



Dipartimento
del Tesoro

Analisi Nazionale dei rischi di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa

COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA

NOVEMBRE 2024



© Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

Comitato di sicurezza finanziaria

Dipartimento del Tesoro

Direzione V - Prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini ille-
gali

Ufficio V - Segreteria Tecnica del Comitato di sicurezza finanziaria

Indirizzo

Via XX Settembre, 97

00187 Roma

Sito internet

<http://www.mef.gov.it>

<http://www.dt.mef.gov.it>

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici
e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

L'Analisi nazionale dei rischi di finanziamento della proliferazione delle
armi di distruzione di massa è stata elaborata dal Comitato di Sicurezza Fi-
nanziaria nell'ambito dei poteri stabiliti dall'articolo 3, co.1 del decreto le-
gislativo (D.Lgs.) 109/2007.

INDICE

INTRODUZIONE	4
1. I REGIMI SANZIONATORI DELLE NAZIONI UNITE E DELL'UNIONE EUROPEA	5
1.2 L'APPROCCIO GLOBALE DELLE NAZIONI UNITE: LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA 1540(2004)	5
1.3 L'APPROCCIO SPECIFICO DELLE RISOLUZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE E LA TRASPOSIZIONE DELL'UNIONE EUROPEA	6
2. IL REGIME SANZIONATORIO EUROPEO	8
3. L'APPROCCIO ITALIANO AL CONTRASTO ALLA PROLIFERAZIONE DELLE ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA	9
4. SCOPO E FOCUS DELL'ANALISI DEL RISCHIO DI FINANZIAMENTO DELLA PROLIFERAZIONE DELLE ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA: RISCHIO DI VIOLAZIONE, NON-ATTUAZIONE O EVASIONE DELLE SANZIONI FINANZIARIE MIRATE. RACCOMANDAZIONE 7 DELLA FINANCIAL ACTION TASK FORCE	14
4. ANALISI DELLE MINACCE	16
5. ANALISI DELLE VULNERABILITÀ	18
6. QUADRO NAZIONALE E FATTORI SPECIFICI.	21
6.1 I COMPITI IN MATERIA DI CONTRASTO DELLA PROLIFERAZIONE DELLE ARMI DI DISTRUZIONE DEI SOGGETTI OBBLIGATI	23
6.2 L'ANALISI DELLE SEGNALAZIONI SOSPETTE	24
6.3 I REGIMI DI CONTROLLO DELLE ESPORTAZIONI	29
6.4 L'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI NELL'ATTUAZIONE DELLE MISURE RESTRITTIVE DISPOSTE DALLA NAZIONI UNITE E DALL'UNIONE EUROPEA	31
6.5 MISURE SANZIONATORIE	33
7. CONCLUSIONI E LINEE DI INTERVENTO	35

INTRODUZIONE

Nell'ambito dei poteri stabiliti dall'articolo 3, co.1 del decreto legislativo (D.Lgs.) 109/2007, il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) è responsabile del contrasto alle attività svolte dai paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, incluso il finanziamento della proliferazione (Proliferation Financing/PF) delle armi di distruzione di massa, nonché delle misure di congelamento dei fondi stabilite dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea. Questo ruolo consente al Comitato di Sicurezza Finanziaria di garantire il coordinamento in materia di finanziamento della proliferazione, incluso il coordinamento della valutazione nazionale del rischio sulla proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Questa è la prima valutazione nazionale del rischio sulla PF e viene svolta in modo sistematico, in applicazione della Raccomandazione 1 del GAFI, che richiede ai paesi di identificare, valutare e comprendere il rischio di finanziamento della proliferazione insito nel paese stesso.

L'analisi è stata condotta da un gruppo di lavoro composto dalle autorità partecipanti al CSF (ministeri, autorità di vigilanza, Unità di informazione finanziaria, Forze di polizia), nonché da altre amministrazioni con competenze specifiche su argomenti rilevanti e rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri. L'analisi ha beneficiato anche dei contributi di rappresentanti del mondo accademico e del settore privato (cfr. l'Allegato I consultazione con il settore privato) e delle analisi comparative svolte, che hanno arricchito lo studio con conferme e integrazioni.

L'analisi ha prima di tutto stabilito i parametri dell'ambito di valutazione; successivamente sono state valutate le minacce, le vulnerabilità e le conseguenze delle attività che hanno un impatto sull'Italia, il quadro giuridico nazionale, le misure applicate dalle autorità e dal settore privato e le possibili strategie di mitigazione per affrontare le vulnerabilità residue.

Le conclusioni riflettono la valutazione condivisa dei fenomeni, sia per quanto riguarda le minacce che le vulnerabilità, ottenuta partendo da in-

formazioni, dati e valutazioni provenienti da fonti informative eterogenee e sono la base per il coordinamento strategico delle politiche delle autorità competenti.

L'Analisi considera dati e informazioni raccolti nel periodo 2019-2023. Trattandosi di un primo esercizio esso incontra alcuni limiti presenti in lavori di tipo sperimentale, quali l'assenza di dati "a misura" delle esigenze dell'analisi. Tali limiti si traducono in gradi di approfondimento differenziati tra le componenti dell'esercizio. Le edizioni future dell'Analisi, stante la sua natura ricorrente, potranno beneficiare dell'esperienza maturata, che consentirà di affinare metodi e tecniche di analisi, di ampliare l'ambito di intervento e focalizzare l'attenzione su fenomeni specifici.

1. I REGIMI SANZIONATORI DELLE NAZIONI UNITE E DELL'UNIONE EUROPEA

1. 2 L'APPROCCIO GLOBALE DELLE NAZIONI UNITE: LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA 1540(2004)

L'approccio globale e strategico al contrasto del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa è definito ai sensi della Risoluzione 1540 (2004) e delle Risoluzioni a questa successive^a, con le quali si vieta il finanziamento delle attività connesse ai programmi di proliferazione da parte di "attori non statali" e si impone ai paesi di stabilire controlli adeguati sulla fornitura di fondi e servizi, anche finanziari, relativi all'esportazione e al trasbordo di beni che contribuiscono ai programmi di proliferazione.

In particolare, il 28 aprile 2004, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità la Risoluzione 1540 (2004) ai sensi del Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite che afferma che la proliferazione delle armi nucleari, chimiche e biologiche ed i loro vettori (cioè i mezzi di con-

^a Risoluzione n. 1673 (2006), n.1810 (2008), n.1977 (2011), n. 2055 (2012), n. 2325 (2016), n. 2572 (2021) n. 2622 (2022) e n. 2663 (2022).

duzione di tali armi) costituiscono una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale. Con tale Risoluzione, il Consiglio di Sicurezza ha disposto che tutti gli stati si devono astenere dal fornire qualsiasi forma di sostegno a tutti quegli “attori non statali” (c.d. *non-State actors*) che tentino di sviluppare, acquisire, fabbricare, possedere, trasportare, trasferire o utilizzare armi nucleari, chimiche o biologiche, in particolare per scopi terroristici, richiedendo agli Stati di adottare e applicare leggi appropriate a tal fine, nonché di implementare altre misure per impedire lo sviluppo di programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa e contrastare il loro finanziamento.

Inoltre, la Risoluzione obbliga gli Stati a sviluppare misure interne di controllo sui beni a duplice uso, misure di protezione fisica, nonché controlli alle frontiere e sulle esportazioni. Gli Stati sono tenuti altresì a collaborare tra loro, scambiando informazioni utili alla prevenzione del traffico illecito di armi e di materiali nucleari, chimici e biologici, nonché a stabilire e applicare sanzioni penali e civili per la violazione della regolamentazione sui controlli all’esportazione.

1.3 L’APPROCCIO SPECIFICO DELLE RISOLUZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE E LA TRASPOSIZIONE DELL’UNIONE EUROPEA

L’approccio specifico al contrasto del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa è rivolto a determinati paesi ai sensi della Risoluzione 1718 (2006) adottata nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea (i.e. RDPC, Corea del Nord, DPRK) e successive^b e

^b Risoluzione n.1874 (2009), 1887 (2009), 1928 (2010), 1985 (2011), 2050 (2012), 2087 (2013), 2094 (2013), 2141 (2014), 2207 (2015), 2270 (2016), 2276 (2016), 2321 (2016), 2345 (2017), 2356 (2017), 2371 (2017), 2375 (2017), 2397 (2017) e n.2408 (2018).

della Risoluzione 1696 (2006) adottata nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran (Iran) e successive^c.

Il regime di sanzioni delle Nazioni Unite contro la Repubblica popolare democratica di Corea (DPRK), introdotto dalla Risoluzione 1718 (2006), è stato notevolmente rafforzato dal Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 2397 (2017) - emanata in risposta alle continue attività nucleari e missilistiche del regime nordcoreano - rendendolo il più esteso attualmente in vigore a livello internazionale.

Le restrizioni imposte riguardano pressochè ogni settore economico-finanziario, compresi quelli petrolifero, chimico, minerario, agroalimentare, della pesca, tessile, manifatturiero, informatico, marittimo e della cooperazione scientifica e tecnologica. Oltre a queste misure settoriali sono previste sanzioni di natura individuale (divieto di viaggio, congelamento dei beni e divieto di messa a disposizione di fondi).

Nei confronti dell'Iran, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato sette Risoluzioni in risposta al programma nucleare iraniano. In particolare nel 2015 con la Risoluzione 2231(2015), il Consiglio di Sicurezza, avallando il Piano d'azione globale congiunto (JCPOA) concluso nel 2015 da Iran, Stati Uniti, Cina, Federazione Russa, Francia, Germania, Regno Unito ed Unione Europea, ha disposto la cessazione di tutte le precedenti Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative all'Iran e al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, comprese le Risoluzioni 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) e 1929 (2010), ma ha mantenuto restrizioni specifiche, tra cui sanzioni finanziarie mirate contro 23 individui e 61 entità, come originariamente previsto dal Piano d'azione globale congiunto (JCPOA).

^c Risoluzione n.1737 (2006), n.1747 (2007), n.1803 (2008), n. 1835 (2008), n. 1929 (2010) e n. 2231(2015).

Il JCPOA aveva l'obiettivo di ridimensionare il programma nucleare iraniano portando parallelamente alla revoca delle misure restrittive vigenti nei confronti del Paese.

Questa revoca delle sanzioni faceva parte, difatti, di un approccio graduale con impegni reciproci approvati dal Consiglio di Sicurezza per condurre alla scadenza delle sanzioni rimanenti entro il 2023.

Il 18 ottobre 2023, le rimanenti restrizioni stabilite nella Risoluzione 2231 (2015) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per limitare il programma missilistico balistico dell'Iran sono scadute e le misure di congelamento dei beni nei confronti di individui ed entità sono state revocate

2. IL REGIME SANZIONATORIO EUROPEO

L'Unione Europea ha recepito le suddette risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in diverse occasioni, ha adottato ulteriori sanzioni autonome, sia settoriali che individuali.

Con riferimento **alla Repubblica Popolare di Corea (DPRK)**, l'Unione Europea ha adottato sanzioni autonome con la Decisione del Consiglio (CFSP) 2016/849 e successivamente con il Regolamento (EU) 2017/1509.

Quanto alle sanzioni individuali, a seguito delle ultime modifiche al 13 settembre 2024, **il totale complessivo dei destinatari di misure autonome UE ammonta a 56 individui e 9 entità** (ai quali si aggiungono naturalmente tutte le designazioni ONU prontamente recepite in ambito UE).

Con riferimento **alla Repubblica Islamica dell'Iran**, le misure restrittive adottate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU, nell'ambito della strategia internazionale di contrasto ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, sono state implementate nell'UE tramite il Regolamento (UE) n. 267/2012 e la Decisione (PESC) n. 413/2010.

Questi strumenti normativi sono stati in parte modificati, con Decisione (PESC) n. 37/2016, la quale ha dato attuazione al Joint Comprehensive Plan

of Action (JCPOA). L'accordo, come anticipato, aveva l'obiettivo di ridimensionare il programma nucleare iraniano e prevedendo parallelamente un processo graduale per la revoca delle misure restrittive vigenti nei confronti del Paese.

Tuttavia, a seguito del recesso degli Stati Uniti dall'accordo nel 2018 e la conseguente ripresa del programma di arricchimento dell'uranio da parte dell'Iran, l'UE nel 2023 ha deciso di mantenere le residue misure restrittive nell'ambito del regime di non proliferazione, così come previste dalla Risoluzione 2231 (2015)

Infatti, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato atti giuridici per mantenere le designazioni inizialmente imposte dalle Nazioni Unite per gli individui e le entità coinvolte nel regime di non proliferazione.

Il Consiglio ha inoltre convenuto di mantenere le misure settoriali e individuali esistenti nell'ambito del regime di sanzioni dell'UE, in particolare quelle relative alla proliferazione nucleare dell'Iran, nonché gli embarghi sulle armi e sui missili.

La normativa sanzionatoria UE - quale risposta all'attività iraniana di arricchimento dell'uranio a fini di proliferazione nucleare - si compone attualmente di:

- **divieto generale di effettuare transazioni commerciali aventi ad oggetto determinate tecnologie, software e beni “dual use”;**
- **embargo su armi e missili balistici;**
- **congelamento di beni per le persone ed entità listate, nonché, divieto di mettere loro a disposizione fondi o risorse economiche e infine divieto di viaggio nell'UE nei confronti di persone.**

3. L'APPROCCIO ITALIANO AL CONTRASTO ALLA PROLIFERAZIONE DELLE ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA

L'Italia ha una posizione ben delineata a livello internazionale, per il contrasto, il contenimento e la proibizione delle armi di distruzione di massa.

L'Italia è, infatti, tradizionalmente attiva su più fronti: in seno alle Nazioni Unite, all'OSCE, all'Unione Europea, al G7, nonché nell'ambito dei processi di riesame delle maggiori convenzioni internazionali in materia.

Il Contrasto al finanziamento della proliferazione è parte integrante della strategia nazionale per contrastare la proliferazione di armi di distruzione di massa in violazione del diritto internazionale.

L'Italia aderisce ai seguenti trattati internazionali e partecipa attivamente alle seguenti convenzioni:

Non-Proliferation Treaty (NPT). Il Trattato di non-proliferazione (Non-Proliferation Treaty, NPT) è l'unico strumento di portata globale in materia di disarmo e non-proliferazione nucleare. Entrato in vigore nel 1970 per una durata iniziale di 25 anni, è stato esteso a tempo indefinito nel 1995. Gli Stati Parte sono 191: - 186 riconosciuti come “non-nuclear weapons states”; - 5 riconosciuti come “nuclear weapons states”, in quanto hanno condotto test nucleari prima dell'entrata in vigore del Trattato (cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza: Stati Uniti, Russia, Cina, Francia e Regno Unito).

Regime delle Salvaguardie (IAEA). IAEA - International Atomic Energy Agency - è il forum intergovernativo globale per la cooperazione scientifica e tecnica nel settore dell'energia nucleare. Il suo compito principale consiste nel promuovere la cooperazione internazionale per l'uso pacifico dell'energia nucleare, ma nell'ambito del suo mandato si occupa anche di impedire usi impropri degli impianti nucleari e del materiale nucleare per scopi militari. L'IAEA dà quindi un contributo fondamentale alla non proliferazione delle armi nucleari. Secondo il TNP, tutti gli Stati non dotati di

armi nucleari hanno l'obbligo di concludere accordi di salvaguardia («Safe-guards Agreements») con l'AIEA, la quale verifica che il materiale nucleare dichiarato e gli impianti nucleari siano impiegati esclusivamente per scopi pacifici. Un protocollo aggiuntivo permette all'Agenzia di verificare che non esistano materiali e attività nucleari non dichiarati.

Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT). Il Trattato sul bando totale degli esperimenti nucleari impone il divieto assoluto delle esplosioni nucleari di ogni tipo, in particolare i test con armi nucleari, creando una rete di vigilanza mondiale che ne controlli il rispetto. La rete di monitoraggio esistente (International Monitoring System) comprende più di 300 stazioni di rilevamento in grado di rilevare con la massima precisione in tutto il mondo anche esplosioni di minima intensità nell'atmosfera, sott'acqua, sulla terra e nel sottosuolo. Nonostante non ancora in vigore, i negoziati relativi al Trattato hanno permesso di introdurre una norma internazionalmente riconosciuta contro l'esecuzione di test nucleari.

Chemical Weapons Convention (CWC). La Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione e immagazzinamento delle armi chimiche e sulla loro distruzione (Chemical Weapons Convention, CWC) è il primo trattato sul disarmo delle armi chimiche; inoltre, proibisce qualsiasi attività rivolta a sviluppo, produzione, acquisizione, detenzione, conservazione, trasferimento e uso di armi chimiche e dei materiali ad esse collegati. Assieme al trattato di non proliferazione nucleare, al Comprehensive Test Ban Treaty ed alla Convenzione per il bando delle armi biologiche, la convenzione sulla proibizione delle armi chimiche costituisce uno dei pilastri fondamentali su cui si fonda il sistema di disarmo e di non proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Biological Weapons Convention (BWC). La Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione e immagazzinamento delle armi batteriologiche (biologiche) e sulle armi tossiche e sulla loro distruzione (Biological

Weapons Convention, BWC o BTWC) è stato il primo trattato multilaterale sul disarmo che vieta la produzione di una intera categoria di armi.

Trattato sul commercio delle armi (Arms Trade Treaty). L'obiettivo del Trattato è creare norme internazionali comuni, il più complete possibile, sul commercio internazionale di armi convenzionali, impedirne il commercio illecito ed evitarne la sottrazione illecita, al fine di ridurre la sofferenza umana e di contribuire alla pace, alla sicurezza e alla stabilità regionali e internazionali.

Proliferation Security Initiative (PSI). Lanciata nel 2003 dagli Stati Uniti come iniziativa multilaterale volontaria per contrastare il commercio illecito di materiali impiegabili per la realizzazione di armi di distruzione di massa, la Proliferation Security Initiative oggi conta 116 paesi, 21 dei quali - tra cui l'Italia - riuniti nell'Operational Experts Group (OEG), un organismo di coordinamento preposto alla preparazione di esercitazioni e attività.

Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (GICNT). La Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (GICNT) è un'iniziativa volontaria multilaterale, lanciata nel 2006, che raggruppa 89 Paesi impegnati a prevenire, identificare, e neutralizzare casi di terrorismo nucleare. L'iniziativa mira a sviluppare azioni congiunte per combattere il terrorismo nucleare, in linea con le autorità e gli obblighi legali nazionali, nonché con i quadri giuridici internazionali come la Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, la Convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare (CPPNM) e le Risoluzioni 1373 e 1540 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Global Partnership. La Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction è un'iniziativa internazionale guidata dal G7 e composta da 31 membri, volta a prevenire la proliferazione di armi chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari (CBRN) e materiali correlati. È stata annunciata al vertice del G8 del 2002 a Kananaskis, in Canada, in ri-

sposta agli attacchi dell'11 settembre. È il principale gruppo multilaterale che coordina i finanziamenti e il sostegno ad iniziative volte al contrasto di armi e materiali di distruzione di massa (WMD).

Il Gruppo Australia (Australia Group). Gli Stati del Gruppo Australia si prefiggono di impedire la diffusione di armi e componenti che potrebbero essere usati per fabbricare armi chimiche e biologiche. Attraverso controlli coordinati delle esportazioni, i paesi membri assicurano che le loro industrie non contribuiscano consapevolmente o inconsapevolmente alla proliferazione di armi chimiche o biologiche. Allo stesso tempo fanno in modo che il commercio legittimo di beni controllati non venga ostacolato. Le attività principali del Gruppo includono l'armonizzazione delle liste nazionali del controllo delle esportazioni e lo scambio di informazioni inerenti alla proliferazione.

Il Gruppo dei fornitori Nucleari (Nuclear Suppliers Group). Il controllo del commercio internazionale di beni nucleari si prefigge di contenere la proliferazione di armi nucleari e dei relativi componenti. A tal fine gli Stati membri si impegnano a favore di un controllo multilaterale armonizzato delle esportazioni di beni nucleari e partecipano allo scambio di informazioni all'interno del Gruppo.

L'Accordo di Wassenaar. Mediante l'Accordo di Wassenaar si vuole prevenire l'accumulazione destabilizzante di armi convenzionali e di beni a duplice impiego (dual-use) per promuovere sicurezza e stabilità a livello regionale e internazionale.

MTCR e HCoC. Il regime di controllo delle esportazioni nel settore dei sistemi missilistici - come i razzi - è un sistema di contenimento della proliferazione di tecnologie missilistiche (Missile Technology Control Regime, MTCR). Esso si occupa del monitoraggio dei vettori senza equipaggio per le armi di distruzione di massa. L'MTCR ha lo scopo di impedire l'ulteriore diffusione di sistemi vettori di armi di distruzione di massa, come missili bali-

stici e velivoli senza equipaggio. Gli Stati partner si impegnano a rispettare direttive comuni in materia di controllo delle esportazioni.

Il Codice di condotta dell'Aia contro la proliferazione dei missili balistici (Hague Code of Conduct Against Ballistic Missile Proliferation, HCOC) è un'iniziativa a favore della trasparenza cui hanno aderito oltre 140 Stati. Lo scopo è impedire l'ulteriore diffusione di sistemi vettori di armi di distruzione di massa con misure politiche vincolanti.

4. SCOPO E FOCUS DELL'ANALISI DEL RISCHIO DI FINANZIAMENTO DELLA PROLIFERAZIONE DELLE ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA: RISCHIO DI VIOLAZIONE, NON-ATTUAZIONE O EVASIONE DELLE SANZIONI FINANZIARIE MIRATE. RACCOMANDAZIONE 7 DELLA FINANCIAL ACTION TASK FORCE

Nel 2020 il Gruppo di azione finanziaria - Financial Action Task Force (FATF) ha modificato il testo della Raccomandazione 1 estendendo l'analisi dei rischi anche al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Il nuovo testo della Raccomandazione 1 richiede infatti ai paesi di identificare, valutare e comprendere il rischio di finanziamento della proliferazione inerente il paese stesso. Tale attività di valutazione ha tuttavia una portata specifica e un ambito del tutto particolare rispetto a quella relativa alla valutazione nazionale del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Infatti, in assenza di una definizione univoca e vincolante di finanziamento della proliferazione, l'ambito della valutazione deve intendersi limitato esclusivamente al rischio di mancata attuazione /evasione delle sanzioni finanziarie mirate in materia di proliferazione identificate nella Raccomandazione 7. Si tratta di una Raccomandazione che non è basata sul rischio; nondimeno la consapevolezza del contesto può supportare

un'implementazione più efficace delle sanzioni da parte degli stakeholder del settore pubblico e privato.

Come descritto in precedenza le sanzioni mirate si applicano a due regimi specifici: la Repubblica Popolare Democratica di Corea (DPRK) e alla Repubblica Islamica dell'Iran.

Le sanzioni finanziarie mirate relative al finanziamento della proliferazione sono applicabili a persone e/o entità designate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o dai comitati competenti istituiti dal Consiglio di Sicurezza^d. I criteri di designazione/elenco sono: (a) persone o entità che si impegnano o forniscono supporto, anche tramite mezzi illeciti, ad attività e programmi sensibili alla proliferazione; (b) che agisce per conto o sotto la direzione di persone o entità designate; (c) possedute o controllate da persone o entità designate; e (d) persone o entità che assistono persone o entità designate nell'elusione delle sanzioni o nella violazione delle disposizioni della Risoluzione.

I paesi sono tenuti a congelare immediatamente i fondi, le altre attività finanziarie e le risorse economiche che si trovano sul loro territorio o sotto la loro giurisdizione alla data di adozione della risoluzione o in qualsiasi momento successivo, posseduti o controllati, direttamente o indirettamente, dalle persone/entità elencate in base ai criteri sopra menzionati e ad assicurare inoltre che nessun fondo o altra attività e risorsa economica venga reso disponibile a tali persone ed entità, salvo in situazioni specifiche e alle condizioni specificate nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

^d Le sanzioni finanziarie mirate (TFS) contro 23 individui e 61 entità presenti nell'elenco stabilito ai sensi della risoluzione 2231 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sull'Iran hanno cessato di applicarsi dopo il 18 ottobre 2023.

La risoluzione 2231 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è stata da allora rimossa dal sito web dell'UNSC e sono state apportate le relative modifiche all'elenco consolidato dell'UNSC.

Poiché la risoluzione 2231 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite fornisce la base giuridica per alcuni elementi delle raccomandazioni 7 e 1 del FATF, anche la portata di tali requisiti di finanziamento della proliferazione è cambiata.

La valutazione del rischio deve essere effettuata non soltanto dalle Autorità del settore pubblico, ma anche dai soggetti obbligati, allo scopo di individuare le opportune contromisure da prendere, specie in relazione all'allocazione delle risorse necessarie, tenuto conto del concreto livello di rischio identificato.

Pertanto, la valutazione del rischio è condotta per analizzare e identificare il rischio di violazione, mancata attuazione o elusione di sanzioni finanziarie mirate relative al finanziamento della proliferazione. Raccomandazione 7 della Financial Action Task Force.

Infine, gli esiti dell'Analisi dei rischi di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa saranno condivisi con il settore privato per fornire indicazioni utili a svolgere la rispettiva attività di valutazione del rischio.

4. ANALISI DELLE MINACCE

In Italia la minaccia di un finanziamento diretto della proliferazione (vale a dire l'acquisizione diretta di materiali necessari per sviluppare programmi di armi di distruzione di massa e il finanziamento di entità riconducibili alla proliferazione) sembra essere limitata, poiché i flussi commerciali verso la Corea del Nord sono molto bassi e strettamente monitorati a causa delle sanzioni internazionali. Ciò scoraggia o rende estremamente improbabili forme di relazione diretta fra tali intermediari e quelli europei, rendendo più frequente la possibilità di triangolazioni con paesi terzi, che tuttavia sfuggono ai divieti.

In Italia, sono stati tuttavia riscontrati alcuni casi isolati di violazione delle sanzioni internazionali imposte alla Corea del Nord, che evidenziano la

complessità del controllo sui flussi commerciali e finanziari per intercettare l'aggiramento delle sanzioni.

Il Panel of Experts delle Nazioni Unite sulla Corea del Nord (o Repubblica Popolare Democratica di Corea (DPRK^e), istituito ai sensi della Risoluzione 1874 (2009) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, riferisce periodicamente i suoi risultati e raccomandazioni sull'attuazione delle Risoluzioni del Consiglio di sicurezza sulla Corea del Nord. Questi rapporti elencano in dettaglio i casi di violazioni delle sanzioni comprovate o presunte delle Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla Corea del Nord che sono state approvate dal Consiglio di sicurezza dal 2006. Il Rapporto evidenzia come- solo nel periodo da febbraio 2019 a febbraio 2020- siano state commesse più di 250 presunte violazioni da oltre 60 paesi, i quali non hanno rispettato le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite contro la Corea del Nord. Tra i 62 paesi segnalati dal report, anche l'Italia non avrebbe ottemperato - in almeno cinque casi - al divieto di rapporti con il Paese asiatico, specificatamente nel settore commerciale/finanziario/bancario.

La situazione con l'Iran è più complessa. Nonostante le sanzioni internazionali, l'Italia ha mantenuto una certa quantità di commercio legittimo con l'Iran, specialmente nei settori consentiti dalle deroghe alle sanzioni, come quelli riconducibili alla nozione di beni umanitari (medicinali, cibo).

In seguito al ritiro degli Stati Uniti dall'accordo sul nucleare iraniano (JCPOA) nel 2018, le sanzioni contro l'Iran sono state reintrodotte, rendendo molto difficile per le aziende italiane mantenere legami commerciali e finanziari con l'Iran. Dal 2019 al 2023, i flussi finanziari diretti dall'Italia verso l'Iran sono diminuiti in modo significativo a causa delle sanzioni inter-

^e Il 28 marzo 2024, durante una riunione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la Russia ha votato contro il rinnovamento del “*Panel of Experts*” (PoE) incaricato di monitorare l'implemento delle sanzioni contro Pyongyang, ponendone effettivamente termine alle attività in qualità di membro permanente del Consiglio.

nazionali e della pressione economica. L'impatto della pandemia di COVID-19 ha ulteriormente ridotto i flussi finanziari, anche se vi è stato un leggero aumento delle transazioni legate all'acquisto di forniture mediche e farmaceutiche.

Gli operatori bancari e finanziari italiani rimangono estremamente riluttanti a condurre transazioni con entità o individui iraniani, anche se riconducibili a settori non sanzionati, per ragioni dovute principalmente alla mancanza di trasparenza del settore finanziario del paese. A riprova della solidità del settore nei confronti dell'applicazione delle sanzioni in diverse occasioni per la rappresentanza diplomatica della Repubblica islamica dell'Iran si è reso necessario interloquire con il Comitato di sicurezza finanziaria, tendente a rappresentare la presenza di due rapporti utilizzati unicamente per le attività diplomatiche, al fine di agevolare l'ottenimento dell'autorizzazione richiesta dal settore bancario per l'elaborazione dei pagamenti.

Nel periodo 2019-2023 non sono state rilasciate licenze per l'esportazione di materiale d'armamento, mentre le licenze per esportazioni di prodotti a duplice uso ammontano a n. 239.

5. ANALISI DELLE VULNERABILITÀ

Il sistema finanziario italiano, come quello di molti altri paesi, è esposto a una serie di vulnerabilità che potrebbero essere sfruttate per il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD, Weapons of Mass Destruction).

In base alle casistiche rilevate, è emerso come spesso le attività illecite collegate ai programmi di proliferazione siano “mascherate” con attività commerciali lecite, rendendo così difficile la loro individuazione.

Di seguito sono elencate alcune delle principali vulnerabilità:

Integrazione con il sistema finanziario globale. L'Italia è fortemente integrata nel sistema finanziario globale, con numerosi collegamenti con banche e istituzioni finanziarie internazionali. Questa interconnessione facilita il movimento rapido di capitali e può rendere più difficile monitorare e tracciare i flussi finanziari legati al finanziamento della proliferazione.

Uso di intermediari e canali finanziari opachi. L'uso di intermediari, società di copertura o di strutture societarie complesse (riconducibili a trust o società di comodo) può ostacolare l'identificazione dei beneficiari effettivi delle transazioni, facilitando il finanziamento di attività legate alla proliferazione.

Lacune nei controlli di due diligence. Nonostante i presidi stringenti in materia di antiriciclaggio (AML) e contrasto al finanziamento del terrorismo (CFT), applicati anche per lo screening delle liste dei soggetti ed entità designate dalla sanzioni ONU e dei regolamenti europei, potrebbero esistere lacune nei controlli di due diligence da parte di banche, istituzioni finanziarie e dei soggetti obbligati del settore non finanziario, soprattutto in relazione alla verifica dell'identità dei clienti e al monitoraggio delle transazioni.

Scarsa consapevolezza del rischio specifico. In molti casi, la consapevolezza del rischio specifico legato al finanziamento della proliferazione può essere limitata tra le persone fisiche e giuridiche italiane, obbligate al rispetto degli obblighi internazionali. Ciò è dovuto in parte alla complessità del fenomeno e alla difficoltà di distinguere tra attività lecite e illecite, soprattutto in settori ad alto rischio come quello della tecnologia avanzata, della chimica e della logistica.

Transazioni con paesi a rischio. L'Italia ha relazioni commerciali con diversi paesi, alcuni dei quali potrebbero essere considerati a rischio di proliferazione. Le transazioni con tali paesi possono essere utilizzate per mascherare attività legate al finanziamento della proliferazione, soprattutto se effettuate attraverso circuiti finanziari complessi e difficili da tracciare. I

paesi coinvolti in attività illecite di programmi di proliferazione possono effettuare transazioni finanziarie a supporto di tali programmi anche attraverso l'uso di conti correnti aperti presso banche corrispondenti in paesi terzi. In questi casi l'individuazione delle transazioni finanziarie risulta più complessa perché non vi è un legame diretto con i paesi interessati direttamente dalle Risoluzioni delle Nazioni Unite. La Corea del Nord ha utilizzato intermediari in paesi come la Cina e altri stati asiatici per facilitare il commercio di beni e servizi, mascherando l'origine delle transazioni e aggirando le sanzioni. La Corea del Nord ha cercato di stabilire relazioni con paesi che non applicano le sanzioni internazionali, come l'Iran e alcuni stati africani, per scambiare tecnologia e risorse.

Compliance insufficiente nelle imprese. Le imprese italiane, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni, potrebbero non essere sufficientemente attrezzate per identificare e gestire i rischi legati alla proliferazione. La mancanza di risorse o di conoscenza specifica può portare a un'implementazione insufficiente delle misure di compliance.

Evasione delle sanzioni internazionali. Esistono rischi legati alla possibile evasione delle sanzioni internazionali attraverso l'utilizzo di canali non tradizionali, ad esempio le criptovalute.

Inadeguata collaborazione internazionale. Sebbene l'Italia collabori con organizzazioni internazionali e paesi partner nella lotta contro il finanziamento della proliferazione, possono verificarsi carenze nella condivisione di informazioni e nel coordinamento delle azioni, riducendo l'efficacia delle misure di contrasto.

Evoluzione tecnologica. L'uso crescente di tecnologie avanzate, come le criptovalute e i servizi finanziari digitali, rendendo più difficile monitorare e controllare i flussi finanziari.

6. QUADRO NAZIONALE E FATTORI SPECIFICI

L'Italia ha un quadro normativo robusto per combattere la minaccia rappresentata dal finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Un obiettivo chiave è l'implementazione dei regimi sanzionatori delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea nei confronti dell'Iran e della Repubblica popolare di Corea (DPRK). Le misure sanzionatorie si applicano a chiunque si trovi nella giurisdizione dell'Italia, alle azioni intraprese da un cittadino italiano al di fuori del territorio dell'Italia e alle società costituite in Italia.

La disciplina nazionale in tema di contrasto al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa è contenuta nel Decreto legislativo n. 109/2007 recante “misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale”.

La collaudata funzionalità dei meccanismi adottati per la prevenzione del riciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo ne ha determinato una progressiva estensione ai programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa. Il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e il finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa sono evidentemente fenomeni eterogenei, tuttavia accomunati dal ricorso a strumenti e operatori dell'economia legale e, in particolare, del sistema finanziario, per l'acquisizione, il trasferimento e l'utilizzo di fondi.

Ai sensi dell'art.1, co. 1 lett. e) del D.lgs. 109/2007, per finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa si intende la fornitura o la raccolta di fondi e risorse economiche, in qualunque modo realizzata e strumentale, direttamente o indirettamente, a sostenere o fa-

vorire tutte quelle attività legate all'ideazione o alla realizzazione di programmi volti a sviluppare strumenti bellici di natura nucleare, chimica o batteriologica.

Inoltre, il citato D.lgs. 109/2007 costituisce sostanzialmente la cornice che dà attuazione alla normativa internazionale in tema di “congelamenti”, disciplinando obblighi e adempimenti degli operatori, competenze e ruoli delle diverse Autorità coinvolte, nonché ulteriori dettagli amministrativi e sanzionatori.

Il decreto chiarisce sotto il profilo definitorio (art. 1) che cosa implichi l'adozione di misure di congelamento di fondi e di risorse economiche. Esso comporta il blocco automatico delle disponibilità finanziarie ed economiche di persone fisiche e entità per la sola circostanza che gli stessi siano stati inseriti (“designati”) nelle liste previste da UN e UE. È fatto, infatti, divieto sia di mettere, direttamente o indirettamente, a disposizione dei soggetti designati fondi o risorse economiche o di stanziarli a loro vantaggio, sia di partecipare consapevolmente e deliberatamente ad attività aventi l'obiettivo o il risultato, diretto o indiretto, di aggirare le misure di congelamento.

Il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) ha un ruolo cruciale nel contrasto al finanziamento delle armi di distruzione di massa. Il Comitato supporta l'implementazione e l'applicazione di sanzioni finanziarie contro individui, entità o stati coinvolti nel finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa e sfrutta le informazioni significative e le competenze delle altre Autorità per garantire che le sanzioni finanziarie siano correttamente implementate. Il CSF coordina l'attività delle diverse autorità nazionali coinvolte nella prevenzione e nel contrasto del finanziamento illecito, inclusi i finanziamenti destinati alla proliferazione delle armi di distruzione di massa. Questo coordinamento permette di creare sinergie tra gli organismi governativi, le forze dell'ordine e le istituzioni finanziarie, assicurando una risposta omogenea ed efficace contro queste minacce.

Al Comitato sono inoltre attribuiti i poteri di formulare le proposte di designazione nelle liste ai competenti organismi delle Nazioni Unite e dell'Unione europea, nonché tutti gli altri adempimenti connessi (esenzioni, delisting, scambio di informazioni tra le Autorità che vi partecipano).

6.1 I COMPITI IN MATERIA DI CONTRASTO DELLA PROLIFERAZIONE DELLE ARMI DI DISTRUZIONE DEI SOGGETTI OBBLIGATI

Il sistema internazionale di prevenzione e contrasto al finanziamento del terrorismo e all'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, basato sull'applicazione delle misure di "congelamento" di fondi e risorse economiche detenute dai soggetti "designati" ai sensi del D.lgs. 109/2007 prevede una serie di adempimenti informativi nei confronti della UIF.

I destinatari degli obblighi antiriciclaggio sono infatti tenuti a comunicare alla UIF le misure di congelamento applicate ai soggetti designati, indicando i nominativi coinvolti, l'ammontare e la natura dei fondi o delle risorse economiche. Limitatamente alle misure aventi ad oggetto risorse economiche, le comunicazioni sono effettuate anche al Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di finanza.

L'ammontare complessivo dei fondi e delle risorse economiche congelate è esposto nella tabella seguente.

Tabella 1. Misure di congelamento anni 2019 - 2023

Misure di congelamento al 31/12/2023							
Paesi e Soggetti	Rapporti, operazioni o risorse economiche sottoposte a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi congelati			Risorse economiche congelate	
			EUR	USD	CHF	EUR	Descrizione
Iran	3	1	44.322	158.453	-	-	-
RDP della Corea	3+2	4+1	8.001	-	-	400.000	
Totale	6	5	52.323	158.453		400.000	

Fonte: UIF e GDF

La UIF riceve anche comunicazioni relative a operazioni o rapporti, nonché ogni altra informazione disponibile riconducibili ai soggetti designati ovvero a quelli in via di designazione, anche sulla base delle indicazioni fornite dal Comitato di Sicurezza Finanziaria (art. 7, comma 2, del D.lgs. 109/2007).

Al fine di agevolare l'assolvimento degli obblighi in materia di congelamenti e di segnalazioni, la UIF diffonde, mediante la pubblicazione dei rispettivi link, le liste dei soggetti designati dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU e dall'Unione europea (art. 10, comma 2, del D.lgs. 109/2007).

La Guardia di finanza esercita, attraverso il Nucleo Speciale Polizia Valutaria, le proprie attribuzioni anche per il contrasto del finanziamento della proliferazione, relazionando al CSF sulla tipologia, situazione giuridica, consistenza patrimoniale e sullo stato di utilizzazione dei beni, nonché sull'esistenza di contratti in corso, anche se non registrati o non trascritti (art. 11, commi 1 e 2, d.lgs. 109/2007).

6.2 L'ANALISI DELLE SEGNALAZIONI SOSPETTE

Per il periodo di analisi 2019 -2023, in aggiunta ai congelamenti di fondi e risorse economiche, per i soli enti creditizi e finanziari vige l'obbligo di segnalazione di operazione sospetta in applicazione del Regolamento UE n. 1509/2017 per la Repubblica popolare di Corea (DPRK).

Gli intermediari finanziari devono inviare una segnalazione di operazione sospetta se vi sono fondati motivi di sospettare che i fondi possano contribuire a programmi o attività iraniani e nordcoreani connessi alle armi nucleari, ai missili balistici o ad altre armi di distruzione di massa, nonché di segnalare tempestivamente qualsiasi transazione sospetta, compresi i tentativi di transazioni sospette.

(A) SOS classificate dai Segnalanti nella Categoria "Proliferazione"

Nel periodo di riferimento (2019 - 2023), le SOS che sono state classificate dal Segnalante nella categoria "Proliferazione" sono state inviate quasi

esclusivamente da istituti bancari. In massima parte, queste SOS fanno riferimento a transazioni intercorse in violazione della normativa che sanziona i programmi di proliferazione delle armi da parte dell'Iran.

Tabella 2. Segnalazioni classificate dal Segnalante nella categoria "Finanziamento della proliferazione"

Segnalazioni classificate dal Segnalante nella categoria "Finanziamento Proliferazione"			
Anno	Tipologia segnalante	Num. SOS	TOT SOS per anno
2019	Banche	84	84
2020	Banche	23	23
2021	Banche	8	8
2022	Banche	11	16
	Asso.ni professionali di avvocati e commercialisti	5	
2023	Banche	11	14
	Cons. Naz. Notariato	2	
	VASP	1	

Fonte: UIF

Il contenuto delle SOS in questione si riferisce prevalentemente a possibili schemi di triangolazione finanziaria, in cui i fondi apparentemente di natura commerciale si sospetta siano destinati, in ultima analisi, a imprese iraniane (anche sulla base di informazioni concernenti la destinazione delle merci di cui i flussi costituirebbero il pagamento) sono invece inviati a paesi terzi appartenenti alla stessa area geografica (ad es. la Turchia).

Pertanto, nella circostanza in cui le imprese iraniane su cui si fonda il sospetto siano censite in liste di sanzioni relative all'ambito della proliferazione, le ipotizzate triangolazioni costituirebbero tentativi di aggirare le sanzioni stesse.

Peraltro alcune delle SOS in questione riferiscono l'operatività di imprese destinatarie di sanzioni non relative a programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa ma afferenti ad altri ambiti (segnatamente, negli anni 2021 e 2022, il conflitto russo-ucraino): pertanto, nella successiva fase di classificazione attribuita dagli analisti UIF, a queste SOS non sono associati fenomeni riferiti ai programmi di proliferazione ma all'ambito di ef-

fettiva pertinenza delle liste di soggetti sanzionati citate nella parte descrittiva delle segnalazioni stesse (tipicamente, si tratta di liste afferenti al terrorismo internazionale).

L'approfondimento finanziario delle SOS della specie consiste nella ricostruzione dei flussi finanziari che hanno interessato in particolare i soggetti sospettati di coinvolgimento nella proliferazione e nel suo finanziamento, partendo dalle transazioni riferite dal segnalante ed integrando queste con le informazioni ottenute interrogando altri soggetti obbligati italiani (ricavati dall'Anagrafe dei rapporti finanziari) ed eventualmente FIU estere.

(B) SOS con possibili profili relativi al finanziamento della proliferazione classificate dai Segnalanti nelle Categorie "Riciclaggio" o "Terrorismo"

Di contro, si rileva la presenza di numerose SOS che, pur classificate dai segnalanti nelle categorie "Riciclaggio" e "Terrorismo", nella parte descrittiva riferiscono anche di sospetti relativi all'ambito della proliferazione ovvero riguardano soggetti che gli analisti UIF rilevano appartenere a liste sanzionatorie relative al finanziamento di programmi di proliferazione: pertanto in questi casi la classificazione attribuita dall'analista UIF esprime anche i profili riconducibili all'ambito della proliferazione.

Nel periodo riferimento le SOS della specie sono state inviate in larga prevalenza da istituti bancari, con episodici contributi di altri istituti finanziari (fra cui gli istituti di pagamento), società di revisione, notai.

Per quanto concerne la natura dell'operatività finanziaria segnalata, anche per questo secondo insieme di segnalazioni la tipologia più ricorrente è relativa a operazioni di "triangolazione" che in ipotesi avrebbero interessato paesi a rischio proliferazione: a ciò si aggiungono anomalie meno frequenti, quali più generici giri di fondi fra persone fisiche e giuridiche collegate e possibili casi di adeguata verifica carente (ad esempio, in relazione al sospetto di "schermatura" di beneficiari effettivi che potrebbero essere collegati anche all'ambito della proliferazione, incluso il caso di eventuali soggetti sanzionati), nonché ipotesi di frodi nelle fatturazioni (anche internazionali), ricorrenti nelle SOS classificate dai segnalanti nella categoria

Riciclaggio e anch'esse legate allo scenario tipico delle operatività a rischio proliferazione - cioè transazioni commerciali import-export regolate tramite bonifici bancari, aspetto che può spiegare la larga prevalenza del contributo degli istituti bancari per questo genere di segnalazioni, indipendentemente dalla categoria attribuita originariamente alle SOS dai segnalanti.

Tabella 3. SOS con possibili profili relativi alla Proliferazione classificate dal Segnalante nelle Categorie Riciclaggio o Terrorismo

Segnalazioni con possibili profili relativi alla Proliferazione classificate dal Segnalante nelle Categorie "Riciclaggio" o "Terrorismo"					
Anno	Tipologia Segnalante	Categ. SOS	Num. SOS	Tot. SOS Tipo Segnalante	Totale SOS per anno
2019	<i>Banche</i>	ML	30	34	36
		TF	4		
	<i>Società di revisione</i>	ML	1	1	
	<i>Società a controllo pubblico</i>	TF	1	1	
2020	<i>Banche</i>	ML	20	28	30
		TF	8		
	<i>Società di revisione</i>	ML	2	2	
2021	<i>Banche</i>	ML	26	30	37
		TF	4		
	<i>Società di revisione</i>	ML	5	5	
	<i>Notariato</i>	ML	1	1	
	<i>Istituti di pagamento</i>	TF	1	1	
2022	<i>Banche</i>	ML	18	21	26
		TF	3		
	<i>Società di revisione</i>	ML	2	2	
	<i>Istituti di pagamento</i>	ML	2	2	
	<i>Interm.Fin. ex art.106 TUB</i>	ML	1	1	
2023	<i>Banche</i>	ML	26	28	44
		TF	2		
	<i>Società di revisione</i>	ML	7	7	
	<i>Notariato</i>	ML	2	2	
	<i>Istituti di pagamento</i>	ML	2	4	
		TF	2		
	<i>Interm.Fin. ex art.106 TUB</i>	ML	1	1	
	<i>VASP</i>	ML	2	2	

Fonte: UIF

Ai fini di supportare i soggetti obbligati nella collaborazione attiva ai fini della segnalazione delle operazioni sospette la Banca d'Italia fin dal 2009 ha emanato con il provvedimento del 27 maggio^f indicazioni operative per l'esercizio di controlli rafforzati contro il finanziamento dei programmi di

^f <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Provvedimento-del-27-maggio-2009.pdf>

proliferazione di armi di distruzione di massa, fornendo tra l'altro indicatori di anomalia aggiuntivi specifici, volti ad agevolare l'individuazione da parte degli intermediari delle operazioni sospette da segnalare.

Tali indicatori pongono particolare attenzione alla localizzazione delle controparti (aree a rischio) e alle caratteristiche delle operazioni sottostanti (natura dei beni sottostanti le transazioni finanziarie).

Con il Provvedimento del 12 maggio 2023^g, applicabile dal 1° gennaio 2024, la UIF ha introdotto un nuovo indicatore di anomalia specificamente connesso ai “fenomeni di finanziamento di programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa” nonché, alla gestione di flussi relativi alla movimentazione di prodotti a duplice uso. Si tratta, in questo caso, del primo provvedimento dell'UIF in tema di indicatori di anomalia a menzionare esplicitamente la dicitura “*dual use*”.

In particolare, rileva la formulazione del nuovo indicatore di anomalia 34, il quale indica, come potenziali operazioni sospette, le “operatività che, per il profilo dei soggetti o le sue caratteristiche, appare riconducibile a fenomeni di finanziamento di programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa, **anche sulla base di collegamenti geografici con paesi considerati a rischio in quanto coinvolti in programmi di proliferazione non autorizzati**”.

Infine, per effetto della normativa europea l'Unità di informazione finanziaria del paese membro riceve relazioni riguardanti il finanziamento potenziale della proliferazione e ha accesso, direttamente o indirettamente, in maniera tempestiva alle informazioni finanziarie, amministrative e giudiziarie necessarie per assolvere correttamente questo compito, compresa l'analisi delle segnalazioni di transazioni sospette.

Tuttavia, è da rilevarsi come per l'analisi delle SOS relative alla proliferazione appare esclusa, in modo sorprendente, la possibilità del ricorso allo

^g https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Provvedimento_della_UIF_del_12_maggio_2023_e_allegato.pdf

strumento della cooperazione internazionale, atteso che la stessa non è richiamata dal regolamento e che le norme che regolano gli scambi tra FIU (sia nelle Raccomandazioni GAFI, sia negli standard del Gruppo Egmont, sia, infine, nelle regole europee) non prevedono tale fattispecie fra quelle che consentono il ricorso agli scambi fra FIU estere. Appare pertanto di tutta evidenza come tale disciplina finisca per creare un differente regime di approfondimento delle segnalazioni di “proliferazione”.

6. 3 I REGIMI DI CONTROLLO DELLE ESPORTAZIONI

Il regime sanzionatorio per il contrasto alla proliferazione è completato da forti restrizioni all'esportazione di articoli sensibili alla proliferazione. I controlli delle esportazioni servono a impedire la proliferazione incontrollata di materiale di armamento, di beni a duplice impiego e di tecnologie critiche. Sono soggetti a tali controlli tutti i beni che potrebbero essere impiegati per sviluppare, produrre o diffondere armi di distruzione di massa. I controlli delle esportazioni affiancano l'attuazione degli obblighi derivanti dai trattati multilaterali sul controllo degli armamenti, in particolare il Trattato sul commercio delle armi, il Trattato di non proliferazione nucleare, la Convenzione sulle armi chimiche, la Convenzione sulle armi biologiche e la Risoluzione 1540 del Consiglio di sicurezza dell'ONU. I controlli delle esportazioni si basano anche sui quattro regimi di controllo internazionali, non vincolanti sotto il profilo del diritto internazionale: il Gruppo Australiano, il Gruppo dei fornitori nucleari, il regime di controllo delle tecnologie missilistiche e l'Accordo di Wassenaar.

Gli Stati che partecipano ai vari regimi si accordano su liste dettagliate di merci per stabilire criteri uniformi di controllo delle esportazioni. Sulla base di queste liste, si verifica l'esportazione del materiale d'armamento e di beni utilizzabili a fini civili e militari (dual-use).

Nel 2012 è stata istituita l'Autorità nazionale - UAMA (Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento), chiamata a garantire l'applicazione della normativa italiana, integrata da quella europea ed internazionale.

Le richieste delle imprese all'Autorità nazionale - UAMA volte ad ottenere licenze di esportazione di materiali d'armamento sono esaminate in modo rigoroso ed articolato, caso per caso, sulla base della normativa nazionale ed internazionale.

L'Autorità nazionale - UAMA ai sensi del Decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 221 rilascia anche le autorizzazioni previste per l'esportazione, il trasferimento, l'intermediazione, l'assistenza tecnica ed il transito dei prodotti a duplice uso, per il commercio di [merci soggette al regolamento anti tortura](#) e per il commercio, diretto e indiretto, di prodotti listati per effetto di misure restrittive unisonali.

Il Direttore dell'Autorità nazionale - UAMA presiede il Comitato consultivo interministeriale chiamato ad esprimere pareri obbligatori, ma non vincolanti, sulle operazioni esortative. In tale Comitato sono rappresentati, oltre al MAECI ed all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Difesa, il Ministero dell'economia e finanze, il Ministero delle imprese e del made in Italy, il Ministero dei beni e attività culturali e il Ministero della Salute.

La partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze apporta le proprie competenze in materia di prevenzione del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa e sull'attuazione delle sanzioni finanziarie assicurando il coordinamento tra il Comitato dual use e il Comitato di Sicurezza Finanziaria in diverse situazioni, in particolare nei casi in cui le esportazioni di beni a duplice uso si intrecciano con potenziali minacce di finanziamento illecito coordinandosi con il Comitato di Sicurezza Finanziaria per valutare i rischi legati al finanziamento di tali attività.

6.4 L'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI NELL'ATTUAZIONE DELLE MISURE RESTRITTIVE DISPOSTE DALLA NAZIONI UNITE E DALL'UNIONE EUROPEA

In ambito nazionale, grazie al contributo dell'Agenzia delle dogane, è stato possibile consolidare il sistema di controllo delle operazioni transfrontaliere, portando all'inserimento, ovvero alla modifica, di specifici profili di rischio all'interno del Circuito doganale di controllo, finalizzati alla selezione e al successivo controllo delle operazioni doganali che presentavano caratteristiche tali da essere classificate "a rischio" per gli aspetti di contro proliferazione, o che potessero far sospettare una possibile violazione dei regimi sanzionatori imposti da misure restrittive, unionali o derivanti dall'adozione di specifiche Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Sono state poste in essere attività per il controllo delle esportazioni e dei transiti verso Iran, Siria, Russia e Corea del Nord, paesi verso i quali si è concentrata l'attenzione nel periodo di riferimento dell'analisi.

In particolare, verso la Corea del Nord, al progressivo inasprimento del sistema sanzionatorio, è corrisposto un adeguamento dei profili di rischio implementati all'interno del Circuito doganale di controllo, atto a garantire il pieno rispetto delle misure restrittive in essere.

È altresì stata svolta l'attività di monitoraggio delle operazioni doganali di esportazione e di transito, verso paesi ad alto rischio di proliferazione e assoggettati a misure restrittive, con la conseguente selezione per il controllo di esportazioni di prodotti che, pur non essendo vietati, avrebbero potuto - alla luce delle informazioni disponibili e in considerazione del soggetto estero destinatario - contribuire ad attività controindicate nel settore.

Infine, sono monitorati i c.d. "transshipment" sul territorio doganale, al fine di impedire che merce potenzialmente utilizzabile a fini di proliferazione di armi di distruzione di massa potesse giungere a destinatari situati in paesi colpiti da regime sanzionatorio.

Contrasto alle violazioni nel settore del dual use - settore contro-proliferazione.

Nel periodo 2019 - 2022, l'Agenzia delle Dogane ha individuato n. 12 violazioni nel settore del dual use, per complessivi 42 tonnellate e un controvalore di 112 mila euro, in larga parte connesse alla verifica documentale e fisica di spedizioni dichiarate in esportazione. I principali paesi di destinazione delle spedizioni sono Siria, Turchia, Svizzera, Cina, Russia, Tunisia e Cile.

Le attività ispettive doganale sono scaturite da specifici programmi di controllo, con profili selettivi inseriti a livello centrale per la prevenzione ed il contrasto delle violazioni al Regolamento UE 428/2009 e 821 del 2021, riguardanti beni duali ed hanno riguardato sostanze e prodotti utilizzabili anche quali precursori di agenti chimici utilizzabili nel settore bellico.

Negli anni 2021-2022, la Direzione Antifrode dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha svolto specifiche analisi, richieste dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, inerente alle irregolarità accertate durante il controllo doganale delle esportazioni di beni duali. Le segnalazioni inoltrate da ADM alla Procura Nazionale hanno riguardato 9 casi, dei quali 7 riferibili a sequestri aventi per oggetto prodotti e apparecchiature destinate verso paesi del continente asiatico potenzialmente interessati dal traffico illecito di beni impiegabili anche come materiale d'armamento.

Nel 2023 per quanto riguarda il controllo sull'esportazione di beni a duplice uso, a seguito degli accertamenti operati su oltre 1400 dichiarazioni di esportazione selezionate attraverso la gestione di 570 profili di rischio, le attività di controllo poste in essere dall'Agenzia delle Dogane hanno portato in 14 casi a richiedere all'Autorità Nazionale UAMA - Duplice uso - l'applicazione della clausola "catch-all" al fine di interdire il traffico di materiali utilizzabili per la Proliferazione di armi di distruzione di massa, destinati a paesi che tramite triangolazioni avrebbero inoltrato tali prodotti a paesi terzi per utilizzo a scopo di proliferazione. In particolare, una dichiarazione di esportazione nel giugno 2023 riguardante merce (avviatori

per motori trifase, argani/verricelli per unità navali, pannelli per comandi di manovra), formalmente destinata a una società operante nel settore nautico ma in realtà “schermo” di un'entità iraniana sanzionata sia dalla UE sia dagli USA in quanto riconducibile a un Gruppo iraniano implicato nell'approvvigionamento a favore delle Forze Armate di Teheran.

Sempre nel 2023, è stata applicata la clausola “catch-all” a una spedizione di fibra di carbonio a causa del rischio di diversione verso l'Iran per la costruzione di droni.

Nel 2024 sono state intercettate 8 spedizioni di merce con relative applicazioni della clausola “catch-all” in quanto destinate a programmi o entità iraniane coinvolte in attività di proliferazione di armi di distruzione di massa. Inoltre, la Guardia di finanza svolge numerose iniziative di presidio doganale espletando, anche congiuntamente con l'ADM, operazioni internazionali congiunte volte a controllare la regolarità delle movimentazioni di merci nel settore delle armi e dei prodotti *dual use*.

6.5 MISURE SANZIONATORIE

I presidi repressivi in essere per il contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa e del suo finanziamento consentono di esprimere un elevato livello di efficacia.

La violazione della normativa europea in materia è presidiata, a livello nazionale, da sanzioni di natura penale e amministrativa.

Innanzitutto, il Decreto Legislativo n. 109/2007 prevede che la violazione degli obblighi di congelamento delle misure restrittive europee (inclusi i Regolamenti UE Iran e Corea del Nord) è punita con una sanzione pecuniaria che va da un minimo di 5.000 fino ad un massimo di 500.000 euro. La sanzione è irrogata dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Con specifico riferimento alla violazione degli obblighi imposti dal Regolamento *Dual Use*, e alle violazioni dei divieti contenuti nei Regolamenti concernenti misure restrittive è, il D.lgs. n.221/2017 come modificato dal D.L. n. 69/2023 stabilisce pene che prevedono la reclusione fino a sei anni e multe fino a euro 250.000, con la confisca dei beni, per chiunque effettui operazioni di esportazione di beni a duplice uso senza la prescritta autorizzazione ovvero con autorizzazione ottenuta fornendo dichiarazioni o documentazioni false, o in difformità agli obblighi prescritti dalle autorizzazioni, o non fornendo all'autorità competente le prescritte informazioni, oppure omettendo di comunicare variazioni delle informazioni e dei dati intervenute dopo la presentazione della domanda, o non conservando la documentazione per il periodo previsto.

Da ultimo, l'art. 21-*bis* D. Lgs. n. 221/2007 prevede, in caso di condanna o di applicazione della pena a norma dell'art. 444 c.p.p., la confisca obbligatoria delle cose che servirono o furono destinate a commettere i reati di cui agli artt. 18, commi 1 e 2, 19, commi 1 e 2, o 20, commi 1 e 2, D. Lgs. n. 221/2017, nonché delle cose che ne sono il prodotto o il profitto.

Rispetto alla normativa previgente, tuttavia, il nuovo art. 21-*bis* stabilisce che - quando non è possibile procedere alla confisca dei beni, del denaro o delle altre utilità derivanti dalla commissione dei suddetti reati - il giudice possa ordinare la confisca di altre somme di denaro, di beni e di altre utilità per un valore equivalente facenti capo al condannato, non solo in via diretta ma anche per interposta persona.

Non risultano casi accertati di violazioni della normativa “dual use” riguardanti l'Iran e la Corea del Nord né, in generale, sono mai pervenute comunicazioni dall'autorità giudiziaria per aver proceduto per i reati connessi alla violazione della normativa “dual use” (art. 22 del D.lgs. 221/2017).

7. CONCLUSIONI E LINEE DI INTERVENTO

Le informazioni raccolte nella prima analisi di rischio evidenziano un approccio olistico al contrasto alla proliferazione e al suo finanziamento e un robusto quadro giuridico in vigore in Italia per proteggere il paese dal finanziamento della proliferazione. L'implementazione dei regimi di sanzioni delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, i regimi di controllo delle esportazioni e altri strumenti a disposizione limitano le opportunità di sfruttare l'Italia per ottenere finanziamenti per la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Il sistema preventivo, investigativo e repressivo nel suo complesso è ritenuto rispondente, pertanto **il rischio di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa è valutato medio - basso.**

A fronte delle descritte risultanze si ritiene comunque utile, individuare linee d'intervento, che possano supportare ulteriormente la strategia già condivisa tra le autorità nella direzione di una sempre maggiore efficacia del sistema.

Per mantenere e migliorare questa efficacia, è essenziale:

- rafforzare ulteriormente la collaborazione tra settore pubblico e privato,
- incentivando la segnalazione di operazioni sospette legate al finanziamento della proliferazione;
- organizzare specifici incontri formativi per aumentare la percezione dei rischi in tale settore.

La lotta ai programmi di proliferazione richiede, infatti, una profonda conoscenza della natura delle attività criminose in tutte le loro sfaccettature e aspetti connessi, per il conseguimento della quale è importante predisporre una intensa e costante attività di formazione, a tutti i livelli.

I programmi di proliferazione non solo si sviluppano su più fronti, dal settore finanziario e commerciale alle attività di import ed export, ma utilizzano anche sempre nuovi e numerosi strumenti per coprire gli illeciti, quali

schermature societarie, virtual assets, sfruttando le vulnerabilità dei controlli dei singoli paesi.

- i soggetti obbligati devono assicurare l'esistenza e l'efficacia dei necessari presidi di controllo e monitoraggio adeguati e consolidare la formazione specifica per identificare le attività connesse ai rischi di mancata applicazione o evasione delle sanzioni finanziarie mirate alla proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Infine, la valutazione nazionale dei rischi verrà aggiornata periodicamente per riflettere nuove minacce e rischi inerenti al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il secondo aggiornamento dell'Analisi dei rischi è previsto per il 2028, salvo l'insorgere di nuovi rischi che renderà opportuno l'anticipazione dell'aggiornamento.