diretto della Comunità Europea; dall'altro alla sicurezza e alla difesa presidiate dalle singole nazioni. Questo ha creato, in passato, qualche confusione nel determinare le competenze in materia di trasferimenti e autorizzazioni per le merci ad uso duale.

Nel perseguire uno scopo di armonizzazione, gli Stati membri hanno predisposto uno sistema integrato comune per i controlli sulle esportazioni. In tale sistema, le merci potenzialmente utilizzabili per scopi militari possono liberamente circolare tra gli stati Europei e questi ultimi riconoscono reciprocamente le autorizzazioni concesse per le esportazioni verso paesi terzi. Rimane prerogativa delle singole nazioni adottare delle restrizioni o particolarità per determinati settori più rischiosi<sup>20</sup>.

L'Unione Europea ha istituito un sistema di controlli puntuale ed efficace in materia di trasporto di merci ad uso duale per ottemperare agli impegni presi con altri stati in sede di accordi internazionali, in particolare in ambito di non proliferazione.

<sup>17</sup>L'organizzazione per la proibizione delle armi chimiche ha lo scopo di proibire l'uso delle armi chimiche e di effettuare verifiche attraverso le valutazioni delle dichiarazioni dei paesi o tramite ispezioni.

<sup>18</sup>Regolamento UE 428/2009: Regime comunitario di controllo per le merci a uso duale; Simone Mazzonetto, 2019.

<sup>19</sup>Convenzione sulle armi chimiche (CWC); Segreteria di Stato dell'economia SECO.

<sup>20</sup>A common European export policy for defence and dual use items; Burkard Schmitt; 2001.

La questione dei controlli sulle esportazioni di beni e tecnologie ad uso duale è stata sollevata per la prima volta nel 1992 in sede di assestamento del mercato interno. Per permettere il libero scambio di suddette merci tra gli stati membri e ridurre i controlli sugli scambi con paesi terzi, la Commissione ha formalizzato una proposta di regolamento con l'elenco di una serie di controlli che i singoli stati avrebbero dovuto adottare per realizzare un sistema di controllo uniforme. Con l'adozione di tale Regolamento nel 1995, si delineò un approccio basato su più pilastri: da una parte il controllo e le restrizioni sulle esportazioni è stabilito a livello sovranazionale, mentre ai singoli stati spetta il compito di redigere e aggiornare gli elenchi dei materiali e delle destinazioni da monitorare.

Il regime di controllo istituito nel 1995 prevedeva:

- un elenco comune di materiali dual use per i quali era necessaria un'autorizzazione per i trasferimenti al di fuori della Comunità;
- il mutuo riconoscimento a livello Europeo delle autorizzazioni rilasciate dall'autorità competente di un paese;
- libera circolazione dei beni ad uso duplice all'interno della Comunità Europea.
- la clausola *catch all*

La "catch all clause" prevede che le singole autorità nazionali possano sottoporre qualsiasi bene non compreso nell'allegato I ad autorizzazione preventiva se queste hanno il sospetto che il bene possa essere destinato alla produzione di armi di distruzione di massa. Si fa riferimento a tutti quei beni che minano la sicurezza nazionale ed internazionale, che possono violare i diritti fondamentali e le leggi umanitarie sovranazionali. La clausola può nascere dalla volontà dell'autorità o da un'autodenuncia delle imprese. Nel momento in cui un'Autorità nazionale decide di ricorrere a suddetta clausola, informa l'Agenzia delle dogane in merito alla sua decisione (ovvero di sottoporre ad autorizzazione l'esportazione di un bene, un soggetto o un utilizzatore finale), quindi, da quel momento, l'impresa che vuole porre in atto un trasferimento di merci sottoposte alla clausola dovrà fare richiesta di autorizzazione. La durata della clausola è di 3 anni, quindi tutte le operazioni simili nell'arco dei tre anni dovranno essere sottoposte a preventiva autorizzazione. Per l'efficacia della *catch all clause* sono previsti specifici doveri di cooperazione per gli esportatori. Essi devono informare le autorità nel momento in cui fanno o sospettano che i materiali che stanno esportando sono utilizzabili per scopi terroristici e militari. La clausola *Catch all* permette una stretta ed efficace collaborazione tra le Istituzioni che effettuano i controlli sulle esportazioni. Una volta approvata la clausola, vengono informate tutte le autorità in materia per poter rafforzare i controlli globali<sup>21</sup>.

Nel 2000, il Regolamento vigente fu sostituito da una nuova versione. Le ragioni della revisione e dei cambiamenti sono di due tipologie: legali e pratiche. Il primo Regolamento

<sup>21</sup>Dual use; Oscacolo o potenzialità per l'export, Normativa e casi pratici; Pietro Maria Paolucci; 2017

si basava su sentenze e articoli contraddittori che lasciavano alle nazioni il potere di stilare gli elenchi dei beni sottoposti ed autorizzazione e i paesi sottoposti a restrizioni. Per superare tali problematiche, la soluzione adottata fu quella di basare tutti i controlli su un unico sistema. Dal lato pratico, dopo due anni dalla pubblicazione del Regolamento si individuaron, attraverso un report della Commissione, una serie di problematiche e carenze collegate al sistema di rilascio delle autorizzazioni e alla clausola *catch all*. Dal resoconto emersero delle difficoltà nell'applicazione del mutuo riconoscimento per l'assenza di una modalità e delle procedure standard di autorizzazione. Per la clausola di *catch all*, il problema principale era il diverso modo con cui i singoli stati la mettevano in pratica. La differenza principale era il grado con cui i governi informano i loro esportatori sui beni sensibili, il che ha portato a una distorsione sulla concorrenza che ha messo in dubbio l'applicazione della clausola stessa. La Commissione ha quindi invitato gli stati a migliorare la condivisione delle informazioni in modo da garantire una omogeneizzazione per gli utenti.

Il regime di controllo del 2000 rappresenta, soprattutto, un rafforzamento del potere Commissione nei confronti del Consiglio e degli Stati membri. Il fatto che il regime fosse basato esclusivamente su un atto comunitario significava che sia i principi che gli elenchi rientravano nelle prerogative della Commissione, cambiando così completamente la filosofia sottostante del regime.

Il regime aggiornato prevedeva una vasta liberalizzazione degli scambi infra-comunitari limitando la capacità degli Stati membri di imporre restrizioni al minimo indispensabile. Lo stesso vale per le esportazioni verso nazioni amiche e alleate<sup>22</sup>.

Il Regolamento 428/2009, rappresenta un vero punto di svolta per la regolamentazione sull'esportazione dei materiali dual use; si è infatti definito un sistema uniforme a livello comunitario per il controllo sui trasferimenti, esportazioni, intermediazione di tutti i materiali che hanno un utilizzo potenzialmente pericoloso. A seguito dell'emanazione del Regolamento, tutti i prodotti ad uso duale che vengono esportati dai paesi Europei, che transitano nell'Unione o che vengono forniti a paesi terzi tramite intermediari comunitari, devono essere sottoposti ad efficaci controlli. Il Legislatore ha stabilito delle regole per la tracciabilità di tali materiali, redigendo un elenco puntuale (Allegato 1) in cui sono presenti tutti i beni che richiedono un'autorizzazione per essere esportati.

Con il Regolamento è stato istituito un gruppo di coordinamento in materia di merci ad uso duale formato da un rappresentante di ciascun paese membro e un rappresentante della Commissione. Il gruppo ha il compito di esaminare tutte le problematiche per l'applicazione del Regolamento, presentate dal presidente o dai rappresentanti. Annualmente, la Commissione presenta una relazione al Parlamento Europeo in cui descrive tutte le attività, le analisi e le ispezioni predisposte sui materiali ad uso duplice.

Oltre alle fattispecie elencate nell'allegato 1, "può essere subordinata ad autorizzazione, a norma degli articoli 4 o 8, anche l'esportazione verso tutte o talune destinazioni di

<sup>22</sup>A common European export policy for defence and dual use items; Burkard Schmitt; 2001.

determinati prodotti a duplice uso non compresi nell'elenco di cui all'allegato I<sup>23</sup>. L'articolo 4 infatti sottopone ad autorizzazione quei materiali non inseriti nell'allegato ma per cui l'esportatore è venuto a conoscenza di possibile destinazione, in tutto o in parte, alla produzione, allo sviluppo, alla conservazione o alla manutenzione di armi chimiche, biologiche nucleari o missili utilizzabili come armi. L'altra casistica è quella per cui beni non ricompresi nell'elenco sono soggetti ad autorizzazione perché il paese di destinazione è soggetto ad embargo sugli armamenti<sup>24</sup> oppure se l'esportatore è stato informato che tali materiali sono destinati ad uso militare<sup>25</sup>.

Ai sensi dell'art. 8, uno stato Europeo può impedire l'esportazione di bene a duplice utilizzo non presenti nell'allegato se ritiene che questo possa minare la sicurezza pubblica o ledere i diritti dell'uomo. Tutte le misure adottate e le successive modifiche sono tempestivamente comunicate alla Commissione che pubblica sulla gazzetta ufficiale tutte le notifiche ricevute.

Il regolamento prevede che le autorità nazionali si scambino informazioni riguardo gli esportatori privati in merito al diritto a ricevere autorizzazioni per l'export. Gli stati membri possono vietare il ricorso all'autorizzazione qualora ci sia un sospetto di incapacità di rispettare tale autorizzazione<sup>26</sup>. Le autorizzazioni per i beni dell'allegato 1 sono rilasciate dall'autorità competente nello paese in cui l'esportatore ha sede.

Le decisioni sul rilascio delle autorizzazioni sono adottate dall'autorità designata in ogni singolo paese, queste effettuano anche controlli sui trasferimenti tra stati membri per scopi di ordine e sicurezza pubblica. Le singole nazioni sono sottoposte al mutuo riconoscimento delle autorizzazioni, ovvero se uno stato ha negato ad un'impresa il trasferimento di un determinato bene in uno specifico paese terzo, gli altri paesi europei non possono rilasciare l'autorizzazione per lo stesso materiale ad un'altra impresa<sup>27</sup>.

Il Regolamento ha subito sostanziali modifiche nel 2011. Infatti con il Regolamento n. 1232 vengono introdotti diversi tipi di autorizzazioni per l'esportazione in base al soggetto richiedente, al materiale oggetto della transazione e ai paesi di destinazione.

---

<sup>23</sup>Art. 3 Regolamento 428/2009

<sup>24</sup>Provvedimento con cui uno stato o un gruppo di stati vieta l'esportazione di armi, munizioni e di qualsiasi prodotto che possa servire alle nazioni in guerra per prolungare il conflitto, o con cui, anche fuori da eventi bellici, delibera la sospensione di forniture di determinate merci per esercitare su una nazione pressioni o ritorsioni di natura politica.

<sup>25</sup>Ai fini dell'art. 4, per «scopi militari» si intende:

- l'inserimento in prodotti militari figuranti nell'elenco dei materiali di armamento degli Stati membri
- l'utilizzazione di apparecchiature di produzione, controllo o analisi e loro componenti ai fini dello sviluppo, della produzione o della manutenzione dei prodotti militari figuranti nell'elenco summenzionato
- l'utilizzazione di eventuali prodotti non finiti in un impianto per la produzione di prodotti militari figuranti nell'elenco summenzionato

<sup>26</sup>Art. 9, Regolamento 428/09.

<sup>27</sup>La normativa comunitaria e nazionale relativa al regime di controllo di prodotti dual-use; Claudia Petrosini e Stefano Scaini; 2017.

Nel 2014, un'ulteriore aggiornamento del Regolamento del 2009 ha introdotto un aggiornamento dell'Allegato I sulla base degli accordi internazionali di non proliferazione del settore missilistico (MTCR) e alla convenzione sulle armi chimiche (CWC). Il continuo aggiornamento dell'elenco dei materiali dual use è necessario per l'adeguamento agli accordi internazionali sulla sicurezza e per garantire la competitività delle imprese esportatrici. Infatti, mantenere un sistema di controlli non aggiornato potrebbe portare ad alterazioni della concorrenza, a seguito del quale le imprese Europee non riuscirebbero a competere sul mercato. I nuovi controlli introdotti con il Regolamento n. 1382/2014 riguardano particolari categorie di beni come i sistemi di sorveglianza e i software. Con queste modifiche sono state anche eliminate dall'elenco alcune merci che non sono più rappresentative di rischio per la sicurezza internazionale e per questo non necessitano più di particolari controlli<sup>28</sup>.

Un'ulteriore revisione al Regolamento n. 428/2009, ha previsto nel 2015 una serie di modifiche (oltre 100) per il controllo sulle macchine utensili, tecnologie aeromobili e di pilotaggio, mezzi aerei privi di equipaggio e veicoli spaziali. Sono stati apportati, inoltre, cambiamenti alle autorizzazioni per i materiali dual use che circolano all'interno dell'Unione Europea.

Nel 2016 è stata avanzata una proposta di Regolamento per l'istituzione di un "regime di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica e del transito di prodotti a duplice use"<sup>29</sup>. Tale proposta aveva un duplice obiettivo: rafforzare la politica Europea per incrementare la competitività sulle esportazioni e porre le imprese esportatrici dell'Unione allo stesso livello concorrenziale dei Paesi terzi; consolidare la linea strategica europea in tema di sicurezza. La proposta ha portato ad una modifica anche per le definizioni di "prodotti a doppio uso"<sup>30</sup>, "esportazione" e del soggetto "esportatore", per poter garantire una normativa sempre aggiornata al passo con le nuove realtà. Per la prima volta viene introdotta la possibilità di concedere le autorizzazioni anche alle imprese che hanno la sede principale al di fuori dell'Unione Europea, i quali sono tenuti a chiedere una licenza per esportare beni immagazzinati in uno stato membro. Vengono inoltre intensificati i controlli sull'intermediazione e armonizzati l'applicazione del sistema autorizzativo e di controllo ai prodotti non inclusi nell'Allegato e le verifiche condotte sugli stessi. Infine, viene introdotta una clausola che impedisce l'elusione delle norme.

Dalla Proposta venne emanato il Regolamento n. 1969/2016 con cui viene anche rivisto l'elenco dei materiali, includendo alcuni materiali come i laser e i prodotti chimici; vengono modificate le caratteristiche specifiche che identificano un bene come ad uso duale o meno;

<sup>28</sup>Dual use; Ostacolo o potenzialità per l'export, Normativa e casi pratici; Pietro Maria Paolucci; 2017.

<sup>29</sup>Dual use; Ostacolo o potenzialità per l'export, Normativa e casi pratici; Pietro Maria Paolucci; 2017

<sup>30</sup>La nuova definizione include le apparecchiature e i software per la cyber sorveglianza che potrebbero contribuire alla violazione dei diritti umani, delle leggi umanitarie internazionali e minacciare la sicurezza internazionale e degli stati membri. Tale modifica comporta un ampliamento del campo di applicazione del Regolamento stesso, includendo anche elementi che non sono direttamente collegati alla produzione di armi di distruzione di massa.



vengono rimossi dall'elenco alcuni beni non più considerati ad uso duplice<sup>31</sup>.

Anche nell'aggiornamento pubblicato nel 2017 con il Regolamento n. 2268, sono stati modificati gli Allegati: da II bis a II septies per quanto riguarda le autorizzazioni generali di esportazione dell'Unione; II octies ovvero l'elenco dei prodotti a duplice uso da escludere dall'ambito di applicazione delle autorizzazioni generali di esportazione nazionali e delle autorizzazioni generali di esportazione dell'Unione; IV per i requisiti di autorizzazione per alcuni trasferimenti infra-comunitari.

Con il consueto aggiornamento annuale del Regolamento, il 14 dicembre 2018 è stato emanato il Regolamento n. 1922, le cui principali modifiche riguardano:

- "Modifica dei controlli sulle apparecchiature di misurazione e ispezione;
- Eliminazione del controllo sui robot con elaborazione di immagini 3D;
- Cancellazione dei controlli sulla tecnologia per unità di controllo numerico;
- Nuove voci di controllo per i modulatori elettro-ottici;
- Modifica dei controlli software per testare i motori delle turbine a gas aeronautiche<sup>32</sup>".

L'ultima versione del regolamento comunitario recepisce gli aggiornamenti previsti a livello internazionale nei regimi internazionali sopracitati. L'aggiornamento è necessario per far sì che le liste siano sempre coerenti con l'evoluzione tecnologica e l'espansione commerciale. Le modifiche apportate con il Regolamento n. 125 dell'ottobre 2019 sono soprattutto di carattere tecnico per quanto riguarda i materiali ad uso duplice. Sono state inserite tutte le merci considerate utilizzabili per la proliferazioni di armi definite in sede dell'ultima riunione dell'intesa di Wassenaar<sup>33</sup>.

### 2.2.1 Uno sguardo al quadro Italiano

In Italia i beni e le tecnologie definite *dual use* rappresentano un'importante fetta delle esportazioni anche al di fuori dei confini Europei. Infatti, tali materiali possono essere liberamente trasferiti tra i paesi membri dell'Unione Europea ma sono soggetti ad autorizzazioni quando di tratta di commerciare con paesi extra-UE. Le continue evoluzioni dal lato tecnologico ma anche per le tecniche utilizzate dalle associazioni criminali, potrebbero oggi definire un materiale come ad utilizzo duplice che fino a ieri non lo era.

La prima normativa per la regolazione delle esportazioni dei materiali ad uso duale in Italia risale al 9 Aprile del 2003, con il Decreto Legislativo n. 96, che mette in atto il Regolamento Europeo del 2000. Il Decreto dopo aver fornito tutte le definizioni necessarie,

<sup>31</sup>Dual use - Aggiornamento allegati tecnici del Reg. 428/2009.

<sup>32</sup>2018, Aggiornamento della lista di controllo UE degli articoli a duplice uso; M. Parisi.

<sup>33</sup>Aggiornamento annuale dell'elenco di controllo dei prodotti a duplice uso dell'UE; studio Legale Padovan.

individua le tipologie di autorizzazione, le fattispecie di diniego della stessa e i casi in cui può essere annullata, revocata, sospesa e modificata. L'iter autorizzativo prevedeva una prima fase di compilazione da parte dell'esportatore di tutti i moduli necessari con le informazioni richieste, una fase di esame della richiesta con il rilascio dell'autorizzazione successiva al parere del Comitato consultivo. Successivamente al rilascio dell'autorizzazione, era prevista una fase di monitoraggio per le Autorità e per gli esportatori di conservazione dei documenti da esibire a qualsiasi richiesta delle Autorità. Il Decreto imponeva che il rilascio delle licenze venisse comunicato al Ministero dell'Economia e delle Finanze e la successiva pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Nel Decreto Legislativo vengono inoltre descritte le modalità di imposizione del divieto di esportazioni per materiali dual use non inclusi nell'allegato e le modalità di trasferimento dei beni ad uso duplice all'interno dell'Unione Europea. Infine viene illustrato il sistema sanzionatorio per i soggetti inadempienti degli obblighi previsti dal Regolamento e dal Decreto.

Con l'abrogazione del Regolamento n. 1334/2000 e l'introduzione del Regolamento n. 428, la normativa nazionale ha subito delle modifiche per l'adeguamento alla normativa Europea. Questa, infatti, aveva introdotto delle fattispecie completamente nuove non menzionate nella normativa precedente, come ad esempio il monitoraggio del transito dei beni dual use (quindi non più solo le esportazioni) e l'inclusione tra i soggetti coinvolti anche degli intermediari, ovvero l'attività di intermediazione. A seguito dell'introduzione di misure restrittive dell'Unione nei confronti dell'Iran, la regolamentazione nazionale risultava inadeguata in materia di sanzioni e restrizioni<sup>34</sup>.

Il recepimento in Italia del Regolamento n. 428 del 2009, attribuisce le attività di controllo sulle esportazioni, controllo doganale, controllo fiscale e valutario, vigilanza sugli organismo di informazione e sicurezza statali al Ministero dello Sviluppo Economico. Il MI-SE può collaborare con i singoli Ministeri per reperire informazioni e svolgere le opportune verifiche o ispezioni.

In Italia l'attuazione del Regolamento prevede che non possano essere trasmessi per vie telematiche "I progetti, il design, le formule, il software e le tecnologie a qualsiasi titolo riferibili allo sviluppo, produzione o utilizzazione dei beni di cui agli allegati 1 e 4".

A causa delle carenze normative a livello nazionali, nel 2013 è stata emanata una legge che chiedeva al governo di mettere ordine e semplificare il sistema autorizzativo per le esportazioni di materiali ad uso duplice e le procedure sanzionatorie collegate agli embarghi commerciali.

Il decreto legislativo n. 221 del 15 dicembre 2017 rappresenta l'adeguamento della normativa Italiana alle disposizioni comunitarie in materia di semplificazione del processo autorizzativo per il trasferimento di beni e tecnologie ad uso duale e delle relative sanzioni riguardanti gli embarghi e le operazioni che favoriscono la proliferazione.

Le novità apportate dal Decreto Legislativo 221 del 2017 sono:

---

<sup>34</sup>Dual use; Ostacolo o potenzialità per l'export, Normativa e casi pratici; Pietro Maria Paolucci; 2017.

- maggior chiarezza sull'ambito di applicazione del decreto;
- beni e materiali esclusi dall'applicabilità del decreto;
- introduzione di nuove definizioni<sup>35</sup>
- è definito che il Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per la politica commerciale internazionale sia l'autorità competente in materia;
- anche il semplice transito di merci dual use viene sottoposto a controlli ed ad autorizzazione preventiva;
- l'introduzione della cosiddetta "licenza zero";
- introduzione della clausola *catch all*<sup>36</sup>;
- specificazione dei documenti necessari per la richiesta di autorizzazione specifica individuale<sup>37</sup>
- inasprimento delle sanzioni per la violazione degli obblighi e dinieghi<sup>38</sup>.

La regolamentazione Italiana, secondo l'avvocato Marco Padovan, è rivoluzionaria sul tema. Il decreto legislativo 221/2017 introduce una nuova pratica, definita "Licenza zero". Con tale prassi, è il Ministro dello sviluppo economico a stabilire se l'esportazione di un prodotto è considerato libero o deve essere sottoposto ad autorizzazione. Tale Licenza viene considerata una "dichiarazione di libera esportazione di un bene", che evita alle imprese il pericolo di incorrere in sanzioni dovute alla mancata richiesta di autorizzazioni.

La Licenza zero prevede che, in caso un'impresa italiana sia preoccupata di vedere le sue merci bloccate dalla dogana, questa può chiedere una dichiarazione di autorizzazione preventiva al ministro dello sviluppo economico su determinate merci, presentando le

---

<sup>35</sup>Le nuove definizioni riguardano: «prodotti a duplice uso non listati» ovvero quei prodotti, non elencati nell'allegato I del regolamento duplice uso, ma che possono comunque avere un impiego militare; «prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali» sono quei prodotti o quelle attività sottoposte a controlli o misure restrittive per il commercio con determinati stati; «non proliferazione» s'intende l'attività volta a prevenire, rilevare e contrastare la realizzazione di armi di distruzione di massa, quali ordigni nucleari, armi chimiche, biologiche e radiologiche e correlati vettori. L'«assistenza tecnica» è qualsiasi supporto tecnico di riparazione, perfezionamento, fabbricazione, assemblaggio, prova, manutenzione o altro servizio tecnico e che può assumere la forma, tra l'altro, di istruzione, pareri, formazione, trasmissione dell'apprendimento del funzionamento o delle competenze o servizi di consulenza, comprese le forme orali di assistenza;

<sup>36</sup>La clausola "catch all" può essere attivata anche su richiesta del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, del Ministero dell'interno, del Ministero della difesa, nonché dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

<sup>37</sup>La documentazione comprende copia del contratto di riferimento o un documento che comprovi la volontà dell'utilizzatore finale di comprare il bene; le specifiche tecniche dei beni oggetto di esportazione o intermediazione; profilo dell'utilizzatore finale e di una dichiarazione del medesimo con le seguenti informazioni: denominazione o ragione sociale, sede legale e attività svolta; una descrizione delle merci importate, dichiarazione dell'utilizzo specifico dei beni importati e l'esatta destinazione ed impiego; l'impegno a non utilizzare le merci per la produzione di armi di distruzione di massa, per infliggere pene e torture o a riesportare e trasferire i prodotti acquistati.

<sup>38</sup>Dual use (o prodotti a duplice uso); Studio Legale Damonte.

motivazioni della richiesta, tutte le informazioni necessarie sul paese di destinazione e la dimostrazione di uno scopo civile dell'esportazione.

Questo meccanismo, operativo già in altri paesi dell'Unione, ha incontrato alcune difficoltà nell'attuazione, infatti ad oltre due anni dall'approvazione del decreto è ancora difficile per le aziende il riconoscimento dell'autorizzazione per alcune tipologie di beni.

Si può notare come queste disposizioni abbiano una rilevanza notevole in ambito di libera circolazione di merci e per l'allineamento agli altri paesi membri.

L'innovativo approccio tramite il rilascio di un'autorizzazione preventiva, comporterebbe a livello pratico alcuni vantaggi significativi. Innanzitutto una riduzione delle tempistiche: attraverso la licenza si eviterebbero ingenti perdite di tempo nel passaggio alle dogane. Infatti la procedura doganale prevede la richiesta al soggetto che vuole esportare categorie speciali di materiali, una serie di documentazioni. Spesso vengono fornite schede tecniche di centinaia di pagine che non contengono effettivamente le informazioni richieste; questo provoca un blocco dell'operazione per giorni. I ritardi alle dogane sono uno dei fattori economici critici più rilevanti per le imprese esportatrici; la riduzione delle tempistiche porterebbe un beneficio economico alle società.

Inoltre, per il rilascio della licenza zero è necessario il coinvolgimento di tutti gli attori presenti nel processo di esportazioni, questo comporterebbe una significativa riduzione delle sanzioni penali<sup>39</sup>.

Le più recenti innovazioni della disciplina a livello italiano, mettono in atto la richiesta della Commissione Europea di creare un sistema di controlli per ogni impresa esportatrice. Tale sistema dovrebbe permettere alle imprese stesse di controllare la attività di scambio di merci in modo accurato e sistematico. Inoltre esso è uno strumento per per imprese che vogliono esportare tramite autorizzazione globale, per poter rendere il sistema di rilascio delle autorizzazioni più efficiente<sup>40</sup>.

Il destinatario della normativa sull'esportazione dei materiali dual use è l'*esportatore*, ovvero qualsiasi persona fisica o giuridica:

- "per conto della quale è resa una dichiarazione d'esportazione, vale a dire la persona che sia titolare del contratto concluso con il destinatario nel paese terzo e abbia la facoltà di decidere l'invio di prodotti al di fuori del territorio doganale della Comunità al momento dell'accettazione della dichiarazione. Qualora non sia stato concluso alcun contratto o il titolare del contratto non agisca per proprio conto l'esportatore è la persona che ha la facoltà di decidere l'invio dei prodotti al di fuori del territorio doganale della Comunità";

<sup>39</sup>Prodotti dual use, tutte le novità della nuova legge. C'è la "licenza zero": il nulla-osta preventivo delle aziende all'export; 2018.

<sup>40</sup>Dual use: comunicato del 24 settembre 2019; Ministero dello Sviluppo economico.

- che decida di trasmettere o rendere disponibile software o tecnologie mediante mezzi elettronici, compresi fax, telefono, posta elettronica o qualunque altro mezzo elettronico verso una destinazione al di fuori della Comunità"
- "nel caso in cui, ai sensi del contratto in base al quale è effettuata l'esportazione, il titolare del diritto di disporre del prodotto a duplice uso sia una persona fisica o giuridica non stabilita nel territorio dell'Unione Europea, la qualità di esportatore è assunta dal contraente stabilito nel territorio unionale".

## 2.3 Le categorie di merci ad uso duale

In generale, tutti i prodotti oggetto di scambi internazionali possono essere ricompresi in una delle seguenti categorie:

- merce sottoposta ad embargo: per tali merci è vietata l'esportazione verso alcuni paesi;
- merce soggetta ad autorizzazione: devono ottenere un'autorizzazione ministeriale per poter essere esportate;
- merce dual use: sono sottoposte ad analisi specifiche per definire l'utilizzo e l'utilizzabilità;
- merce non proibita: possono essere esportati liberamente.

Nonostante ci siano alcune differenze tra gli elenchi e le procedure di controllo tra diversi paesi in materia di beni ad uso duplice, essi sono molto simili tra di loro perché derivano dagli accordi internazionali. Al di là di una base comune, non esiste un linguaggio universale per descrivere le merci oggetto di scambio. Il quadro normativo attuale a livello Europeo prevede controlli sulle esportazioni, impostazioni, trasferimento, intermediazione e transito dei seguenti beni:

- "Categoria 0 Materiali nucleari, impianti ed apparecchiature
- Categoria 1 Materiali speciali e relative apparecchiature
- Categoria 2 Trattamento e lavorazione dei materiali
- Categoria 3 Materiali elettronici
- Categoria 4 Calcolatori
- Categoria 5 Telecomunicazioni e "Sicurezza dell'informazione"
- Categoria 6 Sensori e laser

- Categoria 7 Materiale avionico e di navigazione
- Categoria 8 Materiale navale
- Categoria 9 Materiale aerospaziale e propulsione<sup>41</sup>"

Tutti i prodotti nella lista sono distinti da un codice alfa-numericò che prevede il numero indicante la categoria di classificazione del bene, seguito da una lettera maiuscola che descrive invece la tipologia di bene secondo la seguente suddivisione:

- "Lettera A Sistemi, apparecchiature e componenti
- Lettera B Apparecchiature di collaudo, di ispezione e di produzione
- Lettera C Materiali
- Lettera D Software
- Lettera E Tecnologia"

Il codice si conclude con tre cifre indicanti il regime di controllo e la voce correlata da cui deriva:

- da 000 a 099 individuano il Wassenaar Agreement;
- da 100 a 199 individuano il Missile Technology Control Regime;
- da 200 a 299 individuano il Nuclear Suppliers Group
- da 300 a 399 individuano il Gruppo Australia;
- da 400 a 499 individuano la Convenzione sul bando delle armi chimiche e batteriologiche;
- da 900 a 999 individuano i controlli apposti su base nazionale;
- da 500 a 899 non sono assegnate<sup>42</sup>.

Per definire se un bene è ad uso duplice è necessario valutare due aspetti:

- la destinazione d'uso del bene
- le caratteristiche tecniche e di programmazione predisposte a livello normativo

---

<sup>41</sup>Allegato 1, Regolamento 428/09.

<sup>42</sup>Prodotti ad uso duale, embargo e strumenti di tortura: la disciplina di controllo delle esportazioni; Francesco F. Pittaluga; 2018

Una delle difficoltà maggiori che incontra un qualsiasi operatore che deve valutare se un bene è potenzialmente ad uso duplice o meno, è nella differenza di classificazione di merci duali nell'allegato I e negli elenchi predisposti dalla Dogana. Nell'inclusione di un bene tra quelli ad uso duplice bisogna tenere presente non solo il bene in sé ma anche le sue componenti. E' possibile verificare se un prodotto debba essere sottoposto ad autorizzazione ai sensi della normativa in materia di "dual use", ovvero se sia di libera esportazione, attraverso la TARIC (Tariffa doganale d'uso integrata) presente sul sito internet dell'Agenzia delle dogane, oppure la tavola di correlazione tra i codici della Nomenclatura combinata e i codici presenti nell'elenco dell'Allegato I.

Il tracciamento dei beni a duplice uso può sembrare un compito semplice in teoria, ma in pratica è sia arduo che dispendioso in termini di risorse. Di conseguenza, gli istituti finanziari incaricati di tracciare i beni a duplice uso, poiché i termini sono generali possono finire con centinaia di falsi positivi e sostenere costi aggiuntivi; hanno bisogno di una combinazione di competenze del settore e dati precisi e attuabili per consentire lo screening delle transazioni.

Un aspetto essenziale da considerare nell'individuazione di beni dual use è la conoscenza del prodotto oggetto di esportazione, poiché la combinazione dei due sistemi di classificazione non sempre risulta corretta e spesso si incontrano problematiche derivanti da:

- errata attribuzione del codice doganale all'azienda<sup>43</sup>;
- non corrispondenza di tutti i beni presenti nell'allegato I all'interno dell'elenco doganale; mancano infatti in quest'ultimo i beni non tangibili;
- corrispondenze non univoche dei codici (ad un codice doganale possono corrispondere più codici duali e viceversa);
- mentre tutti i beni hanno una classificazione doganale, non tutti i materiali hanno una classificazione duale;
- non corretta identificazione dei prodotti inseriti nelle voci residuali dei codici doganali che potrebbero invece avere uno specifico codice duale<sup>44</sup>.

## 2.4 Il sistema di rilascio delle autorizzazioni

Il Regolamento del 2009, nell'articolo 3 predispone l'autorizzazione per tutti i materiali a duplice utilizzo contenuti nell'allegato I, ma anche per tutti quei beni non inclusi nell'allegato nel momento in cui ricorrono particolari condizioni espressamente definite.

<sup>43</sup>Ogni azienda dovrebbe controllare che i codici doganali riferiti ai propri prodotti siano corretti.

<sup>44</sup>Guida pratica sull'export controls DUAL USE e embarghi.

Le autorizzazioni rilasciate da un paese membro hanno validità su tutto il territorio Europeo. Per poter ottenere un'autorizzazione, gli esportatori devono fornire alle autorità tutte le informazioni su l'utilizzo finale del bene, il soggetto utilizzatore finale e il paese di destinazione. Le autorizzazioni possono essere generali, globali o individuali; ovvero possono essere valide per una singola esportazione, per più esportazioni, per più destinazioni o per più materiali.

I due maggiori rischi in sede di rilascio di autorizzazione sono il rischio di non determinare chiaramente chi sia l'utilizzatore finale del bene e il rischio di non sapere quale sia la destinazione d'uso del bene esportato<sup>45</sup>. I rischi appena descritti e l'aspetto sanzionatorio, impongono alle singole imprese di svolgere attente analisi sui prodotti che vogliono trasportare. Lo studio sui beni e i materiali deve essere svolto prima della conclusione dei contratti, in quanto il rilascio dell'autorizzazione potrebbe impiegare molto tempo, il che comporterebbe inadempimenti contrattuali e ritardi nelle spedizioni.

Il soggetto che vuole esportare materiali inclusi nell'allegato 1 deve ottenere un'autorizzazione all'autorità competente nello stato in cui risiede o è stabilito (per l'Italia è il Ministero dello Sviluppo economico). Le autorizzazioni rilasciate sono:

- Autorizzazione specifica individuale: viene rilasciata dall'autorità nazionale ad un esportatore in merito all'esportazione di uno o più merci dual use per uno specifico destinatario in un paese Extra-europeo. Sono richieste dal singolo soggetto esportatore o intermediario. La durata, prorogabile in alcuni casi, varia dai sei mesi ai 2 anni. Per la richiesta devono essere compilati due moduli informativi e uno specifico per la domanda di esportazione attraverso documenti appositi stabiliti a livello comunitario, i quali devono essere firmati dal legale rappresentante della società. I moduli insieme ad una serie di altri documenti richiesti da allegare<sup>46</sup>, vanno inviati in formato pdf. La richiesta viene poi valutata da un Comitato predisposto, che esprime un parere, favorevole o sfavorevole al MISE, che decide se rilasciare l'autorizzazione.
- Autorizzazione globale individuale: viene rilasciata ad un singolo esportatore per una determinata categoria di beni per uno o più destinatari. Per ottenere tale autorizzazione, deve essere presentata una domanda su carta semplice firmata dal legale rappresentante della società. Anche per questa autorizzazione, la decisione finale spetta

---

<sup>45</sup>Beni Dual Use, sanzioni ed embarghi; camera di commercio di Genova.

<sup>46</sup>I documenti richiesti sono:

- Dichiarazione dell'utilizzatore finale "End User Statement" originale debitamente timbrata e firmata
- Certificato di Iscrizione alla Camera di Commercio della ditta richiedente ( per la prima domanda presentata nell'anno)
- Breve relazione sull'attività svolta dalla Società esportatrice e dalla Società importatrice
- Depliants, schemi delle funzioni, illustrazioni, caratteristiche tecniche del prodotto da esportare
- opia Contratto della fornitura firmato, oppure ordine e conferma d' ordine, oppure fattura di esportazione



al Ministero dello Sviluppo previa parere favorevole del Comitato consultivo<sup>47</sup>. Ha durata di tre anni con possibilità di proroga.

- Autorizzazione generale comunitaria: è rilasciata per i trasferimenti verso determinati stati<sup>48</sup> a tutti gli esportatori che rispettano i requisiti e le condizioni specificate negli allegati<sup>49</sup>. Le autorizzazioni sono valide per tutti gli stati membri.
- Autorizzazione generale nazionale: è un'autorizzazione rilasciata a livello nazionale nei confronti di determinati paesi terzi<sup>50</sup>. Tutti gli stati membri sono sottoposti a tale procedura e le autorizzazioni vengono rilasciate dall'autorità nazionale competente su proposta del Comitato consultivo.
- Autorizzazione di intermediazione: riguarda il rilascio di un'autorizzazione a svolgere servizi di intermediazione su specifici prodotti scambiati tra più paesi. L'intermediario, nel momento in cui viene a conoscenza che i prodotti per i quali offre un servizio di intermediazioni possono essere destinati ad uso non civili<sup>51</sup>, deve informare le autorità che decideranno se rilasciare l'autorizzazione. Devono essere specificati la destinazione esatta del prodotto nei paesi terzi, l'utilizzatore finale e la sua ubicazione e tutti gli altri soggetti coinvolti<sup>52</sup>.
- Autorizzazione di trasferimento: riguarda l'esportazione di beni da uno stato membro ad un altro stato membro. E' richiesta nei casi in cui al momento del trasferimento si definisce che la destinazione finale del bene sia all'esterno della Comunità; quando per l'esportazione di tale bene non è prevista un'autorizzazione generale o globale; i beni devono essere soggetti a trasformazioni<sup>53</sup>. L'autorizzazione all'esportazione è rilasciata secondo le regole definite dalla legislazione o dalla prassi nazionale dei singoli Stati. Tale licenza viene utilizzata per specifiche operazioni di esportazione, tipologie di prodotti a duplice uso e gruppi di Paesi di destinazione finale<sup>54</sup>.

Per poter ottenere una licenza di esportazione, l'impresa deve fornire alle autorità informazioni in merito al trader, l'intermediario e l'utilizzatore finale. Per la richiesta di autorizzazione sono predisposti specifici moduli: per l'autorizzazione specifica è necessario compilare il modulo comunitario di autorizzazione, allegandolo al certificato camerale che attesti i poteri del legale rappresentante, il contratto di vendita e l'ordine di acquisto, il modulo autorizzativo di esportazione, documenti tecnici riguardanti il materiale oggetto

---

<sup>47</sup>Dual use: assoggettamento materiali alla normativa; Camera di commercio di Lucca.

<sup>48</sup>Gli stati verso cui è rilasciata l'autorizzazione sono: Australia, Canada, Giappone, Norvegia, Nuova Zelanda, Stati Uniti d'America, Svizzera.

<sup>49</sup>La normativa comunitaria e nazionale relativa al regime di controllo di prodotti dual-use, 2017.

<sup>50</sup>Per l'Italia gli stati terzi sono: Argentina, Antartide Corea del Sud e Turchia.

<sup>51</sup>Gli usi definiti nell'art. 4.

<sup>52</sup>Art. 9, 10, 11, Regolamento 428/09.

<sup>53</sup>Art. 22, Altre Disposizioni, Regolamento 428/09.

<sup>54</sup>Riflessioni operative sul duplice uso e sulle altre discipline settoriali; 2019

di esportazione e una descrizione del destinatario finale. Per l'autorizzazione globale i documenti necessari sono il modello comunitario di autorizzazione, certificato camerale e dichiarazione d'impegno del legale rappresentante, il modulo informativo e documenti specifici del materiale da esportare.

Con le recenti innovazioni Regolamentari, sono state predisposte delle procedure armonizzate per il rilascio delle autorizzazioni attraverso la definizione di principi comuni e condizioni d'uso, per diminuire tutti gli oneri amministrativi collegati al rilascio delle licenze. Inoltre, è prevista un'armonizzazione per quanto riguarda le tempistiche di rilascio per diminuire le differenze presenti tra gli stati membri.

Un'altra grande innovazione riguarda le tipologie di autorizzazioni, infatti è stata definita un'autorizzazione per grandi progetti, ovvero quei progetti con tempistiche superiori ad un anno e di grandi dimensioni. Suddetta licenza dovrebbe autorizzare tutte le esportazioni legate al progetto e per tutta la durata dello stesso<sup>55</sup>. Questo comporterebbe minori perdite di tempo per l'impresa che attua il progetto ma anche per le autorità che dovranno rilasciare un'unica autorizzazione.

Infine sono state inserite nuove autorizzazioni generali in modo da rendere più facili gli scambi garantendo comunque la sicurezza attraverso i controlli<sup>56</sup>. Le nuove modalità sono:

- cifratura utile per armonizzare anche i paesi non Europei;
- spedizioni di basso valore per agevolare le transazioni al di sotto di una soglia qualora rispettino determinate condizioni di sicurezza;
- trasmissione infra-societaria di software e tecnologia rende più facile la condivisione delle tecnologie a scopi di ricerca e sviluppo tra una società e le controllate purché queste siano in paesi non sensibili;
- altri prodotti a duplice uso, rendere più facile i controlli dell'Unione Europea sulla base dell'esperienza di alcuni paesi membri.

Gli ampliamenti apportati alla normativa hanno l'obiettivo di rendere il sistema di controllo sulle esportazioni dell'Unione Europea più flessibile e pronto a reagire agli sviluppi economici e soprattutto tecnologici<sup>57</sup>.

I beni sottoposti ai controlli sono individuati sulla base di:

- inclusione negli allegati del Regolamento;
- verifiche sull'utilizzo dei beni non listati da parte del destinatario.

---

<sup>55</sup>Regolamento UE 428/2009: Regime comunitario di controllo per le merci a uso duale; Simone Mazzonetto, 2019.

<sup>56</sup>Ad esempio la registrazione, notifica, informazione e auditing.

<sup>57</sup>Dual use; Oscacolo o potenzialità per l'export, Normativa e casi pratici; Pietro Maria Paolucci; 2017

Dopo la presentazione della domanda di autorizzazione, l'autorità competente ha 30 giorni per le autorizzazioni individuali e 60 giorni per le autorizzazioni globali per analizzare la richiesta e decidere se rilasciare la licenza o meno. La procedura di esame può essere prolungata nel caso in cui l'autorità reputi le informazioni fornite sulla merce e sul destinatario non sufficienti; può chiedere una proroga per consultare i documenti che non può essere superiore a 30 giorni per le autorizzazioni individuali e 60 giorni per quelle globali.

Una volta ottenuta l'autorizzazione questa deve essere presentata nella richiesta doganale e conservata per tre anni. Le imprese esportatrici hanno l'obbligo di esibire l'autorizzazione a qualsiasi richiesta da parte delle autorità.

I soggetti esportatori, per agevolare le procedure di controllo doganale, sono tenuti a conservare i registri commerciali e altre documentazioni riguardanti le esportazioni. Tali documenti comprendono fatture, manifesti, documenti di spedizione e trasporto con informazioni necessarie a determinare: i dettagli del bene ad uso duale, l'ammontare delle merci, l'identificazione dell'esportatore e del destinatario, l'uso finale e l'utilizzatore finale<sup>58</sup>.

Le singole autorità degli stati membri possono negare, annullare o sospendere l'autorizzazione qualora non le ritengano adeguate. Le stesse autorità comunicano tale decisione alla Commissione Europea e agli altri stati membri.

Per un periodo prestabilito dall'art. 4, i singoli stati possono sospendere la procedura di esportazione anche per beni a duplice uso che hanno ottenuto un'autorizzazione quando vi sia il sospetto che in sede di rilascio dell'autorizzazione non siano state considerate tutte le informazioni o che vi siano stati cambiamenti rilevanti rispetto al momento del rilascio<sup>59</sup>.

### 2.4.1 Diniego, annullamento, sospensione, modifica o revoca

L'articolo 13 del Regolamento aggiornato al 2019, prevede che le Autorità possano negare, annullare, sospendere, modificare o revocare un'autorizzazione di esportazione da esse rilasciata. Tali azioni sono previste qualora:

- le informazioni non siano compatibili con criteri di autorizzazione
- non siano rispettate le condizioni stabilite dal decreto o manchino i requisiti previsti
- vengano violate le disposizioni normative nazionali, europee e internazionali o non vengano rispettati gli obblighi definiti dall'autorizzazione
- vi siano interessi pubblici, interessi di sicurezza dello stato o impegni ed obblighi assunti a livello internazionale

Tali provvedimenti e le informazioni collegate, vengono condivisi con le Autorità degli stati membri oltre che comunicati alla commissione e al regime internazionale di competen-

<sup>58</sup>Guida pratica sull'export controls DUAL USE e embarghi; Camere di commercio lombarde.

<sup>59</sup>Art. 16, Regolamento 428/09.

za; questo permette un'applicazione uniforme dei controlli sulle esportazioni e di bloccare il trasferimento di determinati beni.

Nel caso in cui l'autorizzazione non fosse rilasciata o fosse annullata/revocata, l'esportatore non potrà trasferire i materiali per cui gli è stata negata l'autorizzazione per i successivi tre anni. La decisione dell'Autorità può essere rinnovata a scadenza.

Come già detto in precedenza, tra gli stati membri vale il mutuo riconoscimento e nello specifico caso dei dinieghi la regola *No Undercut*, per cui se un paese ha negato l'autorizzazione ad un'impresa per uno specifico bene, gli altri stati non potranno concederla alle imprese nazionali; la condivisione di tali scelte impedisce una concorrenza sleale quantomeno all'interno dell'Unione stessa<sup>60</sup>. Nel rispetto di tale regola, le autorità nazionali, prima di rilasciare un'autorizzazione, devono verificare che operazioni simili non siano state negate in un altro stato dell'Unione Europea; nel caso in cui fosse presente un diniego, è necessaria una consultazione tra gli stati per definire se l'autorizzazione può essere rilasciata o meno.

Un un'ulteriore supporto alle attività doganali sul controllo dei beni ad uso duale è la banca dati dei dinieghi, all'interno del sistema informativo AIDA<sup>61</sup>. All'interno della banca dati vengono elencati tutti i soggetti o enti per i quali esiste un diniego all'esportazione di prodotti definiti potenzialmente dual use verso paesi a rischio terrorismo. Tali informazioni sono strettamente riservate e solo alcuni funzionari preposti hanno la possibilità di accesso e di trattamento dei dati.

## 2.5 Le procedure ispettive e sanzionatorie

Tutte le attività riguardanti importazione, esportazione, intermediazione, transito e assistenza sui beni ad uso duale possono essere sottoposte ad azioni ispettive, in fase di rilascio delle licenze e nelle fasi successive. Le ispezioni avvengono tramite richieste documentali e controlli presso la sede del soggetto esportatore o dell'intermediario, per determinare l'effettivo utilizzo del materiale e l'identificazione dell'utilizzatore finale. Le procedure ispettive vengono svolte dalle autorità competenti che collaborano con gli organi di sicurezza e controllo doganale.

"Le sanzioni sono uno strumento di natura diplomatica o economica che intende determinare un cambiamento per quanto riguarda attività o politiche, come le violazioni del diritto internazionale, dei diritti umani, dello stato di diritto o dei principi democratici"<sup>62</sup>

Il sistema sanzionatori derivante dalla non osservanza delle regole e degli obblighi previsti dalla normativa descritta, è disciplinata nell'art. 24 del Regolamento 428, il quale de-

---

<sup>60</sup> Beni Dual Use, sanzioni ed embarghi; Ufficio E-Commerce e Commercio Estero Camera di Commercio di Genova.

<sup>61</sup> Automazione Integrata Dogane Accise, operativo dal 10 novembre 2003. È ancora uno dei più avanzati sistemi per l'ausilio alle attività doganali, grazie alle sue caratteristiche innovative.

<sup>62</sup> Guida pratica sull'export controls DUAL USE e embarghi; Camere di commercio lombarde.

finisce che: "Gli Stati membri adottano i provvedimenti adeguati per assicurare la corretta applicazione di tutte le disposizioni del presente regolamento. In particolare, determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento e delle relative disposizioni di attuazione. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive".

Le sanzioni economiche previste dall'Unione Europea prescrivono restrizioni e divieti per l'importazione e l'esportazione delle merci oggetto del presente lavoro, verso specifici paesi terzi.

Le sanzioni sono lo strumento utilizzato dalla politica estera a cui fanno ricorso le Autorità competenti applicabili nei confronti di Paesi terzi, entità e persone fisiche o giuridiche.

A livello Italiano, le procedure sanzionatorie sono disciplinate nell'art. 17 del Decreto Legislativo del 2017, il quale riprende sostanzialmente il decreto del 2012. Il Ministero dello sviluppo economico ha poteri ispettivi, in collaborazione con gli altri organi del controllo doganale, fiscale e valutario, nonché obblighi di informazione sulla sicurezza. L'attività di controllo del MISE è predisposta non solo in fase ex ante autorizzazione ma anche dopo il rilascio e l'effettiva movimentazione delle merci, includendo la possibilità di richiesta di ulteriore documentazione che comprovi l'effettivo arrivo delle merci nelle destinazioni comunicate.

Il meccanismo sanzionatorio, nonostante un tentativo di evoluzione, rimane quasi completamente penalistico, includendo ora anche le esportazioni di beni intangibili, l'intermediazione, l'assistenza tecnica e le violazioni delle misure restrittive e dei regolamenti anti-tortura.

Il decreto entrato in vigore nel 2018, oltre ad ampliare la fattispecie di beni sanzionabili, ha previsto un incremento del limite massimo applicabile delle pene. Inoltre, è stata introdotta la confisca obbligatoria dei beni dual use, listati e non listati e la confisca per equivalente<sup>6364</sup>.

Le sanzioni previste dal decreto per le esportazioni di merci dual use listate e non listate sono:

- le esportazioni non autorizzate o con autorizzazione ottenuta tramite false dichiarazioni sono punibili con la reclusione da due a sei anni o una multa da 25.000 a 250.000 euro;

---

<sup>63</sup>Tale confisca, anziché avere ad oggetto il profitto, il prezzo o il prodotto del reato, ha ad oggetto cose che abbiano un valore equivalente al profitto o al prezzo. Per questa ragione essa è anche detta "confisca di valore". Come si vede, essa non ha ad oggetto un bene avente un legame pertinenziale con il reato, ma anzi ha spesso ad oggetto beni di lecita provenienza. Tratto caratterizzante della confisca per equivalente è poi la sua natura sussidiaria, giacché ad essa si ricorre quando non è possibile applicare la confisca reale; Art. 322 del Codice Penale.

<sup>64</sup>"Il nuovo decreto sul duplice uso e sulle sanzioni"; Il Sole 24 ore; 2018.

- le esportazioni avvenute in difformità rispetto agli obblighi di autorizzazione previsti, sono punibili con la reclusione da due a quattro anni o con una multa a 15.000 a 150.000 euro;
- l'esportazione illegale di merci è punita con la confisca dei beni stessi o qualora non fosse possibile, la confisca per equivalente dei beni del soggetto colpevole di reato;
- la non osservanza degli obblighi di informare il MISE è punibile con l'arresto fino a due anni o con un'ammenda da 15.000 a 90.000 euro;
- gli illeciti di minore entità, riguardanti omissione di dati, trasmissione dell'informativa e gli obblighi di conservazione, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da 15.000 a 90.000 euro.

Per l'esportazione, l'importazione e il transito di merci soggette ai regolamenti anti-tortura sono previste la reclusione da due a sei anni o una multa da 25.000 a 250.000.

L'art. 20 del decreto stabilisce le sanzioni previste per le movimentazioni di beni listati per cui la regolamentazione Europea prevede delle restrizioni. È punito con la reclusione da due a sei anni chiunque violi i divieti presenti nei Regolamenti e le misure restrittive, nonché i soggetti che offrono servizi di intermediazione e assistenza tecnica sui prodotti con restrizioni. Per i soggetti che effettuano tali operazioni senza autorizzazioni la pena è una multa da 25.000 a 250.000 euro; mentre è prevista la reclusione da uno a quattro anni per coloro che effettuano le suddette attività violando le indicazioni presenti nell'autorizzazione. Inoltre, le merci oggetto di restrizioni sono sottoposti a confisca obbligatoria o per equivalente.

Infine, nell'art. 21 vengono definite le sanzioni penali relative all'assistenza tecnica fornita a scopo di perfezionamento, manipolazione, produzione, manutenzione e deposito di armi chimiche, nucleari e biologiche oltre ad altri congegni nucleare utilizzabili come vettori per le armi. Tali sanzioni prevedono la reclusione da due a sei anni o una multa da 25.000 a 250.000 euro. Sono invece previste pene di reclusione da uno a quattro anni o la multa da 15.000 a 150.000 per reati minori riguardanti l'assistenza a fini militari a paesi soggetti ad embargo<sup>65</sup>.

## 2.6 Misure restrittive

"Le misure restrittive imposte dall'UE possono essere dirette contro governi di Paesi terzi, nonché contro entità non statali e persone fisiche o giuridiche (come gruppi terroristici e singoli terroristi). Esse possono comprendere embarghi sulle armi, altre restrizioni commerciali specifiche o generali (divieti di importazione e di esportazione), restrizioni finanziarie,

---

<sup>65</sup>Riordino delle procedure di esportazione di prodotti e di tecnologie a duplice uso; Senato della Repubblica; 2017.

restrizioni all'ammissione (divieti di visto o di viaggio) o altre misure opportunamente definite a seconda dei casi"<sup>66</sup>.

Le restrizioni vengono applicate sia in autonomia che per attuazione di imposizioni da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, per perseguire gli obiettivi stabiliti nel trattato dell'UE. È prevista dal Trattato sul funzionamento dell'Unione, la riduzione o l'interruzione delle relazioni economico-finanziarie dei paesi membri con stati terzi, qualora sia necessario per raggiungere obiettivi di politica estera o di sicurezza.

La lista di paesi sottoposti a restrizioni è stilata e continuamente aggiornata dall'OFAC<sup>67</sup>. La *sanction list search* è progettata per facilitare l'uso della lista di stati designati e soggetti bloccati (la cosiddetta "Lista SDN") e tutte le altre liste di sanzioni amministrative dalla OFAC, tra cui la lista delle sanzioni per evasori esteri e l'elenco delle sanzioni nei confronti dell'Iran. La ricerca dell'elenco delle sanzioni è uno strumento offerto per assistere gli utenti nell'utilizzo dell'elenco SDN e / o dei vari altri elenchi di sanzioni; l'uso dell'elenco delle sanzioni non è un sostituto all'implementazione di un'adeguata due diligence.

Gli stati attualmente sottoposti a restrizioni e sanzioni sono:

1. Afghanistan
2. Bielorussia
3. Bosnia Erzegovina
4. Birmania (Myanmar)
5. Burundi
6. Repubblica dell'Africa Centrale
7. Cina
8. Repubblica Democratica del Congo
9. Costa D'Avorio
10. Egitto

---

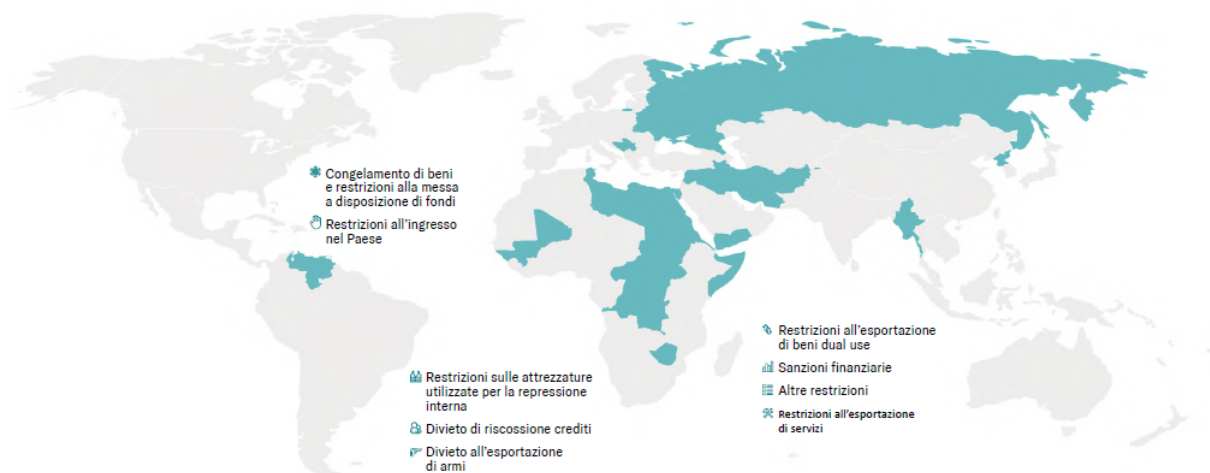
<sup>66</sup>Guida pratica sull'export controls DUAL USE e embarghi; Camere di commercio lombarde.

<sup>67</sup>L'Office of Foreign Assets Control (OFAC) del Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti, amministra e applica sanzioni economiche e commerciali basate sulla politica estera degli Stati Uniti e sugli obiettivi di sicurezza nazionale contro paesi e regimi stranieri designati, terroristi, trafficanti di stupefacenti internazionali, coloro che sono impegnati in attività connesse alla proliferazione di armi di distruzione di massa e altre minacce alla sicurezza nazionale, alla politica estera o all'economia degli Stati Uniti. L'OFAC agisce in virtù dei poteri di emergenza nazionali presidenziali, nonché dell'autorità concessa da una legislazione specifica, per imporre controlli sulle transazioni e congelare beni sotto la giurisdizione degli Stati Uniti. Molte delle sanzioni si basano sulle Nazioni Unite e su altri mandati internazionali, hanno portata multilaterale e implicano una stretta cooperazione con i governi alleati.

11. Eritrea
12. Repubblica di Guinea (Conakry)
13. Guinea Bissau
14. Haiti
15. Iran
16. Iraq
17. Costa d'Avorio
18. Corea del Nord
19. Libano
20. Liberia
21. Libia
22. Moldavia
23. Federazione russa
24. Serbia e Montenegro
25. Sierra Leone
26. Somalia
27. Sudan Meridionale
28. Sudan
29. Siria
30. Tunisia
31. Ucraina
32. Stati Uniti d'America
33. Yemen
34. Zimbabwe
35. Venezuela



Figura 2.1: Mappa dei Paesi sottoposti ad embargo e restrizioni



Fonte: *Report from the commission to the European parliament and the council; 2018.*

La Figura 2.1 evidenzia le zone del mondo e gli stati sottoposti ad embarghi o a restrizioni in materia di esportazioni di materiali dual use.

La lista delle misure restrittive previste per i paesi sopracitati comprende:

- le decisioni prese in sede di Cooperazione politica Europea (prima del '93);
- le restrizioni non attuate per decisione comune o per un Regolamento;
- le decisioni di sospensione o cessazione di cooperazione o accordi bilaterali tra L'Unione Europea e i paesi terzi<sup>68</sup>.

Per ciascun paese inserito nell'elenco è disposto un preciso sistema di restrizioni e sanzioni relative all'esportazione di determinate tipologie di beni utilizzabili ad uso militare o impiegabili per la proliferazioni di armi di distruzione di massa.

Tutte le restrizioni presenti sono disponibili sul sito dell'Agenzia delle dogane, individuabili tramite le tariffe doganali d'uso integrato (TARIC)<sup>69</sup>.

Vengono segnalati tutti gli individui e le organizzazioni soggetti a misure restrittive e a sanzioni imposte dall'Unione Europea e dalle Nazioni Unite. È vietato avere rapporti con i soggetti segnalati, poiché spesso essi hanno sede/residenza o hanno rapporti con i Paesi sottoposti a sanzioni. La violazione delle restrizioni imposte, comportano sanzioni amministrative pecuniarie che vanno da un minimo di 5.000 ad un massimo di 500.000

<sup>68</sup>Embarghi - Misure restrittive e sanzioni; Ministero dello sviluppo economico.

<sup>69</sup>La TARIC (tariffa integrata comunitaria) nazionale, è uno strumento d'informazione per gli operatori e gli uffici interessati agli scambi commerciali internazionali, contenente la raccolta delle disposizioni, degli obblighi e delle fiscalità, cui sono assoggettate le merci all'introduzione sul territorio doganale della Comunità (immissione in libera pratica o importazione nonché esportazione e scambi intra-comunitari), della legislazione tariffaria e commerciale comunitaria e nazionale.

euro. Inoltre le operazioni di esportazione, intermediazione ed assistenza dei beni soggetti a restrizioni possono ottenere esclusivamente autorizzazioni specifiche individuali rilasciate previa parere obbligatorio vincolante di sicurezza<sup>70</sup>.

Tra le misure restrittive applicabili, troviamo gli embarghi sulle armi. In generale per embargo si intende il divieto sugli scambi commerciali imposto da uno o più paesi nei confronti di un stato terzo, per motivi spesso politici ed economici. È definita una misura di restrizione della libertà degli Stati a cui viene imposto tale provvedimento.

Le restrizioni previste per ogni paese sono disciplinate singolarmente negli atti legislativi e nelle decisioni emanate dall'Unione Europea. Verranno approfonditi in seguito i provvedimenti relativi ai singoli paesi sottoposti ad embargo.

### Il ruolo della dogana

A integrazione delle molteplici sfaccettature della disciplina, la normativa prevede un sistema di controlli unificato per l'analisi di rischi basato su numerosi profili per impedire reati finanziari nel rispetto delle leggi antiriciclaggio ed assicurare la presenza dei requisiti previsti dalle disposizioni in tema dual use. La condivisione delle informazioni tra autorità, enti e operatori economici è il punto fondamentale del sistema di controlli.

Come definito in precedenza, i beni sottoposti al regime di controllo doganale<sup>71</sup> sono di due tipologie: i beni ad uso duale listati e i beni che seppur non presenti nella lista potrebbero avere destinazioni d'uso relative alla proliferazione di armi.

Gli articoli 16 e 17 del Regolamento n. 428 disciplinano le procedure doganali per il controllo dei beni ad uso duplice. Viene posto in carico all'esportatore, l'onere di "fornire la prova che tutte le autorizzazioni necessarie sono state ottenute" in fase di controlli da parte della dogana. Deve essere presentata l'autorizzazione rilasciata dall'autorità competente dello stato Europeo in cui l'esportatore ha sede e, qualora l'autorità doganale lo richieda, anche una traduzione del documento nella lingua ufficiale dello stato in cui la licenza viene presentata.

La disciplina prevede che gli stati membri possano individuare delle dogane ad hoc che effettuino le operazioni di controllo di cui sopra.

L'autorità doganale, nonostante la prova di possesso di autorizzazione da parte dell'esportatore, può decidere di sospendere l'attività di esportazione dei prodotti presenti nell'Allegato I, se ha motivo di sospettare che il rilascio dell'autorizzazione sia avvenuto senza considerare tutte le informazioni pertinenti ovvero che siano cambiate le circostanze.

In tutti i casi in cui viene sospesa l'esportazione, la dogana deve informare immediatamente le autorità del paese membro, le quali valuteranno l'annullamento, la revoca o

<sup>70</sup>Guida pratica sull'export controls DUAL USE e embarghi; Camere di commercio lombarde.

<sup>71</sup>Per dogana si intende un organismo di natura pubblica preposto al controllo dell'entrata e dell'uscita delle merci dal territorio nazionale, sia che si tratti di materiali a seguito dei viaggiatori sia di trasporto di merci.

la modifica dell'autorizzazione. La decisione delle autorità deve essere comunicata entro dieci giorni lavorativi; nel caso in cui decorrano oltre trenta giorni, le merci possono essere svincolate e restituite all'esportatore che potrà inviarli al di fuori dell'Unione Europea<sup>72</sup>.

A partire dal 2013, il Regolamento n. 952, pone in capo alla dogana un'ulteriore funzione in aggiunta a quella da sempre prevista dell'esazione fiscale, ovvero la riscossione dei dazi doganali. La nuova attività prevede il controllo sulla sicurezza e la tutela internazionale. Le autorità doganali sono tenute ad identificare le situazioni di rischio ed ad attuare tutte le misure ritenute necessarie per contenere l'esposizione a tale rischio. I rischi a cui fa riferimento la normativa sono quelli legati alla circolazione di merci che impediscono l'applicazione di misure nazionali ed Europee, compromettono gli interessi finanziari degli stati membri oppure minacciano la sicurezza della comunità<sup>73</sup>.

Le relazioni che intercorrono tra l'agenzia delle dogane e i soggetti economici si fondano sul principio di buona fede per il raggiungimento di un obiettivo comune di sicurezza, semplicità e rapidità delle movimentazioni delle merci oltre frontiera.

Le attività di controllo doganale sono tanto più semplificate e agevolate se i soggetti esportatori sono in grado di fornire informazioni precise e complete. In tal modo, le autorità doganali potranno svolgere la propria attività in conformità con le politiche unionali sul commercio collaborando con tutte le autorità interessate, permettendo il transito e le esportazioni delle merci in tempi ristretti<sup>74</sup>.

## 2.7 Approccio pratico

Dall'analisi della disciplina, si evince facilmente che la normativa che regola le transazioni dei materiali dual use, è una tematica complessa e in continua evoluzione. Questo aspetto rende difficile per le imprese la conoscenza approfondita delle norme e il continuo aggiornamento sull'evoluzione delle stesse, resa ancora più complessa dalla globalizzazione dei mercati, in cui i gruppi hanno sedi e filiali in diversi paesi<sup>75</sup>.

Il commercio dei prodotti dual use attraverso l'export è assolutamente legale, l'elemento importante è che le imprese consapevoli delle tipologie di prodotti che trasferiscono, si dotino delle adeguate autorizzazioni prima di arrivare al vaglio della dogana<sup>76</sup>.

Pertanto, anche prima di occuparsi di dazi doganali e altre tasse di importazione, una società dovrebbe verificare se le merci da esportare sono autorizzate a lasciare il mercato

---

<sup>72</sup>Prodotti ad uso duale, embargo e strumenti di tortura: la disciplina di controllo delle esportazioni; Francesco F. Pittaluga; 2018

<sup>73</sup>Normo-regolamentazione europea dei prodotti a duplice uso e problematiche di diritto internazionale; Patron Alberto.

<sup>74</sup>Transito di prodotti dual use: il ruolo delle autorità doganali; Anasped; 2019.

<sup>75</sup>Ad esempio, un'impresa dell'Unione Europea che decide di espandere l'attività in un paese terzo, dovrà osservare la normativa UE sulle esportazioni, ma dovrà anche conoscere e le norme sulle importazioni del paese in cui vuole insediarsi. È possibile, che esportazioni consentite dal diritto Europeo, non siano permesse dalle leggi di altri Paesi in cui l'esportatore opera.

<sup>76</sup>Export, il nodo dei beni «dual use»; Micaela Cappellin; 2016.

interno liberamente o se potrebbero essere soggette a rigorosi controlli sulle esportazioni. Ogni azienda decide autonomamente di concludere contratti, esportare beni, software e tecnologie, fornire servizi all'estero o rendere disponibile il proprio know-how altrove. Tuttavia, questa libertà di decisione va di pari passo con l'obbligo di esaminare in modo indipendente se i beni scambiati sono soggetti a restrizioni o obblighi di licenza nel commercio estero. Le violazioni del regolamento sul duplice uso possono comportare multe elevate e sanzioni penali.

Per le conseguenze penalizzanti che il non rispetto della normativa comporta, i manager di qualsiasi impresa non dovrebbero sottovalutare le problematiche relative alle esportazioni<sup>77</sup>. Alla luce di queste conseguenze, è quindi consigliabile che gli imprenditori considerino la necessità di adottare un adeguato programma di conformità interno.

Come chiarito in precedenza, vige il principio di libera circolazione delle merci a livello nazionale ed Europeo, tuttavia possono esserci delle eccezioni. Le restrizioni previste sono necessarie a garantire e salvaguardare principi fondamentali.

L'obiettivo principale del controllo delle esportazioni è prevenire una minaccia dalle armi convenzionali e dalle armi di distruzione di massa. Le procedure di controllo sulle esportazioni servono anche a far rispettare le decisioni sull'embargo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e ad attuare i regolamenti sull'embargo dell'UE<sup>78</sup>.

Le imprese collegate al commercio di materiali ad uso duale hanno la necessità di organizzarsi per permettere un continuo aggiornamento dei sistemi e dei controlli sulle esportazioni. Infatti, le conseguenze derivanti da errori commessi in queste aree comportano l'applicazione pesanti sanzioni pecuniarie, il sequestro delle merci e la reclusione per i soggetti responsabili<sup>79</sup>.

Identificare i beni ad uso duplice è parte di un sistema di due diligence, ma non sempre risulta facile a causa delle procedure spesso non adeguate.

Nel raggiungimento di obiettivi di difesa e controllo, spesso le imprese fanno ricorso all'implementazione di strutture specializzate per la prevenzione dei rischi, elaborazione e gestione dei mezzi aziendali disponibili per non incorrere in sanzioni e responsabilità derivanti dalla non conformità alla regolamentazione.

Comprendere quali beni corrispondono ai termini forniti nella guida normativa richiede competenza ed esperienza. Bisogna sapere sia quali tipi di oggetti comuni potrebbero essere fatti di questo materiale, sia se soddisfa o meno i requisiti di resistenza alla trazione. Queste sfide si aggiungono al fatto che la maggior parte dei dipendenti delle banche non sono necessariamente esperti sui beni che vengono scambiati e che le banche finanziano diverse transazioni tra settori. L'interpretazione del "doppio uso" richiede un certo grado di

---

<sup>77</sup>Compliance aziendale in materia di esportazioni di beni dual use (Parte 1): Considerazioni introduttive; Gianluca Cattani e Pietro M. Paolucci.

<sup>78</sup>Dual-use regulation—what you need to know for export; OeW Rechtsanwälte.

<sup>79</sup>I beni dual use: normativa europea e organizzazione aziendale; Matteo Monnanni, Valeria Piazza.

conoscenza tecnica che il personale degli istituti finanziari non può prevedere di possedere<sup>80</sup>.

L'identificazione di beni a duplice uso come parte di un più ampio processo di due diligence può sembrare semplice, ma se considerata tenendo conto dei processi obsoleti, in gran parte basati su carta che sostengono oggi il commercio, l'attività si rivela impegnativa e richiede tempo.

Le attività riguardanti le esportazioni per essere correttamente gestite, necessitano di un'analisi prudenziale per individuare i reali rischi associati all'operazione che si vuole svolgere. L'analisi deve rispondere a due interrogativi fondamentali:

1. i beni oggetto dell'esportazione sono sottoposti a sistemi autorizzativi?
2. i prodotti sono indirizzati a Paesi con particolari restrizioni o sanzioni imposte da organismi internazionali?

Il Parlamento Europeo, in collaborazione con il Consiglio, ha previsto l'istituzione di un ICP, ovvero un programma interno di conformità da adottare nella gestione ed organizzazione interna delle aziende che intendono operare all'interno del mercato internazionale. Tale programma verrà reso obbligatorio per le imprese esportatrici e sarà integrato con i sistemi di controllo doganali.

Di derivazione statunitense, l'ICP è ormai diffuso in tutti i paesi dell'Unione Europea. Qui viene anche definito *programme of consciousness*, ovvero programma di consapevolezza; le imprese e le autorità di ogni stato devono avere la consapevolezza del corretto svolgimento "etico" delle proprie attività. L'eticità si riferisce al non compromettere o rendere vano il sistema di controlli posto in essere dalle nazioni per il contrasto alla proliferazione di armi e al terrorismo e per il perseguimento della pace.

Al fianco dell'obiettivo nazionale e globale di pace, c'è un obiettivo più circoscritto ma egualmente fondamentale per le imprese: il controllo sulla filiera commerciali per non compromettere i contratti stipulati e l'attività economica, attraverso una puntuale verifica dei requisiti necessari per le esportazioni e il transito dei beni a duplice utilizzo<sup>81</sup>.

Le imprese esportatrici, nella definizione di un programma di conformità interno, devono tenere presenti le linee guida fornite dalla Commissione Europea. L'*internal compliance programme*, non è solo uno strumento necessario per le imprese che intendono iniziare l'attività di esportazione, ma risulta un mezzo utile ed efficace anche per tutte le aziende che hanno già ottenuto l'autorizzazione all'esportazione, nelle procedure di controllo della propria filiera. Gli stessi obblighi di conformità sono previsti anche per le piccole e medie imprese anche se con qualche limite nell'applicazione.

Le disposizioni regolamentari non impongono esplicitamente la predisposizione di una due diligence interna, ma chiedono agli stati di valutare le richieste di autorizzazione

<sup>80</sup>The Challenge of Tracking Dual-Use Goods for Trade Finance Compliance; Dow Jones.

<sup>81</sup>Compliance aziendale in materia di esportazioni di beni dual use: il programma di controllo interno; Gianluca Cattani e Pietro M. Paolucci.

tenendo conto delle procedure adottate dall'esportatore per garantire l'osservanza delle disposizioni stesse.

È prevista per alcuni paesi, la possibilità usufruire di procedure semplificate per l'export da parte delle società che implementano un programma interno di conformità.

Tali programmi interni vengono considerati a livello internazionale come elementi fondamentali per garantire controlli sulle esportazioni efficaci.

L'adozione di un programma di due diligence, deriva dalle direttive imposte dal consiglio di sicurezza dell'ONU, il quale per contrastare le minacce alla sicurezza internazionale e nel perseguimento di una politica di disarmo e ostacolo alla proliferazione di armi, ha chiesto ai singoli stati di: implementare misure efficaci di prevenzione alla proliferazioni di armi nucleari, chimiche, biologiche; controllare i beni dual use durante le fasi di produzione, utilizzo e trasporto; adottare misure nazionali adeguate e controlli sulle esportazioni e transito di tali materiali, identificando l'utilizzatore finale.

Un buon programma interno deve implementare un sistema di controlli su tutte le operazioni commerciali con i clienti esteri, sin dal primo contatto con lo stesso; creare delle procedure di monitoraggio delle attività interne; controllare tutte le fasi di esportazione e verificare che l'uso finale del bene sia quello dichiarato nella richiesta di autorizzazione<sup>82</sup>.

I programmi interni di conformità si costituiscono sulla base di sette elementi fondamentali:

1. Ruolo della direzione aziendale per raggiungere l'obiettivo di conformità: i vertici aziendali devono fornire una dichiarazione di impegno chiara ed esplicita, nella quale asserire l'adesione al programma di conformità riguardante i beni dual use. La direzione deve prevedere una continua informazione e formazione per i propri dipendenti promuovendo la conformità; mentre l'azienda intera dovrà tradurre in pratica l'impegno preso a livello direzionale. L'azienda deve essere dotata di risorse umane e organizzative capaci di ottenere risultati concreti rispetto alle richieste di compliance.
2. Risorse e struttura organizzative: per rendere le procedure di due diligence efficaci, risulta necessaria la dotazione di opportune risorse umane, organizzative e tecniche. Devono essere chiaramente definite le ripartizioni dei ruoli e la struttura organizzativa aziendale, che possa risolvere efficacemente i problemi emersi durante la predisposizione del programma di conformità.
3. Informazione ed educazione: ogni azienda deve individuare chiaramente il personale incaricato delle procedure di controllo interno, i quali dovranno sempre avere un sostituto nei casi di necessità e dovranno ricevere una formazione qualificata ed aggiornata sullo specifico tema. Anche tutti gli altri dipendenti dovranno ricevere un'adeguata formazione e sensibilizzazione in merito alle esportazioni di beni duali.

---

<sup>82</sup>Compliance aziendale in materia di esportazioni di beni dual use: il programma di controllo interno; Gianluca Cattani e Pietro M. Paolucci.

4. Procedure di verifica delle transazioni: prevedono la dotazione di misure interne per impedire transazioni sprovviste di licenza o sottoposte a restrizioni e divieti. Il processo di screening si può suddividere in quattro fasi:
  - (a) Identificazione dei materiali: in questa fase devono essere classificati tutti i beni considerati determinando l'appartenenza o meno alla lista dei beni ad uso duale. Tale classificazione tiene presente le caratteristiche del singolo prodotto, confrontandole con l'elenco dell'allegato I ed eventuali regolamenti nazionali. I materiali ricondotti a beni dual use dovranno essere correttamente classificati per una corretta dichiarazione in sede di controlli doganali.
  - (b) Valutazione dei rischi connessi all'esportazione: dopo aver classificato i prodotti oggetto di transazione, dovrà essere valutata la controparte, verificando che non siano presenti restrizioni, embarghi o sanzioni. È richiesto alle imprese di conoscere l'uso finale delle merci esportate, attraverso il rilascio da parte dell'utilizzatore finale di una dichiarazione d'uso. Tra i rischi va considerato anche quello di diversione, ovvero la possibilità che l'utilizzatore finale non coincida con il soggetto acquirente.
  - (c) Applicazione delle autorizzazioni: ottenute le licenze dal Ministero dello sviluppo economico, le imprese devono informare i dipendenti in merito alle attività collegate alle autorizzazioni che saranno sottoposte a controlli.
  - (d) Verifiche ante spedizione: il controllo finale, prima dell'effettiva esportazione delle merci, riguarda la corretta classificazione delle merci e la verifica che tutti i processi autorizzativi siano stati eseguiti correttamente. Qualora ci fossero delle modifiche normative o l'imposizione di sanzioni sull'utilizzatore dei beni, l'azienda sarà costretta a rivalutare il rischio e implementare le procedure interne per sospendere e riesaminare l'esportazione.
5. Riesame delle operazioni: in questa fase si definisce se il programma di conformità è stato implementato correttamente. Viene definito un ICP efficace se è costituito da procedure di notifica chiare ed immediate, se consente un tempestivo rilevamento di operazioni non conformi e se è in grado di rispondere a tali situazioni con interventi correttivi che evitino il rischio per l'azienda di incorrere in sanzioni.
6. Conservazione documentale: tutte le attività di due diligence devono essere registrate e risultare tracciabili per poter provare l'effettiva conformità dell'impresa. Tali registrazioni possono anche essere di aiuto nei processi di revisione e attività di cooperazione con le autorità.

7. Sicurezza: la corretta archiviazione della documentazione relativa al programma di conformità è prevista tramite misure di custodia dei documenti fisici, con ridotta possibilità di accesso a tali archivi<sup>83</sup>.

Inoltre, per raggiungere la massima efficienza, un programma interno di conformità dovrebbe prevedere almeno tre livelli di difesa:

- Due Diligence Paese: riguarda le verifiche predisposte sul paese ricevente delle merci esportate; valutazione di rischio di terrorismo, presenza nella black list<sup>84</sup>, presenza di embargo o restrizioni, consultando le liste interazionali quali liste OFAC e UE.
- Due Diligence Merce: accertamenti riguardanti le merci da esportare, se queste risultano a libero scambio, embargate o ad uso duplice, quindi soggette al rilascio di licenze.
- Due Diligence utilizzatore finale: si tratta di identificare quel soggetto a capo della catena partecipativa ovvero il titolare effettivo, il quale risulta essere l'utilizzatore finale del bene. La procedura è del tutto analoga a quella di identificazione del titolare effettivo definita dalla normativa antiriciclaggio. Tenendo conto che il processo potrebbe complicarsi per le verifiche riguardanti paesi extra-UE, è possibile usufruire delle identificazioni fornite dai provider<sup>85</sup>. Identificato tale soggetto, andranno fatte sul suo nominativo delle verifiche per determinare la presenza negli elenchi di soggetti black, ovvero quei soggetti coinvolti in attività criminali connesse a droga e terrorismo. I controlli mirano anche ad individuare tra i destinatari la presenza di persone politicamente esposte, le quali determinano un incremento del livello di rischio connesso all'operazione<sup>86</sup>.

Nella valutazione di affidabilità del cliente o utilizzatore finale dei beni, devono essere considerati i seguenti aspetti:

- coerenza tra l'attività svolta e la richiesta di beni;
- coerenza tra l'attività svolta e la quantità di merce richiesta;
- corrispondenza tra il valore dei beni richiesti e il prezzo che è disposto a pagare<sup>87</sup>;

---

<sup>83</sup>La due diligence personale Normativa ONU ed UE sul dual use; Simone Lombardelli; 2018.

<sup>84</sup>La Black lista è una lista aggiornata di nazioni a fiscalità privilegiata per le quali vige l'obbligo di comunicazione di tutte le operazioni intercorse tra soggetti residenti in Europa e soggetti residenti in tali paradisi fiscali.

<sup>85</sup>I provider sono solitamente dei consulenti a pagamento che forniscono servizi di individuazione dei titolari effettivi.

<sup>86</sup>I presidi antiriciclaggio nelle transazioni internazionali: le merci dual use; Simone Mazzonetto; 2018.

<sup>87</sup>Il soggetto acquirente potrebbe essere disposto ad offrire un prezzo molto più elevato del valore di mercato per potersi assicurare suddetti beni.



- richieste di spedizioni urgenti delle merci con minacce di interruzione del contratto<sup>88</sup>;
- normalità delle informazioni riguardanti la sede e l'ubicazione<sup>89</sup>.

Nei casi in cui l'acquirente non coincide con l'utilizzatore finale del bene, le imprese devono estendere i controlli a tutte le parti collegate all'operazione<sup>90</sup>.

Il sistema di due diligence prevede: l'implementazione, attraverso la costituzione di appositi uffici, di processi e procedure per l'acquisizione di informazioni per l'identificazione dei rischi; designazione a personale adeguatamente formato le attività di controllo sulle esportazioni; realizzazione di sistemi di coordinamento tra le unità interne.

Un'alternativa adottata da imprese che vogliono affinare le procedure di conformità è quello degli *electronic data processing*, ovvero l'implementazione di procedure automatizzate di controlli programmati per scansionare grandi quantità di dati e che sono in grado di segnalare le operazioni che necessitano di controlli più puntuali. È molto frequente, soprattutto da parte dei grandi gruppi che operano a livello internazionale, l'utilizzo di un sistema di "tradecompliance", per uniformare le procedure di importazione ed esportazione nelle fasi di formazione del personale, monitoraggio e segnalazione degli errori.

L'implementazione di un programma interno di conformità, non solo permette alle imprese di ottemperare a tutti gli adempimenti normativi, ma apporta benefici anche a livello reputazionale. Infatti le imprese che risultano non in linea con la normativa comunitaria e internazionale, rischiano pesanti sanzioni penali e amministrative, oltre alla possibilità di non poter più competere sul mercato<sup>91</sup>. Nonostante spesso le imprese considerino il sistema dei controlli come un ostacolo che comporta svantaggi competitivi e costi maggiori, il rispetto delle disposizioni normative, permette alle imprese di non compromettere la propria immagine con conseguente perdita di fette consistenti di mercato estero. I controlli, quindi, rendono più facili le transazioni e aiutano le imprese attraverso procedure semplificate ad essere più competitive e a non incorrere in sanzioni<sup>92</sup>. La conoscenza delle regole e delle procedure che governano il mercato dei beni ad uso duale, favoriscono un vantaggio competitivo con conseguenti maggiori profitti economici per le imprese.

I rischi a cui è soggetta un'impresa esportatrice per l'inosservanza della normativa sono di carattere penale; per i dipendenti che non adempiono alle disposizioni è prevista una pena giudiziaria oltre alla perdita del posto di lavoro. È previsto per le imprese che non adottino un efficace sistema di due diligence, il divieto di accesso alle procedure semplificate e la

---

<sup>88</sup>I soggetti che acquistano merci da altri paesi, sono perfettamente a conoscenza dell'iter burocratico da seguire una volta concluso il contratto, per cui le richieste di ottenere le merci in brevissimi tempi sono operazioni sospette.

<sup>89</sup>L'impresa esportatrice è tenuta ad effettuare dei controlli di congruità tra l'attività dichiarata e la sede in cui opera.

<sup>90</sup>Compliance aziendale in materia di esportazioni di beni dual use: il programma di controllo interno; Gianluca Cattani e Pietro M. Paolucci.

<sup>91</sup>I beni dual use: normativa europea e organizzazione aziendale; Matteo Monnanni, Valeria Piazza.

<sup>92</sup>Compliance aziendale in materia di esportazioni di beni dual use (Parte 1): Considerazioni introduttive; Gianluca Cattani e Pietro M. Paolucci.

possibilità di annullo o revoca delle autorizzazioni. La revoca dell'autorizzazione comporta ingenti danni per le imprese produttrici, infatti queste si troverebbero a dover svendere le merci prodotte oltre ai danni derivanti dall'inadempimento contrattuale. Tali costi vanno sommati alle sanzioni previste dalla normativa.

In alcuni stati membri è previsto un programma interno di conformità obbligatorio per legge a tutte le imprese, oltre ai controlli sulle esportazioni da parte delle autorità nazionali. In Italia l'*intern compliance programme* non è stato ancora reso obbligatorio ma è solo consigliato a tutte le aziende<sup>93</sup>.

### **L'incidenza delle esportazioni dual use nel mercato internazionale**

A livello Europeo, le esportazioni, i trasferimenti e l'intermediazione sui materiali dual use hanno un'incidenza non trascurabile. I controlli sul transito dei beni duali riguardano oggi circa il 10% del totale delle esportazioni dell'Unione Europea, e sono destinate a crescere<sup>94</sup>.

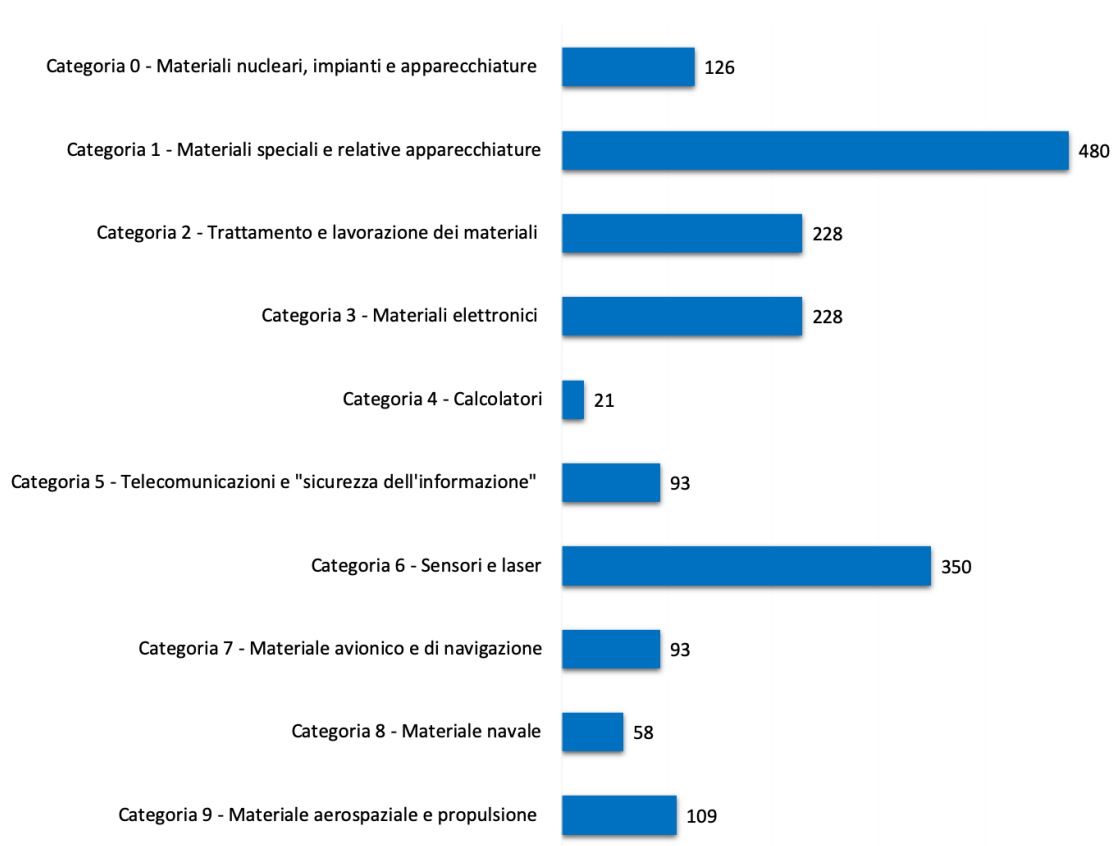
Di seguito si forniscono delle rappresentazioni grafiche dell'ammontare delle esportazioni delle singole categorie di beni dual use, per comprendere l'impatto che il trasporto di tali materiali ha sull'economia Europea.

---

<sup>93</sup>Compliance aziendale in materia di esportazioni di beni dual use: il programma di controllo interno; Gianluca Cattani e Pietro M. Paolucci.

<sup>94</sup>Compliance aziendale in materia di esportazioni di beni dual use (Parte 1): Considerazioni introduttive; Gianluca Cattani e Pietro M. Paolucci.

Figura 2.2: Esportazioni di materiali dual use suddivisi per categoria

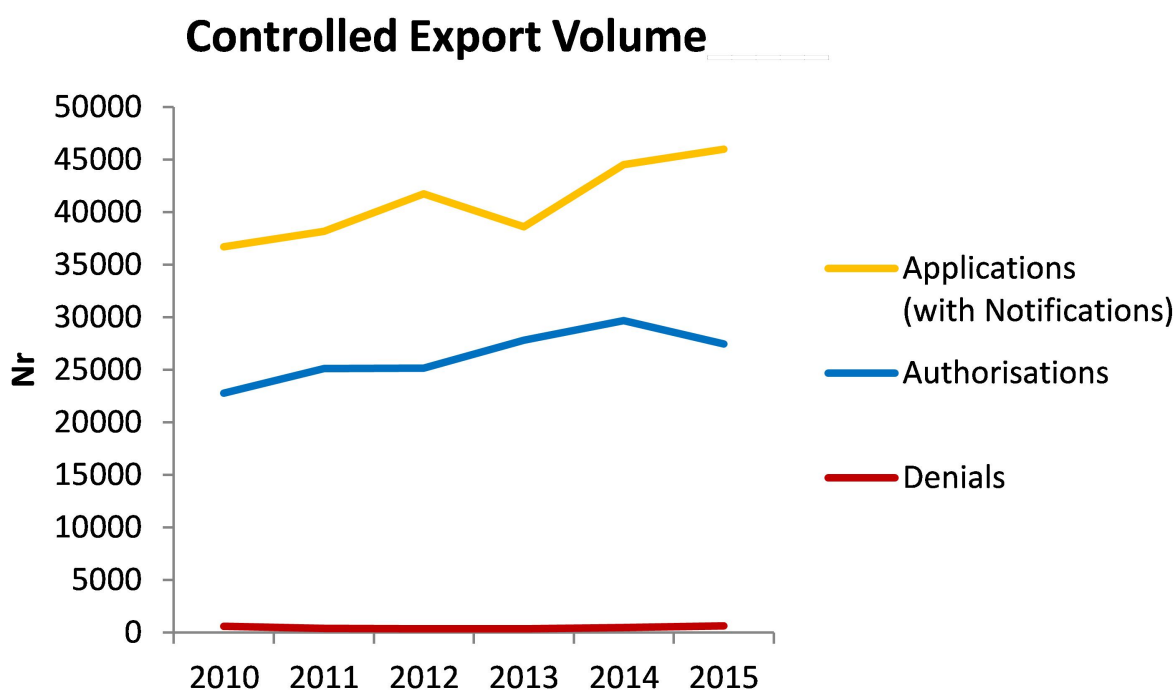


Fonte: *Report from the commission to the European parliament and the council; 2018.*

Come si può notare, i beni per cui sono concesse maggiori licenze di esportazioni sono le merci di categoria 1, ovvero i materiali speciali e le relative apparecchiature, seguiti dalle merci di categoria 6, sensori e laser. Mentre la categoria 4 ovvero i calcolatori, rappresentano una quantità irrisoria di esportazioni.

Il *Dual use coordinator group* (DUCG) ha scambiato informazioni e raccolto dati sulla concessione di licenze, al fine di migliorare la comprensione dei controlli sulle esportazioni e il loro effetto economico. Di seguito sono riportati alcuni dati raccolti; si noti tuttavia che non tutti gli Stati membri raccolgono tutti i dati; le informazioni fornite di seguito rappresentano quindi stime approssimative di quantità e valore aggregati entro i limiti dei dati resi disponibili al momento della stesura della presente relazione<sup>95</sup>.

Figura 2.3: Volumi di autorizzazioni e dinieghi nel periodo 2010 - 2016



Fonte: *Report from the commission to the European parliament and the council; 2018.*

L'ammontare delle esportazioni che necessitano di un'autorizzazione rappresenta circa il 2,6% del totale. Vanno aggiunte le richieste di autorizzazione negate da parte delle autorità, che come si può evincere dalla Figura 2.3. Si precisa che il totale delle richieste non corrisponde esattamente alla somma di autorizzazioni rilasciate e dinieghi in quanto alcune domande possono essere annullate o non avere riscontro nello stesso anno. Il valore totale delle richieste di autorizzazione ha raggiunto i 50,2 miliardi di euro. Le autorizzazioni rilasciate hanno rappresentato nel 2017, circa 36,6 miliardi, ovvero il 2% delle esportazioni

<sup>95</sup>Report from the commission to the European parliament and the council; 2018.

totali extra-UE. Nello stesso anno i dinieghi sono stati circa 630, ovvero lo 0.04% delle esportazioni al di fuori dell'Unione, ovvero un decimo rispetto a quelli registrati nel 2014<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup>Report from the commission to the European parliament and the council; 2018.



## Capitolo 3

# Analisi delle esportazioni nei paesi a rischio terrorismo

Il potenziale pericolo rappresentato dalle merci dual use richiede particolare attenzione negli scambi per poter raggiungere l'obiettivo di sicurezza globale senza dover imporre inutili sanzioni alle imprese.

Le merci ad uso duale hanno una grande rilevanza nell'economia Europea per via dei grandi volumi scambiati e della natura tecnologia intrinseca che essi hanno<sup>1</sup>.

Tutti i paesi del mondo sviluppati o in via di sviluppo implementano un sistema nazionale di controllo sulle esportazioni. Anche quei paesi che non hanno ancora una sistema integrato di controllo, come il Vietnam e l'Indonesia, applicano tutti gli sforzi per poterne implementare uno che sia conforme ai sistemi internazionali già consolidati.

I sistemi di controllo sulle esportazioni sono in continuo cambiamento. La globalizzazione impone ai singoli sistemi nazionali di armonizzarsi ed intensificare il dialogo per prevenire la proliferazione di armi di distruzione di massa. Anche il significato intrinseco del controllo sulle esportazioni è diverso rispetto al passato, infatti fino a qualche decennio fa, si cercava di limitare il trasferimento di alcune tipologie di beni e tecnologie. Oggi si parla di "controllo commerciale strategico", con il quale non si vogliono limitare le esportazioni ma sottoporle ad un'adeguata regolamentazione. L'implementazione di un controllo strategico efficiente si basa sulla compilazione di apposite liste di controllo. Tali liste derivano da accordi internazionali, convenzioni e associazioni internazionali.

L'obiettivo primario della normativa esaminata, è rappresentato dal mantenimento della pace e della sicurezza a livello internazionale. Per raggiungere tale scopo, le Nazioni Unite si sono dotate di strumenti per contrastare le violazioni dei diritti umani, le libertà fondamentali da parte dei soggetti ed enti criminali e le attività dei paesi che minano la pace internazionale attraverso programmi nucleari non autorizzati. Il pericolo maggiore è

---

<sup>1</sup>Solenne V.; Beni a duplice uso: revisione delle disposizioni europee sul controllo delle esportazioni; 2019.

costituito dalle attività di sviluppo nucleare e l'utilizzo di materiali distruttivi da parte di nazioni ostili e organizzazioni terroristiche.

Con il Trattato di non Proliferazione nucleare, l'ONU ha implementato una serie di provvedimenti economici e finanziari volti a combattere l'assistenza, il sostentamento tecnologico e finanziario ai programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa. A partire dalla Risoluzione del 2004, sono state definite delle strategie generali, adottate dagli stati membri dell'Unione Europea, per limitare la proliferazione di armi nucleari, chimiche e biologiche e dei relativi componenti; inoltre, è stato istituito un Comitato, il cui ruolo prevede il monitoraggio dell'attuazione della Risoluzione nei paesi membri. Con la proposta di Regolamento del 2016, l'Unione Europea ha istituito un regime di controllo sulle esportazioni, trasferimento e i servizi di intermediazione riguardanti i beni ad uso duale. Si è definito un elenco specifico UE che include tutti i soggetti da sottoporre a controllo sulle esportazioni. Sono state introdotte, inoltre, il sospetto di violazioni dei diritti umani come giustificativo per la supervisione sulle esportazioni.

La proposta ha cercato di innovare il controllo sull'export, necessario, considerate le recenti tendenze e gli sviluppi in tema. L'Europa ha dovuto tener conto delle innovazioni tecnologiche e scientifiche, gli attacchi alle reti e la presenza di software utilizzabili in violazione dei diritti umani fondamentali; i rischi di sicurezza mondiale riguardanti la proliferazione di armi e l'accesso ai materiali pericolosi soprattutto nelle zone di conflitto; l'apertura del mercato con conseguente possibilità per i paesi esteri di avere a disposizione beni e tecnologie ad uso duale; controlli non uniformi sulle esportazioni tra gli stati membri e la mancanza di comunicazione tra gli stessi paesi europei<sup>2</sup>.

Il consiglio di Sicurezza ha previsto misure preventive e sanzionatorie specifiche per gli stati che hanno sviluppato programmi non autorizzati. Iran e Corea del Nord, i paesi con maggiori restrizioni, sono sottoposti a sistemi di controllo su importazioni ed esportazioni di beni e tecnologie dual use; le entità coinvolte in attività terroristiche, invece, sono soggette a restrizioni finanziarie (congelamento dei fondi).

A seguito dell'emanazione delle risoluzioni ONU, l'Unione Europea ha predisposto dei regolamenti comprendendo tutte le misure restrittive attuabili per gravi violazioni dei diritti umani e nei confronti dei paesi che implementano programmi di proliferazione nucleare pur non avendone autorizzazione<sup>3</sup>.

Quando si parla di esportazioni al di fuori dell'Unione Europea, c'è la necessità di verificare la presenza del paese destinatario all'interno di una qualsiasi lista UE o internazionale. Tutti gli stati inclusi all'interno della *black list* dovrebbero essere esclusi a priori, poiché sono quei paesi caratterizzati da regimi fiscali agevolati o da un alto rischio di terrorismo. Il vero rischio di incorrere in sanzioni, si ha con l'esportazione in paesi inclusi nella *gray*

---

<sup>2</sup>Solenne V.; Beni a duplice uso: revisione delle disposizioni europee sul controllo delle esportazioni; 2019.

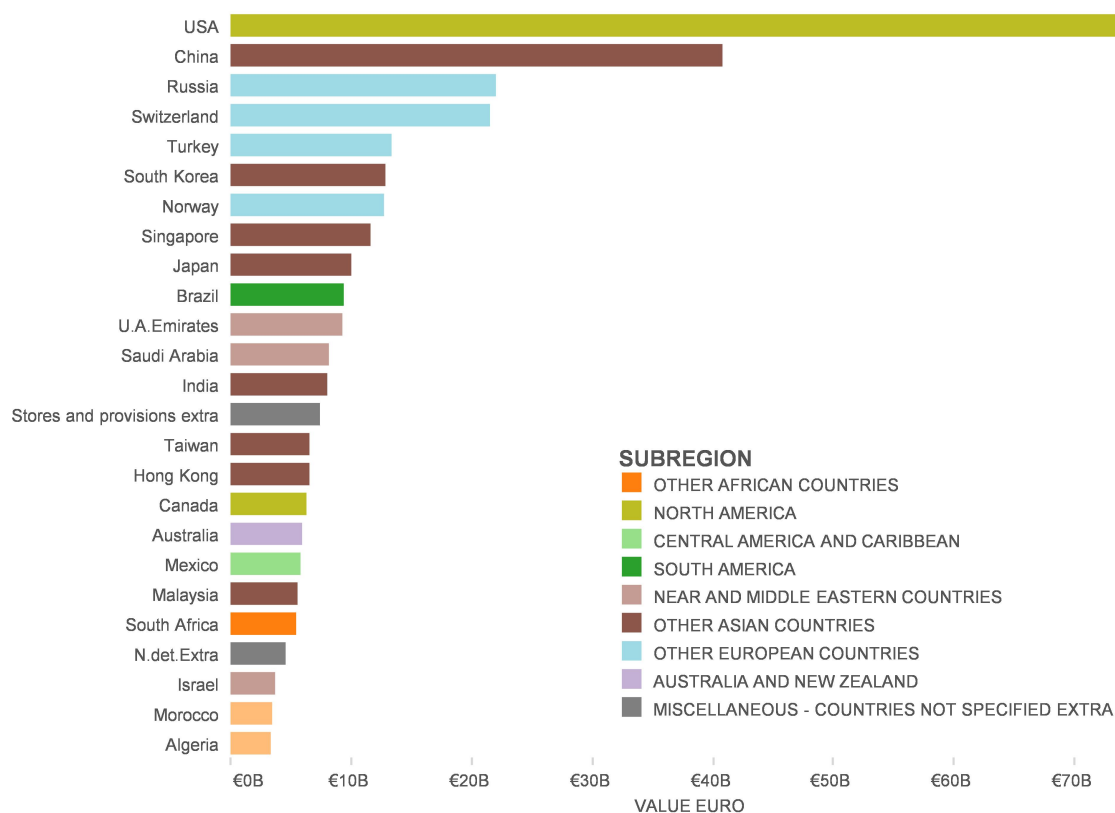
<sup>3</sup>Contrasto all'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; UIF.



*list*, definiti a rischio di terrorismo dall'OFAC<sup>4</sup> e dall'Unione Europea o caratterizzati da rischi elevati di riciclaggio secondo il GAFI.

Nel 2018, sono stati sottoposti alla regolamentazione dual use 1922 beni e tecnologie inclusi nelle nove categorie precedentemente elencate. Alcune stime statistiche sul commercio a duplice uso hanno indicato che le esportazioni a duplice uso rappresentano il 2,6% delle esportazioni totali dell'UE (intra ed extra-UE). Le statistiche analizzano le principali destinazioni di esportazione e mostrano che gran parte di esse sono dirette verso i paesi elencati nelle autorizzazioni generali di esportazione dell'Unione (EUGEA).

Figura 3.1: Le principali destinazioni delle esportazioni dual-use dell'Europa



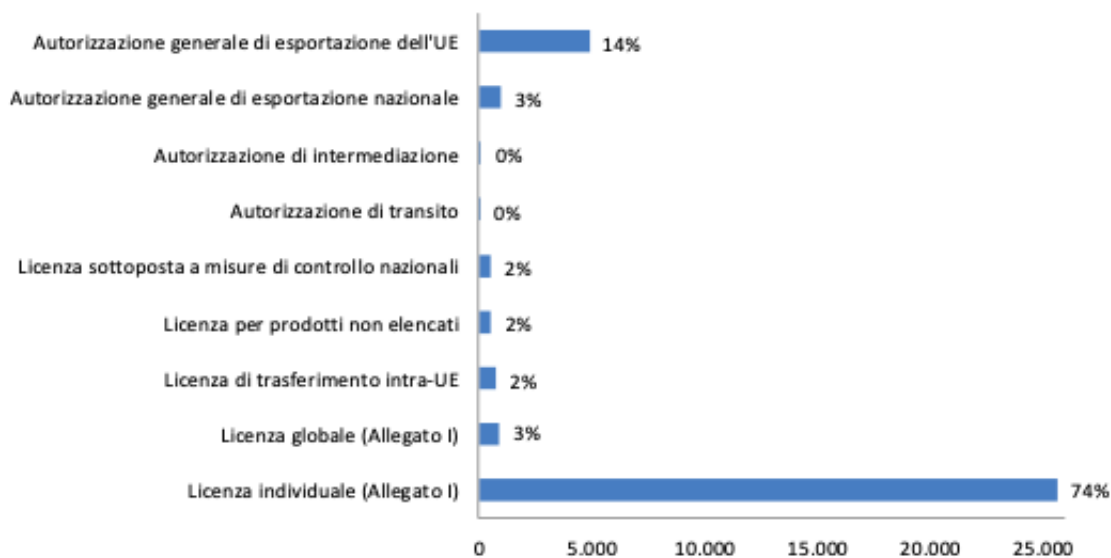
Fonte: *Report from the commission to the European parliament and the council; 2018.*

<sup>4</sup>L'Ufficio del controllo degli affari esteri del Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti applica le sanzioni economiche e commerciali di politica internazionale degli Stati Uniti e persegue obiettivi di sicurezza nazionale attuando politiche restrittive nei confronti di paesi e regimi terroristici, narcotrafficanti internazionali, soggetti che svolgono attività di proliferazione di armi di distruzione di massa e altri rischi per gli Stati Uniti. Le sanzioni sono spesso applicative delle decisioni del comitato delle Nazioni Unite e altre decisioni internazionali, necessitano una forte cooperazione con gli stati alleati.

Per ottemperare alle richieste dell'articolo 19 del Regolamento 428 del 2009, tutti gli stati membri cooperano e attuano sistemi di scambi di informazioni per rendere il regime di controllo efficace. I singoli paesi dovrebbero fornire l'ammontare delle richieste di autorizzazioni ricevute e l'ammontare di quelle rilasciate. Da questo scambio di informazioni, il *Dual use coordinator group* ha raccolto i dati dagli stati ed ha predisposto un grafico complessivo delle esportazioni. I dati forniti di seguito rappresentano una approssimazione in quanto non tutti i paesi forniscono tutti i dati.

Le richieste di autorizzazione per il 2017 sono state superiori ai 50 miliardi di euro. La quantità autorizzata di esportazioni nei paesi extra UE corrisponde a 36,6 miliardi di euro. Si registrano maggiori rilasci per le licenze individuali e globali. Per quanto riguarda i dinieghi e i controlli successivi, solo una piccola parte delle licenze concesse viene sottoposta a riesamina<sup>5</sup>.

Figura 3.2: Volume delle esportazioni autorizzate per tipo di licenza nel 2017



Fonte: *Report from the commission to the European parliament and the council; 201.*

<sup>5</sup>Report from the commission to the European parliament and the council; 2018.

Figura 3.3: Valore delle esportazioni autorizzate per tipo di licenza nel 2017



Fonte: *Report from the commission to the European parliament and the council; 201.*

I controlli delle esportazioni europee si concentrano sulla prevenzione sia della proliferazione delle armi di distruzione di massa sia del trasferimento incontrollato di attrezzature militari convenzionali. Allo stesso tempo, l'obiettivo è quello di bloccare la transazione di oggetti sensibili utilizzati per repressione interna o altre gravi violazioni dei diritti umani, nonché per impedire l'acquisizione di tali articoli da parte di terroristi. Quasi tutte le nazioni industriali si sono impegnate a livello internazionale per stabilire controlli adeguati. I controlli vengono effettuati su oggetti militari convenzionali (armi, munizioni e armamenti) e su oggetti che sono normalmente utilizzati per scopi civili ma possono essere utilizzati anche nel settore militare. Poiché gli articoli in questione sono utilizzati principalmente per scopi civili, il loro potenziale di abuso spesso non è evidente a prima vista<sup>6</sup>.

Le procedure sanzionatorie nei confronti dei singoli stati sono strumenti economici e diplomatici per tenere sotto controllo le attività politiche riguardanti violazioni di diritto internazionale, i diritti umani e i diritti democratici. Si distinguono misure restrittive nei confronti di governi di stati esteri, entità e soggetti fisici o giuridici. Le restrizioni possono riguardare embarghi sulle armi, altre restrizioni finanziarie o di visto/viaggio, restrizioni di tipo commerciale specifiche su un singolo bene o più in generale su categorie di materiali.

Le sanzioni imposte dall'Unione Europea possono derivare direttamente da risoluzioni del consiglio delle Nazioni Unite, oppure essere autonome, cioè decise direttamente dal consiglio europeo. Tutte le restrizioni sono imposte in persecuzione degli obiettivi previsti dalla politica estera e di sicurezza comune e seguono le linee guida di riduzione delle relazioni economiche e finanziarie predisposte dal trattato di funzionamento dell'UE. Il Trattato

<sup>6</sup>Relazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio; 2019.

sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) definisce come applicare le sanzioni nei confronti dei paesi terzi per raggiungere gli obiettivi definiti a livello sovranazionale.

I paesi soggetti a restrizioni sono inclusi in un elenco predisposto dal consiglio europeo e aggiornato periodicamente. Per ogni paese è definito uno specifico regime sanzionatorio-restrittivo riguardante l'esportazione di beni e tecnologie con scopi militari e di duplice utilizzo.

Le imprese devono sempre controllare che le esportazioni che stanno per porre in essere siano consentite verso quel determinato paese. È possibile controllare tutte le restrizioni esistenti verso un paese nel sito dell'agenzia delle dogane<sup>7</sup>.

### 3.1 Iran

La repubblica Islamica dell'Iran è la diciottesima economia al mondo e la seconda nell'area Middle East and north Africa. Ha un PIL elevato derivante da una forte crescita successiva all'accordo nucleare iraniano e alle esportazioni di petrolio e prodotti energetici. È uno stato ricco di riserve energetiche con un basso livello di debito estero. Lo stato persiano è uno tra i paesi più popolosi del Medio Oriente e uno dei principali produttori ed esportatori di idrocarburi. L'economia del paese è fortemente legata all'oscillazione dei prezzi del petrolio e alla presenza di politiche stringenti in materia di esportazioni e finanziamenti da parte degli altri stati.

I Regolamenti Europei prima del 2012 non includevano tra le tipologie di autorizzazioni generali dell'UE, quelle per le esportazioni verso l'Iran. Il rilascio delle licenze era quindi di competenza dei singoli stati dell'Unione. Il regolamento del 2012, con l'aggiornamento delle liste di materiali dual use, ha predisposto una sezione separata per per i materiali ad uso duale trasferibili in Iran con autorizzazione e quelli per i quali è assolutamente vietata l'esportazione in territorio iraniano.

Le prime forme restrittive Europee nei confronti dell'Iran sono state definite nelle Risoluzioni n. 1696 e 1737 del 2006, con le quali si adottavano misure di limitazione alla proliferazione di armi. Negli anni successivi le sanzioni applicate e le restrizioni sono gradualmente aumentate.

Gli Stati Uniti, invece, avevano già previsto a partire dagli anni '90, una serie di restrizioni nei confronti della Repubblica iraniana, le cosiddette sanzioni primarie. Infatti attraverso l'*Iranian Transactions and Sanctions Regulations*, il presidente americano aveva imposto divieti e relative sanzioni su tutte le transazioni tra US persons (soggetti fisici e giuridici americani) e lo stato iraniano. Erano esclusi dalle sanzioni primarie solo alcune tipologie di beni tra cui generi alimentari, attrezzature mediche o medicinali, alcuni software per le comunicazioni, servizi sportivi ed educativi. Tali sanzioni applicate esclusivamente a soggetti americani o entità che commerciano beni e moneta statunitense, non sono mai

<sup>7</sup>Guida pratica sull'export controls DUAL USE e embarghi; 2017.

state sospese dal governo degli Stati Uniti, neppure in occasione dell'accordo di Vienna del 2015. Le pene applicate ai soggetti che violano suddette restrizioni sono molto severe, infatti si rischiano fino a 20 anni di reclusione e un milione di dollari di multa.

Nel 2012, il governo Americano ha introdotto una nuova serie di sanzioni, cosiddette secondarie. Tali restrizioni si applicano a soggetti fisici e giuridici non americani che intraprendono attività con l'Iran in determinati settori economici. Le sanzioni secondarie, quindi, colpiscono anche gli stati Europei che decidono di instaurare relazioni economiche con la repubblica islamica, sia per quanto riguarda l'esportazione di beni e tecnologie, sia per l'importazione di petrolio. Tali misure limitano fortemente l'economia iraniana<sup>8</sup>.

Il cambio di presidenza nel 2013, ha aperto l'Iran al dialogo con l'Unione Europea e gli Stati Uniti, che hanno riconsiderato le sanzioni e gli embarghi imposti nei confronti della Repubblica islamica. Tali cambiamenti sono stati inseriti nell'Accordo di Vienna del 2015, il quale ha istituito il *Piano di Azione Congiunto Globale*. Con il Piano di azione vengono regolate tutte le esportazioni, gli appalti e gli investimenti nella Repubblica persiana da parte di USA, Francia, Germania, Russia, Cina e Gran Bretagna. L'obiettivo principale dell'accordo firmato il 14 Luglio 2015, è quello di impedire allo stato iraniano di acquisire materiali per la costruzione di ordigni nucleari ma al contempo garantire la sussistenza dell'industria nucleare. Il Piano firmato dai 7 stati è stato inserito anche all'interno del Regolamento Europeo, che ha così svincolato molte categorie di beni che erano vietate o sottoposte ad autorizzazioni preventive. Parallelamente alla sospensione dei sistemi sanzionatori, si chiedeva al governo iraniano di cessare immediatamente il piano nucleare iniziato nel 2000.

Con il PACG sono venute meno le restrizioni in materia di:

- importazione di petrolio greggio, gas naturale, prodotti petroliferi, idrocarburi gassosi e materiali petrolchimici;
- esportazione di beni e tecnologie per la ricognizione, la produzione, la raffinazione e la liquefazione di petrolio e gas naturale;
- esportazione di beni e tecnologie navali utili per la costruzione e manutenzione di navi e petroliere<sup>9</sup>.

Successivamente alla firma del Piano di azione, continuano ad avere validità alcuni obblighi di esportazione e divieti<sup>10</sup>. Inoltre l'Iran resta incluso nella lista dei paesi ad alto rischio<sup>11</sup> e tra gli stati con gravi carenze in ambito di normativa antiriciclaggio e antiterrorismo<sup>12</sup>.

<sup>8</sup>Le sanzioni degli USA verso l'Iran ed il Regolamento di Blocco; 2019

<sup>9</sup>Misure restrittive nei confronti dell'Iran: comunicato agli operatori; Amedeo Teti; 2016.

<sup>10</sup>Iran, l'esportazione dei beni Dual Use dai Paesi dell'UE; Filippo Donvito; 2017.

<sup>11</sup>Il Public statement definito dal Financial Action Task Force è un elenco di giurisdizioni che presentano delle carenze normative strategiche e che minacciano il sistema finanziario internazionale.

<sup>12</sup>Dual Use, ostacolo o potenzialità per l'export, normativa e casi pratici; Pietro Maria Paolucci; 2017.

Con il Regolamento del 2012 é fatto divieto di:

- esportazione nella Repubblica islamica dell'Iran di beni, tecnologie e software inclusi nell'elenco previsto dal regime di non proliferazione missilistico e di qualsiasi altro materiale utilizzabile per l'implementazione di strutture di lancio di armi nucleari;
- fornire servizi di intermediazione e assistenza tecnica correlati a materiali e tecnologie inclusi nell'elenco dal regime di non proliferazione missilistico e di qualsiasi altro materiale utilizzabile per l'implementazione di strutture di lancio di armi nucleari;
- trasportare, importare o acquistare dall'Iran beni e tecnologie inclusi nell'allegato III, anche se non originari dell'Iran;
- fornire assistenza tecnica per attrezzature militari<sup>13</sup>.

È richiesta autorizzazione preventiva per:

- esportazione verso la Repubblica iraniana di materiali, software e tecnologie presenti nell'elenco predisposto dal *Nuclear Suppliers Group*;
- esportazione di beni e tecnologie utilizzabili in attività collegate al ritrattamento, arricchimento o acqua pesante e altre attività non conformi al Patto di Azione Congiunto Globale;
- esportazione di software utilizzabili nella pianificazione di risorse aziendali programmati per essere utilizzati nelle industrie militari e nucleari;
- esportazione in Iran di metalli grezzi e semilavorati o grafite<sup>14</sup>.

Inoltre, è richiesta l'autorizzazione preventiva per i beni non inclusi nell'allegato I del Regolamento e per la conclusione di qualsiasi accordo con persone ed entità iraniane per attività collegate all'estrazione di uranio e materiali nucleari e le tecnologie comprese nell'allegato II, secondo le procedure sancite dal regolamento del 2009. Nonostante non venga nominata esplicitamente, il patto di azione prevede l'applicazione della clausola *catch all* per tutti quei prodotti collegati ad attività di ritrattamento o arricchimento o acqua pesante; connesse al programma balistico militare iraniano; utili a garantire un vantaggio per il Corpo dei Guardiani della rivoluzione islamica. Sono vietate e sottoposte a procedure sanzionatorie tutte le operazioni dirette e indirette svolte con soggetti ed entità iraniane, presenti nelle liste degli allegati VIII e IX<sup>15</sup>.

Si specifica che il contesto definito nel 2015 è revocabile in qualsiasi momento nel caso in cui l'Iran svolgesse attività non conformi al Patto di azione congiunto; potrebbero essere

<sup>13</sup>Regolamento UE 267/2012.

<sup>14</sup>Regolamento UE 267/2012.

<sup>15</sup>Misure restrittive nei confronti dell'Iran: comunicato agli operatori; Amedeo Teti; 2016.

ripristinate le sanzioni originarie senza efficacia retroattiva. Nel caso di reintroduzione dei divieti e delle sanzioni, le imprese europee avrebbero l'obbligo di ridurre gradualmente le attività verso l'Iran entro un termine prestabilito<sup>16</sup>.

Per convincere lo stato iraniano a rispettare gli accordi e le restrizioni, sia l'ONU che l'Unione Europea hanno previsto un sistema sanzionatorio. Le sanzioni previste dal Consiglio di sicurezza delle nazioni unite riguardano soprattutto le attività di arricchimento dell'uranio per scopi di proliferazione nucleare. Per quanto riguarda le sanzioni economico finanziarie imposte dall'Unione, queste riguardano attività di:

- esportazione di armi, materiali dual use utilizzabili per l'arricchimento dell'uranio;
- importazione di petrolio greggio, gas naturali e prodotti petroliferi;
- vendita di attrezzature e materiali utilizzati nel settore energetico e di metalli preziosi, di attrezzature navali e software.

Gli interventi previsti per arginare le violazioni dei divieti imposti sono:

- congelamento di beni di Banca centrale e delle banche iraniane più importanti;
- controllo dei trasferimenti oltre un determinato importo in banche iraniane;
- accesso agli aeroporti Europei per i voli dall'Iran;
- servizi di manutenzione su aerei e navi iraniani che trasportano materiali non autorizzati;
- congelamento beni per soggetti compresi in elenchi speciali.

Altre misure adottate dall'Europa relative alla violazione dei diritti fondamentali sono:

- congelamento dei fondi e annullamento del visto per i soggetti responsabili delle violazioni;
- divieto di trasferire in territorio iraniano, attrezzature per la repressione, per a sorveglianza e le telecomunicazioni.

L'8 maggio 2018, il Presidente americano ha comunicato la decisione di revocare l'adesione del governo statunitense all'accordo del 2015 e il ripristino delle sanzioni secondarie sospese cinque anni prima. Con il recesso unilaterale, l'accordo resta valido per tutti gli altri stati firmatari, che ora sono minacciati dalle sanzioni imponibili dagli Stati Uniti. Le misure previste dal Presidente sono:

- riduzione delle importazioni in territorio americano delle merci prodotte dai soggetti che commerciano con l'Iran;

---

<sup>16</sup>Sanzioni internazionali contro l'Iran: lo stato dell'arte tra aperture ed insidie. Silvia Bortolotti e Giulia Levi.

- divieto di essere operatori primari o depositari di fondi americani;
- divieto di accesso a prestiti e trasferimenti erogati da enti statunitensi;
- divieto di transazioni in dollari;
- limitazioni nelle esportazioni di merci americane negli stati che intrattengono relazioni commerciali con lo stato iraniano;
- divieto di operazioni immobiliari sottoposte alle leggi americane;
- diniego di assistenza da parte dell'agenzia di credito americana per le esportazioni;
- limitazioni all'apertura di conti bancari americani;
- reintroduzione di una black list in cui vengono elencati tutti i soggetti iraniani con i quali è vietata qualsiasi relazione commerciale<sup>17</sup>.

L'obiettivo americano è quello di scoraggiare qualsiasi relazione commerciale degli stati europei con la repubblica islamica.

L'unione Europea, a seguito della decisione di Trump, ha emanato un Regolamento per proteggere le imprese comunitarie dalle pesanti sanzioni previste dal governo americano. Il Regolamento n. 1100/2018 dichiara inefficaci una serie di sanzioni applicabili dagli Stati Uniti sulle imprese Europee, in quanto pregiudizievoli delle attività economiche e commerciali dei soggetti europei con lo stato Iraniano. Tale Regolamento definito di "blocco", ha imposto ai soggetti Europei due divieti e riconosciuto agli stessi un diritto.

I divieti riguardano l'esecuzione nel territorio Europeo di sentenze e decisioni da parte di tribunali e autorità amministrative estere che rendano efficaci le sanzioni secondarie statunitensi nei confronti di soggetti Europei; l'osservanza di richieste e divieti derivanti dalle sanzioni secondarie o da azioni basate su di essi, con l'eccezione per i casi di inosservanza grave che danneggino gli interessi di soggetti Europei.

Il diritto riconosciuto è quello di risarcimento dei danni (incluse le spese giudiziali) alle persone fisiche e giuridiche dell'Unione che hanno intrapreso scambi commerciali verso l'Iran e che hanno subito l'applicazione delle sanzioni secondarie statunitensi e di azioni derivanti dalle stesse.

Il Regolamento di blocco ha fissato il principio per cui alle imprese Europee è consentito commerciare con lo stato iraniano, in quanto paese non sottoposto ad embargo<sup>18</sup>.

Dopo l'annuncio americano, l'Iran aveva a sua volta deciso di sospendere parzialmente l'adempimento agli obblighi derivanti dall'Accordo di Vienna anche nei confronti degli stati Europei.

---

<sup>17</sup>Iran, l'esportazione dei beni Dual Use dai Paesi dell'UE; Filippo Donvito; 2017.

<sup>18</sup>Iran, l'esportazione dei beni Dual Use dai Paesi dell'UE; Filippo Donvito; 2017.



A seguito di alcuni attacchi terroristici in cui erano coinvolti soggetti di origine iraniana, alcuni stati Europei, soprattutto Francia e Danimarca, hanno sollecitato l'Unione a imporre delle sanzioni nei confronti dell'Iran. Da queste richieste sono scaturite delle reazioni da parte dell'Europa, che ha implementato un sistema restrittivo nei confronti dello stato islamico. A partire dall'8 gennaio 2019 sono state attivate e prorogate le sanzioni nei confronti dei soggetti fisici e giuridici presenti negli elenchi black list (21 entità giuridiche e 15 persone fisiche).

Le sanzioni restano in vigore nonostante la repubblica islamica abbia negato qualsiasi coinvolgimento negli atti terroristici e dichiarato che le denunce pervenute erano volte a minare gli accordi raggiunti tra Unione Europea e Iran<sup>19</sup>.

In un contesto così complesso, spetta al singolo operatore commerciale, la classificazione dei beni e dei servizi che intende esportare. Per quanto riguarda gli operatori finanziari, invece, essi devono ricevere dal cliente una dichiarazione di non applicabilità delle restrizioni o l'autorizzazione ottenuta, verificare che l'attività per cui è richiesta l'intermediazione sia coerente con l'attività svolta dalla controparte.

Gli operatori commerciali hanno l'onere di acquisire tutte le informazioni inerenti al contratto e alla controparte per verificare la presenza in liste particolari. Tale controllo deve essere messo in atto prima di una qualsiasi strutturazione, negoziazione, conclusione di contratti e operazione di assistenza finanziaria che coinvolgono soggetti iraniani.

Lo stesso operatore economico Europeo deve richiedere alla controparte iraniana una dichiarazione contenente tutti i dati anagrafici del soggetto, persona fisica o giuridica, con cui si sta concludendo il contratto. Una volta che si è conclusa, l'operazione commerciale va tenuta sotto controllo. Viene predisposto dagli intermediari finanziari un sistema di monitoraggio periodico, proporzionato al livello di rischio rilevato, di tutte le informazioni acquisite nella fase di controllo preliminare, ovvero prima che l'operazione stessa venisse posta in essere<sup>20</sup>.

Le ultime dichiarazioni pervenute da due consiglieri di Trump, risalenti al 10 gennaio 2020, riguardano le ulteriori azioni restrittive che verranno adottate nei confronti di quello che viene definito "lo sponsor numero uno del terrorismo". I maggiori interventi riguardano l'economia iraniana. Infatti dopo aver imposto pesanti vincoli restrittivi nei confronti delle esportazioni di petrolio<sup>21</sup>, il Presidente Americano ora vuole soffocare anche il resto delle esportazioni, impedendo alle imprese straniere di acquistare materie prime e semilavorati dalle aziende produttrici iraniane.

I consiglieri hanno annunciato di voler tagliare tutte le fonti di approvvigionamento del governo iraniano, in quanto vengono usate per atti terroristici e armamenti.

---

<sup>19</sup>Iran: l'UE impone nuove sanzioni; Flaminia Maturilli; 2019.

<sup>20</sup>Dual Use, ostacolo o potenzialità per l'export, normativa e casi pratici; Pietro Maria Paolucci; 2017.

<sup>21</sup>Le misure restrittive derivanti dal recesso unilaterale da parte degli Stati Uniti all'Accordo di Vienna, ha determinato un crollo delle esportazioni petrolifere da da 2,5 milioni di barili al giorno a circa 250 mila.

L'Europa e l'Italia, spinte dalle decisioni prese dal Presidente americano nel 2018, avevano già ridotto sostanzialmente le importazioni dall'Iran, arrivando ad un taglio di circa il 95%. In questo modo le nuove restrizioni, incidono sull'economia Europea solo marginalmente<sup>22</sup>.

Per una maggiore chiarezza sulle procedure sanzionatorie previste per chi viola i divieti imposti in materia di esportazioni verso paesi a rischio terrorismo, si forniscono alcuni esempi di sanzionamenti nei confronti di soggetti ed entità Europee.

Nel 2012 sono stati arrestati quattro cittadini tedeschi sospettati di fornire valvole all'Iran in violazione dell'embargo dell'UE. Le consegne hanno avuto luogo nel 2010 e nel 2011 e facevano parte di un ordine del valore di diversi milioni di euro. Per evitare il rilevamento, le esportazioni sono state dichiarate come spedizioni verso l'Azerbaijan e la Turchia. In realtà, l'utente finale era la Modern Industries Technique Company (MITEC), un'entità responsabile della costruzione del reattore iraniano ad acqua pesante ad Arak e quindi elencata nell'embargo UE imposto all'Iran.

Nel novembre 2013, due dei soggetti accusati hanno ricevuto una condanna da tre a quattro anni e multe da 106.000 a 250.000 €, mentre altri due hanno ricevuto sospensioni e libertà vigilata.

Il caso tedesco evidenzia le difficoltà di indagare e perseguire i casi relativi all'applicazione di controlli generali. In particolare, il processo ha dimostrato l'importanza di inviare chiare notifiche agli esportatori in merito ai loro obblighi, di presentare domanda per le licenze nei casi che comportano controlli generali e della necessità di tenere registri dettagliati di tali notifiche qualora fossero richieste come prove in tribunale.

Ad Ottobre 2018, invece, la Corte della Corona inglese ha condannato tre cittadini britannici, per l'esportazione illegale di beni militari e a doppio uso, tra cui MiG russo e parti fantasma F-4 degli Stati Uniti, in Iran tra il febbraio 2010 e il marzo 2016. I soggetti coinvolti sono stati accusati di violare consapevolmente la legge sulla gestione delle accise e delle dogane. Secondo le indagini dell'HMRC, responsabile dell'esecuzione dei controlli sulle esportazioni di beni militari e ad uso duplice, uno dei soggetti accusati acquistò i pezzi dagli Stati Uniti e li spedì alle sue società in Malesia e negli Emirati Arabi Uniti prima di inviarli in Iran. Con la preoccupazione di essere indagato, egli coinvolse la compagnia degli altri due soggetti, per mascherare l'operazione.

Nel tentativo di rendere ancora più complesso il rilevamento delle merci, i tre cittadini inglesi hanno aggiunto un ulteriore livello alla catena di approvvigionamento e hanno iniziato spedire gli articoli nei Paesi Bassi a nome di un'altra società registrata nelle Isole Vergini britanniche, prima di inviarli in Iran tramite la Malesia. A causa della natura complessa delle rotte di approvvigionamento, il servizio giudiziario della Corona ha dovuto lavorare a stretto contatto con l'Unità di servizio investigazioni sulle frodi dell'HMRC per ricostruire la catena commerciale e dimostrare l'attività criminale.

<sup>22</sup>Sarcina G.; Gli Usa varano nuove sanzioni contro l'Iran, i rischi per l'export italiano; 2020.

Le condanne sono state di reclusione da sei mesi a due anni e mezzo, oltre all'espulsione dagli incarichi di amministratore e direttore della società. Il profitto stimato derivante dall'attività illegale ammontava a più di £ 5 milioni (€ 5,5 milioni).

Una possibile lezione da questo caso è la necessità di migliorare i sistemi di condivisione delle informazioni tra gli Stati membri dell'UE sulle licenze di esportazione rilasciate e negate. A seguito degli avvertimenti che hanno ricevuto nel 2010, i responsabili di questo caso, hanno spostato la loro rotta di spedizione verso i Paesi Bassi; se fossero stati messi in atto sistemi di condivisione delle informazioni migliori, ciò non sarebbe stato possibile. Attualmente, i rifiuti sono condivisi ma principalmente allo scopo di identificare transazioni "sostanzialmente identiche" e non allo scopo di attirare l'attenzione di altri Stati su esportatori particolarmente problematici. Ciò potrebbe aiutare le autorità di rilascio delle licenze a essere informate quando ricevono domande di licenza di esportazione da società che hanno sollevato preoccupazioni in altri Stati membri dell'UE, come è avvenuto in questo caso<sup>23</sup>.

Nel 2012 l'UE ha deciso di interrompere l'importazione di petrolio iraniano, che all'epoca rappresentava l'80% dei proventi delle esportazioni iraniane, il 20% del suo PIL e l'80% delle entrate del governo. A seguito di questo embargo e delle sanzioni finanziarie che hanno reso difficile per l'Iran la vendita di petrolio altrove, le esportazioni di petrolio del paese si sono dimezzate. Data la critica dipendenza dell'Iran dal petrolio, è molto probabile che le sanzioni abbiano giocato un ruolo importante in una forte recessione economica: nel 2012 la crescita è precipitata al -7,4%. Dopo che le sanzioni sono state revocate nel 2016, la crescita è rimbalzata a 13,4%.

## 3.2 Libia

La Libia è il 73° paese esportatore in tutto il mondo e si trova alla posizione 104 tra le economie più complesse. Le maggiori esportazioni sono di petrolio greggio, gas di petrolio, petrolio raffinato, rottami di rame e ferro. Mentre tra le importazioni troviamo il grano, le automobili, prodotti sanitari, ovini e caprini.

I paesi che importano maggiormente dalla Libia sono Italia, Germania, Spagna, Francia e Stati Uniti. Invece, le importazioni in territorio libico provengono soprattutto da Italia, Cina, Turchia, Spagna e Tunisia. Lo stato nord-africano, dal 2011 ha iniziato un periodo di forte instabilità a seguito della nomina del Colonnello Gheddafi.

Proprio a partire da quel periodo, il consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha predisposto un embargo sulle armi, riguardante fornitura di armi e attrezzature militari da e verso la Libia. Le misure sanzionatorie adottate sono state una risposta alle gravi violazioni dei diritti umani e le repressioni violente da parte del governo libico.

---

<sup>23</sup>Detecting, investigating and prosecuting export control violations. 2019.

L'unica eccezione prevista dalla Risoluzione del 2011, riguarda la fornitura di armi a soggetti libici che hanno necessità di difendersi da azioni violente del governo.

Con Risoluzioni successive, le Nazioni Unite hanno sottoposto ad autorizzazione preventiva qualsiasi fornitura di armi e materiali connessi. Inoltre a partire dal 2016, sono state autorizzate le ispezioni sulle navi a largo che si ritiene violino l'embargo imposto sulle armi<sup>24</sup>.

L'Europa, e in special modo l'Italia, auspicano ad una stabilizzazione della situazione interna del paese, in quanto partner strategici su due fronti: i flussi migratori e la fornitura energetica.

L'UE ha sostenuto fortemente l'attuazione dell'accordo politico libico (LPA) firmato nel 2015, con il quale si è formato il Governo di accordo nazionale sostenuto dalle Nazioni Unite e appoggiato dalle autorità locali attraverso il potenziamento delle istituzioni, compreso lo sviluppo del Finanziamento per il meccanismo di stabilizzazione, ripristino delle infrastrutture pubbliche e miglioramento del coordinamento intergovernativo.

L'accordo politico Libico è stato negoziato in un momento storico critico per la Libia ed ha rappresentato un'opportunità per affrontare l'insoddisfazione della popolazione e per costruire uno stato civile democratico con il consenso nazionale<sup>25</sup>.

I quattro principi fondamentali su cui si basa il PLA sono: garantire i diritti democratici del popolo libico; la necessità di un governo consensuale basato sul principio della separazione dei poteri, della supervisione e dell'equilibrio tra loro; nonché della necessità responsabilizzare le istituzioni statali come il governo di accordo nazionale in modo che possano affrontare le gravi sfide future; il rispetto della magistratura libica e la sua indipendenza.

Il *Libyan Political Agreement* ha l'obiettivo di fornire gli strumenti necessari per affrontare la lotta al terrorismo, la riforma e la costruzione di istituzioni statali, la stimolazione della crescita economica, il confronto con il fenomeno della migrazione illegale e il consolidamento dello stato di diritto e dei diritti umani in tutto il paese.

Firmato il 17 dicembre 2015, l'accordo è stato approvato all'unanimità dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che ha accolto con favore la formazione di un Consiglio di presidenza per la Libia e ha riconosciuto il governo di accordo nazionale come l'unica autorità esecutiva legittima in Libia.

Nel 2015, la banca centrale libica, ha dichiarato che chiunque volesse esportare in territorio libico, avrebbe dovuto richiedere ed ottenere una specifica autorizzazione. Una risoluzione della banca centrale afferma che tutte le spedizioni di merci in Libia devono includere un certificato di ispezione, rilasciato da una società di ispezione internazionale, per poter essere finanziato attraverso una lettera di credito documentale da una banca

---

<sup>24</sup>UN Arms embargo on Libya; 2019.

<sup>25</sup>Exploiting the achievements of the Libyan political agreement; UE; 2015.

commerciale<sup>26</sup>.

Negli anni successivi la Libia è stata sottoposta ad una serie di restrizioni ed embarghi che hanno introdotto vincoli rilevanti al commercio.

Nel 2017, l'Unione Europea ha implementato le misure restrittive in attuazione delle Risoluzioni del consiglio di sicurezza delle nazioni unite. Queste misure ampliano il raggio di azione delle sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza sulle esportazioni illegali di petrolio dalla Libia a carico delle navi che caricano, trasportano o scaricano petrolio, compreso il petrolio greggio e i prodotti petroliferi raffinati<sup>27</sup>.

Il 1 ° aprile 2016, il Consiglio ha imposto misure restrittive nei confronti della Libia a tre persone: Agila Saleh, presidente del Consiglio dei deputati libico nella Camera dei rappresentanti; Khalifa Ghweil, primo ministro e ministro della difesa del Congresso nazionale generale non riconosciuto a livello internazionale; e Nuri Abu Sahmain, presidente del Congresso Nazionale Generale non riconosciuto a livello internazionale. Queste persone sono considerate come un ostacolo all'attuazione dell'Accordo politico libico (LPA) del 17 dicembre 2015 e alla formazione di un governo di accordo nazionale in Libia.

Il 17 luglio 2017, il Consiglio ha ribadito il suo sostegno all'Accordo politico libico, al Consiglio di presidenza e al Governo guidato dal Primo Ministro Fayeze Sarraj.

Le Nazioni Unite hanno confermato l'impegno a favore delle misure restrittive esistenti e la disponibilità ad abrogarle qualora le condizioni per la loro applicazione non fossero più soddisfatte e ad introdurre nuove misure contro le persone che minacciano la pace, la sicurezza o la stabilità del paese.

La Libia è attualmente sottoposta ad embargo sulle armi, è vietato esportare, vendere, fornire o trasferire beni e tecnologie militari in Libia o in altre destinazioni in cui gli articoli sono in definitiva destinati all'uso in Libia. Sono vietati inoltre, l'assistenza tecnica, i finanziamenti e l'assistenza finanziaria e i servizi di intermediazione su attività connesse a beni militari. Non è possibile procurarsi questi articoli dalla Libia, indipendentemente dal fatto che siano originari o meno dello stato libico. È vietato esportare, vendere, fornire o trasferire beni e tecnologie che potrebbero essere utilizzati per la repressione interna in Libia o verso altre destinazioni collegate con la Libia.

Viene richiesta un'autorizzazione preventiva per esportare, vendere, fornire o trasferire determinate attrezzature marittime che potrebbero essere utilizzate per il traffico di migranti in Libia o verso altre destinazioni in cui si trovano in definitiva per l'uso in Libia. Vi sono inoltre divieti relativi all'assistenza tecnica, al finanziamento e all'assistenza finanziaria e ai servizi di intermediazione connessi<sup>28</sup>.

Considerata la persistente instabilità e gravità della situazione in Libia, il Consiglio Europeo ha prolungato la durata delle sanzioni contro la Libia.

<sup>26</sup>Get your certificate od unspection for exporting to Libya. SGS.

<sup>27</sup>Denton R. L.; EU and UN implement additional sanctions against Libya; 2017

<sup>28</sup>Libya is subject to an arms embargo, transit control and other restrictions; 2017.

L'Unione invita tutti i gruppi armati ad astenersi dalla violenza, ad impegnarsi nella smobilitazione e a riconoscere le autorità incaricate dall'accordo politico libico come le uniche autorità con il diritto di controllare le forze di difesa e di sicurezza della Libia. La violenza minaccia la stabilità della Libia: l'UE ritiene che non vi sia soluzione alla crisi libica attraverso l'uso della forza<sup>29</sup>.

I beni attualmente sottoposti ad un sistema di controllo e rilascio di autorizzazioni sono:

- strumenti militari
- materiali dual use
- armi da fuoco
- beni utilizzabili per torture o pene capitali

A partire dal 2016, con il Regolamento n. 44, si fa divieto di:

1. vendere, fornire, trasferire o esportare attrezzature per la tortura e la repressione a qualsiasi persona o entità in Libia;
2. partecipare ad attività con l'obiettivo di eludere i divieti al punto 1;
3. acquisire o importare dalla Libia materiali utilizzabili per la repressione, anche se il prodotto non è originario dalla Libia;
4. fornire assistenza tecnica su prodotti e tecnologie militari, attrezzature per la repressione interna;
5. fornire finanziamenti ed assistenza finanziaria su materiali militari;

Le autorità possono prevedere delle deroghe nel momento in cui stabiliscono che sono destinate ad usi protettivi ed umanitari. Le sanzioni da applicare sono definite direttamente dagli stati membri, esse devono risultare proporzionate e dissuasive, applicabili a tutti coloro che violano le disposizioni del Regolamento Europeo.

Tutte le spedizioni via mare devono avere una polizza di carico (bill of lading) che identifichi il nome e l'indirizzo del destinatario, il porto di destinazione, l'elenco della merci, la data e firma della ricevuta di riconoscimento ufficiale. Il B / L deve essere inoltrato alle autorità doganali libiche almeno 24 ore prima l'arrivo di una nave. Per lo sdoganamento è necessaria una lettera di boicottaggio di Israele. Rilasciata dalla compagnia di navigazione, indicante che la compagnia non ha alcun collegamento diretto o indiretto con Israele ed è richiesta dalla compagnia di navigazione presso l'ufficio di boicottaggio dell'Amministrazione doganale libica.

<sup>29</sup>Libya: EU renews sanctions for six months against those obstructing peace; Consiglio UE; 2017.

La corretta applicazione delle sanzioni finanziarie è fondamentale per conseguire gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune e soprattutto per aiutare a prevenire il finanziamento del terrorismo. L'applicazione di sanzioni finanziarie costituisce un obbligo sia per il settore pubblico che per quello privato. A questo proposito, l'UE attribuisce una particolare responsabilità agli enti creditizi e finanziari, poiché sono coinvolti nella maggior parte dei trasferimenti e delle transazioni finanziarie interessati dai regolamenti pertinenti.

Al fine di facilitare l'applicazione delle sanzioni finanziarie si è riconosciuta la necessità di un elenco consolidato UE di persone, gruppi ed entità soggetti a sanzioni finanziarie connesse alla PESC<sup>30</sup>. Si è pertanto convenuto che le Federazioni del settore creditizio avrebbero istituito una banca dati contenente l'elenco consolidato per la Commissione, che avrebbe ospitato e gestito la banca dati e l'avrebbe mantenuta aggiornata. Questo database è stato sviluppato innanzitutto per aiutare i membri delle Federazioni del settore creditizio dell'UE a conformarsi alle sanzioni finanziarie.

Il 31 gennaio 2017 tre cittadini italiani sono stati arrestati dall'unità fiscale della polizia finanziaria italiana (Polizia Tributaria della Guardia di Finanza) di Venezia a seguito di un'ingiunzione da parte della direzione del distretto di Antimafia (DDA) a Napoli. I tre CEO di una società specializzata nella fornitura di elicotteri e pezzi di ricambio nuovi e usati, sono stati accusati di traffico di armi e articoli a duplice uso in Libia e Iran tra il 2011 e 2015 in violazione dell'embargo sulle armi in entrambi gli stati. Il commercio illecito riguardava la vendita di armi di fabbricazione sovietica, tra cui missili anticarro, pezzi di ricambio per elicotteri e vari tipi di munizioni. L'inchiesta è iniziata nel 2011 quando il Servizio centrale per le indagini sulla criminalità organizzata (Servizio Centrale Investigazione Criminalità Organizzata) ha deciso di approfondire le osservazioni condotte dalla Procura della Repubblica di Napoli. Questa indagine ha portato alla scoperta di una rete internazionale di commercio di armi che orbitava attorno alla società. I negoziati e le vendite dei beni si sono svolti in diversi paesi in Africa, Asia ed Europa. I prodotti furono esportati in Iran e in Libia senza attraversare il territorio italiano.

Questo caso sottolinea l'importanza di efficaci linee di comunicazione tra i diversi organi di sorveglianza. In particolare, dimostra la necessità di dotarsi di meccanismi che possano garantire che, i casi che coinvolgono le esportazioni illecite di armi e di beni a duplice uso scoperti nel corso delle indagini su altre attività sospette, siano identificati e trasmessi a un organismo che ha le conoscenze e risorse per portarli avanti<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>La politica estera e di sicurezza comune è la politica estera dell'Unione europea, gestita e promossa dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dal Servizio europeo per l'azione esterna.

<sup>31</sup>Detecting, investigating and prosecuting export control violations. 2019.

### 3.3 Siria

Prima del 2011, la Siria aveva sviluppato oltre alla produzione di petrolio, di cui era un modesto esportatore, anche altri settori economici. Il territorio siriano dispone di risorse petrolifere, gas e fosfato, che prima della guerra rappresentavano un quinto del PIL nazionale. L'economia siriana era anche fondata sul turismo, per la presenza di siti archeologici nelle due città di Damasco e Aleppo. Il sistema economico risultava chiuso nei confronti dei paesi esteri, nonostante le relazioni commerciali con gli stati confinanti.

La Repubblica araba della Siria è da sempre definita come un'economia fragile. A partire dagli anni '90, è iniziata una riforma economica per poter aprire il mercato siriano a relazioni internazionali. Tale decisione ha portato ad una riduzione delle esportazioni verso i paesi dell'est ma ha incrementato quelle nei confronti dell'Unione Europea.

La bilancia commerciale prevede un'elevata quantità di importazioni di macchinari, acciaio, ferro, prodotti chimici e attrezzature per il trasporto. Le esportazioni, di ammontare notevolmente inferiore, riguardano il petrolio, cibi e bevande, tabacco, frutta, cotone e ortaggi. Le maggiori relazioni commerciali sono con alcuni stati Europei come Francia, Italia, Gran Bretagna e Germania oltre a Iran e Libano.

All'inizio del 2011, iniziarono le prime proteste originate nei sobborghi, che in pochi mesi sfociarono in una rivolta. Gli atti repressivi nei confronti delle proteste contro l'allora presidente Bass̄ar al-Asad hanno scaturito una lunga guerra civile. Da quel momento il territorio siriano è divenuto anche scenario di conflitti tra potenze internazionali, quali Russia, Iran, Usa e Turchia.

Le sanzioni statunitensi sono iniziate molto prima dello scoppio della prima guerra civile. Infatti a partire dal 2003, con l'accusa di alimentazione al terrorismo e punto di accesso per i militari in Iraq, gli Usa hanno predisposto il Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Act. Con tale provvedimento si chiede al governo siriano di bloccare immediatamente il sostegno al terrorismo, rinunciare a tutte le forme di terrorismo, chiudendo tutte le strutture terroristiche in Siria. Inoltre la Siria è tenuta ad interrompere il transito verso l'Iraq di individui, attrezzature militari e qualsiasi altro oggetto letale, interrompere il sostegno nei confronti dei terroristi che viaggiano verso l'Iraq, intraprendere azioni concrete contro gli atti terroristici, dichiarare l'impegno di ritirare le proprie forze armate dal Libano. Si chiede al governo siriano di arrestare lo sviluppo e l'impiego di missili e di armi biologiche e chimiche ed avviare negoziati di pace con il governo di Israele.

Il Presidente americano può vietare l'esportazione in Siria di qualsiasi articolo, incluso il rilascio di una licenza di esportazione, nell'elenco delle munizioni degli Stati Uniti o nell'elenco di controllo del commercio di articoli a duplice uso nei regolamenti sull'amministrazione delle esportazioni. Per contro, gli Stati Uniti, continueranno a fornire assistenza umanitaria al popolo siriano<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003.



Dopo un breve periodo di tregua tra il 2008 e il 2010, ci fu lo scoppio della rivolta, a seguito del quale il governo americano, ha introdotto tra le restrizioni non solo il tema del terrorismo ma anche le armi di distruzione di massa e la violazione dei diritti umani.

Le sanzioni da parte dell'Unione Europea sono partite a seguito delle rivolte violente e di atti repressivi che si erano manifestati in diverse città siriane.

Per ridurre il rischio che il commercio internazionale favorisca la proliferazioni di armi, l'Unione Europea ha predisposto un sistema di controllo per le esportazioni di materiali dual use in Siria.

Con il Regolamento del 2012 n. 36, l'Unione ha definito che "Uno Stato membro può vietare o assoggettare all'obbligo di autorizzazione l'esportazione in Siria di prodotti a duplice uso di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 428/2009". I paesi dell'UE sono spesso riluttanti ad attuare misure nazionali che limitano il commercio di prodotti dual use e preferiscono cercare accordi su misure comuni a livello dell'UE e nei regimi internazionali di controllo delle esportazioni. In assenza di norme comuni, le licenze nazionali sono considerate pregiudizievoli per la competitività commerciale delle società. Questo approccio è coerente con il quadro giuridico per il controllo delle esportazioni a duplice uso istituito nell'UE, che era principalmente destinato a facilitare la libera circolazione delle merci per il completamento del mercato unico e della riduzione degli ostacoli agli scambi<sup>33</sup>.

Le sanzioni imposte dall'Unione, che rimarcano quelle già previste dagli Stati Uniti nel 2007, prevedono il congelamento dei fondi di tutti i soggetti responsabili di atti repressivi nei confronti della popolazione civile e dei soggetti collegati, elencati in un apposito allegato.

L'obiettivo delle restrizioni imposte alla Siria, è quello di bloccare le esportazioni di specifici beni dal territorio siriano, impedire l'accesso del governo a risorse economiche e punire tutti quei soggetti inclusi nelle liste di controllo.

Oltre al dichiarato embargo sul petrolio, le decisioni europee comportano il divieto di esportare, vendere o trasferire una serie di beni ed attrezzature anche primarie. Negli allegati si fa inoltre divieto di esportazione di tutti i materiali dual use.

Poiché accordi e restrizioni non sono sufficienti a porre fine ai numerosi conflitti che vedono la Siria protagonista, dal novembre 2016, l'Europa ha ampliato la lista di soggetti sottoposti a controlli ed ha prolungato il periodo di imposizione di sanzioni fino a fine 2017<sup>34</sup>.

A maggio 2019 l'Unione Europea ha esteso le misure restrittive imposte alle Repubblica siriana fino al 1<sup>o</sup> giugno 2020. Tale decisione del Consiglio è una risposta alle continue repressioni sulla popolazione civile da parte del governo siriano e de suoi sostenitori, che

---

<sup>33</sup>Export of dual-use chemicals to Syria: an assessment of European Union export controls; Ian Antony; 2014.

<sup>34</sup>Ferraccini M.; Un Mondo di Sanzioni. Sanzioni e Restrizioni: Possibili Evoluzioni e Scenari Futuri.

non si arrestano.

Il consiglio Europeo ha inoltre aggiornato l'elenco dei soggetti sanzionabili, arrivando ad includere 269 persone fisiche e 69 entità giuridiche, ritenute responsabili delle atroci repressioni imposte alla popolazione siriana o considerate sostenitrici del regime. Tutti i soggetti listati sono sottoposti al divieto di ingresso in territorio Europeo oltre al congelamento dei fondi.

Le restrizioni attualmente previste nei confronti della Siria annettono l'embargo sul petrolio, limitazioni su alcuni investimenti, congelamento dei beni appartenenti alla Banca centrale siriana in Unione Europea e limitazioni sulle esportazioni di beni e tecnologie utilizzabili per la repressione interna o per il monitoraggio e l'intercettazione delle comunicazioni.

In questo periodo in cui sono state prolungate le restrizioni, l'Unione si impegna a trovare delle soluzioni durature ai conflitti in Siria, come richiesto dalla Risoluzione del Consiglio delle Nazioni Unite<sup>35</sup>. Le sanzioni contro la Siria rimarranno in vigore fino a quando il Presidente non determinerà e certificherà al Congresso che la Siria soddisfa le richieste sopra citate.

Insieme alle restrizioni europee, troviamo le sanzioni imposte dagli Stati Uniti, le quali mirano a sconfiggere il governo e rovesciare il regime. Le imposizioni americane prevedono il divieto di importare carburante dalla repubblica siriana e il blocco dei trasporti.

Le restrizioni sui due fronti e il conflitto interno, hanno devastato l'economia e la popolazione siriana. Oltre mezzo milione di morti dal 2011 e l'80% della popolazione vive oggi in condizioni di assoluta povertà<sup>36</sup>.

Lo scorso anno, tre organi sovranazionali che operano in ambito di responsabilità per reati di atrocità, hanno chiesto alle autorità di Anversa, Amburgo ed Essen di chiarire il ruolo di tre società europee in una spedizione del 2014 in Siria di componenti chimici che possono essere utilizzati per produrre sia prodotti farmaceutici che armi chimiche. Le organizzazioni hanno informato le autorità doganali belghe e tedesche, che hanno risposto di non essere a conoscenza di queste esportazioni.

L'esportazione aveva previsto il trasferimento di 168 tonnellate di isopropanolo in Siria senza le necessarie licenze. La sostanza chimica è un prodotto a duplice uso che ha diversi usi civili ma è anche un importante componente dell'agente nervino sarin.

Tra maggio 2014 e dicembre 2016, le tre società, hanno inviato 24 spedizioni chimiche in Siria, contenenti acetone, metanolo, diclorometano e isopropanolo con purezza del 95%. Secondo il ministro delle finanze belga, il cui dipartimento è responsabile per le dogane, gli imputati hanno dichiarato le merci alle dogane belghe come non soggette a licenza, utilizzando un codice errato.

Entrambi i prodotti sono utilizzati nella produzione di prodotti farmaceutici; ma l'isopro-

<sup>35</sup> Consiglio Europeo; Siria: l'UE proroga di un anno le sanzioni contro il regime; 2019.

<sup>36</sup> Asianews; L'Unione europea rinnova le sanzioni (annuali) contro la Siria e Assad; 2019.

panolo può anche essere usato nella produzione di sarin, un micidiale agente chimico che è stato usato dal governo siriano contro i civili. La dietilammina viene anche utilizzata nella produzione di VX, un agente nervoso altamente tossico che è stato trovato nelle scorte di armi chimiche della Siria.

All'epoca, entrambi i prodotti chimici erano in un elenco di materiali a duplice uso soggetti a sanzioni dell'Unione Europea che richiedevano l'approvazione preventiva per l'esportazione direttamente o indirettamente in Siria. Il regime di sanzioni dell'UE si applica anche alle azioni dei cittadini dell'UE al di fuori del territorio Europeo. I gruppi hanno chiesto ai pubblici ministeri di indagare se le società europee hanno eluso tali sanzioni. Le denunce rilevano che l'agenzia di esportazione belga non ha ricevuto alcuna richiesta di autorizzazione per l'esportazione di dietilammina dal Belgio con la Siria come destinazione finale e che l'agenzia di esportazione tedesca ha dichiarato di non aver autorizzato tali spedizioni durante il periodo in questione.

Le Nazioni Unite hanno avviato le indagini sul possibile uso di armi chimiche in Siria nell'aprile 2013, dopo le prime notizie nel dicembre 2012.

La spedizione di 5.000 kg di isopropanolo è arrivata dopo che l'Organizzazione per il divieto delle armi chimiche ha annunciato nel maggio 2014 che la Siria aveva distrutto il suo stock di 120 tonnellate di isopropanolo.

Nell'aprile 2017, circa 100 persone sono state uccise e oltre 200 ferite in un attacco chimico a Khan Shaykun usando sarin prodotto con isopropanolo<sup>37</sup>.

La dogana belga ha avviato il procedimento giudiziario alla fine di marzo 2018 e il processo è iniziato il 15 maggio 2018. Il tribunale penale di Anversa ha condannato le società con ammende di 346.000, 500.000 e 75.000 €. Gli amministratori delegati sono stati condannati a reclusione da 4 a 12 mesi.

Un audit interno dell'autorità doganale belga, ha rivelato, tra l'altro, che molti dei controlli fisici richiesti non sono stati effettuati e che le informazioni procedurali mancavano o non erano state aggiornate.

Questi aspetti del caso evidenziano la necessità e l'importanza di un'adeguata formazione, controlli fisici e aggiornamenti regolari delle informazioni doganali per facilitare l'individuazione di articoli sensibili e irregolarità nelle procedure di esportazione<sup>38</sup>.

Un ruolo cruciale è svolto dall'agenzia delle dogane. L'ADM, infatti nel 2017 ha svolto alcune attività riguardanti il contrasto al traffico illecito di materiali a duplice utilizzo, delle attrezzature per la costruzione di armi di distruzione e altri materiali strategici; la prevenzione al riciclaggio e il contrasto al finanziamento al terrorismo; il monitoraggio delle transazioni commerciali per controllare il rispetto delle restrizioni e sanzioni.

Il ruolo attivo dell'agenzia delle dogane e dei monopoli ha contribuito a consolidare

---

<sup>37</sup>Banderet J. M.; German and Belgian prosecutors urged to shed light on exports of dual-use goods to Syria; 2019.

<sup>38</sup>Detecting, investigating and prosecuting export control violations. 2019.

un sistema riguardante i controlli sulle operazioni internazionali, che ha introdotto una serie di profili di rischio specifici nel controllo doganale, che permettono di individuare e controllare le operazioni di maggior interesse connesse ad attività di proliferazioni di armi. Vengono identificate tutte le operazioni che presentano aspetti di finanziamento al terrorismo e riciclaggio o violazione di norme e regimi restrittivi imposti dall'Unione o dal consiglio delle Nazioni Unite. L'agenzia delle dogane è impegnata anche in controlli sulle operazioni che mirano a rendere disponibili risorse economiche per i soggetti designati senza essere sanzionati.

Negli ultimi anni il ruolo dell'ADM è stato fondamentale per il monitoraggio delle operazioni tra esportazioni in paesi sottoposti ad embarghi e restrizioni. L'attività più complessa riguarda l'identificazione di operazioni che prevedono l'esportazione di beni che, nonostante non siano direttamente collegati con la proliferazioni, sono in egual modo vietati in determinati stati, tra queste troviamo l'esportazione di beni di lusso in Siria. Infine, l'agenzia prevede un controllo sul transito di prodotti e materiali che, pur non essendo sottoposti a divieti, potrebbero contribuire a sviluppare attività vietate nel paese destinatario<sup>39</sup>.

Fino al 2010 l'UE rappresentava il 95% delle esportazioni di petrolio siriano e un terzo del suo commercio estero. La perdita di entrate delle esportazioni di petrolio della Siria, combinata con altre restrizioni commerciali e di investimento imposte dall'UE e dagli Stati Uniti, ha indubbiamente danneggiato il paese, sebbene qualsiasi impatto economico sia minuscolo rispetto agli effetti di una devastante guerra civile, stimata dalla Banca Mondiale a sono costati l'equivalente del 400% del PIL pre-conflitto siriano<sup>40</sup>.

### 3.4 Russia

La Federazione Russa è caratterizzata da un'economia molto sviluppata con elevate riserve naturali soprattutto di gas e petrolio. È il 12° paese al mondo per livello di PIL e sesto per potere di acquisto.

Gli anni del 2000 prima della grande crisi mondiale, hanno portato una grande crescita economica per la Russia, rallentata con la discesa del prezzo del petrolio a partire dal 2009. Il secondo decennio del 2000 ha determinato una diminuzione della povertà, un calo della disoccupazione e un aumento della produzione interna a discapito delle importazioni.

Le maggiori esportazioni del paese riguardano petrolio, gas naturale, metalli e legname, che rappresentano circa l'80% del totale.

Il sistema di misure restrittive nei confronti della Federazione russa, è stato implementato dal Consiglio europeo a partire dal 2014. In quell'anno infatti la Russia, attraverso un referendum, aveva deciso di annettere la Crimea e fornire sostegno anche militare ai ribelli in Ucraina.

<sup>39</sup>Relazione al Parlamento sullo stato dell'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, elaborata dal Comitato di Sicurezza finanziaria; 2017.

<sup>40</sup>European Parliament; EU sanctions: A key foreign and security policy instrument; 2018.

L'Europa si era da subito opposta all'annessione, dichiarandola illegale ed obbligata. Le prime sanzioni partirono il 17 marzo dello stesso anno e colpirono soprattutto soggetti russi e ucraini che erano coinvolti negli avvenimenti della Crimea. In concomitanza con questo sistema sanzionatorio individuale specifico, fu dichiarato un embargo commerciale alla stessa Crimea.

Il secondo regime sanzionatorio adottato dall'Unione fu una conseguenza degli aiuti forniti dalla Russia ai ribelli in Ucraina sempre nello stesso anno.

L'obiettivo che voleva raggiungere l'Europa, era quello di convincere lo stato sanzionato a cambiare atteggiamento colpendo l'economia e limitando le capacità operative e commerciali. Il sistema sanzionatorio vuole mandare un segnale allo stato colpito, all'opinione pubblica e alla comunità internazionale.

Con l'attuazione del sistema restrittivo nei confronti della Russia, l'Europa si è imposta per la prima volta su un'economia di grandi dimensioni; i costi connessi a tale sistema sono molto più rilevanti rispetto a quelli correlati agli altri meccanismi sanzionatori già analizzati.

Le sanzioni in quella sede furono divise su una struttura di tre fasi. Nella prima fase erano incluse le sanzioni diplomatiche, la sospensione del dialogo Unione Europea-Russia, sospensione dal G8 e dal negoziato per l'inclusione dell'OCSE della Federazione Russa.

La fase due prevedeva il congelamento dei fondi stabiliti in Europa, di tutti i soggetti coinvolti nella rivolta della Crimea e il divieto di ingresso per gli stessi in territorio europeo. L'avvio della terza ed ultima fase fu successiva all'abbattimento di un volo dalla Malaysia da parte di armi russe, in cui persero la vita 250 cittadini europei. In tale occasione vennero implementate delle restrizioni economiche settoriali.

Le sanzioni imposte dall'Europa alla Federazione Russa furono:

- congelamento beni per 155 persone fisiche e 44 imprese;
- divieto di visto per entrare in territorio europeo per gli stessi soggetti;
- divieto di esportare ed importare armi e materiali dual use ad utilizzatori finali russi;
- limitazione ad alcuni servizi e tecnologie impiegabili per la ricerca di petrolio;
- diniego al rilascio di finanziamenti con scadenze superiori ai 30 giorni ai soggetti inclusi nella lista;
- embargo commerciale in Crimea.

La risposta della Russia fu l'imposizione di divieti di esportazione ed importazione di beni alimentari dall'Unione<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup>Istituti affari internazionali; Quando sono utili le sanzioni internazionali? L'Italia, la Russia e l'Unione Europea; 2018.

A partire dal 2016, l'Unione Europea, preoccupata di costruire un dialogo con la Russia, ha predisposto all'interno dell'UE External Action Service<sup>42</sup>, una linea guida per gli stati membri. I cinque principi previsti dall'EAS definiscono i limiti di azione dei paesi europei. Le linee guida chiedono di attuare gli accordi di Minsk<sup>43</sup>, rafforzare le relazioni con gli stati orientali e confinanti, rafforzare le potenzialità europee per contrastare le minacce da Mosca, impegnarsi per sostenere la popolazione russa e aprire il dialogo sostenendo un impegno selettivo con la Russia<sup>44</sup>.

Fino al 2017 le sanzioni Europee seguivano la falsa riga di quelle imposte dagli Stati Uniti. Ma da circa due anni e mezzo, l'America ha inasprito le restrizioni nei confronti di molti paesi, tra cui la Russia, attraverso l'applicazione delle sanzioni secondarie. Le singole imprese e le banche sono restie ad intrattenere rapporti commerciali con enti e soggetti russi, in quanto temono le ripercussioni delle sanzioni americane.

Nonostante le restrizioni limitino l'economia russa, negli ultimi anni non ci sono stati cambiamenti da parte del governo di Mosca. Molte imprese Europee e Italiane chiedono all'Europa, anche attraverso proteste, una riconsiderazione delle sanzioni imposte, in quanto impediscono alle stesse di commerciare con le imprese russe.

Le misure restrittive imposte dall'Unione Europea possono essere suddivise in:

1. diplomatiche: annullamento del vertice Europa-Russia e dei singoli vertici bilaterali con gli stati membri; sospensione dei colloqui con la Federazione; esclusione della Russia dal G8; sospensione dei negoziati per l'inclusione della Russia nell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo e nell'agenzia internazionale per l'energia.
2. individuali: congelamento di fondi e divieto di viaggio per le 170 persone fisiche e i 44 enti che hanno contribuito a compromettere l'indipendenza e la sovranità dell'Ucraina; congelamento dei beni dei soggetti responsabili di appropriazione indebita di fondi pubblici ucraini.

---

<sup>42</sup>Il servizio europeo per l'azione esterna gestisce le relazioni diplomatiche dell'UE con altri paesi al di fuori dell'UE e conduce la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea. L'Alto rappresentante è anche uno dei vicepresidenti della Commissione europea. È il portavoce della politica estera e di sicurezza dell'UE in tutto il mondo, coordina il lavoro della Commissione europea sulle relazioni esterne dell'Unione europea e presiede le riunioni dei ministri dell'UE responsabili di affari esteri, difesa e sviluppo. L'Alto rappresentante/vicepresidente attua la politica estera e di sicurezza dell'UE, collaborando con i paesi dell'UE e avvalendosi di risorse nazionali ed europee. Ciò contribuisce a garantire la coerenza della politica estera di tutta l'UE.

<sup>43</sup>Il Protocollo di Minsk era un accordo per porre fine alla guerra dell'Ucraina orientale, raggiunto il 5 settembre 2014 dai rappresentanti di Ucraina, Russia, Repubblica Popolare di Doneck (DNR), e Repubblica Popolare di Lugansk (LNR). È stato firmato dopo estesi colloqui a Minsk, la capitale della Bielorussia, sotto l'egida della Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Succeduto a diversi tentativi precedenti di cessare i combattimenti nella regione di Donbass (Ucraina orientale), prevedeva un cessate il fuoco immediato, lo scambio dei prigionieri e l'impegno, da parte dell'Ucraina, di garantire maggiori poteri alle regioni di Doneck e Lugansk. Tuttavia, nonostante abbia portato ad un'iniziale diminuzione delle ostilità, l'accordo non è stato rispettato.

<sup>44</sup>Busygina I.; UE-Russia: quale futuro?; 2018.

3. relazione economiche: divieto imposto agli individui europei e alle imprese con sedi in Unione Europea, di importare beni provenienti dalla Crimea e da Sebastopoli; divieto di prestare servizi turistici in tali territori; divieto di esportare determinati prodotti e tecnologie.
4. economiche: limitazione per l'accesso ai mercati di capitali dell'Unione da parte di banche e imprese russe listate; limitazione per l'accesso a servizi e tecnologie utilizzabili per la produzione ed estrazione di petrolio nei confronti del governo russo; divieto di importare ed esportare armi; divieto di esportare materiali ad uso duale per scopi militari ad utilizzatori finali russi;
5. non cooperative: sospensione di firma da parte della banca europea per gli investimenti per operazioni di finanziamento alla Russia; sospensione dei finanziamenti da parte degli stati membri per nuove operazioni; sospensione di alcuni programmi relativi alla cooperazione dell'Unione con la Russia<sup>45</sup>.

Tutte le misure restrittive, imposte per la prima volta nel 2014, sono oggetto di revisione semestrale. In tali occasioni si decide sulla proroga o meno delle sanzioni nei confronti della Russia<sup>46</sup>.

Il 21 giugno 2019, il Consiglio europeo ha confermato il rinnovo delle sanzioni nei confronti della Federazione Russa almeno fino a giugno 2020. L'ipotesi prevista era che l'UE avrebbe prolungato le restrizioni per altri sei mesi, ma in sede di consiglio si è optato per una decisione ancora più dura.

Per un altro anno sono vietati gli investimenti in Crimea e Sebastopoli, le esportazioni di beni e tecnologie destinati alla Crimea per quanto riguarda i settori del trasporto, energia, telecomunicazioni. I maggiori divieti restano per le attività di esplorazione e produzione di gas, petrolio e altre risorse minerali. Restano vincolati i servizi di assistenza tecnica e intermediazione nei medesimi settori.

La risposta del Cremlino, che ha imposto un embargo su prodotti europei, tra cui generi alimentari, ha amplificato le conseguenze negative sull'economia Europea. Già con le restrizioni imposte dal Consiglio, i mercati europei avevano subito delle perdite, adesso con il contro-attacco russo, gli stati membri e soprattutto l'Italia subiscono le conseguenze con ingenti perdite nel settore delle esportazioni ma anche dal punto di vista reputazionale e di immagine<sup>47</sup>.

L'amministrazione Trump ha imposto una serie di sanzioni contro la Russia ai sensi del Controllo delle armi chimiche e biologiche in risposta all'uso da parte della Russia dell'agente nervino chimico "novichock" in un tentativo di omicidio nel Regno Unito a

<sup>45</sup>Consiglio Europeo; Misure restrittive dell'UE in risposta alla crisi in Ucraina; 2019.

<sup>46</sup>Pipino A.; Cosa prevedono le sanzioni contro Mosca perché sono state decise; 2018.

<sup>47</sup>L'Ue e l'Italia rinnovano le sanzioni alla Russia. Protesta Coldiretti: "Danno di 1 miliardo a export cibo, 2019.

marzo 2018. Il 27 agosto 2018, a seguito della constatazione che la Russia ha usato armi chimiche nell'attacco del Regno Unito, gli Stati Uniti hanno imposto un primo round di sanzioni, che sono state parzialmente revocate dal Dipartimento di Stato nell'interesse della sicurezza nazionale.

Il 6 novembre 2018, il Segretario di Stato ha stabilito che la Russia non era riuscita a fornire garanzie affidabili sul fatto che non avrebbe intrapreso futuri attacchi con armi chimiche. Questa constatazione ha determinato l'imposizione di una seconda serie di sanzioni.

Il 2 agosto 2019, in linea con i suoi obblighi statutari, il Dipartimento di Stato ha selezionato le seguenti tre misure sanzionatorie:

- A partire dal 19 agosto 2019, gli Stati Uniti si opporranno alla concessione di qualsiasi prestito o assistenza finanziaria o tecnica alla Russia da parte di istituzioni finanziarie internazionali, come la Banca mondiale o il Fondo monetario internazionale.
- Ai sensi di una Direttiva di attuazione emessa dall'OFAC, alle banche statunitensi sarà vietato partecipare al mercato primario per le obbligazioni non denominate in rublo emesse dal sovrano russo e prestare fondi non denominati in rublo al sovrano russo<sup>48</sup> dopo il 26 agosto 2019, salvo concessione in licenza da OFAC. L'OFAC ha anche chiarito nella guida alle FAQ che alle banche statunitensi non è proibito partecipare al mercato secondario del debito sovrano russo.
- A partire dal 19 agosto 2019, l'Ufficio dell'Industria e della Sicurezza del Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti ("BRI") istituirà una politica di revisione della "presunzione di diniego" per le richieste di licenze all'esportazione verso entità statali o finanziate dallo stato in Russia di articoli controllati nell'ambito dell'EAR per motivi di non proliferazione di armi chimiche e biologiche. Sebbene la BRI non abbia ancora reso noti i dettagli dei suoi piani per l'implementazione di questa sanzione, una scheda informativa del Dipartimento di Stato afferma che "le eccezioni ai requisiti delle licenze di esportazione del Dipartimento del Commercio continueranno a essere disponibili per le società statunitensi che soddisfano i contratti esistenti con i clienti russi". La BRI continuerà a valutare la possibilità di approvare, caso per caso, le licenze per esportare in Russia gli articoli necessari per le attività di volo spaziale commerciale, gli articoli necessari per il funzionamento sicuro dell'aviazione commerciale di passeggeri, gli articoli destinati agli utenti finali commerciali in Russia per fini civili e articoli destinati a consociate interamente controllate da Stati Uniti e altre società straniere in Russia, nonché licenze per esportazioni "presunte" (ovvero la divulgazione o il rilascio negli Stati Uniti), di tecnologia controllata EAR o codice sorgente per cittadini russi che lavorano negli Stati Uniti.

<sup>48</sup>Il termine "sovrano russo" è definito a questi scopi per includere qualsiasi ministero, agenzia o fondo sovrano della Federazione Russa, compresi la Banca centrale russa, il Fondo nazionale di ricchezza e il Ministero delle finanze. Non include le imprese russe di proprietà statale.



Queste nuove sanzioni rimarranno in vigore per un minimo di 12 mesi<sup>49</sup>.

Secondo l'autore Matteo Zola, "le sanzioni vanno mantenute anche qualora non fossero convenienti per i paesi che le hanno imposte, poiché non si barattano i principi di giustizia con la convenienza dei commerci". Egli condanna gli atti violenti e repressivi utilizzati nei confronti delle minoranze da parte del governo di Mosca.

Le conseguenze del sistema sanzionatorio registrate per la Russia segnano una diminuzione della spesa pubblica, svalutazione della moneta nazionale con relativo aumento dei prezzi. Questi effetti hanno portato ad una forte recessione, dalla quale la Federazione è uscita solo nel 2017.

Le sanzioni, sempre secondo l'autore, vengono utilizzate per accompagnare un lavoro diplomatico che porti al raggiungimento dell'ordine internazionale<sup>50</sup>.

Un'indagine del quotidiano tedesco Bild ha rivelato che le "eliche pieghevoli" prodotte in Germania vengono utilizzate sui droni militari russi. Bisogna capire se la Commissione sia a conoscenza dell'indagine Bild e di eventuali altre segnalazioni di beni o servizi di produzione europea, esportati in violazione delle sanzioni in vigore e se prevede di avviare un'indagine insieme alle autorità doganali e giudiziarie degli Stati membri nei confronti delle continue violazioni del regime sanzionatorio dell'UE.

Nel valutare le domande di licenza di esportazione, le autorità doganali non dovrebbero solo tenere conto dell'uso finale previsto per i prodotti, ma anche svolgere una valutazione del rischio, come proposto nel progetto di regolamento sul duplice uso, per essere sicuri che la merce non verrà utilizzata per altri scopi.

Oltre il 9% delle esportazioni russe per il 2016 (\$ 31,02 miliardi) è stato realizzato con il codice segreto SSSS, secondo i dati del Servizio doganale federale. Alcune categorie di beni a duplice uso, prodotti per la difesa, industria aeronautica, gas naturale sono incluse nel codice segreto per proteggere le informazioni e garantire la sicurezza economica. L'elenco delle informazioni sensibili include quello sulle esportazioni o importazioni russe di armi, attrezzature militari e prodotti a duplice uso se la divulgazione o la diffusione prematura di tali informazioni "può danneggiare la sicurezza dello Stato".

Secondo i dati forniti dai servizi doganali federali della RF nel 2016, il valore delle voci di controllo delle esportazioni era di 73,1 miliardi di dollari (il 15,9% del volume totale delle esportazioni). Allo stesso tempo, solo due gruppi di merci costituivano il 58,9% del valore totale delle voci di controllo delle esportazioni. Tali gruppi comprendono macchine: apparecchiature e meccanismi, reattori nucleari, caldaie, dispositivi meccanici e relative componenti, apparecchiature elettriche, apparecchiature per la registrazione e la riproduzione del suono e segnale televisivo. Secondo le informazioni fornite dal Servizio federale per il controllo tecnico e delle esportazioni della Russia (FSTEC), l'autorizzazione

---

<sup>49</sup>U.S. Imposes Comprehensive Sanctions Against Venezuela's Government, Second Round of Chemical Weapons-Related Sanctions Against Russia; 2019.

<sup>50</sup>Zola M.; Russia: perché bisogna mantenere le sanzioni contro Mosca; 2019.

o la licenza dei prodotti è necessaria in molti meno casi poiché i codici FEACN forniscono principalmente solo dati di riferimento.

I principi di base del sistema di controllo delle esportazioni della Russia sono simili a quelli dei paesi stranieri: ad esempio, la Russia è membro di tutti i principali accordi e convenzioni internazionali, ad eccezione del gruppo australiano. Ciò consente la formazione e l'adeguamento delle liste di controllo in conformità con le principali pratiche internazionali. In Russia, così come negli Stati Uniti, esistono due elenchi di controllo: uno è per i beni militari, l'altro è per i prodotti a duplice uso.

Quando si applicano all'FSTEC della Russia, non sono richiesti codici di controllo delle esportazioni specializzati; per un esportatore è sufficiente fornire un codice FEACN.

Il Servizio federale per il controllo tecnico e delle esportazioni della Russia, nel prendere una decisione, si concentra principalmente sulle caratteristiche tecniche dei prodotti, per capire se quei prodotti o le loro parti possono essere utilizzati per la fabbricazione di armi di distruzione di massa.

L'analisi formale dei codici FEACN e degli elenchi di controllo dell'UE fornisce anche solo dati statistici e di riferimento. La caratteristica comune degli elenchi è la posizione dominante nella categoria "Macchine e attrezzature". Circa il 40% del volume delle esportazioni con codici a 10 cifre, sia nell'elenco UE che in quello russo, dovrebbe essere concesso in licenza. Tuttavia, ci sono differenze significative nella lunghezza degli elenchi: pertanto l'elenco di controllo dell'UE comprende 44 categorie con 2 cifre di codice, mentre nell'elenco russo sono presenti solo 36 posizioni.

Ad esempio, nell'elenco dell'UE, a differenza dell'elenco di controllo russo, esiste una categoria "Armi e munizioni sportive". Forse questo riflette la tendenza a semplificare i controlli sulle esportazioni: le procedure di controllo degli oggetti a duplice uso sono generalmente più facili di quelle delle armi da combattimento militari. Allo stesso tempo, l'elenco FEACN con codici a 10 cifre ha più di 500 posizioni rispetto all'elenco europeo. Quindi, esiste un certo potenziale per escludere determinati codici FEACN dall'elenco russo.

È importante notare che ci sono alcune differenze nei codici FEACN delle categorie più grandi. Pertanto, il 32,8% dei prodotti della categoria "Macchine e attrezzature" è soggetto al controllo delle esportazioni nell'elenco russo, mentre nell'elenco UE è solo del 21,1%. Nella categoria "Metalli di base" è necessario ottenere licenze di esportazione per il 31,3% dei prodotti con codici a 10 cifre, mentre nell'UE è solo del 16,3%. Tale studio di benchmarking può anche essere utilizzato per rivedere gli elenchi di nomenclature degli articoli.

Le società di esportazione avvertono la mancanza di conoscenza delle procedure di controllo delle esportazioni e dei requisiti dell'FSTEC Russo, che spesso porta a fallimenti nell'auto-preparazione dei documenti e nell'ottenimento di permessi. Per accelerare la procedura, molte società assumono agenzie di intermediazione che portano all'aumento del prezzo delle esportazione. Ciò rende le esportazioni non redditizie se il prezzo di un

articolo è basso e la quantità è ridotta. Inoltre, gli esportatori spesso non sanno se ottenere o meno un'autorizzazione all'esportazione per i loro prodotti. Ciò porta ad un aumento del numero di domande presentate all'FSSTEC della Russia. Un carico di lavoro eccessivo per l'FSSTEC comporta un tempo medio lungo per la valutazione delle applicazioni.

Alcune possibili soluzioni per ovviare al problema sono:

- Sviluppare una piattaforma educativa elettronica in cui le informazioni sarebbero presentate in forma più accessibile per gli utenti: istruzioni video, risposte alle domande più frequenti, articoli di qualità, ecc.
- Attuare un programma educativo per le procedure di controllo delle esportazioni sulla base del Centro di esportazione russo.
- Sviluppare e pubblicare sui siti Web dei servizi commerciali federali, del Centro di esportazione russo e dell'FSSTEC della Russia un programma che consenta agli esportatori di capire se hanno davvero bisogno di ottenere autorizzazioni di esportazione<sup>51</sup>.

Nel 2019, un cittadino russo è stato condannato a sette anni di prigione in Germania, per aver venduto tecnologia militare e prodotti chimici sensibili alla Russia, secondo quanto riferito dall'emittente Deutsche Welle.

Le autorità hanno arrestato l'uomo, identificato come Vladimir D., nel dicembre 2018 e il suo processo è iniziato a novembre 2019. I pubblici ministeri tedeschi hanno accusato l'imputato, che secondo quanto riferito ha vissuto in Germania per 25 anni, di aver venduto oltre 2 milioni di dollari di beni illegali a "militari destinatari in Russia tra il 2014 e il 2018. Un tribunale di Amburgo ha dichiarato il 69-enne, colpevole di aver esportato illegalmente la tecnologia di duplice uso sottoposto a embargo in Russia.

Vladimir aveva esportato due pezzi di tecnologia di calore e di pressione noti come presse isostatiche a caldo. È emerso che le macchine da stampa sono utilizzate nella produzione di motori per aerei e missili. Egli è stato anche accusato per la consegna di 4,5 chilogrammi di una sostanza chimica utilizzata per fabbricare propellenti a razzo ed esplosivi, secondo un rapporto dell'agenzia di stampa tedesca citata nella pubblicazione ufficiale della città di Amburgo. "È stato parzialmente trasportato nel bagaglio dell'aereo, mettendo in pericolo sia i doganieri che i viaggiatori", afferma il rapporto.

Il cittadino russo ha forgiato documenti e utilizzato falsi destinatari per eludere i controlli sulle esportazioni.

È stato riferito anche, che Vladimir avrebbe dovuto consegnare 15 chilogrammi del prodotto chimico, noto come decaborano, a un destinatario militare russo<sup>52</sup>.

La sanzione più efficace dell'UE contro la Russia è il divieto di prestare denaro alle banche statali, il che ha reso molto più difficile per le imprese russe accedere ai prestiti e

<sup>51</sup>Kuznetsova N.; Export Control of Dual-Use Items in the Russian Federation and the European Union; 2017.

<sup>52</sup>Germany Jails Russian for Exporting Embargoed Military Tech: 2020.

agli investimenti occidentali. Nel 2016, uno studio del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti ha calcolato che la società media oggetto di sanzioni UE e USA aveva perso circa un terzo delle sue entrate rispetto ai colleghi non sanzionati. Misurare l'impatto sull'economia in generale è difficile, dato che le sanzioni hanno comportato un calo del 75% del prezzo del greggio. Le sanzioni sono state quindi la seconda causa principale, dopo il calo dei prezzi del petrolio, della recessione economica della Russia 2015-2016<sup>53</sup>.

### 3.5 Myanmar/Burma

Il Myanmar, una volta Birmania, ha una situazione politico economica molto critica. È infatti il paese più povero del sud est asiatico, un terzo della sua popolazione vive sotto la soglia di povertà. In questa regione è molto sviluppato il mercato nero ed è uno tra i più redditizi in quanto non è controllato dal governo. Il territorio del Myanmar è ricco riserve petrolifere, gas naturale, piombo, zinco, stagno e tungsteno. Un'attività molto redditizia è quella della vendita dei rubini estratti nella regione di Mogok. I maggiori partner commerciali del Burma sono Thailandia, Cina, India, Giappone, Singapore e Malesia. Il Myanmar ha visto per la prima volta l'apertura al mercato internazionale nel 2011, dopo cinquanta anni di isolamento. A seguito di una serie di riforme economiche, politiche e fiscali e la costituzione del governo civile, l'economia del paese ha cominciato un periodo di crescita<sup>54</sup>.

Dopo la nomina della consigliera Aung San Suu Kyi, la situazione economico-politica che sembrava andare nella direzione della cooperazione, ha subito di nuovo un forte calo. Infatti, nel suo primo anno di governo de facto, la consigliera ha interrotto le riforme economiche e il processo di creazione di pace all'interno del paese. Inoltre, resta tragica la situazione inerente i diritti umani. A seguito di numerosi crimini contro l'umanità, violazioni di diritti umani e limitazioni agli aiuti umanitari, migliaia di cittadini di religione islamica sono stati costretti a fuggire dal paese.

L'Unione Europea ha imposto per la prima volta sanzioni economiche nei confronti della Birmania nel 1996, a seguito di numerose violazioni dei diritti umani. Gli Stati Uniti fecero lo stesso un anno dopo. In risposta alle sanzioni imposte dal mondo occidentale, il Myanmar si è avvicinato sempre più al governo cinese, concedendo in cambio l'accesso alle risorse naturali del territorio.

Nel 2011 l'allora governo quasi civile del Myanmar ha avviato un sostanziale processo di riforma avanzando i primi passi verso la democratizzazione, la pace con i gruppi armati etnici del paese e la ripresa socioeconomica. Lo svolgimento delle elezioni nel novembre 2015, ha segnato un'importante pietra miliare nel processo di transizione e ha fornito alla National League for Democracy (NLD), guidata da Daw Aung San Suu Kyi, la maggioranza

<sup>53</sup>European Parliament; EU sanctions: A key foreign and security policy instrument; 2018.

<sup>54</sup>Abbate F. e Musso M.; Myanmar: un'economia in fase di decollo; 2016.

assoluta in parlamento. Il nuovo governo guidato dalla NLD è entrato in carica nell'aprile 2016 con il primo presidente civile in oltre mezzo secolo<sup>55</sup>.

Solo con la sospensione delle sanzioni nel 2012 e la rimozione nel 2013, hanno permesso al Myanmar di iniziare un periodo ad alto potenziale di crescita.

Il 19 luglio del 2013, l'Unione ha reinserito il Myanmar nella categoria "Tutto ma non le armi", con la quale si permise l'accesso per i prodotti birmani al mercato europeo con dazi e quote portati a zero.

A seguito della rimozione delle restrizioni, l'Europa ha avviato i negoziati per un accordo per la protezione degli investimenti nella Repubblica dell'Unione del Myanmar.

L'imposizione dell'embargo sugli armamenti a partire dal 1990, prevedeva da parte dell'Europa restrizioni per armi, equipaggiamento e munizioni militari. Con adeguamenti successivi, furono inclusi nell'embargo anche le apparecchiature utilizzabili a fini di repressione interna e atti di terrorismo. Anche quando nel 2012, le sanzioni UE sono state sospese, l'embargo è rimasto in vigore, anzi, ha ampliato la portata e l'applicazione in seguito agli atti di violazione dei diritti umani e di sicurezza nei confronti dei gruppi di minoranza da parte delle forze militari.

L'Unione europea ha istituito un embargo sulle armi in Birmania prima dell'accordo della posizione comune sul Myanmar 1996/635 / PESC nell'ottobre 1996. La posizione comune ribadiva le seguenti misure che erano già state adottate nel 1990 e confermate in una dichiarazione del Consiglio Affari generali del 29 luglio 1991:

- espulsione di tutto il personale militare collegato alle rappresentanze diplomatiche della Birmania negli Stati membri dell'Unione europea e ritiro di tutto il personale militare collegato alle rappresentanze diplomatiche degli Stati membri dell'Unione europea in Myanmar;
- un embargo su armi, munizioni ed equipaggiamento militare e sospensione di aiuti non umanitari o programmi di sviluppo. Si possono fare eccezioni per progetti e programmi a sostegno dei diritti umani e della democrazia, nonché per quelli che si concentrano sulla riduzione della povertà e, in particolare, sulla fornitura di bisogni di base per la parte più povera della popolazione, nel contesto della cooperazione decentralizzata attraverso civili locali autorità e organizzazioni non governative;

Questo embargo riguarda le armi progettate per uccidere e le loro munizioni, piattaforme per armi, piattaforme non per armi e equipaggiamento ausiliario. L'embargo copre anche pezzi di ricambio, riparazioni, manutenzione e trasferimento di tecnologia militare. I contratti stipulati prima della data di entrata in vigore dell'embargo non sono interessati da questa posizione comune.

Tuttavia, nei precedenti documenti dell'UE non vi è alcun riferimento all'embargo che, si presume, sia stato istituito mediante una decisione informale tra gli Stati membri.

<sup>55</sup>European Union external action; EU-Myanmar relations:2018.

Nell'aprile 2000, il Consiglio ha approvato il regolamento (CE) n. 1081/2000 che integrava la posizione comune aggiungendo un divieto di esportazione dall'UE di qualsiasi attrezzatura che potesse essere utilizzata per la repressione interna o il terrorismo. L'embargo sulle armi è stato prorogato e modificato dalla posizione comune 757/2001 / PESC fino al 29 aprile 2002. Da allora l'embargo è rimasto in vigore con mozioni regolari, compreso il 12 aprile 2011 con decisione 2011/239 / PESC del Consiglio fino al 30 aprile 2012. Nell'aprile e nel maggio 2012 l'UE ha approvato una serie di risoluzioni, tra cui la decisione 2012/225 / PESC del Consiglio, che sospendeva talune sanzioni nei confronti del governo birmano, ma manteneva l'embargo sulle armi fino al 30 aprile 2013.

In risposta agli sviluppi politici in Birmania nell'aprile 2013, l'UE ha revocato tutte le sanzioni contro la Birmania, ad eccezione dell'embargo sulle armi, che è stato prorogato ogni anno dal 2013.

Nell'ottobre 2015 l'UE ha firmato l'accordo nazionale sul cessate il fuoco come testimone internazionale, riflettendo il suo ruolo chiave nel sostenere il processo di pace. L'UE ha dispiegato la più grande missione internazionale di osservazione elettorale con circa 100 osservatori alle elezioni generali del 2015, su invito della Commissione elettorale dell'Unione. Una missione di esperti elettorali ha seguito le elezioni suppletive del 2017 sul campo, confermando l'importanza che l'UE annette alla riforma elettorale nel paese.

Una comunicazione congiunta, intitolata "Elementi per una strategia dell'UE nei confronti del Myanmar: un partenariato speciale per la democrazia, la pace e la prosperità" (1 ° giugno 2016) ha definito un impegno ambizioso e lungimirante dell'UE con il paese nei seguenti settori: 1) democrazia, stato di diritto e buon governo; 2) il processo di pace; 3) diritti umani; 4) riduzione della povertà e sviluppo sostenibile; 5) impegno economico; e 6) collaborare con il Myanmar nell'ASEAN<sup>56</sup> e nella regione. I ministri degli affari esteri dell'UE hanno approvato questa strategia nelle conclusioni del Consiglio del 22 giugno 2016.

A partire dal 2014 l'UE e il Myanmar hanno inoltre avviato un dialogo regolare sui diritti umani, che è presieduto dal rappresentante speciale dell'UE per i diritti umani. L'ultima sessione si è tenuta il 5 marzo 2018. Questo impegno sottolinea la particolare attenzione che l'UE pone sulla transizione democratica e sui diritti umani nel paese, non ultimo la protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze etniche e religiose,

---

<sup>56</sup> Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico, è un'organizzazione politica, economica e culturale di nazioni situate nel Sud-est asiatico. È stata fondata nel 1967 con lo scopo principale di promuovere la cooperazione e l'assistenza reciproca fra gli stati membri per accelerare il progresso economico e aumentare la stabilità della regione. Inoltre, l'organizzazione coinvolge regolarmente altri paesi nella regione Asia-Pacifico e oltre. L'ASEAN mantiene una rete globale di alleanze e partner di dialogo ed è considerata da alcuni come una potenza globale e un'organizzazione di spicco e influente. È coinvolta in numerosi affari internazionali e ospita missioni diplomatiche in tutto il mondo. È uno dei principali partner dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, con il quale sviluppa un modello di cooperazione per la pace, la stabilità, lo sviluppo e la sostenibilità dell'Asia. Serve anche come modello di riferimento internazionale nella ricerca di armonia e forza tra diversità e differenze, nonché una figura di spicco nell'economia globale, commercio, diplomazia e politica.

tra cui i Rohingya.

Alla luce dell'uso sproporzionato della forza da parte delle forze di sicurezza nell'attuale crisi nello Stato di Rakhine, l'UE e i suoi Stati membri hanno deciso, il 16 ottobre 2017, di sospendere i finanziamenti al comandante in capo delle forze armate del Myanmar e di altri alti ufficiali militari e di rivedere tutta la tematica della cooperazione nella difesa. Le conclusioni del Consiglio del 26 febbraio hanno condannato le diffuse e sistematiche violazioni dei diritti umani commesse dalle forze militari e di sicurezza del Myanmar contro la comunità rohingya in seguito agli attacchi del 25 agosto 2017 da parte dell'Arkan Rohingya Salvation Army (ARSA) e hanno dichiarato che l'UE e i suoi Stati membri intendono ridurre al minimo necessario la cooperazione pratica nel campo della difesa con il Myanmar al solo scopo di rafforzare i principi democratici, il rispetto dei diritti umani e lo stato di diritto.

L'alto rappresentante e altri ministri degli affari esteri presenti alla riunione dei ministri degli affari esteri dell'Asia Europa (ASEM) il 20-21 novembre 2017 a Nay Pyi Taw (Myanmar) hanno partecipato ad un incontro con il consigliere di stato Daw Aung San Suu Kyi, per discutere della situazione nello stato di Rakhine settentrionale e dei rifugiati rohingya. Durante l'incontro, l'alto rappresentante ha discusso con il consigliere di Stato l'importanza di concludere con il Bangladesh un accordo bilaterale sul rimpatrio dei rifugiati e di attuare le raccomandazioni del rapporto finale della commissione consultiva sullo stato di Rakhine. Il 23 novembre 2017 i due governi hanno firmato un "Accordo sul rimpatrio degli sfollati" dallo Stato di Rakhine. Tale accordo è stato seguito dall'"Accordo fisico sull'attuazione" il 16 gennaio 2018 e da un protocollo d'intesa trilaterale con l'UNHCR e l'UNDP il 6 giugno 2018 per coinvolgere queste organizzazioni nel processo di rimpatrio<sup>57</sup>.

Nel febbraio 2018 il Consiglio dell'UE ha condannato nuovamente le gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani commesse dalle forze militari e di sicurezza in Birmania. Ha confermato la permanenza dell'embargo esistente e il 26 aprile 2018 ha ampliato le misure restrittive nei confronti del Myanmar con un divieto di esportazione di beni a duplice uso per gli utenti finali della polizia militare e della guardia di frontiera, restrizioni all'esportazione di attrezzature per il monitoraggio di comunicazioni, che potrebbero essere utilizzate per la repressione interna e per l'addestramento militare e la cooperazione militare<sup>58</sup>. Il 27 aprile 2018 l'UE ha pubblicato un Regolamento che impone ulteriori misure restrittive sul Myanmar, rafforzando l'embargo sulle armi dell'UE e prendendo di mira l'esercito della Birmania e i funzionari di polizia delle guardie di frontiera. Tali misure, oggi sono contenute nel regolamento del Consiglio 2018/647 e fanno seguito direttamente alle conclusioni del Consiglio Affari esteri del 26 febbraio 2018 sulla situazione in Myanmar.

In primo luogo, le misure restrittive sono imposte nei confronti di determinate persone delle forze armate del Myanmar e della polizia di guardia di frontiera. Le misure

<sup>57</sup>European Union external action; EU-Myanmar relations:2018.

<sup>58</sup>Sipri; EU arms embargo on Myanmar (Burma); 2019.

consentiranno di imporre divieti di viaggio e blocchi di beni alle persone responsabili di:

- gravi violazioni dei diritti umani, ad esempio incitando alla violenza, alla discriminazione e agli atti di violenza contro le persone appartenenti a minoranze in Rakhine e ostacolando il processo di rimpatrio volontario e sicuro degli sfollati dallo Stato di Rakhine nel loro luogo di origine;
- ostacolare lo svolgimento di indagini indipendenti su presunte gravi violazioni o abusi umani;
- ostacolare il passaggio rapido dell'assistenza umanitaria per i civili bisognosi.

In secondo luogo, le misure rafforzano l'embargo sulle armi dell'UE in Myanmar nei modi seguenti:

- prolungare per un anno l'embargo esistente sulle armi e sulle attrezzature che possono essere utilizzate per la repressione interna;
- vietare l'addestramento militare e la cooperazione militare con l'esercito della repubblica dell'unione del Myanmar.

In terzo luogo, le misure vietano l'esportazione di beni a duplice uso per l'uso da parte della polizia militare e delle guardie di frontiera e impongono restrizioni all'esportazione di attrezzature per il monitoraggio delle comunicazioni che potrebbero essere utilizzate per la repressione interna.

Nelle sue conclusioni del 26 aprile 2018 il Consiglio ha fatto riferimento alla situazione in Birmania, in particolare lo Stato di Rakhine, come "estremamente grave", condannando le gravi violazioni sistematiche e diffuse in atto da parte dalle forze militari e di sicurezza del Myanmar, tra cui stupri e omicidi e invitando il governo e le forze armate a garantire che prevalgano la sicurezza, lo stato di diritto e la responsabilità<sup>59</sup>.

Per quanto riguarda le autorizzazioni, è previsto che il segretario di stato possa autorizzare attività che sono vietate dalle disposizioni.

Una licenza deve specificare le attività da essa autorizzate e può essere:

- generale o concessa a una categoria di persone o a una determinata persona;
- soggetta a condizioni;
- di durata indeterminata o subordinatamente a una data di scadenza.

Le autorizzazioni possono essere modificate, revocate o sospese in qualsiasi momento. Per queste operazioni, è necessario:

---

<sup>59</sup>Denton R. L. e Mann S.; Myanmar/Burma: EU strengthens arms embargo and adopts framework against serious human rights violations; 2018.



- nel caso di una licenza concessa a una determinata persona, dare comunicazione scritta della sua concessione, variazione, sospensione o revoca a tale persona;
- nel caso di una licenza generale o di una licenza concessa a una categoria di persone, adottare le misure che il Segretario di Stato ritiene appropriate per pubblicizzare la concessione, la variazione, la sospensione o la revoca della licenza.

Viene considerato reato, ottenere una licenza con dichiarazioni e documenti falsi, sia che il soggetto richiedente ne sia consapevole sia che lo faccia incautamente.

Con il Regolamento (EU) 2018/647 è fatto divieto vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, beni e tecnologie a duplice uso inclusi nell'allegato I del regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, anche non originari dell'Unione, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o ente in Myanmar o per l'utilizzo in Myanmar, se tali articoli sono o possono essere destinati, in tutto o in parte, per uso militare, utente finale militare o alle Guardie di frontiera. Laddove l'utente finale sia l'esercito della Birmania, tutti i beni e le tecnologie a duplice uso da esso procurati saranno considerati per uso militare.

Gli esportatori forniscono alle autorità competenti tutte le informazioni pertinenti richieste per la loro domanda di autorizzazione all'esportazione. È inoltre vietato fornire assistenza tecnica, servizi di intermediazione o altri servizi relativi a beni e tecnologie ad uso duale e alla fornitura, produzione, manutenzione e uso di tali beni e tecnologie, direttamente o indirettamente a qualsiasi utente finale militare, la polizia della guardia di frontiera o per uso militare in Myanmar; fornire finanziamenti o assistenza finanziaria relativi ai beni e alle tecnologie dual use, compresi in particolare sovvenzioni, prestiti e assicurazione del credito all'esportazione, per qualsiasi vendita, fornitura, trasferimento o esportazione di tali beni e tecnologie o per la fornitura di servizi tecnici correlati assistenza, servizi di intermediazione o altri servizi, direttamente o indirettamente a qualsiasi utente finale militare, la polizia della guardia di frontiera o per uso militare in Birmania.

Le crescenti preoccupazioni dell'Europa in merito alla democrazia e alle questioni relative ai diritti umani, e in particolare al deterioramento della situazione riguardo alla repressione della minoranza etnica Rohingya, hanno minato le prospettive degli sforzi intrapresi dall'Unione per instaurare un rapporto di pace duraturo con la Birmania.

Il 29 aprile 2019, l'UE ha annunciato ufficialmente che avrebbe esteso il suo embargo sulle armi in Myanmar di un altro anno. Il Consiglio dell'UE ha dichiarato che le sanzioni recentemente applicate - che includono restrizioni riguardanti alcune armi e attrezzature a duplice uso, forme di addestramento e collaborazione militari e misure restrittive nei confronti di individui in alcune parti delle forze di sicurezza del Myanmar, inclusi i militari e la polizia di guardia di frontiera - ora dovrebbero rimanere in vigore fino al 30 aprile 2020 e saranno riviste prima di allora<sup>60</sup>.

<sup>60</sup>Parameswaran P.;What's in the EU Myanmar Arms Embargo Extension?; 2019.

Con la proroga delle sanzioni, circa 14 alti funzionari militari e di frontiera sono soggetti a sanzioni individuali UE - è vietato loro di viaggiare verso o attraverso il blocco europeo ed è stato congelato qualsiasi patrimonio detenuto in Europa - per presunte violazioni dei diritti umani, tra cui omicidi e violenza sessuale<sup>61</sup>.

Nell'agosto 2019, le Nazioni Unite hanno invitato l'Unione europea e le autorità austriache a indagare la violazione da parte di una società con sede a Vienna di un embargo sulle armi attraverso la vendita droni in Myanmar.

La richiesta di approfondire la questione è partita dopo che un esperto delle Nazioni Unite, ha trovato dei documenti che dimostravano la richiesta da parte del Myanmar di milioni di dollari per acquistare l'areo in questione.

La società austriaca nega che l'esercito del Myanmar sia suo cliente e si rifiuta di fornire ulteriori dettagli sul proprio cliente citando "accordi di riservatezza". Ma i filmati di una stazione televisiva militare mostrano i droni che sbarcavano sulle navi della Marina del Myanmar alla fine del 2018.

Inoltre il fatto che i droni della società siano menzionati in un budget del Ministero della Difesa, "solleva domande" sulla sua affermazione che sono stati venduti solo per uso non militare.

L'UE e l'Austria hanno la responsabilità di verificare la vendita. Il ministero della Difesa del Myanmar ha versato un acconto di 27 miliardi di kyat, circa \$ 18 milioni, per una serie di droni in bilancio per l'esercizio finanziario a partire da ottobre 2018. Il pagamento era pari al 30% del costo totale della vendita, il che significa che l'esborso previsto dal ministero per i droni era di circa \$ 60 milioni.

La società austriaca ha affermato che i droni sono stati venduti per "la modernizzazione delle infrastrutture e del sistema di trasporto del paese, nonché per il monitoraggio e la mappatura nelle miniere e nella costruzione di strade". L'acquirente dei droni ha l'obbligo di utilizzarli solo per lo scopo dichiarato, ha aggiunto la società.

Alcuni considerano questo caso tra le esportazioni dual use, altri invece come esportazione militare.

La missione d'inchiesta ha nominato la società svizzera insieme a dozzine di altre società in un rapporto che illustra in dettaglio come le imprese locali e straniere hanno consentito alle forze armate birmane di commettere ciò che ha descritto come "brutale" violazione dei diritti umani.

L'impresa ha dichiarato di aver venduto i droni prima che l'Unione rafforzasse le restrizioni nei confronti del Myanmar.

Il rapporto delle Nazioni Unite, riferendosi alle restrizioni dell'UE in vigore dal 2008, ha osservato che anche le merci che hanno un uso civile sono vietate dall'embargo se "vi sono seri motivi per ritenere che il loro utente finale saranno le forze armate". Il rapporto afferma che era chiaro che l'utente finale sarebbero state le forze armate perché i prodotti

---

<sup>61</sup>EU extends ban on arms sales to Myanmar over Rohingya crisis; 2019.

dell'azienda erano elencati in un bilancio del Ministero della Difesa. L'inclusione nel budget dimostra che le spese si riferiscono al mese di ottobre 2018, ovvero dopo l'inasprimento delle restrizioni<sup>62</sup>.

Le sanzioni dell'UE in vigore fino al 2012 hanno vietato gli investimenti in società statali, nonché le importazioni di pietre preziose e legname del Myanmar. Il Myanmar è stato anche escluso dal sistema di preferenze generalizzate dell'UE, che normalmente gli conferirebbe, in quanto paese meno sviluppato, il diritto di esportare nell'UE senza dazi sulle importazioni. L'impatto diretto delle sanzioni commerciali è stato probabilmente limitato, poiché la maggior parte degli scambi commerciali del paese è con partner che non hanno imposto alcuna sanzione, in particolare Cina e Thailandia; le esportazioni verso l'UE sono raddoppiate da quando le sanzioni sono state revocate nel 2012, ma rappresentano ancora solo il 5% delle esportazioni totali del paese. Tuttavia, è probabile che la fine delle sanzioni abbia aiutato gli sforzi del governo per riformare l'economia e attrarre maggiori investimenti stranieri; quest'ultimo è più che raddoppiato, passando da 1,3 miliardi di dollari nel 2012 a 3,2 miliardi di dollari nel 2016<sup>63</sup>.

### 3.6 Gli impatti del sistema sanzionatorio Europeo

Lo scopo delle sanzioni non è quello di causare sofferenza economica, ma di incentivare un cambiamento politico o nelle attività del paese sanzionato. Se si pensa a questo come obiettivo, le sanzioni spesso falliscono. Le restrizioni dell'UE e degli Stati Uniti non sono riuscite a frenare la brutalità del regime di Assad in Siria come quelle delle Nazioni Unite non hanno fermato la violenza in Libia sotto Gheddafi. Secondo uno studio, meno di un quarto delle sanzioni delle Nazioni Unite raggiungono i loro obiettivi. Un'analisi sulle sanzioni della PESC dell'UE ha rivelato che altre misure (ad esempio la sospensione degli aiuti allo sviluppo) hanno maggiori probabilità di avere successo.

Una delle procedure sanzionatorie di maggior successo è relativa all'accordo nucleare iraniano firmato nel 2015. Dopo nove anni di sanzioni ONU e tre anni di embargo sul petrolio dell'UE, l'Iran ha concordato misure di salvaguardia che garantissero che il suo programma nucleare non venisse utilizzato per sviluppare armi; in cambio, alcune sanzioni sono state revocate. Alle elezioni presidenziali del 2013 nel paese, una crisi economica innescata dalle sanzioni ha influenzato gli elettori a favore di Hassan Rouhani, che aveva promesso di lavorare per ottenere misure restrittive revocate.

In tutti gli altri casi le sanzioni non sono così efficaci; qualora si avessero dei cambiamenti da parte degli stati sanzionati, questi non riescono a soddisfare tutte le richieste delle restrizioni<sup>64</sup>.

<sup>62</sup>UN export calls for EU investigation into austrian firm that sold drones to Myanmar; 2019.

<sup>63</sup>European Parliament; EU sanctions: A key foreign and security policy instrument; 2018.

<sup>64</sup>European Parliament; EU sanctions: A key foreign and security policy instrument; 2018.

Un'accusa fatta all'Europa in merito ai sistemi sanzionatori, è la mancanza di coerenza. Una serie di mancati interventi di risposta a gravi violazioni in Cina, Bielorussia e Arabia Saudita, lasciano pensare che le sanzioni imposte dall'Unione sono spesso dettate da interessi politici ed economici. L'Europa è restia ad imporre sanzioni nei confronti di stati alleati o importanti partner commerciali che potrebbero adottare azioni di vedetta.

Il successo dei sistemi sanzionatori dipende anche da quanti paesi li sostengono. Le restrizioni nei confronti dell'Iran hanno avuto una maggiore efficacia perché appoggiate da quasi tutta la comunità internazionale. Invece il Myanmar è stato in grado di opporsi alle restrizioni imposte grazie alla collaborazione da parte dei paesi alleati, tra cui la Cina.

La pressione internazionale attraverso le azioni diplomatiche ed economiche è stata a lungo definita come essenziale per migliorare il rispetto dei diritti umani da parte dei governi. Spesso tali decisioni portano ad un risultato opposto. Poiché le sanzioni economiche escludono i paesi dall'economia globale e causano disagi sociali ed economici ai civili, pur non incidendo gravemente sul regime obiettivo, spingono il governo a sviluppare comportamenti ancora più oppressivi nei confronti dei cittadini<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup>Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights; Journal of Peace Research.

# Conclusione

I materiali *dual use* rappresentano una vera minaccia per la sicurezza del mercato internazionale. Seguendo la logica del "prevenire è meglio che curare", il Legislatore Europeo ha dettato linee guida specifiche per tutti gli operatori di mercato. Le imprese produttrici devono implementare sistemi di due diligence che consentano di conformare le procedure interne alle disposizioni regolamentari e che permettano di prevenire e contrastare le attività di proliferazione di armi e atti terroristici. Un adeguato processo di controllo dovrebbe seguire tutte le fasi, dalla produzione fino alle attività di post vendita, tenendo sotto controllo i beni da esportare, l'utilizzatore finale e il paese di destinazione.

Il compito affidato agli intermediari finanziari e non, è quello di monitorare le attività per le quali prestano servizi, sia ante che post esportazione. Essi devono infatti accertarsi che i beni e le tecnologie esportati in paesi terzi vengano effettivamente utilizzati dal soggetto dichiarato in sede di richiesta e che tale soggetto non le usi a scopi terroristici. Inoltre, gli intermediari devono assicurarsi che le imprese esportatrici siano in possesso delle adeguate autorizzazioni rilasciate dalle autorità per la specifica transazione.

Un altro soggetto coinvolto nelle attività di esportazione dei materiali ad uso duale è l'Autorità di vigilanza nazionale. Ogni stato membro designa un organo di sorveglianza responsabile del rilascio delle licenze e dei controlli su tutte le attività che hanno ad oggetto un bene o una tecnologia utilizzabile a scopi militari. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'Italia ha il compito di analizzare tutti i documenti informativi forniti dall'impresa esportatrice in merito al materiale da esportare, paese di destinazione e utilizzatore finale. Una volta verificato che il paese destinatario dei beni non sia incluso in *black list* internazionali ed Europee, che l'utilizzatore finale non sia presente in liste restrittive, l'autorità può concedere una delle licenze previste a livello comunitario per il singolo bene o per una serie di transazioni relative allo stesso soggetto. Affinché il processo autorizzativo sia efficiente, i tre soggetti coinvolti devono cooperare tra loro rendendo disponibili tutte le informazioni di cui sono in possesso.

I maggiori problemi si possono incontrare nella fase autorizzativa, in quanto molto spesso le imprese non compilano in modo accurato i documenti informativi richiesti dalle autorità oppure li forniscono con dati mancanti; queste problematiche si traducono in: ritardi nel rilascio delle autorizzazioni, blocchi alle dogane, mancato rilascio delle licen-

ze oppure annullamento delle stesse. Per evitare tali situazioni il Consiglio Europeo ha previsto una serie di linee guida che aiutino le imprese nelle attività di richiesta delle autorizzazioni.

Le imprese Europee che non applicano strutture interne di conformità sono soggette a sistemi sanzionatori somministrati dall'Unione Europea ma anche da parte degli Stati Uniti d'America. Il Presidente Americano, infatti, prevede l'imposizione di sanzioni secondarie nei confronti dei cosiddetti non *US person* che intrattengono relazioni commerciali con paesi terzi sottoposti a regimi restrittivi, come ad esempio l'Iran.

Le sanzioni e le restrizioni previste in ogni paese sono in continua evoluzione parallelamente ai cambiamenti di natura politico economica all'interno dei paesi sanzionati o sanzionabili.

Come si è visto per il caso Russia, nonostante possano esserci pareri discordanti negli stati membri sull'efficacia delle restrizioni, le sanzioni previste non vengono ritirate o sospese fin quando non ci sono dei cambiamenti da parte dei governi esteri.

Rimane come punto focale per le società europee, quello di controllare tutte le restrizioni presenti per ciascun paese per poter mettere in atto attività di importazione o esportazione, per evitare sanzioni, blocchi in dogana o inutili ritardi nelle spedizioni.

La maggior parte dei programmi sanzionatori dell'UE si concentra sui divieti di visto, congelamento dei beni ed embargo sulle armi; misure che hanno scarso effetto economico complessivo. Tuttavia, poiché l'UE è tra le più grandi potenze commerciali del mondo, le sanzioni economiche adottate solitamente hanno un effetto generale rilevante. Nella maggior parte dei casi, tale impatto è difficile da quantificare, dato che le sanzioni sono solo uno dei molti fattori che influenzano l'economia di un paese.

Anche qualora le sanzioni non siano sufficienti a persuadere i governi a cambiare le loro politiche, esse possono almeno limitare i danni e le conseguenze provocate. Ad esempio, le sanzioni in Iran hanno reso molto più difficile l'importazione di beni per il programma nucleare, quelle nei confronti di Al Qaeda hanno limitato le fonti di finanziamento ai gruppi terroristici.

Un altro fine che l'Europa persegue attraverso l'imposizione di sanzioni, è quello di scoraggiare tutti gli altri paesi a seguire l'esempio degli stati sottoposti a restrizioni.

L'applicazione delle sanzioni ha spesso ripercussioni a livello mondiale, influenzando non solo l'economia e le politiche del paese sanzionato ma anche tutti quei soggetti che hanno relazioni commerciali con lo stato embargato. Tra i paesi sottoposti a regimi restrittivi, solo pochi di essi hanno fatto dei passi indietro riducendo la produzione di armi di distruzione di massa ed eliminando le violazioni dei diritti internazionali. Tutti gli altri sono fermi sulla loro posizione senza nessun cenno di cambiamento.

L'irrimovibilità di alcuni paesi come la Russia e la Birmania derivano dall'appoggio politico ed economico da parte di altre potenze mondiali come ad esempio la Cina. Al

contrario, le sanzioni hanno una maggiore efficacia nei confronti di tutti quei paesi che, con l'imposizione delle sanzioni, si trovano ad essere isolati dal commercio globale.

Vi sono due probabili risultati riguardanti l'impatto che le sanzioni hanno sulle condizioni dei diritti umani nei paesi colpiti. In primo luogo, se le sanzioni economiche indeboliscono gli atteggiamenti oppressivi dello stato obiettivo, le violazioni dei diritti umani da parte del governo dovrebbero essere meno probabili. In secondo luogo, se al contrario le sanzioni non compromettono l'attitudine repressiva dei governi target, esse portano a un maggiore disordine economico e politico e i cittadini comuni saranno sempre più vittime di violazioni dei diritti umani da parte dei governi.





# Bibliografia

- [1] Abbate F. e Musso M.; Myanmar: un'economia in fase di decollo; 2016.
- [2] Agenzia delle dogane, I controlli sui trasferimenti internazionali rilevanti ai fini della sicurezza nel 2007
- [3] Anasped; Transito di prodotti dual use: il ruolo delle autorità doganali; 2019.
- [4] Banca d'Italia, Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni
- [5] Banca d'Italia; Istruzioni sui dati e le informazioni da inserire nelle segnalazioni di operazioni sospette.
- [6] Banca d'Italia; Istruzioni sui dati e le informazioni da inserire nelle segnalazioni di operazioni sospette;
- [7] Banderet J. M.; German and Belgian prosecutors urged to shed light on exports of dual-use goods to Syria; 2019.
- [8] Baroncini C.; Il rischio CBRNe e la medicina delle catastrofi: tradurre per la sicurezza e la difesa della minaccia non convenzionale; 2016.
- [9] Bombardieri A.; Il fenomeno del finanziamento del terrorismo: come organizzare un possibile framework di controllo.
- [10] Bortolotti S., Levi G.; Sanzioni internazionali contro l'Iran: lo stato dell'arte tra aperture ed insidie.
- [11] Busygina I.; UE-Russia: quale futuro?; 2018.
- [12] Camera di commercio di Genova; Beni Dual Use, sanzioni ed embarghi.
- [13] Camera di commercio Lucca; dual use: assoggettamento materiali alla normativa
- [14] Camere di commercio lombarde; Guida pratica sull'export controls DUAL USE e embarghi.

- [15] Cappellin M.; Export, il nodo dei beni «dual use»; 2016.
- [16] Cattani G. e Paolucci P. M.; Compliance aziendale in materia di esportazioni di beni dual use (Parte 1): Considerazioni introduttive.
- [17] Cattani G. e Paolucci P. M.; Compliance aziendale in materia di esportazioni di beni dual use: il programma di controllo interno.
- [18] Confindustria Firenze; Dual Use – Esportazioni assicurate e veloci con licenza zero2019.
- [19] D. lgs. 22 giugno 2007, n.109.
- [20] D.lgs. 231/07.
- [21] Della Guardia F., Antiriciclaggio, il titolare effettivo, 2019.
- [22] Denton R. L. e Mann S.; Myanmar/Burma: EU strengthens arms embargo and adopts framework against serious human rights violations; 2018.
- [23] Denton R. L.; EU and UN implement additional sanctions against Libya; 2017
- [24] Di Nuzzo U., Economia criminale e nuove prospettive di sicurezza finanziaria, in Rivista della Guardia di Finanza, n. 3/2002.
- [25] Donvito F.; Iran, l'esportazione dei beni Dual Use dai Paesi dell'UE; 2017
- [26] Dow Jones; The Challenge of Tracking Dual-Use Goods for Trade Finance Compliance
- [27] Ferraccini M.; Un Mondo di Sanzioni. Sanzioni e Restrizioni: Possibili Evoluzioni e Scenari Futuri.
- [28] Ferrajoli L.; Antiriciclaggio: novità della manovra d'estate, Focus Sole 24 Ore, fasc. 9, 2008.
- [29] Fior P.; Prodotti dual use, tutte le novità della nuova legge. C'è la "licenza zero": il nulla-osta preventivo delle aziende all'export; 2018.
- [30] Guida pratica sull'export controls DUAL USE e embarghi
- [31] Il Sole 24 Ore; Come l'economia europea è sommersa dai contanti; 2019
- [32] Il Sole 24 ore; Il nuovo decreto sul duplice uso e sulle sanzioni"; 2018
- [33] Kuznetsova N.; Export Control of Dual-Use Items in the Russian Federation and the European Union; 2017.
- [34] Le sanzioni degli USA verso l'Iran ed il Regolamento di Blocco; 2019.

- [35] Le sanzioni degli USA verso l'Iran ed il Regolamento di Blocco; 2019
- [36] Lembo M., Scialoja A.; Antiriciclaggio, guida normativa e adempimenti obbligatori; 2014.
- [37] Lombardelli S.; La due diligence personale Normativa ONU ed UE sul dual use; 2018.
- [38] Lomonaco C.; Le autorità di vigilanza. Il ruolo degli ordini professionali e l'obbligo di formazione. Il sistema sanzionatorio.
- [39] Marano G.; Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo; 2019.
- [40] Marcolin G.; La recente evoluzione della disciplina antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: brevi riflessioni in tema di operazioni frazionate e di c.d. canalizzazione delle operazioni; 2014.
- [41] Maturilli F.; Iran: l'UE impone nuove sanzioni; 2019.
- [42] Mazzonetto S.; I presidi antiriciclaggio nelle transazioni internazionali: le merci dual use; 2018.
- [43] Mazzonetto S.; Regolamento UE 428/2009: Regime comunitario di controllo per le merci a uso duale; 2019.
- [44] Ministero dello Sviluppo economico; Dual use: comunicato del 24 settembre 2019
- [45] Ministero dello sviluppo economico; Embarghi - Misure restrittive e sanzioni.
- [46] Monetary Authority of Singapore; Guidance on anti-money laundering and countering the financing of terrorism controls in trade finance and correspondent banking; 2015
- [47] Monnanni M., Piazza V.; I beni dual use: normativa europea e organizzazione aziendale.
- [48] Monnanni M., Piazza V.; I materiali dual use: normativa Europea e organizzazione aziendale.
- [49] Paolucci P. M.; Dual Use, ostacolo o potenzialità per l'export, normativa e casi pratici; 2017.
- [50] Parameswaran P.; What's in the EU Myanmar Arms Embargo Extension?; 2019.
- [51] Parisi M.; Aggiornamento della lista di controllo UE degli articoli a duplice uso; 2018.
- [52] Patron Alberto; Normoregolamentazione europea dei prodotti a

- [53] Petrosini C. e Scaini S.; La normativa comunitaria e nazionale relativa al regime di controllo di prodotti dual-use; 2017.
- [54] Petrosini C., Scaini S.; La normativa comunitaria e nazionale relativa al regime di controllo di prodotti dual-use, 2017.
- [55] Pipino A.; Cosa prevedono le sanzioni contro Mosca perché sono state decise; 2018.
- [56] Pistritto M.; Il governo del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel sistema bancario.
- [57] Pittaluga F.; Prodotti ad uso duale, embargo e strumenti di tortura: la disciplina di controllo delle esportazioni; 2018.
- [58] Raccomandazione 2019/1318.
- [59] Razzante R., Antiriciclaggio e professionisti, Rimini, 2013.
- [60] Razzante R., La regolamentazione antiriciclaggio in Italia, Torino 2011.
- [61] Rechtsanwalte; Dual-use regulation–what you need to know for export
- [62] Regolamento (CE) n. 428/2009.
- [63] Regolamento UE 267/2012.
- [64] Report from the commission to the European parliament and the council; 2018.
- [65] Riflessioni operative sul duplice uso e sulle altre discipline settoriali; 2019.
- [66] Sarcina G.; Gli Usa varano nuove sanzioni contro l'Iran, i rischi per l'export italiano; 2020.
- [67] Schmitt B.; A common European export policy for defence and dual use items; 2001.
- [68] Segreteria di stato dell'economia SECO; L'intesa di Wassenaar, 2019
- [69] Senato della Repubblica; Riordino delle procedure di esportazione di prodotti e di tecnologie a duplice uso; 2017
- [70] Studio Legale Damonte; Dual use (o prodotti a duplice uso).
- [71] Studio Legale Padovan; Aggiornamento annuale dell'elenco di controllo dei prodotti a duplice uso dell'UE.
- [72] Teti A.; Misure restrittive nei confronti dell'Iran: comunicato agli operatori; 2016.
- [73] Ufficio E-Commerce e Commercio Estero Camera di Commercio di Genova Beni Dual Use, sanzioni ed embarghi.

- [74] UIF; Contrasto all'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale
- [75] Zola M.; Russia: perché bisogna mantenere le sanzioni contro Mosca; 2019. duplice uso e problematiche di diritto internazionale. SAWL; Best Practice Guidelines for Exports of Small Arms and Light Weapons, 2019



## Siti consultati

- [76] nalytical media  
*<http://greater-europe.org>*
- [77] abilon magazine  
*<https://www.babilonmagazine.it>*
- [78] aker Mckenzie  
*<https://www.bakermckenzie.com/en>*
- [79] anca d'Italia  
*<https://www.bancaditalia.it>*
- [80] ureau Biosecurity  
*<https://www.bureaubiosecurity.nl/en/policy/export-control-of-dual-use-goods>*
- [81] onfindustria  
*<https://www.confindustria.venezia.it>*
- [82] onsiglio Europeo  
*<https://www.consilium.europa.eu/it/european-council/>*
- [83] orriere  
*<https://www.corriere.it>*
- [84] ipartimento del Tesoro  
*<http://www.dt.tesoro.it/it/>*
- [85] uropa Today  
*<https://europa.today.it>*
- [86] uropean Affairs  
*<https://www.europeanaffairs.it>*
- [87] uropean Parliament  
*<https://www.europarl.europa.eu/portal/en>*

- [88] uropean Union External actions  
[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en)
- [89] ilo Diritto  
<https://www.filodiritto.com>
- [90] spi  
<https://www.ispionline.it>
- [91] ercati Esteri  
<http://www.infomercatiesteri.it>
- [92] yanmar now  
<https://myanmar-now.org/en/news/un-expert-calls-for-eu-investigation-into-austrian-firm-that-sold-drones-to-myanmar>
- [93] EC  
<http://www.ocfreshmarket.com>
- [94] eco  
<https://www.seco.com/it/>
- [95] ipri  
<https://www.sipri.org>
- [96] he Italian Times  
<https://www.theitaliantimes.it>
- [97] he Moscow Times  
<https://www.themoscowtimes.com>
- [98] rial International  
<https://trialinternational.org>
- [99] rial International  
<https://trialinternational.org>
- [100] rial International  
<https://trialinternational.org>
- [101] SD Cargo  
<http://www.tsdcargo.com/dual-use/>