

**Sanzioni unilaterali
ed eccezioni
per scopi umanitari**



Policy Paper

Sanzioni unilaterali ed eccezioni per scopi umanitari:
quadro normativo, impatto sugli attori pubblici e privati e
proposte di policy in ambito italiano e internazionale.

2

Il caso studio della Siria

Questo Policy Paper e il relativo studio sono stati realizzati da AWOS – A World of Sanctions con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica – Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 – bis del DPR 18/1967. Le opinioni sono espressione degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Gruppo di ricerca

Anna Cervi, Ricercatrice indipendente (principal investigator)

Annalisa Ciampi, Professoressa ordinaria in Diritto Internazionale, Università degli Studi di Verona

Maria Grazia Ortoleva, Professoressa associata di Diritto Tributario, Università degli Studi di Verona

Alessandro Amato, Segretario Comitato Scientifico, AWOS – A World of Sanctions (coordinatore)

Giulia Bazzoni, Assegnista di ricerca in Diritto Internazionale, Università degli Studi di Verona

Giuseppe Besa Bevilacqua, Ricercatore, AWOS – A World of Sanctions

Amedeo Federico Monti, Trade compliance specialist, ZPC Srl

Maria Bellotti, Ricercatrice indipendente

Indice dei contenuti

1	Introduzione	4	6.	Conclusioni	26
2	Nota metodologica	4	6.1.	Le tutele a livello normativo ci sono, ma non sono sufficientemente efficaci .	27
3	Analisi delle fonti	4	6.2.	Traiettorie per elaborare future scelte di policy e raccomandazioni	28
3.1	I limiti del processo di “umanizzazione” delle sanzioni	5	6.2.1.	Accrescere l’incisività dell’Italia nella fase ascendente dei regolamenti europei	29
3.2	Una svolta parziale: la risoluzione 2664 (2022)	6	6.2.2.	Accompagnare in modo sistematico e chiaro l’acquisizione di maggiori conoscenze	29
3.3	Criticità irrisolte	7	6.2.3.	Cercare chiarezza normativa e certezza applicativa	30
4.	Analisi comparata: Afghanistan, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria, e Ucraina	7	6.2.4.	Confrontarsi con il settore finanziario	30
4.1.	Aiuti umanitari e scambi commerciali	7	6.2.5.	Continuare a lavorare sugli effetti delle sanzioni secondarie statunitensi	30
4.2.	Classificazione rispetto al rischio di riciclaggio e finanziamento al terrorismo	8	6.2.6.	Rafforzare la rete di esperti italiani che lavora su questi temi	30
4.3.	Restrizioni ed eccezioni per scopi umanitari	10	6.2.7.	Raccomandazioni	31
5.	Caso di Studio: Siria	12		Acronimi	34
5.1.	Quadro Introduttivo	12		Glossario Tecnico	35
5.1.1.	Il settore <i>non profit</i> : le ONG Italiane in Siria	13		Riferimenti Citati	38
5.1.2.	Settore <i>profit</i> : l’esportazione delle imprese italiane in Siria	13		Principali Riferimenti Normativi	46
5.2.	Maggiori criticità riscontrate	16		Note di chiusura	49
5.2.1.	Mancanza di confronto inter-settoriale	16			
5.2.2.	Elaborazione tardiva di eccezioni umanitarie più espansive	17			
5.2.3.	Non-sistematicità di formazione, sensibilizzazione ed informazione	18			
5.2.4.	Mancata tempestività nell’approvvigionamento di forniture .	19			
5.2.5.	Limitato accesso a servizi finanziari	20			
5.2.6.	Il ruolo delle banche intermediarie	22			
5.2.7.	Limitati meccanismi di tutela	22			
5.2.8.	Insostenibilità dei costi di <i>compliance</i>	23			
5.2.9.	<i>Export controls</i> , <i>dual use</i> e controlli doganali	24			
5.2.10.	Impatto delle sanzioni statunitensi	25			
5.3.	Soluzioni finora attuate	26			

Introduzione

I sistemi sanzionatori sono uno strumento sempre più frequentemente utilizzato dagli Stati in politica estera per scopi geopolitici e con l'obiettivo di sostenere transizioni pacifiche, scoraggiare cambiamenti non costituzionali, limitare contrastare il terrorismo e il riciclaggio, promuovere la non proliferazione e/o proteggere i diritti umani. A fianco della loro utilità, vi è un generale riconoscimento a livello internazionale dell'importanza di evitare che i regimi sanzionatori, in particolare regimi unilaterali sempre più omnicomprendivi,¹ abbiano effetti negativi sulle popolazioni dei Paesi interessati da misure restrittive, prevedendo quindi la stipula di licenze, eccezioni e deroghe, in particolar modo per quel che concerne l'aiuto umanitario.²

A livello accademico vi sono stati diversi sforzi che hanno proposto un'analisi inter-disciplinare relativa al tema delle sanzioni internazionali.³ Esiste una vasta letteratura e analisi a livello internazionale sull'impatto negativo, ancorché involontario, che misure restrittive di tipo sanzionatorio possano avere in ambito umanitario in Paesi afflitti da conflitti.⁴ Questo paper si inserisce nel dibattito relativo ai sistemi sanzionatori internazionali su Paesi "ad altro rischio" (sottoposti anche a misure restrittive) e interessati da conflitti, proponendo un'analisi multi-settoriale dell'impatto che i sistemi restrittivi hanno sull'operato di organizzazioni non-governative italiane e/o supportate da finanziamenti della Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo; del settore privato italiano e relative controparti nei Paesi di riferimento, con una particolare attenzione alle piccole e medie imprese, e agli istituti finanziari; e degli enti preposti alla facilitazione e al controllo delle importazioni e delle esportazioni, incluse le Autorità Doganali.

L'obiettivo è quello di promuovere sinergie e dialogo, che facilitino la gestione dei rischi e delle criticità riscontrate dagli attori che operano in questi contesti nel rispetto delle misure restrittive vigenti. Per fare questo, in prima istanza questo documento prende in esame come e in che modo questi temi siano stati affrontati nelle fonti. In secondo luogo, si propone un'analisi comparata del quadro delle restrizioni e delle eccezioni per scopo umanitario poste in essere all'interno dei sistemi sanzionatori europeo e statunitense, mettendo a confronto Afghanistan, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria e Ucraina. In terzo luogo, il paper prende in esame il caso di studio relativo alla Siria, evidenziando le criticità riscontrate dal settore *non profit*, le imprese con attività di esportazione verso la Siria, le autorità doganali e gli istituti finanziari. Infine, nelle sue conclusioni, il *paper* individua traiettorie di *policy* e raccomandazioni specifiche sulla base delle considerazioni emerse dai vari livelli di analisi.

Nota metodologica

Questo *paper* si basa su uno studio più esteso nella cui fase preliminare è stata elaborata una metodologia specifica per ciascuna domanda e area di ricerca, ulteriormente definita nella fase di raccolta dati. Tale studio è stato condotto analizzando fonti di diritto, di dottrina, articoli scientifici e dati quantitativi pubblicamente fruibili e/o ricevuti da vari enti, tra cui l'ISTAT. Inoltre, si è proceduto ad una raccolta dati qualitativa che ha sollecitato 79 interlocutori appartenenti a diversi settori (tra cui un 16% per il settore finanziario; esperti settoriali 10%; settore *non profit* 18%; settore privato 32%; istituzioni 24%). AWOS ha ottenuto riscontro da 45 interlocutori, alcuni dei quali di assoluta rilevanza nel panorama italiano e internazionale, a cui si è garantito l'anonimato data la natura sensibile del tema trattato (tra cui l'11% per il settore finanziario; esperti 9%; settore *non profit* 20%; settore privato 44%; istituzioni 16%).

La raccolta dati è stata particolarmente complessa poiché si è riscontrata una disponibilità limitata da parte di determinati settori nel prendervi parte, nonostante le garanzie di anonimato e riservatezza avanzate sia per la raccolta dati quantitativa che qualitativa. Tra le ragioni alla base di queste difficoltà vi è un legittimo meccanismo di protezione quando si parla di contesti ad alto rischio e sanzioni, che porta a un certo livello di "auto-censura", dove la mancanza di dialogo tra gli interlocutori orientato a risolvere eventuali criticità riscontrate limita la loro propensione a prender parte ad esercizi di questo tipo.

Analisi delle fonti

Il punto di partenza di questa analisi è che il rispetto e la protezione dei diritti fondamentali dell'uomo, tra i quali anche quello alla casa, al cibo, all'acqua, all'istruzione, alla salute e al lavoro, non sia un'opzione, ma dovrebbero essere oggetto di un vero e proprio obbligo giuridico internazionale, che si impone a tutti gli attori tanto in tempo di pace che in tempo di conflitti armati, interni o internazionali.⁵ In tempo di conflitto, il rispetto e la protezione dei diritti fondamentali dell'uomo **dipende anche dalla capacità di attori**

privati e pubblici di garantire l'assistenza umanitaria e l'accesso della popolazione a beni e servizi di prima necessità.

Dall'analisi delle fonti condotta non risulta alcun dubbio rispetto alla sussistenza di un obbligo generale di assicurare l'assistenza umanitaria e sulla necessità per l'Italia e l'UE di assicurare la conformità con esso dei regimi dell'ONU e unilaterali, sia in fase ascendente che discendente. Inoltre, la previsione di eccezioni umanitarie nei regimi sanzionatori, siano essi decisi dal Consiglio di sicurezza o unilateralmente dagli Stati, non costituisce una previsione opzionale. Le eccezioni per scopi umanitari sono al contrario un elemento essenziale che contribuisce alla legalità e legittimità delle stesse sanzioni, sotto il profilo, in particolare, della proporzionalità.

All'origine della presente ricerca e della sua rilevanza vi è la preoccupazione che nonostante il carattere essenziale di queste previsioni, il tema delle deroghe o eccezioni umanitarie sia rimasto relativamente in ombra, tanto a livello dottrinale quanto a quello politico e diplomatico, e il relativo dibattito appaia latente o comunque marginale, anche a livello italiano. Inoltre, in particolare il conflitto russo-ucraino, ma non solo, ha sottratto ulteriore attenzione sia alla protezione dei diritti fondamentali degli individui ed enti destinatari di misure di congelamento di beni e altre sanzioni mirate, sia alla risoluzione delle criticità affrontate dalle organizzazioni e degli altri soggetti che prestano assistenza umanitaria nei territori interessati da regimi sanzionatori.

Dall'analisi delle fonti, infatti non sembra esistere un dibattito italiano ed europeo relativo alla regolamentazione delle esportazioni e delle eccezioni per scopo umanitario nell'ambito dei sistemi sanzionatori unilaterali europei e statunitensi (l'analisi a livello accademico è prevalentemente relativa ai regimi ONU). Né a livello accademico emerge un dibattito specifico, relativo a Paesi sanzionati dall'UE (la Siria o altri) o al relativo impatto sui settori privato e pubblico (piccole/medie imprese, sistema bancario, processi doganali, import/export), settori che dovrebbero agire in supporto alla risposta umanitaria in Paesi afflitti da guerre.

Riportare l'attenzione sulle esigenze umanitarie facilitando la consegna di beni e servizi essenziali, tra cui cibo, medicine e aiuti umanitari, costituisce dunque l'oggetto e lo scopo del presente studio, insieme alla formulazione di raccomandazioni di policy utili alla loro realizzazione, oltre che al ristabilimento di un ruolo propulsivo per l'UE (e, nell'ambito di essa, per l'Italia) rispetto sia agli Stati membri che agli Stati terzi.

"Le eccezioni per scopi umanitari sono un elemento essenziale che contribuisce alla legalità e legittimità delle stesse sanzioni, sotto il profilo, in particolare, della proporzionalità"

3.1

I limiti del processo di "umanizzazione" delle sanzioni

Le sanzioni internazionali sono uno strumento importante ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, nonché nella lotta al terrorismo. Esse non costituiscono storicamente un elemento di novità nel contesto delle complesse relazioni tra Stati, ma sono uno strumento di politica estera a cui si è fatto ricorso con sempre più frequenza, specialmente negli ultimi anni.⁶

È noto che dal 1966 ad oggi, per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali ai sensi del Capitolo VII della Carta ONU, il Consiglio di Sicurezza ha istituito 31 regimi di sanzioni,⁷ fra sanzioni generali e sanzioni mirate.⁸ È noto, altresì, che nell'ambito della loro politica estera, gli Stati hanno anche fatto ricorso alle sanzioni cosiddette unilaterali, adottate cioè in assenza di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza ai sensi dell'articolo 41 della Carta ONU, sia individualmente che collettivamente ad altri Stati. È il caso quest'ultimo precipuamente degli Stati membri dell'Unione europea (UE).⁹ Il fenomeno delle sanzioni unilaterali è oggi non solo ampiamente diffuso perché gli Stati vi fanno sempre più frequente ricorso, ma anche prevalente per la crescente difficoltà del Consiglio di Sicurezza a trovare il consenso (o comunque la non opposizione) fra i cinque Stati membri permanenti.¹⁰ Paradigmatico al riguardo è il caso delle sanzioni (definite "senza precedenti") adottate dall'inizio del conflitto russo-ucraino a tutt'oggi.

Nel corso del tempo, vi è quindi stata la tendenza generale verso una sempre maggiore "umanizzazione" delle sanzioni, a fronte della preoccupazione per le conseguenze della loro applicazione sui diritti individuali, tendenza manifestatasi in varie direzioni.

Da un lato, le sanzioni economiche tradizionali (tipicamente restrizioni alle importazioni e/o alle esportazioni) sono state criticate per il loro impatto umanitario, a volte devastante, sulla popolazione piuttosto che sull'élite politica, mettendo in discussione la loro efficacia nonché la loro legittimità e moralità. Nel tentativo di superare queste critiche, nel XXI secolo si è sviluppata la pratica delle cosiddette sanzioni intelligenti o mirate (*smart o targeted sanctions*): misure finanziarie, congelamento dei beni e divieti di viaggio rivolti a individui ed entità specifiche sono esempi di sanzioni studiate su misura per massimizzarne l'impatto per le classi al potere, riducendo al minimo le sofferenze della popolazione. L'introduzione di sanzioni sempre più mirate è stata a sua volta accompagnata da un dibattito acceso, e rivelatosi poi efficace, tanto a livello accademico che a livello politico sulla loro idoneità a ledere i diritti individuali dei destinatari (persone fisiche e giuridiche) e, quindi sulla necessità di introdurre meccanismi di *listing* e di *de-listing* "fair" dal punto di vista procedurale quantomeno dei diritti fondamentali delle persone coinvolte. Dall'altro, si è fatto ricorso a mezzi per ridurre gli effetti delle sanzioni sulla popolazione (in particolare, ma non solo, quella dello Stato o ente il cui comportamento è all'origine della loro imposizio-

ne) attraverso l'assistenza tecnica agli Stati particolarmente danneggiati e le c.d. eccezioni umanitarie.

Nonostante questi sforzi, l'utilizzo sempre più frequente di sanzioni unilaterali ha *de facto* isolato sempre più i Paesi sottoposti a restrizioni, rendendo le eccezioni umanitarie sostanzialmente inefficaci.

In particolare, in conformità con i principi di imparzialità, neutralità e indipendenza, i soggetti che svolgono assistenza umanitaria (agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni umanitarie internazionali, ONG e loro partner esecutivi locali, che eseguono i programmi di aiuto) lavorano in aree in cui possono essere presenti gruppi o individui sanzionati. Anche quando i regimi sanzionatori sono il più possibile mirati, essi creano un forte disincentivo per banche e imprese private di ogni parte del mondo a mantenere anche un tenue legame con essi, attuando misure di eccesso di conformità (*over-compliance*) e di eliminazione dei rischi (*de-risking*). Per le organizzazioni internazionali umanitarie, è quindi essenziale comprendere come conformarsi ai regimi sanzionatori, come gestire la (sovra)conformità dei partner e come continuare a fornire aiuti in contesti difficili, resi esponenzialmente più complicati dall'applicazione delle sanzioni. Questo è risultato evidente in occasione della pandemia da COVID-19, ove le deroghe di carattere umanitario non hanno permesso a Paesi come Iran, Siria, Corea del Nord, Venezuela e Cuba di dotarsi delle attrezzature mediche necessarie.¹¹

"L'utilizzo sempre più frequente di sanzioni unilaterali ha de facto isolato sempre più i Paesi sottoposti a restrizioni, rendendo le eccezioni umanitarie sostanzialmente inefficaci"

3.2

Una svolta parziale: la risoluzione 2664 (2022)

Una risposta importante a questo tipo di problematiche è stata avanzata a livello internazionale il 9 dicembre 2022 dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con l'adozione della risoluzione 2664 (2022), che prevede un'eccezione umanitaria permanente dalle misure di congelamento dei beni imposte dai regimi sanzionatori delle Nazioni Unite. Adottata, nel contesto del capitolo VII della Carta ONU, con 14 voti a favore e un'astensione, su iniziativa di ben 44 Paesi *sponsor*, la risoluzione ha introdotto, per la prima volta, un'eccezione umanitaria permanente per assicurare la tutela dei civili anche nei casi di applicazione di misure di congelamento dei beni o di altro genere predisposte a seguito di misure sanzionatorie delle Nazioni Unite. L'eccezione del Consiglio di sicurezza, nota anche come "salvaguardia" o "*carve-out*", è un'eccezione giuridicamente vincolante a una misura sanzionatoria, volta a consentire a determinate organizzazioni di svolgere attività umanitarie designate senza violare il regime sanzionatorio. La risoluzione 2664 introduce un'esclusione ampia in termini di parti interessate, attività e regimi coperti e, dunque, potenzialmente efficace.

Dall'analisi condotta, risulta evidente che la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2664 (2022) stia diventando un parametro interpretativo per le eccezioni umanitarie per tutti i regimi di sanzioni, ivi compresi quelli unilaterali. Per esempio, dalla sua entrata in vigore, gli USA hanno incorporato nella propria legislazione quanto previsto dalla risoluzione, mostrando l'intenzione di estendere le eccezioni per scopi umanitari anche ai propri regimi sanzionatori unilaterali.¹² Una risposta simile è arrivata anche dall'UE, con l'introduzione dell'eccezione umanitaria a norma della Risoluzione 2664 (2022) sia nei regimi sanzionatori ONU a livello dell'UE,¹³ sia ai cosiddetti regimi sanzionatori misti ONU/UE,¹⁴ sia ad alcuni dei regimi sanzionatori esclusivamente UE.¹⁵ In conseguenza della decisione, ad alcune categorie di attori umanitari, comprese quelle indicate nella Risoluzione 2664 (2022) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, così come le organizzazioni e le agenzie certificate come partner umanitari dell'UE o dei suoi Stati membri, nonché le agenzie specializzate degli Stati membri, è concessa la possibilità di effettuare transazioni con persone ed entità inserite negli elenchi senza previa autorizzazione, a condizione che lo scopo della transazione sia la fornitura di assistenza umanitaria o il sostegno ad altre attività a tutela delle esigenze umane fondamentali di persone bisognose. L'interpretazione che maggiormente sembrerebbe esser stata data a questa risoluzione non è importante solo per aver introdotto un parametro (o "minimo comune denominatore") riguardante il tipo di eccezioni umanitarie da accompagnare a restrizioni economiche soggettive dell'ONU, ma anche perché ha permesso di riaffermare che le tutele umanitarie debbano essere previste sin dal momento dell'introduzione delle nuove sanzioni, introdotte con effetto retroattivo nei regimi sanzionatori già esistenti e applicate a tutti i regimi sanzionatori, ivi inclusi quelli misti, nonché per regimi autonomi, come quelli dell'UE e degli USA. Questi cambiamenti aumentano la coerenza tra i vari regimi restrittivi e inviano un segnale forte agli operatori umanitari ed economici nonché alle persone bisognose di aiuti umanitari. Essi dimostrano anche **la ferma determinazione dell'UE sia a evitare conseguenze negative indesiderate derivanti dalle sanzioni sulle attività umanitarie sia l'importanza e la piena adesione della politica dell'UE al diritto internazionale, in materia di sanzioni, riconfermando, specialmente in un periodo storico così complesso come quello odierno, l'importanza del multilateralismo consensuale internazionale.**

"La risoluzione del Consiglio di sicurezza 2664 (2022) sta diventando un parametro interpretativo per le eccezioni umanitarie per tutti i regimi di sanzioni, ivi compresi quelli unilaterali"

Criticità irrisolte

Nonostante gli sforzi fin qui descritti, continuano a sussistere **evidenti e documentate difficoltà che impediscono il tempestivo accesso all'approvvigionamento di beni e servizi di base per la popolazione che vive in taluni Paesi in conflitto e sottoposti a misure restrittive**.¹⁶ Questo vale in particolar modo per alcuni contesti emblematici della difficoltà di "umanizzare" le sanzioni sotto il profilo della loro compatibilità con l'assistenza umanitaria, tra cui la Siria, oggetto di analisi come caso di studio nei paragrafi successivi.¹⁷

A livello europeo **continuano a sussistere incoerenze tra diversi regimi sanzionatori e relative eccezioni per scopi umanitari**, messe in luce anche dall'introduzione di eccezioni per emergenze o motivi umanitari per regimi autonomi UE quali quelli relativi al Niger, al Sudan e alle zone non controllate dal governo dell'Ucraina, più espansive rispetto a quelle previste per altri Paesi, ivi incluso la Siria.¹⁸

Infine, l'esame delle fonti di diritto condotto per questa analisi ha consentito di evidenziare la **rilevanza della dimensione di genere** nei regimi di sanzioni, che mirano a mitigare l'effetto sproporzionato che i conflitti armati continuano ad avere su donne e ragazze in tutto il mondo. Non è dato tuttavia rilevare un'analogia attenzione con riferimento al design o all'*implementation* delle eccezioni umanitarie. In particolare, non emerge la presa in considerazione diretta dell'impatto delle sanzioni sulle donne e le ragazze, nell'ambito dei regimi generali, mentre per quanto riguarda le sanzioni individuali mirate, queste hanno, salvo rare eccezioni, come destinatari uomini. Nonostante questa considerazione rimanga solo enunziata in questa analisi, offre tuttavia uno spunto di riflessione utile per eventuali futuri sforzi di ricerca.

4

Analisi comparata: Afghanistan, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria, e Ucraina

Le criticità fin qui identificate risultano evidenti per Paesi "ad alto rischio" quali Afghanistan, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria e Ucraina, presi in esame in questa analisi poiché hanno un conflitto in corso, sono sottoposti a misure restrittive europee e in quanto sussiste al loro interno una grave situazione umanitaria che ha richiesto l'operato di attori umanitari italiani ed europei. Alcuni di questi Paesi hanno una "lunga storia" di sanzioni, introdotte in generale per un percepito rischio alla pace e alla stabilità internazionale. Tuttavia, l'analisi qui proposta si concentra solo sulla normativa attualmente in vigore relativa ai regimi sanzionatori dell'ONU, degli Stati Uniti e dell'Unione europea,¹⁹ congiuntamente alla classificazione dei suddetti Paesi sulla base della loro esposizione ai fenomeni di rischi di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo.

4.1

Aiuti umanitari e scambi commerciali

In risposta al deterioramento della situazione umanitaria in Afghanistan, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria e Ucraina, l'Italia, in linea con il resto dell'UE, ha stanziato aiuti sempre più importanti, passando, in 10 anni, da meno di un milione di euro ad oltre 240 milioni di euro nel 2022.²⁰

Fondi Umanitari Stanziati dall'Italia per Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria, e Ucraina [Mln di Euro] Fonte: AICS

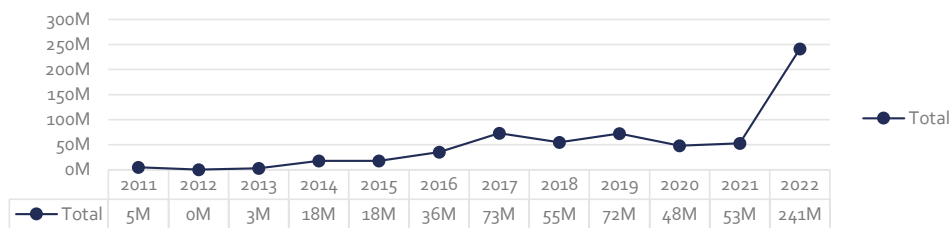


Figura 1: Fondi umanitari stanziati dall'Italia per Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria e Ucraina, [Mln di euro]. Fonte: AICS.

Nel corso degli anni, le relazioni commerciali dell'Italia con questi Paesi non si sono mai interrotte, e hanno seguito in linea di massima i *trend* europei, illustrate nel grafico seguente, con importanti oscillazioni nel corso degli ultimi due decenni.

Interscambio commerciale Italia ed UE con Afghanistan, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria e Ucraina espressi in Mln di euro Fonte: Eurostat

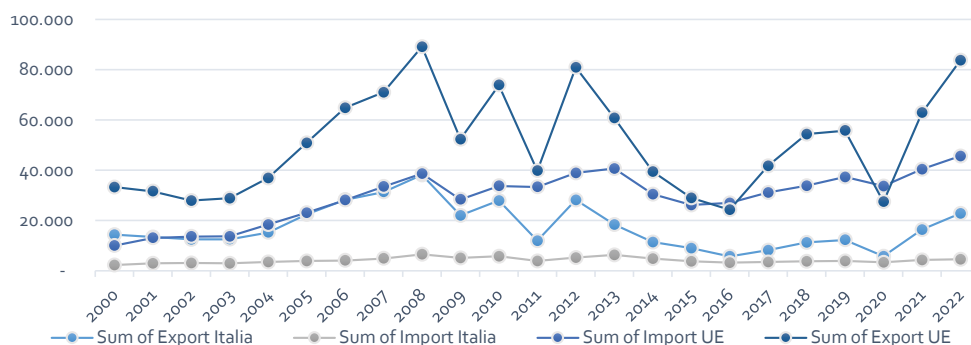


Figura 2: Interscambio commerciale Italia/UE con Afghanistan, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria, e Ucraina, [Mln di euro]. Fonte: Eurostat.²¹

4.2

Classificazione rispetto al rischio di riciclaggio e finanziamento al terrorismo

Per inquadrare in modo corretto il contesto in cui gli operatori, privati e no, lavorano nel momento in cui effettuano transazioni con Paesi terzi sottoposti a misure restrittive, siano esse dell'UE, dell'ONU o statunitensi, è utile fare riferimento in maniera congiunta alle classificazioni dei Paesi presi in esame in questa analisi rispetto ad altre categorie di rischi, in particolare quelli di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, sintetizzati nella tabella 1.

La lettura congiunta di questi aspetti è infatti un elemento fondamentale, per esempio, per determinare le politiche interne degli istituti finanziari in relazione non solo al tipo di controlli da effettuare su clienti e transazioni, ma anche per decidere se continuare a facilitare o meno transazioni verso determinati Paesi.²²

Soggetto	Tipo di Classificazione dei Paesi	Paesi presi in esame							
		Mali	Libia	Siria	Afghanistan	Iraq	Ucraina	Sudan	Myanmar
GAFI	Paese sottoposto a <i>Follow up</i> rafforzato		Na				x		
	Lista Grigia- Paese sotto intenso monitoraggio al 24/02/2024 Paesi con deficienze strategiche nei sistemi AML/CFT sottoposti ad intenso monitoraggio che si sono impegnati, o stanno lavorando attivamente con il GAFI per risolvere tali deficienze in linea con le tempistiche concordate.	x**	Na	x*	Non più dal 2017 ma advisories ultimi anni	Non più dal 2018		Non più dal 2015	
	Lista nera - Paese ad altro rischio al 24/02/2024 Paesi con deficienze strategiche importanti nei sistemi AML/CFT e per i quali il GAFI raccomanda il controllo rafforzato, e, nei casi più seri, la messa in pratica di altre misure per proteggere il proprio sistema finanziario e quello internazionale dal rischio di riciclaggio, finanziamento al terrorismo, e la proliferazione dei rischi finanziari emanati dai Paesi identificati in questa lista.		Na						x
US	Paese <i>sponsor</i> di terrorismo Paesi che secondo il Segretario di Stato americano hanno ripetutamente dato supporto ad atti di terrorismo internazionale. Tali Paesi sono designati sulla base di tre leggi di alcune importanti autorità (section 1754(c) del National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, section 40 dell'Arms Export Control Act, section 620A del Foreign Assistance Act of 1961). La designazione di un Paese sulla base di questi fonti legislative implica l'applicazione di quattro tipi di misure restrittive che includono: restrizioni a ricevere aiuto bilaterale dagli USA; embargo bellico/settore difesa; determinati controlli su prodotti <i>dual use</i> ; restrizioni economiche e altre misure. Tali designazioni implicano anche una sanzione per persone, enti e Paesi che intrattengono determinate relazioni commerciali con i medesimi.		Non più dal 2006 (era nella lista dal 1979)	Si dal 1979		Non più dal 2005 (era nella lista dal 1990)		Non più dal 2020 (era nella lista dal 1993)	
UE	Paesi ad alto Rischio - Commissione europea Per quanto riguarda i rapporti d'affari o le operazioni che coinvolgono Paesi terzi ad alto rischio identificati a norma dell'articolo 9, paragrafo 2 della Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, gli Stati membri prescrivono che i soggetti obbligati applichino misure rafforzate di adeguata verifica della clientela, nonché altre misure come previsto dall'art. 18bis della stessa.	Si dal 2022		Si dal 2016	Si dal 2016	Non più dal 2022 (era nella lista dal 2016)			Si dal 2020

* Dal febbraio 2010, quando la Siria ha assunto un impegno politico ad alto livello a collaborare con il GAFI e il MENAFATF per affrontare le sue carenze strategiche in materia di AML/CFT, la Siria ha compiuto progressi per migliorare il suo regime di AML/CFT. Nel giugno 2014 il GAFI ha stabilito che la Siria aveva sostanzialmente completato il suo piano d'azione a livello tecnico, qualificando come reato il finanziamento del terrorismo e stabilendo procedure per il congelamento dei beni dei terroristi.²³ Sebbene il GAFI abbia stabilito che la Siria ha completato il piano d'azione concordato, a causa della situazione della sicurezza, il GAFI non è stato in grado di condurre una visita in loco per confermare il processo di attuazione delle riforme e delle azioni richieste. Il GAFI continuerà a monitorare la situazione e effettuerà una visita in loco il prima possibile.²⁴

** Dall'Ottobre 2021, quando il Mali si è impegnato politicamente ad alto livello a collaborare con il GAFI e il GIABA per rafforzare l'efficacia del suo regime di AML/CFT, il Mali ha adottato misure per migliorare il suo regime di AML/CFT, anche diffondendo i risultati della sua valutazione dei rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo associati alle persone giuridiche, conducendo indagini finanziarie parallele per casi di terrorismo e ricorrendo ad altre misure di giustizia penale quando non è possibile una condanna per terrorismo, e rafforzando il suo quadro giuridico per sanzioni finanziarie mirate. Il Mali dovrebbe continuare ad adoperarsi per attuare il suo piano d'azione per affrontare le carenze strategiche".

Tabella 1: Classificazione dei Paesi presi in esame in questo studio in base ai rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo.
 Fonti: Elaborazione di AWOS sulla base di informazioni pubblicamente fruibili e citate nel testo.

Da quanto è emerso dall'analisi condotta, sono essenzialmente tre gli elementi da tenere in considerazione per capire quale livello di rischio vi sia nel facilitare, anche transazioni finanziarie, verso un Paese:

- se sia stato elencato dal GAFI nelle liste nera o grigia rispetto al rischio di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, e sia quindi soggetto a determinate misure da parte dei Paesi membri del GAFI, quali l'Italia;²⁵
- se sia stato elencato dalla Commissione europea nella lista dei Paesi ad alto rischio di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, e sia quindi soggetto a misure specifiche da parte dei Paesi europei previste dall'art.18bis della Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio;²⁶
- se sia stato designato dagli Stati Uniti come un Paese *sponsor* di terrorismo, fatto che comporta misure restrittive e influenza non solo il sistema finanziario statunitense, ma anche quello internazionale che lavora con il circuito dollaro.²⁷

I risultati dell'analisi comparata condotta evidenziano quanto segue:

- la Siria rappresenta un caso di particolare complessità essendo un Paese compreso in tutti e tre gli elenchi sopra citati (e unico tra i Paesi presi in esame a essere classificato come uno dei Paesi *sponsor* di terrorismo per gli USA);
- Il Mali, l'Afghanistan e il Myanmar rientrano tra i Paesi ad alto rischio sia per l'Unione europea che per il GAFI, ma non sono Paesi *sponsor* di terrorismo per gli USA;
- per quanto riguarda la Libia, l'Iraq, il Sudan e l'Ucraina, non vi sono particolari indicazioni né dal GAFI, né dall'UE, né dagli USA. Per il GAFI, se da un lato l'Ucraina è sottoposta a "follow-up rafforzato", per gli altri Paesi non sono disponibili valutazioni recenti atte a confermare o meno il livello di rischio, anche a causa dell'instabilità interna dei medesimi. L'Iraq, la Libia e il Sudan e non sono più sulla lista statunitense di Stati *sponsor* di terrorismo rispettivamente dal 2005, 2006 e 2020, e l'Iraq non è più identificato come Paese ad alto rischio dall'UE dal 2022.

Restrizioni ed eccezioni per scopi umanitari

Come visto in precedenza, ogni Paese preso in esame in questo studio può considerarsi “ad alto rischio” per riciclaggio e/o finanziamento al terrorismo. In aggiunta, gli operatori che lavorano in questi Paesi devono confrontarsi con sistemi sanzionatori (USA, UE e ONU) che variano in complessità ed effetti in base ai seguenti elementi, riassunti schematicamente nella tabella 2:

- **Tipo di restrizioni poste in essere:** per esempio, se nel caso del Mali si hanno solo misure restrittive soggettive, la complessità aumenta fino ad arrivare a casi in cui si ha un “*de facto embargo*”, come per la Siria e le zone dell’Ucraina non controllate dal governo, su cui sussistono non solo restrizioni soggettive, ma anche ampie restrizioni alle esportazioni e settoriali, nonché la sussistenza, anche, di sanzioni secondarie statunitensi.
- **Durata dei sistemi restrittivi vigenti:** su tutti i Paesi presi in esame, i programmi sanzionatori sono in vigore da almeno 4 anni (per alcuni di essi parliamo di una vigenza da oltre 20 anni). I più lunghi in termini di durata sono quelli su Siria, Myanmar, Sudan, Iraq, Libia e Afghanistan, mentre relativamente più recenti sono quelli su Ucraina e Mali.
- **Impatto sui servizi pubblici:** nonostante tutti i programmi restrittivi presi in esame non abbiano come oggetto il Paese in sé e per sé quanto piuttosto settori o persone, fisiche e giuridiche/gruppi/enti (tranne il caso delle sanzioni USA sulla Siria che adottano restrizioni che colpiscono il Paese in quanto tale), alcuni programmi sanzionatori hanno incluso nelle proprie liste persone, fisiche e giuridiche, e/o enti responsabili per l'erogazione di servizi pubblici per la popolazione, quali per esempio l'erogazione di elettricità, servizi socio-sanitari, ecc. Questo sembra essere valido per tutti i Paesi presi in esame, ad esclusione del Mali, dell'Iraq e, fino al 2024, del Sudan, fatto che indirettamente può avere conseguenze, anche gravi, sulla situazione umanitaria nel Paese di riferimento.
- **Sanzioni secondarie statunitensi:** queste sono state applicate nei confronti sia della Siria sia sulle zone occupate dai russi in Ucraina.

Tipo di restrizioni ed eccezioni		SIRIA			SUDAN			AFGHANISTAN			IRAQ			MYANMAR			LIBIA			MALI			UCRAINA		
Tipologia	Dettagli	ONU	EU	US	ONU	EU	US	ONU	EU	US	ONU	EU	US	ONU	EU	US	ONU	EU	US	ONU	EU	US	ONU	EU	US
Restrizioni Soggettive	Soggettive	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Restrizioni Settoriali	Energia		X	X												X	X	X						X	X
Restrizioni Settoriali	Settore finanziario		X	X																				X	X
Export controls	Armi		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X					X	X
Export controls	Altro		X	X											X		X	X						X	X
Settore Pubblico	Diretto o indiretto - Servizi di base		X	X			X	X	X	X					X	X		X	X					X	X
Sanzioni secondarie US	Rese esplicite da atti legislativi ad hoc			X																					X
Eccezioni Umanitarie		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Eccezioni Settoriali	[es. settore salute, alimentare, ecc.]			X			X			X			X					X			X			X	X

Il colore indica la data di entrata in vigore di un dato tipo di misura:

- 2020 - 2024
- 2015 - 2019
- 2010 - 2014
- 2000 - 2009

Tabella 2: Analisi comparata delle restrizioni e delle eccezioni umanitarie nei programmi sanzionatori USA, UE e ONU per i Paesi presi in esame dallo studio.
Fonte: AWOS.

L'analisi comparata condotta nello studio che è alla base di questo paper conferma quanto evidenziato in precedenza rispetto sia alla portata della **risoluzione 2664(2022) del CdS dell'ONU** (diventata un parametro interpretativo per le eccezioni umanitarie per tutti i sistemi di sanzioni, ivi compresi quelli unilaterali) sia alla limitata attenzione alla questione di genere nelle eccezioni umanitarie, che rimane per lo più sottintesa nelle formulazioni qui prese in esame.

Per quanto riguarda invece le **incoerenze che continuano a sussistere tra diversi regimi sanzionatori e relative eccezioni per scopi umanitari**, l'analisi comparata mette in luce cinque ulteriori elementi.

In primo luogo, un'elaborazione più espansiva delle eccezioni introdotte per tali scopi umanitari è subentrata con ritardo rispetto all'entrata in vigore dei vari programmi sanzionatori. Sussistono molteplici fonti a livello internazionale che evidenziano come il perdurare nel tempo di regimi restrittivi nei confronti di un Paese contribuisca, insieme ad altri fattori, ad un progressivo deterioramento delle sue condizioni sia in termini economici sia in termini di benessere della popolazione.²⁸ Nella maggior parte dei casi presi in esame in questo studio, sono stati introdotti cambiamenti normativi in termini di eccezioni per scopi umanitari a livello europeo e statunitense, solo a partire dal 2022, e quindi a distanza di più di dieci anni dalla promulgazione dei sistemi restrittivi, in molti casi su impulso della CdS 2664(2022). Nel sistema statunitense le eccezioni per scopi umanitari erano abbastanza articolate già prima dell'entrata in vigore della risoluzione del CdS 2664(2022), almeno per quel che riguarda quei programmi sanzionatori più complessi, quali quello sulla Siria. Invece nei regimi restrittivi europei, impostati principalmente su sistemi di deroghe specifiche da richiedere agli enti nazionali preposti in ciascun Paese membro, l'articolazione delle eccezioni umanitarie era stata molto circoscritta prima del 2023. Esse, infatti, erano per lo più mirate a consentire un'esportazione limitata di beni e tecnologie a duplice uso, altrimenti vietati, per la protezione personale del personale umanitario o ad eccezioni legate all'approvvigionamento energetico qualora sussistessero misure restrittive in tal senso.

In secondo luogo, per regimi restrittivi particolarmente complessi (per esempio in termini di durata e ampiezza delle restrizioni) e che insistono su Paesi con gravi crisi umanitarie al loro interno, l'introduzione di "eccezioni umanitarie standard" limitate a sanzioni economiche soggettive non è sufficiente per tutelare l'accesso tempestivo e continuativo delle popolazioni a beni e servizi di prima necessità. La maggior parte dei meccanismi di tutela umanitaria presi in esame in questo studio sono legati principalmente (e in molti casi esclusivamente) all'operato di attori umanitari (quali agenzie dell'ONU e delle ONG). Pertanto, essi tutelano l'operato di attori privati, quali imprese e istituti finanziari, solo in presenza di un nesso diretto tra gli stessi e l'operato degli attori umanitari. Tuttavia, l'operato di quest'ultimi in contesti di crisi, seppur fondamentale, è limitato in termini di risorse disponibili a fronte di bisogni umanitari sempre crescenti e per realizzarsi in modo efficace necessita sia del funzionamento del sistema pubblico locale, sia dell'esistenza e funzionalità del settore privato, nazionale e/o internazionale. Questo studio riconosce che sia l'UE che gli Stati Uniti hanno compiuto sforzi per allargare le tutele umanitarie in determinati casi anche ad altri attori, inclusi istituti finanziari e imprese. Questo è emerso dall'analisi di Paesi quali la Siria, il Myanmar e le zone dell'Ucraina occupate dai russi, per le quali a livello sia europeo sia statunitense si è cercato di agire per fornire tutele sia nei confronti del settore pubblico di quei Paesi, sia per operatori economici, locali o internazionali, impegnati in settori chiave quali quello sanitario e alimentare. Quest'ultimo tipo di tutele è stato introdotto in modo sistematico in tutti i programmi restrittivi statunitensi per i Paesi presi in esame in questo studio, ad eccezione del Myanmar, mentre a livello europeo rimane circoscritto alle zone occupate dell'Ucraina.

In terzo luogo, vi è un certo livello di incoerenza tra le tutele umanitarie aggiuntive introdotte sia dall'UE che dagli USA su Paesi con regimi restrittivi particolarmente complessi. Per esempio, l'ampiezza dei sistemi restrittivi europei applicati sia alla Siria sia alle zone occupate dell'Ucraina è molto simile. Tuttavia, sulla Siria le eccezioni introdotte ricalcano quelle dell'ONU – e quindi limitate a restrizioni economiche soggettive – e sono state inserite in maniera più stabile solo nel giugno 2024. Invece, per le zone dell'Ucraina non controllate dal governo, il Consiglio ha approvato già dal 2022 eccezioni per scopi umanitari più espansive, tutelando settori chiave per il godimento dei diritti fondamentali dell'uomo quali quello alla salute, all'acqua, alla casa, alla sicurezza alimentare ed energetico. Il sistema adottato lascia anche molto spazio all'elemento fiduciario, sia rispetto ai singoli operatori umanitari, sia nelle relazioni reciproche tra gli Stati membri. Questi sono tenuti a scambiarsi regolarmente informazioni sulle certificazioni delle associazioni e sulle autorizzazioni che concedono, in modo da armonizzare progressivamente i criteri di valutazione. Tale sistema, debitamente monitorato per prevenire forme di elusione ingiustificata delle sanzioni, potrebbe essere cruciale per contesti egualmente complessi quali appunto la Siria, ma anche per esempio il Myanmar.

Simili considerazioni possono essere avanzate anche per quel che riguarda il programma sanzionatorio statunitense, che per esempio ha introdotto nel 2022 eccezioni umanitarie più espansive nei suoi programmi sanzionatori su Siria, Sudan, Myanmar e territori occupati dell'Ucraina ma molto diverse tra loro. Sulla Siria (probabilmente uno dei più ampi e longevi programmi restrittivi attualmente in essere nel panorama sanzionatorio statunitense) sono state introdotte eccezioni umanitarie che permettono al settore privato di operare in alcune zone della Siria senza dover chiedere licenze specifiche solo dal 2022 in poi e solo per aree non controllate dal governo siriano. Simili tutele sono state inserite nel programma sanzionatorio sul Sudan in particolare a protezione del settore idrico, ma senza limitazioni geografiche, a prescindere dal controllo territoriale dei responsabili del conflitto in corso. Sul Myanmar, programma relativamente più recente rispetto agli altri presi in esame nel contesto statunitense, il quale tuttavia sta assumendo una sempre maggiore complessità, non sono ancora state introdotte tutele slegate dall'operato di attori umanitari quali Nazioni Unite e ONG. Infine, e sulla falsa riga di quanto analizzato in relazione al contesto europeo, le eccezioni umanitarie introdotte per le zone occupate dell'Ucraina dai russi tutelano transazioni, anche di operatori privati, non solo nei settori della salute e dell'agro-alimentare, ma anche per esempio in tema di rimesse, accesso a piattaforme digitali, estrazione e commercializzazione del sale e in campo energetico.

"Un'elaborazione più espansiva delle eccezioni introdotte per tali scopi umanitari è subentrata con ritardo rispetto all'entrata in vigore dei vari programmi sanzionatori"

"Vi è un certo livello di incoerenza tra le tutele umanitarie aggiuntive introdotte sia dall'UE che dagli USA su Paesi con regimi restrittivi particolarmente complessi"

Alla luce della drammatica situazione umanitaria nei suddetti Paesi, queste differenze sono difficilmente riconciliabili con il rispetto dei principi, universali ribaditi come punto di partenza di questo documento riguardanti l'aiuto umanitario e la protezione dei diritti fondamentali dell'uomo, tra i quali anche quello alla casa, al cibo, all'acqua, all'istruzione, alla salute e al lavoro, non sono una opzione.

In quarto luogo, la maggior parte dei meccanismi di tutela introdotti sotto forma di eccezioni per scopi umanitari non prevedono nessun tipo di "automatismo" estendibile a restrizioni riguardanti il controllo alle esportazioni né sembrano essere considerate in modo sistematico nella valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento al terrorismo.

Da un lato, laddove possibile in termini di legge, i controlli alle esportazioni restano soggetti a richiesta di deroghe o licenze specifiche. Questo risulta particolarmente problematico nei confronti di alcuni Paesi, quali la Siria, classificata sia dal GAFI che dall'UE come ad alto rischio e come *sponsor* di terrorismo internazionale dagli Stati Uniti, e su cui vige una generale *"policy of denial"* rispetto al controllo delle esportazioni da parte dell'Ufficio dell'Industria e della Sicurezza, che fa parte del Dipartimento del Commercio statunitense, e che solo in determinati casi si riserva di valutare una possibile richiesta di licenza sottopostagli.²⁹ Questi aspetti, tecnicamente molto complessi e di difficile generalizzazione, verranno presi in esame in maniera più dettagliata nell'analisi del caso di studio qui proposta sulla Siria.

Infine, mancano a livello europeo meccanismi di tutela per gli operatori europei che agiscono in Paesi sui quali vigono sanzioni statunitensi di natura secondaria, ossia extra-territoriale. Questa considerazione è importante in particolar modo per Paesi quali la Siria e le zone occupate dell'Ucraina, esposte a questo rischio. C'è stata una iniziativa nel 2019 in tal senso, quando l'Unione europea ha emanato il cosiddetto "Regolamento di blocco" al fine di contrastare le norme sanzionatorie di natura extraterritoriale come quelle degli US.³⁰ Con questo Regolamento, l'UE aveva intenzione di arginare gli effetti di eventuali sanzioni secondarie che colpivano gli operatori europei operanti a Cuba e in Iran.³¹ Tuttavia, il Regolamento non prevedeva effettivi mezzi di tutela a favore degli operatori europei. Per esempio, le banche europee avrebbero potuto effettuare comunque i pagamenti diretti in Iran poiché sottoposti alle sanzioni secondarie statunitensi. Tuttavia, pochissime, anzi quasi nessuna, si sono avvalse della protezione prevista dal suddetto Regolamento, essendo stato disciplinato solo parzialmente.³² La revisione di questo Regolamento, la cui fase di consultazione si è conclusa alla fine del 2021, non è stata ad oggi ancora completata.³³

In conclusione, dall'analisi comparata emerge che per tutti i Paesi presi in esame vi sono meccanismi per salvaguardare l'accesso tempestivo da parte delle popolazioni a beni e servizi di base da eventuali effetti negativi delle sanzioni internazionali in vigore. Tuttavia, questo livello di analisi, pur mettendo in evidenza alcuni limiti rispetto alle eccezioni umanitarie, non è sufficiente per stabilire se queste siano sufficienti per raggiungere tale scopo. L'analisi fin qui condotta mette in luce come la Siria rappresenti un esempio particolarmente complesso (con regimi restrittivi protrattisi nel tempo e una situazione umanitaria al suo interno drammatica) e, di conseguenza, degno di un approfondimento che possa aiutare la formulazione di ulteriori raccomandazioni concrete, anche ispirate a quelle generali già evidenziate dall'analisi condotta fino a qui.

"Mancano a livello UE meccanismi di tutela per gli operatori europei che agiscono in Paesi sui quali vigono sanzioni statunitensi di natura secondaria, ossia extra-territoriale"

12

5

Caso di Studio: Siria

Partendo dalle considerazioni fatte nei capitoli precedenti, il caso di studio analizza **come e in che misura vari operatori italiani (ONG, imprese, istituti finanziari e autorità doganali) coinvolti in attività e operazioni in e con la Siria siano riusciti a mantenere un'operatività nel Paese per portare beni e servizi fondamentali per la popolazione siriana**, identificando le maggiori criticità da essi affrontate e analizzando le eventuali soluzioni fin qui percorse per ovviare a tali difficoltà.

5.1

Quadro introduttivo

Nel 2024, in Siria più del **70% della popolazione (16.7 Mln) necessita di aiuto umanitario**, una percentuale senza precedenti e mai raggiunta da quando è scoppiato il conflitto nel Paese nel 2011.³⁴ Sin dal 2011, il sostegno finanziario internazionale alla risposta umanitaria in Siria è stato non solo molto cospicuo, ma anche sostenuto nel tempo, per un totale di quasi **25 miliardi di euro dal 2011 al 2023, 10 dei quali erogati dai Paesi dell'Unione europea**, il donatore più importante insieme agli Stati Uniti della risposta umanitaria nel Paese. La solidarietà italiana nei confronti della popolazione siriana si è espressa in un'erogazione da parte del MAECI sempre più importante di fondi umanitari a vari attori, incluse le ONG italiane operanti su tutto il territorio siriano, come riassunto nella figura n.3.³⁵

"Nel 2024, in Siria più del 70% della popolazione (16.7 Mln) necessita di aiuto umanitario, una percentuale senza precedenti e mai raggiunta da quando è scoppiato il conflitto nel Paese nel 2011"

Aiuto Italiano - Paesi Selezionati 2010-2024

Espressi in Mln di Euro

Fonte: <https://openaid.aics.gov.it/?year=2023>

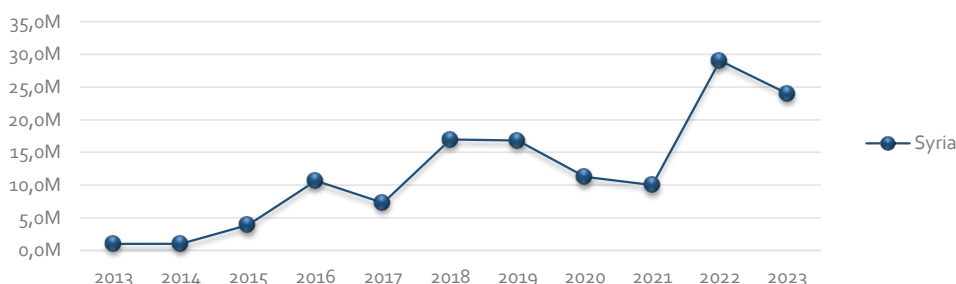


Figura 3: Aiuto Italiano in Siria, 2010-2024, espressi in Mln di Euro
Fonte: AICS

Nell'ambito dello studio condotto sottostante a questo documento, è stato possibile delineare un profilo sia qualitativo che quantitativo rispetto all'operatività dei settori *profit* e *non profit* con la Siria, riassunto nelle sezioni immediatamente successive. Tuttavia, lo stesso non vale per il settore finanziario e per quello doganale, anche a causa della mancanza di dati più specifici pubblicamente fruibili. In assenza di dati statistici a cui poter fare riferimento sia per gli operatori finanziari, sia per quelli doganali, l'analisi si è basata sui riscontri emersi in fase di raccolta dati (interviste).

5.1.1

Il settore *non profit*: le ONG Italiane in Siria

Il volume di attività in Siria gestito dalle ONG italiane che hanno partecipato a questo studio ammonta a 75 milioni di euro per il solo anno 2023,³⁶ grazie alle quali sono stati realizzati progetti umanitari a sostegno di quasi 2 milioni e mezzo di persone in vari settori, tra cui quelli socio-sanitario, agro-alimentare e idrico.³⁷ I finanziamenti percepiti da questi enti sono **provenienti principalmente dall'Unione europea e dai suoi stati membri** (77%), inclusi i fondi erogati dal MAECI (24% del totale dei fondi percepiti dalle ONG prese in esame).³⁸

Per la realizzazione di progetti umanitari in Siria è di fondamentale importanza che le realtà siriane pubbliche e private, *profit* e *non profit*, funzionino. Al momento nel Paese non vi sono alternative locali che erogino privatamente servizi di base su larga scala a prezzi accessibili che possano sostituirsi al servizio pubblico, né organizzazioni multi-laterali in grado di svolgere le funzioni espletate dall'amministrazione pubblica, né un settore privato e finanziario internazionale.

Dal 2019 in poi **le criticità affrontate dagli operatori umanitari con più frequenza**, almeno nelle aree governative della Siria, mettendo a rischio l'erogazione tempestiva di beni e servizi essenziali da parte di queste ONG a sostegno della popolazione nel Paese, sono legate al **trasferimento fondi nel Paese attraverso il sistema finanziario internazionale** e al **reperimento di forniture di beni e servizi per garantire la durabilità degli interventi, che incontrano frizioni con i sistemi restrittivi unilaterali europeo e statunitense, nonostante la presenza di tutele tradotte principalmente in eccezioni umanitarie**.³⁹ Esse **quindi non risultano essere sufficienti** per prevenire gli effetti negativi, ancorché involontari, che tali misure restrittive hanno, direttamente o indirettamente, sull'operato di attori *non profit* umanitari italiani che operano in Siria, principalmente finanziati dai Paesi europei stessi.

5.1.2

Settore *profit*: l'esportazione delle imprese italiane in Siria⁴⁰

L'analisi si concentra sul settore privato italiano (in particolare, le imprese) che esportava e/o continua ad esportare verso la Siria nel periodo compreso tra il 2010 e il 2023 per esaminare come e in che misura il settore privato italiano abbia continuato a interagire con questo Paese contribuendo eventualmente alla risposta umanitaria o sostenendo, in modo diretto o indiretto, l'economia siriana e i settori di vitale importanza per il godimento dei diritti di base dell'uomo su cui opera anche il settore *non profit*.⁴¹

Nel 2010, e prima dello scoppio del conflitto, l'Europa giocava un ruolo importante per l'interscambio commerciale della Siria con il resto del mondo, con una quota di mercato pari al 24,7% e un volume totale di esportazioni pari a 3,5 Mld di euro.⁴² **L'Italia era il Paese europeo più importante per l'interscambio**

"Prima dello scoppio del conflitto l'Italia era il Paese europeo più importante per l'interscambio commerciale della Siria con l'Europa"

commerciale della Siria con l'Europa. La sua quota di mercato sulle esportazioni era in crescita e pari al 7,4%, in competizione con Paesi come la Turchia e la Cina, impegnando più di 4,400 operatori all'export per un valore totale delle esportazioni pari a oltre 1,1 Mld di euro, come indicato nella tabella 3.⁴³

Interscambio commerciale Italia- Siria. Serie storica Gennaio-Dicembre 2010-2022
[Valori assoluti in euro, variazioni e pesi percentuali]

Fonte: elab. Ufficio Studi e Statistica CCIAA Treviso-Belluno su dati ISTAT (<https://esploradati.istat.it/coeweb/databrowser/#/it>)

Anno	Siria		Variazione % su anno precedente				Peso % Siria su Totale Mondo	
	Esportazioni (valore [euro])	Importazioni (valore [euro])	Esportazioni (valore [euro])		Importazioni (valore [euro])		Esportazioni (valore [euro])	Importazioni (valore [euro])
			Siria	Totale Mondo	Siria	Totale Mondo		
2010	1,170,662,988	1,133,398,253	63.9	15.6	169.0	23.4	0.347	0.309
2011	905,456,656	959,668,798	-22.7	11.4	-15.3	9.3	0.241	0.239
2012	242,276,867	60,800,094	-73.2	3.8	-93.7	-5.3	0.062	0.016
2013	125,591,264	27,484,604	-48.2	0.0	-54.8	-5.1	0.032	0.008
2014	177,635,094	16,736,651	41.4	2.2	-39.1	-1.1	0.045	0.005
2015	138,813,157	22,463,024	-21.9	3.4	34.2	3.8	0.034	0.006
2016	70,858,608	7,545,260	-49.0	1.2	-66.4	-0.8	0.017	0.002
2017	93,713,296	7,226,804	32.3	7.6	-4.2	9.3	0.021	0.002
2018	103,953,870	7,708,578	10.9	3.6	6.7	6.1	0.022	0.002
2019	117,400,811	4,494,324	12.9	3.2	-41.7	-0.4	0.024	0.001
2020	59,756,704	4,434,943	-49.1	-9.1	-1.3	-12.0	0.014	0.001
2021	59,042,553	5,543,234	-1.2	19.2	25.0	28.7	0.011	0.001
2022	68,017,053	13,693,169	15.2	20.1	147.0	37.4	0.011	0.002

Figura 1: Fondi umanitari stanziati dall'Italia per Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria e Ucraina, [Mln di euro].
Fonte: AICS.

Nel 2004 in Italia le **ditte individuali con titolare straniero siriano** erano più dell'1% e pari a 488, per poi raddoppiare negli anni successivi (826 nel 2011, 0,4% sul totale delle ditte individuali a titolare straniero).⁴⁴ Questo numero è rimasto sostanzialmente stabile in termini assoluti per tutta la durata del conflitto siriano (902 ditte, pari allo 0,1% sul totale delle ditte individuali a titolare straniero).⁴⁵ Numerose erano le iniziative di scambio e accordi commerciali tra i due Paesi, supportati a livello istituzionale da Camere di Commercio, l'Ambasciata d'Italia in Siria e da altre associazioni di categoria.⁴⁶

Negli anni compresi tra il 2011 e il 2016, e in concomitanza con l'inasprimento del conflitto iniziato nel 2011, si è assistito ad un **crollo delle esportazioni italiane verso la Siria**, alla drastica riduzione degli operatori addetti all'export (da 3.750 a 680), con un valore medio delle esportazioni per operatore sostanzialmente dimezzato nel 2016 rispetto al 2011 (per maggiori dettagli si veda la figura 4). Gli interlocutori intervistati hanno fatto principalmente riferimento a ragioni di sicurezza, cambio della domanda e introduzione da parte europea di restrizioni sulla Siria, quali elementi principali che li ha spinti anche a diminuire o interrompere completamente gli scambi con il Paese.⁴⁷

Presenze degli operatori all'esportazione - Anni 2010-2022
[numero delle presenze, valori in migliaia di euro]*

Fonte: ISTAT. (a): dati provvisori.

*numero presenze nel grafico fa riferimento all'ordinata di sinistra; valore medio delle esportazioni per operatore fa riferimento all'ordinata di destra.

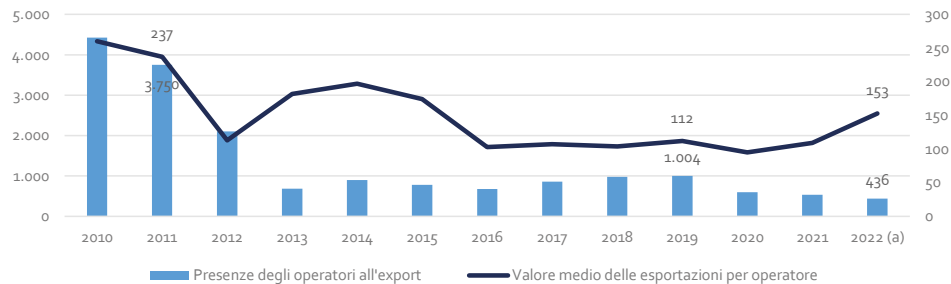


Figura 4: Presenze degli operatori all'esportazione - Anni 2010-2022 [numero delle presenze, valori in migliaia di euro].
Fonte: ISTAT.

In termini relativi, **la percentuale delle imprese che nel corso degli anni hanno continuato ad avere un interscambio con la Siria ha rappresentato in media lo 0,02% sul totale delle imprese attive nel mercato siriano in Italia.**⁴⁸ Come rappresentato nella figura 5 sottostante, le imprese che hanno continuato ad esportare in Siria dal 2013 in poi (815 nel 2013) sono state concentrate principalmente nel Nord dell'Italia (68% nel 2013), *trend* che si è affermato ulteriormente negli anni successivi al 2013, dove le imprese del Nord del Paese hanno rappresentato stabilmente più del 75% delle imprese coinvolte in questi scambi. Tra la fine del 2017 e fino alla fine del 2019 **si è registrato un incremento percentuale positivo delle esportazioni italiane in Siria** del 66% rispetto ai valori del 2016, in linea anche con i *trend* europei.⁴⁹ Nonostante la Siria restasse un Paese in conflitto, gran parte delle zone centrali e nel Sud hanno visto una crescente stabilità, anche se solo in termini di assenza di conflitto armato (o "pace negativa"), poiché la situazione umanitaria era rimasta disastrosa.⁵⁰ Nel 2018 e 2019 vi sono stati tentativi promossi dalla società civile in Italia e da associazioni di categoria di cercare di **ripensare le relazioni commerciali tra Italia e Siria**, sulla base anche di una percezione che il conflitto stesse volgendo a una risoluzione.⁵¹ Il numero di imprese italiane con interscambio con la Siria è aumentato fino ad arrivare a 1.015 nel 2019, concentrate per il 79% nel Nord Italia, con una presenza degli operatori addetti all'*export* che superava le mille unità.

La "**ripresa**" delle esportazioni verso la Siria registrata tra il 2017 e il 2019 (comunque contenuta in termini assoluti nonché relativi) si è in pratica **arrestata di nuovo nel 2020**. Non è possibile fare generalizzazioni conclusive sulle ragioni sottostanti a questo cambiamento. Tuttavia, gli interlocutori intervistati per questo studio hanno indicato in maniera concorde che la ragione principale della reazione negativa del settore privato italiano (imprese) verso la Siria dal 2020 in poi sia stato l'annuncio a fine del 2019 dell'introduzione da parte del Governo statunitense di nuove sanzioni sulla Siria, anche di natura secondaria, attraverso la **promulgazione del Caesar Act.**⁵² Questo trova riscontro anche nell'indagine proposta in altri studi relativamente recenti.⁵³ Questo atto è arrivato in momento in cui il **Libano** stava attraversando una **profonda crisi interna finanziaria e sociale**, iniziata in agosto del 2019 e sfociata nel crollo del **sistema finanziario libanese nel novembre 2019.**⁵⁴ Questo Paese ha svolto, nel corso del conflitto siriano, un ruolo fondamentale per la continuazione del commercio internazionale con la Siria, sia da punto di vista logistico, grazie ai suoi porti, sia da un punto di vista finanziario attraverso il suo circuito finanziario. **L'esplosione nel porto di Beirut** nell'agosto del 2020 e la seguente **pandemia del Covid-19** hanno dato il colpo di grazia alle esportazioni italiane ed europee verso la Siria, che sostanzialmente negli ultimi anni non è cambiata.⁵⁵ Alla fine del 2023, il numero totale di imprese italiane con interscambio commerciale con la Siria era sceso a 568, pari allo 0,01% sul totale delle imprese attive in Italia in quell'anno nel mercato siriano, e il numero di operatori addetti all'*export* sceso sino alle 436 unità.⁵⁶

Numero di imprese italiane con interscambio commerciale con la Siria - per ripartizione territoriale, anni 2013-2021 Fonte: ISTAT.

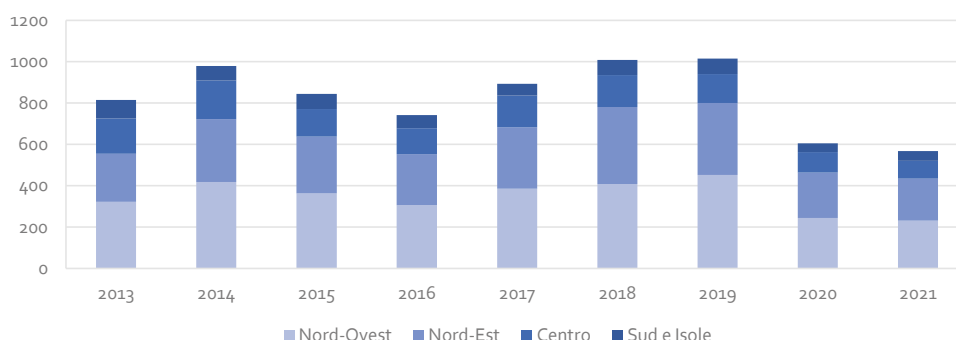


Figura 5: Numero di imprese italiane con interscambio commerciale con la Siria - per ripartizione territoriale, anni 2013-2021. Fonte: ISTAT.

Nonostante lo studio sul quale si basa questo *paper* abbia guardato ai **cambiamenti relativi alle esportazioni italiane in Siria a livello merceologico**, non è stato possibile trarne alcuna conclusione rilevante ai fini di questa analisi, fatta eccezione per il settore energetico.⁵⁷ Nel 2010, il settore più importante in termini di esportazioni italiane verso la Siria era quello legato ai prodotti petroliferi e raffinati,⁵⁸ pari a oltre 543 Mln di euro, crollati a seguito dell'introduzione di un "quasi totale embargo" sul settore energetico siriano sin dall'inizio del conflitto, sia da parte dell'Unione europea sia da parte degli USA, le cui caratteristiche specifiche ed effetti sul Paese sono stati analizzati in maggior dettaglio da recenti sforzi di ricerca.⁵⁹

Nel corso dell'indagine, nessuna delle controparti intervistate ha messo in dubbio la legittimità dell'uso di misure restrittive sulla Siria né le ragioni per le quali sono state imposte. Negli ultimi anni, le imprese hanno investito maggiormente in formazione del personale rispetto a questi temi, appoggiandosi a società di consulenza e a studi legali, adottando controlli interni al fine di prevenire eventuali violazioni.

Tuttavia, in situazioni in cui un Paese è interessato dallo scoppio di un conflitto, interno o internazionale, e da misure restrittive europee e/o statunitensi, le imprese che operavano in quel mercato spesso si trovano a subire non solo **perdite nette di fatturato in un lasso di tempo molto ridotto, ma anche a perdere la rete di conoscenze e scambi legati a quel mercato, sulle quali avevano investito nel corso degli anni.**⁶⁰ Inoltre, se spesso si guarda all'esportazione come a un mero scambio di merci, in realtà per molte aziende **una parte egualmente (se non più importante) è legata a tutti i servizi offerti nel periodo post-vendita** che lega le imprese alle proprie controparti anche per una decina d'anni, quali la fornitura di

"Le imprese che operavano in un Paese in conflitto e sottoposto a restrizioni spesso si trovano a subire non solo perdite nette di fatturato, ma anche la rete di conoscenze e scambi legati a quel mercato"

pezzi di ricambio, sostituzioni, manutenzioni e supporto tecnico specializzato, e supporta l'espansione della rete clienti grazie alla reputazione che l'azienda riesce a costruirsi nel tempo nei vari contesti.⁶¹ Dal punto di vista di coloro che sono stati intervistati, la creazione di un nuovo mercato in un altro Paese o la riapertura di relazioni commerciali in un Paese dopo molti anni di assenza è un processo lungo che spesso dura in media non meno di due anni.⁶²

Le misure restrittive europee e/o statunitensi, in una logica di libero mercato, comportano costi e rischi che le imprese italiane, in molti casi, non si possono permettere, nonostante le norme non vietino determinati scambi con la Siria e, in linea di principio, contrariamente alle aspettative dei legislatori.⁶³ Infatti, come indicato da Verdier, l'aspettativa dei legislatori al momento dell'introduzione di norme restrittive mirate o "smart", quali per esempio quelle europee sulla Siria, è che il settore privato, e quindi anche le imprese, reagisca a tali restrizioni semplicemente evitando le operazioni vietate, ma, comunque, continuando ad operare in quel contesto per tutte quelle transazioni permesse, ricoprendo un ruolo di "sanctions optimizers" e seguendo le linee di confine tracciate dalle norme sanzionatorie.⁶⁴ Nonostante la natura mirata delle sanzioni introdotte specialmente nell'ultimo decennio dall'UE, queste misure producono effetti che esulano dal controllo sia dei legislatori sia dei governi che vigilano sulla loro applicazione, diminuendo lo spazio d'azione disponibile in quei contesti e alzando i costi e i rischi per le aziende, anche in presenza di eccezioni per scopi umanitari o di possibilità di deroga. L'esportazione italiana verso Paesi quali la Siria ha seguito pratiche quali **l'eliminazione dei rischi e l'eccesso di conformità, dove le aziende hanno abbandonato spazi di mercato "liberi" da restrizioni per tutelarsi dalle criticità** descritte nei seguenti paragrafi.

5.2

Maggiori criticità riscontrate

L'applicazione delle norme restrittive europee e delle relative eccezioni per scopi umanitari richiede la loro conoscenza nonché una cultura sensibilizzata rispetto alla natura e alle motivazioni sottostanti a tali strumenti. Questo necessita di chiarezza normativa e certezza applicativa, che sono alla base delle criticità riportate in merito all'interazione tra norme restrittive e procedure di esportazione, sia dal settore profit sia dal settore non profit, che complicano la fase attuativa. La mancanza di chiarezza normativa e di certezza applicativa sono legate, almeno in parte, alla complessità delle norme restrittive nel loro insieme. Per esempio, le norme restrittive introdotte dai regolamenti dell'UE molte volte risultano di difficile comprensione già in partenza, anche a causa di errori nei testi poi corretti nelle fasi di revisione dei testi legislativi.⁶⁵ Inoltre, i più che giustificati e frequenti processi di revisione a livello legislativo comportano la necessità di interpretare e rimanere aggiornati rispetto alle norme restrittive vigenti da parte di tutti gli operatori coinvolti in operazioni verso Paesi terzi ad alto rischio (sia da chi deve farle rispettare, come per esempio le dogane, sia da chi continua ad operare in quei paesi, come imprese e ONG). **Lo stesso ragionamento sussiste per le eccezioni e le deroghe per scopi umanitari, che dovrebbero essere chiare e avvantaggiare chi ne fa uso in modo corretto, agevolando anche le procedure doganali.**

Il caso di studio riguardante le misure restrittive sulla Siria riassume in sé la gran parte della tipologia di restrizioni dell'UE nei confronti di Paesi terzi e le aree di criticità esistenti che gli operatori si trovano ad affrontare. In seguito all'introduzione di un sistema restrittivo europeo particolarmente pervasivo quale quello verso la Russia e la Bielorussia, e dall'ulteriore definizione delle conseguenze civili e penali previste dalla legislazione italiana in caso di violazioni delle misure restrittive dell'UE, previste dal Decreto Legge 13 giugno 2023, n. 69, è ancora più importante agire e trovare soluzione almeno ad alcune delle criticità proposte di seguito.⁶⁶

5.2.1

Mancanza di confronto inter-settoriale

La raccolta dati per questa parte dell'analisi è stata particolarmente complessa e difficoltosa. Alla base di queste difficoltà vi è sostanzialmente un meccanismo di protezione da parte degli operatori, pubblici e privati, che lavorano con contesti ad alto rischio che porta a un certo livello di "auto-censura". Alla base di questa considerazione sussiste una **mancanza di fiducia** che su questi temi vi sia interesse da parte di attori istituzionali pubblici o privati, quali le banche, a riconoscere le criticità affrontate dal settore privato italiano (profit e non profit) e a lavorare su eventuali soluzioni. Rispetto al tema delle sanzioni, il mondo dell'impresa, il settore non profit, gli istituti finanziari e le istituzioni, sia pubbliche sia private, sembrano operare su binari paralleli e a compartimenti stagni, senza avere effettivamente un **confronto su questi temi e riconoscere, come risulterà evidente dai capitoli successivi, che vi siano difficoltà trasversali a tutti i settori** sulle quali sarebbe necessario lavorare insieme.

In parallelo, nel corso di questo studio, si è riscontrata **l'esigenza di un confronto più sostenuto** nel tempo tra gli attori coinvolti dai regimi restrittivi verso Paesi terzi, sia all'interno delle istituzioni, sia tra istituzioni e operatori del settore commerciale e non profit.

"Sono necessarie chiarezza normativa e certezza applicativa, alla base delle criticità riportate in merito all'interazione tra norme restrittive e procedure di esportazione"

"Rispetto al tema delle sanzioni, imprese, settore non profit, banche e istituzioni sembrano operare su binari paralleli, senza avere effettivamente un confronto e riconoscere difficoltà trasversali a tutti i settori"

Nel panorama italiano odierno, si sono tenuti momenti di dialogo trasversale rispetto al tema del *dual use*, per esempio, che hanno coinvolto le istituzioni, pubbliche e/o private, esperti in materia e operatori del mondo economico.⁶⁷ Inoltre, esiste un tavolo di coordinamento a livello istituzionale tra il MAECI/UAMA e l'ADM, partito dalla stipula di un *memorandum* di intesa nel 2018, con l'obiettivo di individuare e condividere le attività da porre in essere e le relative priorità e tempistiche di realizzazione.⁶⁸ Vi sono poi meccanismi di consultazione più o meno informali tra istituzioni, associazioni di categoria del settore *profit* ed esperti, specialmente in merito a richieste di osservazioni, proposte e commenti nei momenti di revisione di norme restrittive dell'UE.⁶⁹

A partire da questi e altri meccanismi di consultazione e coordinamento, dall'analisi emerge l'esigenza di cercare, conformemente alle risorse disponibili, e di avviare tavoli di lavoro tecnici che con una certa stabilità e continuità permettano di approfondire il confronto tra gli operatori e le istituzioni, coordinare campagne più ampie di sensibilizzazione e contribuire, in maniera più incisiva, nella fase ascendente della legislazione relativa a misure restrittive dell'UE.⁷⁰ Vi sono esperienze in altri Paesi dell'UE, in questo senso, dalle quali prendere ispirazione, quali l'Olanda e il Regno Unito, anche se principalmente concentrati su questioni di eccesso di conformità degli istituti finanziari alle norme restrittive.

5.2.2

Elaborazione tardiva di eccezioni umanitarie più espansive

Un'elaborazione più espansiva delle eccezioni introdotte per scopi umanitari sulla Siria, dal 2023, è avvenuta dopo più di dieci dall'entrata in vigore delle misure restrittive europee, a fronte di un **consolidamento già in essere di prassi e policy** da parte di ONG, imprese, istituti finanziari e operatori addetti ai controlli delle esportazioni. Queste tutele inoltre **non sono state accompagnate da meccanismi di monitoraggio**, per cui risulta particolarmente complesso stabilire in modo più strutturato come e in che misura esse abbiano o meno avuto effetti sugli operatori che operano agiscono in supporto della risposta umanitaria in Siria. Tuttavia, la raccolta dati alla base di questo *paper* conferma quanto già intuito in sede di premessa e di analisi, aggiungendo ulteriori spunti di riflessione.

Una prima considerazione riguarda la questione che, a seguito dell'introduzione di eccezioni umanitarie nelle misure restrittive unilaterali sulla Siria, **non sono stati osservati cambiamenti apprezzabili rispetto alla capacità delle ONG di accedere, in maniera tempestiva ed efficiente, a beni** sul mercato siriano.⁷¹ A questo fanno **eccezione alcuni casi legati alla risposta immediatamente successiva al terremoto del 2023**, a seguito del quale le ONG italiane sono riuscite a ricevere in modo diretto forniture di prima emergenza e donazioni di materiali ad hoc dall'Europa. Tali forniture non hanno riscontrato particolari ritardi sia nel processo di approvvigionamento sul mercato europeo, sia nelle operazioni di spedizione, sia nelle pratiche di sdoganamento nei porti siriani, purché vi fossero controparti locali, quali per esempio organizzazioni non governative siriane o ministeri tecnici siriani, in grado di farsi carico di tali procedure burocratiche in Siria.⁷² Inoltre, **quando le esportazioni a carattere umanitario sono rientrate in campagne più ampie e/o gestite direttamente da enti governativi, dalla Croce Rossa Italiana o dalla Protezione Civile, l'ADM è stata coinvolta a priori per un maggiore coordinamento**, proprio come nel caso specifico della Siria in relazione al terremoto che ha colpito la Siria e la Turchia nel 2023.⁷³ Questo tipo di interessamento diretto ha aiutato il sistema doganale ad agire tempestivamente supportando questo tipo di operazioni, fornendo indicazioni alle unità territoriali doganali e pubblicandole anche sul sito dell'ADM.⁷⁴ **Questo non solo conferma che tali operazioni sono permesse, ma se accompagnate da un interessamento diretto delle istituzioni, sia private che pubbliche, risultano più semplici per tutti gli operatori coinvolti.**

Una seconda considerazione è legata al fatto che, subito dopo il terremoto, anche a fronte dell'introduzione di eccezioni per scopi umanitari e un chiaro supporto della Farnesina alla risposta umanitaria in Siria, sia stato possibile per gli istituti finanziari facilitare pagamenti in tempi relativamente brevi, anche perché più circoscritti al pagamento di grosse forniture umanitarie nel Paese.⁷⁵ Questo trova parziale riscontro da quanto emerso nelle interviste con le ONG che hanno preso parte a questo studio. Infatti, la situazione relativa al trasferimento fondi in Siria è **migliorata temporaneamente dopo il terremoto del febbraio 2023** e la conseguente introduzione di eccezioni umanitarie più espansive, **per poi ritornare alla situazione precedente al terremoto al momento della stesura di questo studio.**⁷⁶ Tra le motivazioni legate alla breve durata di questo cambiamento vi è anche⁷⁷ la natura temporanea delle eccezioni umanitarie (introdotte nei rispettivi sistemi sanzionatori sia dall'UE, in scadenza a giugno 2024 dopo rinnovi di sei mesi in sei mesi, che dagli USA, scadute ad agosto 2023 e non rinnovate) che non ha permesso agli istituti finanziari di prendere in considerazione variazioni di *policy* nei confronti della Siria di più lungo periodo.⁷⁸

Una terza considerazione, invece, riguarda **l'esportazione di beni a duplice uso o sottoposti a restrizioni all'esportazione**, dove le eccezioni umanitarie introdotte nelle misure restrittive dell'UE sulla Siria non hanno un impatto sulla necessità di ottenere, qualora previsto dalla normativa, un'autorizzazione preventiva, alla stregua dunque di qualsiasi altra operazione di esportazione di questi beni.⁷⁹ Ciò detto, una volta ottenuta tale autorizzazione, l'ADM può eventualmente fornire indicazioni alle proprie unità territoriali auspicando una maggiore celerità nel facilitare operazioni di esportazioni per scopi umanitari dovuta alla gravità della situazione in un determinato Paese o in relazione a un determinato evento, come è successo nel caso del terremoto che ha colpito la Siria e la Turchia nel 2023, o della guerra in Ucraina o

"L'interessamento diretto delle istituzioni, sia private che pubbliche, conferma che determinate operazioni sono permesse e che risultano più semplici per tutti gli operatori coinvolti"

della crisi pandemica legata al Covid-19.⁸⁰

L'importanza di un confronto inter-settoriale strutturato diventerà pertanto essenziale per capire l'impatto delle eccezioni per scopi umanitari sugli operatori coinvolti in operazioni con Paesi ad alto rischio, quali la Siria, specialmente in assenza di meccanismi di monitoraggio in tal senso a livello europeo e italiano e a fronte delle criticità evidenziate da questo *paper* di seguito.

5.2.3

Non-sistematicità di formazione, sensibilizzazione e informazione

Nel corso degli ultimi anni, e a seguito degli eventi sopra citati, gli attori coinvolti in transazioni con Paesi sottoposti a restrizioni dell'UE hanno preso maggior coscienza rispetto al tema delle misure restrittive europee e del *dual use*, e in misura minore delle eccezioni e/o deroghe per scopi umanitari.⁸¹ Questo non solo è tanto per la copertura mediatica che questi temi hanno avuto dopo l'introduzione di ulteriori restrizioni su Russia e Bielorussia, ma, soprattutto, per le implicazioni concrete su una parte importante dell'economia italiana e sulle conseguenze civili e penali di eventuali violazioni.⁸² Tuttavia, per altri Paesi ad alto rischio, quali la Siria, ma anche l'Iran, l'Afghanistan e la Libia, queste sono tematiche affrontate da tempo, sia dagli operatori del settore *profit*, sia da quelli del settore *non profit*, sia dagli enti preposti ai controlli delle transazioni da e verso questi Paesi.⁸³ **La sensibilizzazione degli operatori rispetto al tema delle misure restrittive, dei processi di deroga e delle eccezioni per scopi umanitari significa aiutarli a portare avanti il loro lavoro, spesso in contesti particolarmente complessi, nel rispetto delle norme vigenti.** Per quanto la sensibilità su questa materia si sia negli anni sempre più sviluppata, è necessario **continuare a promuovere una sensibilizzazione a 360 gradi verso tutti gli attori coinvolti da questi temi**, poiché è di interesse reciproco capire le diverse esigenze, da un lato, da parte del mondo economico e *non profit*, e, dall'altro, del rispetto di queste regole che necessariamente sono imposte visto il panorama internazionale.

A livello italiano per il settore *non profit* non sembra che vi siano stati sforzi sistematici di sensibilizzazione su tutti questi temi. Ciò detto, negli anni e in relazione al caso Siria, il settore *non profit* ha potuto usufruire di opportunità di informazione e sensibilizzazione a livello europeo.⁸⁴

In Italia, la consapevolezza delle imprese rispetto alle tematiche legate a misure restrittive, è cresciuta nel corso del tempo, specialmente dallo scoppio del conflitto in Ucraina in poi. Esistono **esperienze consolidate di sensibilizzazione e aggiornamento** promosse sia da enti privati che pubblici, a cui partecipano occasionalmente anche le dogane (mentre rimane assente quella degli istituti finanziari), che vertono principalmente su questioni legate al *dual use* e alle restrizioni economiche e settoriali.⁸⁵ Esempi di promotori di questo tipo di attività sono Confindustria, specialmente a livello territoriale, Camere di Commercio, altre associazioni di categoria anche private, università e studi legali specialistici. Tuttavia, nel corso di questo studio, **non è stato possibile riscontrare lo stesso sforzo in materia di eccezioni umanitarie**, che sembrano essere rimaste relativamente in ombra rispetto agli altri temi.

Per quel che riguarda l'ADM, vi è stato un **investimento più sistematico e importante in termini di aggiornamento del personale doganale, percorsi formativi per i neo-assunti dell'ADM più ampi rispetto al passato, nonché maggiori canali formativi e scambi informativi in generale.**⁸⁶ Tuttavia, l'operatore doganale spesso necessita di un pregresso in termini di esperienza che faciliti i controlli sulle operazioni con paesi ad alto rischio, e sembra non esistere un percorso formativo sistematico rivolto a tutto il personale doganale relativo alla specificità di questo tipo di operazioni.⁸⁷ Questo è anche dovuto al fatto che la casistica con la quale gli operatori si confrontano è ampia, specifica, diversificata e complessa, richiedendo dunque uno sforzo e risorse aggiuntive per delineare percorsi formativi adatti alle necessità e all'anzianità in servizio del personale preposto ai controlli, che a livello territoriale soltanto alla fine del 2022 contava 5.002 operatori.⁸⁸ **Nonostante le complessità sopra descritte, occorre non solo continuare gli sforzi già in essere, ma rafforzarli ulteriormente**, eventualmente prevedendo collaborazioni anche con atenei universitari, con lo scopo di proporre percorsi formativi più specifici in materia di restrizioni dell'UE e relative deroghe ed eccezioni per scopi umanitari, non solo per funzionari che hanno già assunto le funzioni all'interno dell'ADM, ma anche per studenti universitari che un domani potrebbero intraprendere una carriera nella stessa.

Un'ultima osservazione riguarda la **preparazione degli operatori che esportano beni verso Paesi sottoposti a restrizioni**, inclusi operatori di organizzazioni umanitarie impegnate nei dipartimenti logistici, addetti delle ditte esportatrici e spedizionieri. Nonostante la conoscenza delle norme sia responsabilità degli stessi, sulla base dello storico di iniziative pubblicamente fruibili dal sito dell'ADM e altre istituzioni, e sulla base dei suggerimenti ricevuti nel corso della raccolta dati, si potrebbe pensare ad **azioni di "accompagnamento"** rivolte a questi operatori in merito a transazioni con Paesi sottoposti a misure restrittive, quali manuali tecnici o *checklist* standard di accompagnamento alle esportazioni.

Non si sono riscontrate iniziative che abbiano portato insieme tutti gli attori sopra citati in aggiunta all'autorità giudiziaria, che poi è quella che si vede chiamata ad applicare le sanzioni una volta che siano state accertate eventuali violazioni.

Tuttavia, **la conoscenza e consapevolezza delle norme restrittive da parte delle imprese italiane, delle ONG, del personale degli istituti finanziari e dei funzionari pubblici** (che deve continuare ed essere allargata anche al tema delle eccezioni per scopi umanitari), **non è sufficiente per risolvere le criticità descritte in questa parte del *paper***, che sono di natura collettiva e pertanto non possono avere soluzioni individuali.

"La conoscenza delle norme restrittive da parte delle imprese italiane, delle ONG, del personale degli istituti finanziari e dei funzionari pubblici non è sufficiente per risolvere le criticità descritte"

Mancata tempestività nell'approvvigionamento di forniture

La fornitura tempestiva da parte del settore privato ad attori umanitari che operano in Siria rappresenta uno dei principali ostacoli affrontati dalle ONG in Siria negli ultimi anni.

Origine dei beni acquistati dalle ONG per realizzare progetti umanitari in Siria, 2023

[% su totale per continente di origine]* Fonte: AWOS.

*Asia include Cina, India, Giappone, Iran e Corea del Sud; Medio Oriente ed Africa include Egitto, Emirati Arabi e Arabia Saudita; Paesi europei non UE include Turchia e Russia.

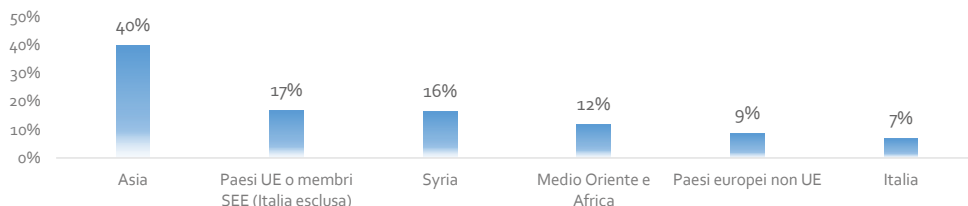


Figura 6: Origine dei beni acquistati dalle ONG in Siria per realizzare progetti umanitari, % per continente su totale, 2023.

Fonte: AWOS.⁸⁹

Questo a causa, in particolare dal 2020 in poi, di limitata quantità e qualità dei prodotti presenti sul mercato, tempi di consegna molto lunghi, mancanza di competitività dovuta al limitato numero di fornitori a livello nazionale e internazionale e dai crescenti prezzi dei beni (fattore influenzato a sua volta dall'inflazione, dal deprezzamento della moneta locale nonché dai ritardi nei trasferimenti bancari alle ONG per liquidare i contratti stipulati con i fornitori).⁹⁰ L'analisi di un campione di più di 200 beni o categorie di beni acquistati regolarmente e con frequenza dalle ONG in Siria su cui non sono state riscontrate restrizioni europee in essere, mostra come più dell'80% dei beni considerati nel campione preso in esame viene importato in Siria dall'estero, come riassunto nella figura 6.⁹¹

Come si evince dalla figura 7, per tutti i settori, fuorché quello idrico, almeno la metà delle forniture di beni per progetti umanitari viene prodotta localmente o importata da Paesi asiatici.⁹² **Le forniture di origine europea o da Paesi che fanno parte dello SEE ricoprono un ruolo importante in settori quali quello socio-sanitario, idrico, agro-alimentare e di protezione, vitali per la sopravvivenza della popolazione siriana.**

Origine dei beni acquistati dalle ONG per realizzare progetti umanitari in Siria, 2023. [% su totale per continente di origine per settore d'intervento]

Fonte: AWOS.

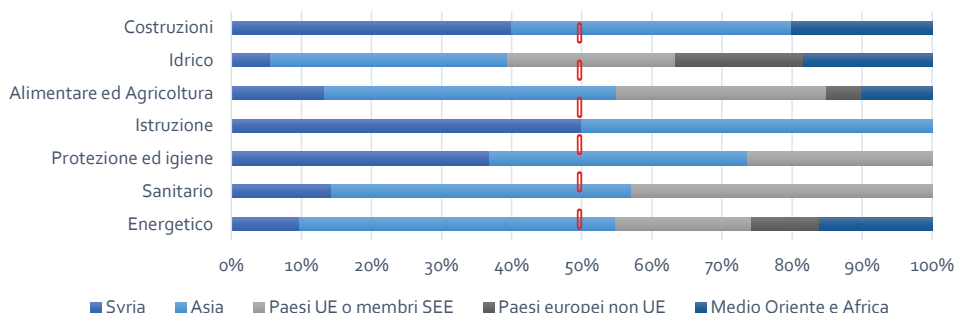


Figura 7: Origine dei beni acquistati dalle ONG in Siria suddivisi per settore per realizzare progetti umanitari, % per continente su totale per settore, 2023.

Fonte: AWOS.

Tale importanza è anche dovuta al fatto che la maggior parte dei sistemi e delle infrastrutture di base siriane per l'erogazione di servizi pubblici, realizzati prima del conflitto, siano stati costruiti da aziende produttrici europee. Pertanto, per evitare problemi di incompatibilità, la loro riparazione dipende dalla fornitura di pezzi di ricambio provenienti da quei mercati.⁹³ Degno di nota è il fatto che la relazione commerciale tra le ONG italiane in Siria e le aziende produttrici italiane ed europee non sia quasi mai diretta, nonostante il 24% delle forniture delle ONG provenga dal mercato europeo e/o italiano.⁹⁴

Secondo quanto emerge da questo studio, le ONG per lo più non effettuano procedure di gara a livello internazionale, sia per cercare di supportare l'economia locale, sia per le difficoltà riscontrate nel tempo nel ricevere un numero di offerte sufficienti per assegnare i bandi di gara a ditte internazionali. Di conseguenza, **la maggior parte delle loro forniture di beni viene per lo più mediata da un fornitore locale che acquista i beni nei principali hub di interscambio regionali**, quali Turchia, Paesi del Golfo e Libano. Il processo di approvvigionamento dei beni di origine estera in Siria per progetti umanitari implementati da ONG viene infatti effettuato principalmente con operazioni di triangolazione in cui il fornitore europeo

"Le forniture di origine europea o da Paesi che fanno parte dello SEE ricoprono un ruolo importante in settori quali quello socio-sanitario, idrico, agro-alimentare e di protezione, settori vitali per la sopravvivenza della popolazione siriana"

non è necessariamente a conoscenza della destinazione finale della propria fornitura.⁹⁵

La natura indiretta dello scambio tra produttori di beni internazionali e organizzazioni *non profit* in Siria comporta costi aggiuntivi di intermediazione, aggravati anche dalle normative interne che regolano l'importazione di prodotti e il modo in cui vengono applicate.⁹⁶ Maggiori sono anche i rischi legati a queste forniture che, non solo non sono coperte da polizze assicurative da parte dei produttori, ma comportano minori garanzie in termini di qualità e genuinità dei prodotti. Infine, i destinatari finali dei progetti delle ONG non possono accedere ai servizi post-vendita normalmente offerti dalle aziende produttrici, quali assistenza tecnica, riparazioni, manutenzione, garanzie e sostituzioni, nonché supporto al cliente e formazione di eventuale personale locale, limitando la sostenibilità di medio e lungo periodo dei progetti realizzati.

L'approvvigionamento indiretto di beni dal mercato europeo in Siria è anche dovuto al fatto che i **fornitori europei sono restii a riaffacciarsi direttamente sul mercato siriano** anche per quelle transazioni permesse dalle norme restrittive e che avvengono con organizzazioni *non profit* regolarmente registrate in Italia e al 100% all'interno del "perimetro" umanitario, più protetto rispetto alle misure restrittive europee e di altri Paesi, inclusi gli Stati Uniti. A fronte di sollecitazioni dirette da parte delle ONG italiane, fornitori italiani o europei hanno declinato forniture di vario tipo.⁹⁷ Le ragioni sottostanti a tale atteggiamento sono da ricercarsi nell'effetto complessivo delle criticità descritte in questo capitolo.

5.2.5

Limitato accesso a servizi finanziari

Non vi è un divieto normativo esplicito che richieda agli istituti finanziari di smettere di operare con Paesi ad alto rischio quali la Siria. La decisione se continuare o meno, e in che misura, **tale operatività viene presa da ciascun istituto in modo indipendente in base alla propria specificità e i propri interessi in qualità di impresa.**

E' importante sottolineare come **l'emarginazione finanziaria e le difficoltà ad accedere ai canali bancari formali sono indicate dalla Commissione europea come fattori che aumentano la vulnerabilità degli operatori, inclusi quelli senza scopo di lucro, a rischi quali riciclaggio e terrorismo.**⁹⁸ Questo è in linea con la revisione del 2023 della raccomandazione numero 8 del Financial Action Task Force (GAFI) e della relativa nota interpretativa, avvenuta su impulso delle organizzazioni *non profit* proprio per prevenire politiche di eliminazione dei rischi e per garantire l'applicazione di norme di controllo specifiche al rischio effettivo, proporzionate e calibrate sul tipo di organizzazione *non profit*.⁹⁹

Le **difficoltà con gli istituti finanziari** per operazioni con Paesi ad alto rischio sono emerse in tutte le interviste condotte, sia con il settore *non profit* che con il settore *profit*, indicate come il **maggiore ostacolo** da affrontare quando si opera in questi contesti.

Per esempio, nel corso del 2022 e del 2023 le ONG che hanno partecipato a questo studio hanno movimentato un totale di oltre 141 Mln di euro verso la Siria, di cui la maggioranza (ossia l'83%) è stata oggetto di problemi legati a trasferimenti bancari, riassumibili nei termini di mancanza di tempestività e prevedibilità del trasferimento fondi e della non standardizzazione della documentazione di supporto necessaria per effettuare tali trasferimenti.¹⁰⁰ In un contesto quale quello siriano, con un'inflazione e una svalutazione della moneta locale crescenti, la **mancata tempestività** del trasferimento di fondi si traduce in ritardi nei pagamenti ai fornitori locali di beni e servizi, che per proteggersi dai rischi che questo comporta aumentano i prezzi offerti alle ONG.¹⁰¹ Al problema della tempestività del trasferimento fondi, si somma quello della **prevedibilità**. La maggior parte delle ONG (l'87%) ha indicato come i loro trasferimenti bancari siano stati oggetto di ritardi non prevedibili importanti (27%), anche fino a tre o quattro mesi; blocchi dei trasferimenti operati o dalla banca di invio in Italia (7%) o dalla banca intermediaia (20%); oppure ritardi dovuti alla richiesta di documentazione aggiuntiva prima di poter procedere con l'operazione bancaria (33%).¹⁰² Infine, **la documentazione richiesta dalle banche italiane o europee a supporto di trasferimenti bancari verso la Siria risulta non essere standardizzata**, lasciando a ciascun istituto bancario la scelta rispetto a quali documenti di appoggio richiedere alle ONG per poter effettuare un trasferimento bancario.¹⁰³ Il problema della "non standardizzazione" della documentazione di supporto è amplificato ulteriormente dal fatto che la documentazione raccolta dalla banca di invio in Italia o in Europa non coincide necessariamente con la **documentazione richiesta dalla banca intermediaia coinvolta nella transazione**, che quindi spesso blocca il trasferimento per mancanza di documentazione, senza dare modo all'ONG di intervenire e risolvere il problema insorto in modo tempestivo.¹⁰⁴ A volte tali blocchi da parte delle banche intermedie comportano un congelamento dei fondi inviati presso l'istituto finanziario intermedio, in risposta del quale l'ONG impiega tempo e risorse, anche legali, per poter accedere di nuovo ai propri fondi.¹⁰⁵

Il tipo di problematiche affrontate dalle imprese italiane che operano con Paesi ad alto rischio quali la Siria sono in parte sovrapponibili a quelle affrontate dal settore *non profit* e sopra descritte, alle quali si aggiungono altre tre criticità principali.

La prima riguarda il **livello di rischio che la banca assegna non solo a clienti che operano regolarmente in mercati ad alto rischio, ma anche a clienti che fanno una sola transazione che coinvolga uno di questi Paesi**, anche se per fini umanitari, come la fornitura a una ONG in Siria. Questo comporta che tutto il resto dell'operatività finanziaria delle aziende con quella banca verso altri Paesi, anche a basso

"L'emarginazione finanziaria e le difficoltà ad accedere ai canali bancari formali sono indicate dalla Commissione europea come fattori che aumentano la vulnerabilità degli operatori, inclusi quelli senza scopo di lucro, a rischi quali riciclaggio e terrorismo"

rischio, venga sottoposta a controlli rafforzati.¹⁰⁶ Tra le prime dichiarazioni che un'impresa deve rendere alla propria banca vi è quella di indicare se intrattenga relazioni commerciali con Paesi ritenuti dall'istituto finanziario ad alto rischio. Sulla base di quella dichiarazione le imprese che indicano un'operatività in quei contesti non solo possono vedersi negate transazioni da e per quei Paesi, ma anche prestiti e finanziamenti.

La seconda criticità riguarda la **limitata disponibilità o indisponibilità delle banche a facilitare transazioni che coinvolgano Paesi ad alto rischio quali la Siria per decisioni di policy interne** agli istituti finanziari, per qualsiasi tipo di transazione, anche se permessa perché libera o se accompagnata da autorizzazioni di OFAC o UAMA. Le imprese italiane, dunque, sono costrette a trovare altri canali finanziari per portare a termine le proprie transazioni commerciali, rivolgendosi ad altri Paesi europei quali il Belgio e la Germania o appoggiandosi a istituti in Medio Oriente che sembrano aver mantenuto aperti i canali finanziari con la Siria e altri Paesi difficili.¹⁰⁷

La terza criticità riguarda i **controlli soggettivi richiesti dalle banche sulle controparti estere** con un legame con un Paese ad alto rischio con le quali le aziende intendono avere una transazione.¹⁰⁸ Le imprese intervistate per questo studio sono concordi nell'indicare che è nel loro stesso interesse non avere rapporti commerciali con soggetti listati dall'UE o dagli USA. Tuttavia, il livello di informazioni che viene loro richiesto è molto invasivo, spesso fuori dalla portata di piccole o medie imprese, non avendo parametri chiari entro i quali essere effettuato, specialmente quando si cerca di stabilire se vi sia un controllo su quella realtà da parte di soggetti listati, e spesso mette a rischio le relazioni commerciali stesse. A questi controlli a volte vengono aggiunti moduli di autocertificazione richiesti dalla banca all'impresa in cui l'impresa dichiara e sottoscrive che una determinata fornitura è conforme alle norme restrittive comunitarie e/o statunitensi.

Le complessità sopra descritte non sono affrontate soltanto dalle imprese che esportano in sé e per sé, ma anche dai servizi connessi all'esportazione, quali quello delle assicurazioni e delle spedizioni, comportando gli stessi risultati. Questo quadro lascia uno **spazio d'azione all'impresa italiana non solo molto ridotto, ma anche molto oneroso da gestire, che incoraggia pratiche, laddove non espressamente vietate, di triangolazione con Paesi terzi, e scoraggia forniture a organizzazioni umanitarie italiane che lavorano in Paesi quali la Siria anche solo di natura "one-off".**

Degno di nota, anche se non approfondito in questo studio, è il fatto che **gli stessi intermediari e fornitori siriani, con cui gli operatori italiani si interfacciano nel Paese, affrontano problemi simili a quelli sopra riportati quando si parla di accesso a canali finanziari internazionali.** Infatti, se da un lato riescono a essere pagati in loco dalle organizzazioni internazionali presenti nel Paese attraverso il sistema bancario nazionale, dall'altro essi non riescono né a ricevere né a effettuare pagamenti sui circuiti internazionali, vivendo di fatto in una situazione di quasi totale esclusione finanziaria e dovendo così trovare soluzioni alternative quando effettuano transazioni con controparti estere fuori dalla Siria.¹⁰⁹

Alla luce di quanto sopra, la **percezione degli operatori consultati continua a vedere le restrizioni introdotte dall'UE e dagli USA nei confronti della Siria come una delle cause principali dei problemi** che si trovano ad affrontare con il sistema bancario internazionale. Questa percezione trova **parziale riscontro** nei testi **legislativi europei e statunitensi**, con le dovute differenziazioni, e nelle pratiche di eccesso di conformità ed eliminazione dei rischi attuate dagli istituti finanziari in reazione a tali misure e ampiamente documentati nelle fonti, ma che necessita di ulteriore elaborazione.

Dal punto di vista degli istituti finanziari italiani consultati in sede di analisi, è emerso che lo spazio di azione, e quindi d'impatto, delle eccezioni poste in essere per scopi umanitari per la Siria, è relativamente limitato, quando si parla di sistema finanziario internazionale. Questo non solo a causa della natura globale del sistema finanziario stesso, che è quindi più esposto a diversi regimi restrittivi, ma anche perché **tali eccezioni non esimono gli istituti finanziari dall'applicare le varie normative vigenti e relativi controlli.**¹¹⁰

Innanzitutto, sulla Siria sussistono restrizioni settoriali sul settore finanziario sia da parte dell'EU, sia da parte degli USA. Nonostante il programma sanzionatorio statunitense, importante per il sistema bancario internazionale e per quelle realtà italiane con un nesso diretto con gli Stati Uniti, chiarisca in modo inequivocabile, specialmente a seguito del terremoto del febbraio 2023,¹¹¹ che le transazioni finanziarie a favore di operatori umanitari in Siria sono permesse,¹¹² la natura "omnicomprensiva" del programma sanzionatorio USA sulla Siria genera dinamiche di eccesso di conformità, come documentato ampiamente nelle fonti.¹¹³ A livello europeo, tale chiarezza non è riscontrabile,¹¹⁴ sia nelle note esplicative pubblicate dal 2017 in poi,¹¹⁵ sia alla luce delle eccezioni per scopi umanitari più espansive introdotte nel 2023 (pur indicando la possibilità da parte degli Stati membri dell'UE di approvare deroghe per scopi umanitari alle restrizioni sul settore finanziario tramite uno specifico meccanismo di approvazione).¹¹⁶ **La limitata chiarezza a livello europeo non ha creato lo spazio sufficiente a livello di Paesi membri per intervenire in modo più sistemico e sostenibile per risolvere e prevenire le problematiche relative al trasferimento di fondi umanitari in Siria tra ONG e istituti finanziari italiani, né di lavorare per ridurre le difficoltà riscontrate con le banche intermedie e dal settore privato,** lasciando quindi alla discrezionalità degli istituti finanziari europei l'interpretazione e l'applicazione delle norme vigenti.

Inoltre, come visto nell'analisi comparata, la Siria è un Paese identificato come a rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo sia dal GAFI¹¹⁷ sia dall'Unione europea sia dagli Stati Uniti.¹¹⁸ La classificazione UE della Siria come un Paese ad alto rischio comporta **l'obbligo da parte degli istituti finanziari europei di applicare misure rafforzate di adeguata verifica della clientela che effettua transazioni con quel Paese.**¹¹⁹ Tale classificazione impone inoltre ai Paesi membri di prendere addizionali misure di controllo e/o restrittive per proteggere il sistema finanziario europeo dai rischi connessi.¹²⁰

"Secondo le banche consultate lo spazio di azione delle eccezioni per scopi umanitari per la Siria è relativamente limitato, in quanto le eccezioni non esimono gli istituti finanziari dall'applicare normative vigenti e controlli"

Infine, alle considerazioni di cui sopra si sommano le norme promulgate a livello europeo, progressivamente sempre più espansive e basate sulle valutazioni sovranazionali del rischio (SNRA) relative alla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo,¹²¹ che per esempio hanno esposto progressivamente, ancorché in maniera involontaria,¹²² le organizzazioni senza scopo di lucro al rischio di emarginazione finanziaria.¹²³ Nel 2023 queste valutazioni, su impulso dell'Autorità bancaria europea (EBA), insieme ad altre norme europee in materia e ai lavori in corso relativi al pacchetto di norme anti-riciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo, si sono tradotte in note di orientamento atte a prevenire politiche di eliminazione dei rischi.¹²⁴ Tuttavia, **a livello italiano questo ha comportato l'estensione dell'adeguata verifica alle organizzazioni senza scopo di lucro da parte degli istituti finanziari,¹²⁵ consolidando, paradossalmente, la percezione da parte degli stessi che l'attività di trasferimento fondi per organizzazioni non profit fosse un'attività ad alto rischio, specialmente quando operative in Paesi a rischio come la Siria.**¹²⁶ Queste operazioni sono tra quelle attività valutate dalle banche come livello a più alto rischio, anche perché c'è minore linearità e conoscenza dettagliata di come il denaro verrà effettivamente speso, anche a causa della mancanza di un sottostante mercato commerciale, aspetto che la rende di più difficile verifica.¹²⁷

"L'estensione dell'adeguata verifica alle organizzazioni senza scopo di lucro da parte degli istituti finanziari ha consolidato la percezione che l'attività di trasferimento fondi per organizzazioni non profit fosse un'attività ad alto rischio"

5.2.6

Il ruolo delle banche intermediarie

Una criticità collegata all'accesso a servizi finanziari, e frequentemente riportata come ostacolo a operare in Paesi ad alto rischio come la Siria, è il **ruolo delle banche intermediarie**. Nel corso di questo studio non è stato possibile verificare con certezza se vi siano banche italiane che a oggi abbiano canali finanziari diretti e aperti con istituti bancari in Siria. Il trasferimento di fondi da e verso la Siria sembra avvenire solo attraverso banche intermediarie, che a loro volta adottano misure interne di gestione del rischio diverse dalla banca spedente.¹²⁸

Le misure restrittive sul settore finanziario non permettono a banche europee di instaurare nuove relazioni con alcuna banca siriana.¹²⁹ Questo nel tempo si è tradotto nell'impossibilità di individuare nuovi canali bancari ogniqualvolta venisse interrotto un canale bancario esistente con la Siria, **riducendo via via le opzioni disponibili agli operatori italiani per effettuare trasferimenti bancari**. L'interruzione di un canale bancario ha avuto conseguenze importanti sulle ONG che operano in Siria.¹³⁰

Numerosi sono stati i casi riportati nel corso di questo studio, sia dagli operatori del settore *profit* che da quelli del settore *non profit*, in cui **le operazioni di trasferimento non sono state eseguite e il denaro rispedito indietro a causa delle policy interne di mitigazione del rischio di incorrere in sanzioni delle banche intermediarie**.¹³¹ La banca intermediaria è ancora più in difficoltà rispetto a quella spedente perché non conosce né il soggetto che invia il trasferimento né quello che lo riceve. Il passaggio con le banche corrispondenti è di particolare criticità soprattutto per le banche di piccole o medie dimensioni che, a differenza di istituti più grandi, non hanno filiali estere in molti Paesi e soprattutto non in Paesi complessi.

Dal punto di vista degli istituti finanziari, è importante sottolineare il fatto che per una banca un trasferimento in uscita rifiutato crea un **problema reputazionale con le banche estere corrispondenti**.¹³² Inoltre, con l'invio di trasferimenti verso Paesi ad alto rischio quali la Siria, **la banca diventa essa stessa un soggetto con indicazione di rischio a prescindere dal fatto che tale trasferimento avvenga per ragioni umanitarie o meno**, con la conseguenza di un **abbassamento del rating della banca spedente e la successiva richiesta di screening e valutazione sempre più stringente**.¹³³ Questo renderebbe più difficile l'operatività anche su Paesi non sottoposti a restrizioni, fino ad arrivare alla conseguenza estrema della chiusura delle relazioni interbancarie tra istituti.

L'introduzione nei regimi sanzionatori europeo e statunitense di eccezioni per scopi umanitari, a oggi, non ha avuto effetti tali da cambiare questo tipo di problematiche, anche perché introdotte recentemente e accompagnate da una copertura mediatica non necessariamente sempre favorevole.¹³⁴

5.2.7

Limitati meccanismi di tutela

Una criticità affrontata dalle imprese che lavorano in Paesi che vengono posti sotto misure restrittive quali la Siria è la **mancanza di tutele per le perdite sostenute dalle aziende** non solo nel momento in cui le restrizioni vengono introdotte, ma potenzialmente ogni volta che tali misure vengono aggiornate e riviste, con l'aggiunta alle liste di nuovi soggetti e/o la proibizione di ulteriori tipologie di prodotti, siano essi a doppio uso o meno. La perdita non è soltanto in termini di **commesse** in corso al momento dei cambi legislativi, ma anche su tutti i **servizi programmati di post-vendita**.¹³⁵ L'impatto che questo tipo di perdita ha **sulle aziende di piccole o medie dimensioni o sulle aziende con una limitata diversificazione** del proprio mercato estero sono tali da portare queste aziende alla chiusura o a comprometterne il bilancio per anni, con conseguenti tagli del personale italiano.¹³⁶ Le imprese che sono sopravvissute hanno dovuto cercare nuovi mercati, con tempistiche anche molto lunghe, a seconda del grado di spe-

"Una criticità affrontata dalle imprese che lavorano in Paesi che vengono posti sotto misure restrittive quali la Siria è la mancanza di tutele per le perdite sostenute dalle aziende"

cializzazione del settore merceologico.

Questo tema ha incontrato una reazione positiva da parte delle istituzioni italiane in relazione al **conflitto in Ucraina**, dove il MAECI ha istituito un'apposita unità di crisi per aiutare le aziende in difficoltà dopo l'introduzione delle sanzioni alla Russia, la cui efficacia non può essere valutata nell'ambito di questo studio.¹³⁷ Tuttavia, meccanismi del genere non sembravano esistere quando sono stati introdotti i regimi restrittivi sulla Siria, o su altri Paesi presi in considerazione nella parte introduttiva di questo studio quali la Libia o l'Iraq. Le aziende che sono sopravvissute ai cambiamenti hanno dovuto affrontare un lungo percorso sostanzialmente da sole o con il sostegno limitato di associazioni di categoria private o pubbliche.¹³⁸

Durante il corso di questo studio è emerso che una delle decisioni più comuni prese dalle aziende che in passato hanno affrontato questo tipo di situazioni, non solo in relazione alla Siria ma anche ad altri Paesi con simili caratteristiche, è stata quella di **limitare la propria internazionalizzazione a mercati ritenuti più "sicuri"**, quali il Nord America, l'Europa e, negli anni più recenti, l'India.¹³⁹

5.2.8

Insostenibilità dei costi di *compliance*

L'inizio della guerra in Ucraina ha costituito sicuramente un cambio di paradigma nell'approccio al controllo, anche doganale, rispetto alle misure restrittive per la vastità del campo sanzionatorio, **costringendo a una maggiore attenzione e segnalando la necessità di investire maggiori risorse per garantire la conformità delle operazioni** a tali norme da parte di tutti gli operatori coinvolti in transazioni con Paesi sottoposti a restrizioni.¹⁴⁰

Le misure restrittive descritte in questa analisi sono state introdotte dalle autorità nazionali e sovranazionali nell'interesse collettivo per tutelare la sicurezza e il bene pubblico. Tuttavia, **l'applicazione e l'implementazione di queste misure ricade principalmente su soggetti privati quali gli istituti finanziari, ai quali, in particolare modo, viene affidato, e in qualche modo delegato, un ruolo fondamentale di controllo.**

Gli istituti finanziari, infatti, non solo devono assicurarsi di effettuare un **controllo approfondito delle transazioni** effettuate ed evitare di violare, direttamente o indirettamente, le norme in essere. Ad essi viene anche affidato il **dovere di monitorare e condividere regolarmente tutte le informazioni inerenti a eventuali operazioni sospette**, informazioni che nel caso italiano vengono trasmesse all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), specialmente per quel che riguarda l'anti-riciclaggio e la lotta al finanziamento del terrorismo.¹⁴¹ Questo ha richiesto nel corso del tempo un investimento massivo di risorse da parte degli istituti finanziari in termini di programmi di *compliance*, investimenti tecnologici, quali programmi automatizzati per la gestione del rischio e per i controlli, e di personale, la cui sostenibilità nel medio-lungo periodo è stata messa in discussione da molti degli interlocutori che sono stati coinvolti in quest'analisi, specialmente per istituti bancari di piccole o medie dimensioni.¹⁴²

Per esempio, il costo del controllo è spesso così elevato e presenta un rischio tale che a fronte di pagamenti minori o di una movimentazione del cliente nel suo complesso giudicata dalla banca relativamente contenuta, le banche **rifutano di facilitare la transazione a prescindere**, adducendo come scusante motivi legati alla policy interna della banca.¹⁴³ Questo è successo anche quando la richiesta di bonifico bancario, sia per il settore *profit* che *non profit*, era accompagnata da licenza OFAC o da autorizzazione da UAMA.¹⁴⁴

Inoltre, a fronte di questo quadro, la maggior parte degli istituti italiani ha deciso di **terminare qualsiasi tipo di operatività con la Siria, anche in presenza di eccezioni umanitarie o deroghe**. Tale decisione è stata presa dal consiglio di amministrazione di ciascuna banca prevalentemente a seguito dell'introduzione da parte dell'UE delle misure restrittive sul Paese nel 2012 e non in anni successivi.¹⁴⁵ Tale operatività non è stata da allora più ripresa, anche a fronte della perdita in termini di profitto e di clienti, a causa dell'alto livello di rischio percepito dagli operatori finanziari rispetto al caso Siria. Vale inoltre la pena sottolineare il fatto che queste decisioni abbiano anche portato a misure quali la chiusura, definitiva o temporanea, di conti correnti di clienti con un legame con la Siria (quali luogo di nascita o nazionalità o interessi economici) anche se non soggetti a nessun tipo di restrizione prevista dall'UE o statunitense.¹⁴⁶

Anche le **ONG si sono dotate da tempo di sistemi di controllo interni, sia manuali che automatizzati**, e gestiti in coordinamento con i propri uffici centrali, per controllare che le proprie controparti locali non siano soggette a misure restrittive e quindi aderire alle norme contrattuali stipulate con i propri donatori europei ed extra-europei in riferimento al rispetto delle sanzioni sulla Siria.¹⁴⁷ La conoscenza del contesto locale da parte delle ONG agisce in maniera complementare rispetto a questi controlli, specialmente quando si cerca di verificare l'effettivo potenziale controllo di una controparte da parte di terzi sottoposti a misure restrittive.¹⁴⁸ **Simili considerazioni valgono anche per le imprese che operano in Paesi ad alto rischio come la Siria. Tuttavia, i costi associati agli obblighi di *compliance* stanno diventando sempre più insostenibili sia per le ONG che per le imprese che operano con Paesi ad alto rischio.**

"L'applicazione e l'implementazione di misure restrittive ricade principalmente su soggetti privati, ai quali viene affidato, e in qualche modo delegato, un ruolo fondamentale di controllo"

Export controls, *dual use* e controlli doganali

L'aspetto delle sanzioni internazionali rimane abbastanza circoscritto rispetto all'attività generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM). Nel tempo tale aspetto ha preso sempre più piede, non tanto da un punto di vista delle procedure, quanto dal punto di vista della complessità e dalla vastità dei sistemi restrittivi applicati dall'UE.¹⁴⁹ In Italia, così come in tutti i Paesi europei, i controlli doganali sono una delle linee di difesa atte a tutelare, *inter alia*, la sicurezza dei cittadini e facilitare il commercio legittimo. Anche se negli anni i controlli doganali non sembrano essersi modificati nella loro sensibilità, con l'entrata in vigore delle norme sanzionatorie e di quelle relative al duplice uso è sicuramente cresciuta la consapevolezza da parte degli operatori dell'importanza del rispetto di queste norme. Questo vale anche per il caso Siria. Le autorità italiane responsabili per i controlli alle esportazioni devono prendere in considerazione i sistemi di sanzioni specifici per Paese, a cui si aggiungono altri regolamenti dell'UE.¹⁵⁰

Per quel che riguarda le operazioni verso la Siria, occorre distinguere tra operazioni vietate, operazioni che prevedono l'esportazione di beni sottoposti a misure restrittive e soggette ad autorizzazione preventiva e operazioni consentite, spesso definite "libere", cioè non soggette a restrizioni. Il Regolamento contiene la lista ufficiale codificata dei beni sottoposti ad autorizzazione che sono raggruppati in categorie e per tipologia.¹⁵¹

Secondo quanto emerso da questo studio, **dal 1° gennaio 2020 a oggi non sono state sottoposte richieste di autorizzazione alle autorità competenti italiane per questo tipo di beni in relazione alla Siria, sia da parte del settore *profit*, sia da parte del settore *non profit*.**¹⁵² Questo significa anche che le operazioni di esportazione verso la Siria negli anni successivi al 2020 hanno interessato beni non sottoposti a restrizioni dell'UE, e quindi operazioni libere.¹⁵³

Tuttavia, nel corso dell'analisi condotta per questo paper, sono emerse **criticità riguardanti prodotti a duplice uso o prodotti vietati in relazione alle esportazioni italiane verso Paesi ad alto rischio quali la Siria**, che possono essere rese solo in maniera generale data la specificità tecnica dell'argomento e l'esigenza di tutelare l'identità degli intervistati.

Per esempio, per quelle aziende italiane che lavorano nel **settore dei macchinari industriali o nel settore dei motori non *automotive***, la questione del duplice uso riguarda la maggior parte dei prodotti, poiché i prodotti stessi e/o componenti degli stessi potrebbero essere smontati e utilizzati per altri scopi. I prodotti vietati possono essere o espressamente codificati e vietati o genericamente descritti nei regolamenti e lasciati all'interpretazione delle aziende e/o delle autorità preposte ai controlli, quali le dogane.¹⁵⁴ Questo ultimo aspetto genera incertezza rispetto al fatto che un prodotto possa o meno essere esportato verso Paesi quali la Siria, con il rischio che la merce venga bloccata in dogana. In modo simile, per quelle aziende italiane che producono **tubature per l'agricoltura o per sistemi idrici, le restrizioni sul settore energetico siriano hanno comportato che i propri prodotti diventassero vietati per questioni legate al duplice uso.**¹⁵⁵ Se da un lato queste restrizioni potrebbero essere una spinta in termini di innovazione per le aziende per trovare soluzioni alternative e riuscire a mantenere mercati aperti anche in Paesi sottoposti a questo tipo di restrizioni, di fatto ciò richiede investimenti il cui ritorno è incerto.¹⁵⁶

Per quelle aziende, invece, che producono prodotti ad **alto contenuto tecnologico**, spesso rappresentano eccellenze del *Made in Italy*, sussistono problematiche non solo legate alle proibizioni europee, ma anche ai **controlli riguardanti le esportazioni statunitensi** da parte del Dipartimento del Commercio, che sulla Siria applica una *"policy of denial"* delle licenze a priori, con un'unica eccezione relativa ai prodotti per uso umanitario per alcuni determinati settori quali l'alimentare, il settore idrico e quello energetico.¹⁵⁷

Secondo quanto emerso nella fase di raccolta dati, da un punto di vista procedurale esistono delle condizioni per cui sono previste delle agevolazioni per le organizzazioni umanitarie. Tuttavia, dal punto di vista dell'operatore doganale, **la Siria è un Paese "a rischio a 360°"**.¹⁵⁸ Anche laddove la transazione sia promossa da attori *non profit* conosciuti e con una buona reputazione che garantiscono una certa affidabilità rispetto allo scopo umanitario dell'operazione, ciò non significa che si possano escludere le dovute verifiche del caso.¹⁵⁹ Da quanto emerso dall'analisi dei dati raccolti, **a seguito dell'introduzione delle eccezioni umanitarie nelle misure restrittive europee, non sembrano sussistere sostanziali cambiamenti** sia per le operazioni di esportazione verso la Siria di operatori *profit* sia per quelle di operatori *non profit*.¹⁶⁰

Per esempio, il problema del duplice uso sussiste nonostante le eccezioni per scopi umanitari che subentra anche quando vi sono **donazioni di prodotti che devono essere spediti e destinati per aiuti umanitari in Paesi come la Siria**, come elettrodomestici (tra cui lavatrici), prodotti chimici (per esempio ad uso sanitario), per l'igiene orale (quali spazzolini elettrici ricaricabili), e medicinali.¹⁶¹ Tali prodotti devono essere codificati e analizzati per verificare l'eventuale presenza di componenti a duplice uso e/o vietati, e seguire un eventuale *iter* di approvazione da parte delle autorità preposte laddove previsto dalla legge. Questo ha bloccato donazioni verso la Siria durante il corso del conflitto.¹⁶²

Infine, in relazione alle problematiche relative ai prodotti a duplice uso sono emerse altre criticità legate ai **procedimenti doganali in Italia** per esportazioni verso Paesi quali la Siria. Nell'esperienza delle persone intervistate per questo studio, le procedure doganali **variano notevolmente a seconda dell'esperienza pregressa dell'ufficiale doganale** in termini di esportazioni verso Paesi ad altro rischio, il grado di esposizione degli stessi a problematiche legate al duplice uso e in generale all'ufficio doganale al

quale si fa riferimento.¹⁶³ Inoltre, **non vi sono linee guida specifiche su questi temi per le aziende**, simili per esempio al manuale procedurale per i controlli doganali sulla sicurezza dei prodotti, **né check-list standard di controllo specifiche** per questioni legate al duplice uso e/o alle sanzioni che le aziende o gli operatori doganali possano utilizzare per verificare che la merce da spedire sia conforme alle norme relative al duplice uso e/o ad altre proibizioni.¹⁶⁴

5.2.10

Impatto delle sanzioni statunitensi

Dall'analisi condotta risulta che il tema legato all'impatto delle sanzioni statunitensi sugli operatori, *profit* e *non profit*, con transazioni con la Siria è una delle criticità più complesse da affrontare. È importante chiarire che se le misure restrittive europee sulla Siria hanno lasciato spazi di interscambio commerciale con questo Paese, le misure statunitensi verso quel Paese sono state onnicomprensive, vietando qualsiasi esportazione di beni e servizi resa da soggetti statunitensi o avente un collegamento con gli USA e/o con il governo siriano e con la Siria più in generale, e quindi un embargo verso quel Paese.

"Il tema legato all'impatto delle sanzioni statunitensi sugli operatori, profit e non profit, con transazioni con la Siria è una delle criticità più complesse da affrontare"

Alcune delle ONG che hanno preso parte alla raccolta dati hanno un **nesso diretto con gli Stati Uniti**, che le assoggetta a osservare le regole relative a sanzioni e controlli in relazione alle esportazioni vigenti nel sistema statunitense in quanto, pur non essendo ricettrici di fondi statunitensi in Siria, percepiscono fondi statunitensi in altri Paesi del mondo.

Storicamente, **le violazioni degli istituti finanziari di norme restrittive su Paesi quali la Siria, accertate dalle autorità competenti, hanno avuto conseguenze importanti su tali istituti**, come emerge dall'analisi condotta dalle ONG basate a Damasco alla fine del 2021.¹⁶⁵ Tra il 2019 e il 2021, gli istituti finanziari internazionali, tra i quali anche europei, sono andati a patteggiamento con OFAC in nove circostanze per un totale complessivo di quasi 1.3 Mld di dollari di sanzioni imposte per accertate violazioni di vari regimi sanzionatori, tra cui quello sulla Siria, anche se in modo abbastanza marginale rispetto ad altri regimi violati. La fase di accertamento di tali violazioni ha interessato molteplici anni di attività di questi istituti e decine di migliaia di transazioni finanziarie per un valore complessivo di oltre 4.2 Mld di dollari.¹⁶⁶ Nessuna delle violazioni verificate in relazione alla Siria sembra aver interessato il trasferimento di fondi per scopi umanitari. Anche se per lo stesso periodo l'analisi non ha riscontrato violazioni dello stesso tipo a livello dell'UE, ciò non significa che il livello di rischio nel contesto europeo sia inferiore.

Le violazioni si traducono non solo in sanzioni pecuniarie, ma anche in segnalazioni da parte degli organi di vigilanza al circuito bancario internazionale che rimangono dopo l'accertamento della violazione, andando a inficiare la reputazione della banca e le sue relazioni interbancarie.

Il caso sopra riportato mette in evidenza **una delle maggiori preoccupazioni riscontrate negli istituti finanziari nel corso di questo studio, anche se in modo implicito, alla decisione di una banca di non operare un trasferimento verso la Siria anche se legalmente possibile e anche se tutelato da eccezioni per scopi umanitari**.¹⁶⁷ L'operatività delle banche italiane ed europee è vincolata al dollaro. Al di là delle eventuali sanzioni civili e/o penali negli Stati Uniti, anche dovute a sanzioni secondarie, una banca che dovesse violare le sanzioni statunitensi potrebbe perfino dover uscire dal circuito di pagamenti in dollari e quindi perdere gran parte della sua operatività interbancaria internazionale.

Per quanto riguarda le imprese, anche se questo aspetto non può essere approfondito in questo studio, nel corso degli ultimi dieci anni, non solo è cresciuto il peso delle imprese a capitale statunitense nell'economia italiana ma anche l'interscambio commerciale delle imprese italiane con gli USA.¹⁶⁸

Per esempio, alle imprese in Italia che sono parte di aziende **multinazionali statunitensi** e che esportavano verso la Siria prima del conflitto, al momento dell'introduzione delle sanzioni da parte degli USA nel 2012, per questioni legate alla *policy* interna dell'azienda madre statunitense, è stato **chiesto di interrompere tutti i rapporti con il Paese**, includendo **non solo forniture, ma anche supporto tecnico, le interazioni con controparti siriane addirittura via telefono ed email**.¹⁶⁹

Inoltre, le imprese italiane che hanno un **interscambio con il mercato statunitense e/o che necessitano di avere accesso al circuito di pagamenti in dollari** non vogliono e/o non possono metterli a rischio per intrattenere rapporti commerciali con la Siria, temendo sia le conseguenze civili e/o penali derivanti dalle sanzioni secondarie statunitensi sia i danni a livello di reputazione e accesso al mercato e agli istituti finanziari statunitensi. Alcune imprese intervistate per questo studio hanno dunque applicato politiche di eliminazione del rischio interrompendo completamente i rapporti commerciali con la Siria o altri Paesi sottoposti a sanzioni statunitensi per questa ragione.¹⁷⁰ Altre imprese hanno continuato ad avere transazioni con la Siria fino a prima dell'entrata in vigore del Caesar Act nel 2020. A seguito di questo, hanno a loro volta interrotto tutte le relazioni con la Siria temendo gli effetti delle sanzioni secondarie statunitensi.¹⁷¹

Infine, le sanzioni introdotte dagli USA influiscono sulle **spedizioni di merci internazionali**, sia in termini di disponibilità da parte di istituti assicurativi di assicurare merci verso Paesi ad alto rischio, con logiche del tutto simili a quelle del sistema bancario, sia in termini di disponibilità di vettori a effettuare tali spedizioni (assai limitata). La limitata offerta di questi servizi non solo comporta costi a volte esorbitanti per le spedizioni, ma rallenta la tempestività delle consegne.

Un riscontro ricorrente da parte delle aziende intervistate interessate dalle dinamiche sopra descritte è stato il fatto che, **a fronte di un disimpegno delle imprese italiane nei mercati di Paesi posti sotto restrizioni statunitensi quali la Siria, e a parità di domanda e capacità finanziaria delle controparti, alle realtà italiane si sono via via sostituite quelle di altri Paesi che non osservano le restrizioni europee e/o statunitensi.**

"A fronte di un disimpegno delle imprese italiane nei mercati di Paesi posti sotto restrizioni statunitensi, alle realtà italiane si sono via via sostituite quelle di altri Paesi che non osservano le restrizioni"

In un mercato globale strettamente interconnesso, in cui le imprese in Italia e in Europa sono diventate direttamente o indirettamente più legate al contesto degli USA attraverso fondi di investimento, multinazionali e sistema bancario, l'Europa non può fermarsi a una presa di posizione formale rispetto alla legalità di strumenti extra-territoriali statunitensi in termini di sanzioni, valutare cosa non abbia funzionato in passato all'introduzione di regolamenti quali il Regolamento di blocco e studiare nuovi meccanismi di tutela in concerto con le controparti europee del settore privato *profit* e *non profit*, ad esempio, come l'INSTEK.¹⁷²

5.3

Soluzioni finora attuate

Cercare possibili soluzioni è di assoluta urgenza per portare sollievo a un sistema, che include ONG, imprese, settore finanziario e istituzioni, sotto pressione e che svolge un ruolo chiave per garantire la tempestiva e trasparente messa a disposizione di beni e servizi di prima necessità in Paesi in crisi quali la Siria.

In passato sono stati fatti sforzi in tale senso, per esempio dal settore *non profit*. Specialmente dal 2019 in poi, **le organizzazioni umanitarie, basate in Siria, hanno presentato in modo sistematico le problematiche insorte in relazione ai trasferimenti di fondi umanitari in Siria** all'attenzione dei propri interlocutori internazionali principali, quali donatori, Paesi membri dell'UE e OFAC.¹⁷³ Queste iniziative, che si sono tradotte in tavoli di dialogo a livello europeo, coinvolgendo anche gli istituti bancari, **non si sono necessariamente integrate con concomitanti filoni di dialogo promossi da organizzazioni senza scopo di lucro più relativi agli effetti prodotti dalle norme antiriciclaggio e antiterrorismo** sul sistema finanziario e sul mondo *non profit*. Recenti sforzi stanno tentando di avvicinare di più queste dimensioni.¹⁷⁴ Meno coordinati invece sono stati gli sforzi congiunti per risolvere il problema delle forniture, proprio a causa della complessità del settore.

Questi sforzi non hanno portato cambiamenti a livello sistemico tali da superare le problematiche fin qui descritte, lasciando, di conseguenza, **la risoluzione delle stesse all'iniziativa individuale delle ONG e delle loro controparti**. Per esempio, **la flessibilità dei donatori** nel concedere modifiche non onerose ai progetti umanitari in corso è stato finora l'unico tipo di intervento che ha aiutato le ONG ad ovviare alle conseguenze causate da ritardi e/o problemi con le forniture e il trasferimento di fondi per la realizzazione dei propri progetti. Tale flessibilità rimarrà di fondamentale importanza in futuro e finché non si riuscirà a porre rimedio, almeno in parte, ai punti di frizione individuati da questo studio. In modo simile, più del 70% delle **organizzazioni italiane non profit** consultate per questo studio ha indicato come **interventi ad hoc del MAECI presso gli istituti bancari italiani abbiano aiutato a risolvere la situazione relativa a blocchi di specifici trasferimenti**.¹⁷⁵

A fronte di situazioni simili affrontate **da operatori non profit in altri Paesi europei**, quali per esempio l'Olanda, è stato intavolato un **dialogo sostenuto nel tempo a livello nazionale inter-settoriale tra istituzioni pubbliche, istituti bancari ed enti senza scopo di lucro** per cercare soluzioni di più ampio respiro e costruire un rapporto più solido di conoscenza e fiducia reciproche non necessariamente presenti all'inizio di questo percorso.¹⁷⁶ Ciò ha portato, per esempio, alla redazione di linee guida emesse dalla *Dutch Banking Association* per gli istituti finanziari olandesi diretti sia alla valutazione del rischio per le organizzazioni senza scopo di lucro e sia su come interagire in modo più efficace tra le organizzazioni senza scopo di lucro e gli istituti bancari.¹⁷⁷

Per quanto riguarda invece le forniture di beni, vi sono realtà nel contesto europeo, quali per esempio la Germania, che sono riuscite a supportare lo **scambio diretto tra settori profit e non profit nazionali operanti in Paesi a rischio** con caratteristiche simili alla Siria, quali per esempio il Libano e l'Iraq.¹⁷⁸

6

Conclusioni

In tempo di conflitto, il rispetto e la protezione dei diritti fondamentali dell'uomo dipendono anche dalla capacità di attori privati (*profit* e *non profit*) e pubblici di garantire l'assistenza umanitaria e l'accesso della popolazione a beni e servizi di prima necessità, che deve essere assicurato sia in fase ascendente che discendente nei regimi restrittivi dell'ONU e unilaterali, quali quello europeo e statunitense, di particolare rilevanza per il contesto italiano.

All'origine del presente documento e della sua rilevanza vi è la preoccupazione che nonostante il caratte-

re essenziale di questo assunto, anche in termini di diritto internazionale, il tema delle tutele umanitarie sia rimasto relativamente in ombra, tanto a livello dottrinale quanto a quello politico e diplomatico, e il relativo dibattito appaia latente o comunque marginale, anche a livello italiano.

Una risposta importante a questo tipo di problematiche è stata avanzata a livello internazionale dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con l'adozione della risoluzione 2664(2022), che prevede un'eccezione umanitaria permanente da accompagnare a restrizioni economiche soggettive dell'ONU, diventata parametro interpretativo per le eccezioni umanitarie per tutti i regimi di sanzioni, ivi compresi quelli unilaterali. Questa risoluzione ha permesso di riaffermare che le tutele umanitarie debbano essere previste sin dal momento dell'introduzione di nuove sanzioni o introdotte con effetto retroattivo nei regimi sanzionatori già esistenti e applicate a tutti i regimi sanzionatori, ivi inclusi quelli misti, nonché per regimi autonomi, come quelli dell'UE e degli USA. La risoluzione ONU 2664(2022) ha anche aumentato la coerenza tra i vari regimi restrittivi e inviato un segnale forte agli operatori umanitari ed economici nonché alle persone bisognose di aiuti umanitari, dimostrando la ferma determinazione dell'UE sia a evitare conseguenze negative indesiderate derivanti dalle sanzioni sulle attività umanitarie sia l'importanza e la piena adesione della politica dell'UE al diritto internazionale, in materia di sanzioni.

Tuttavia, rimane ancora molto su cui lavorare per risolvere le incoerenze che continuano a sussistere tra diversi regimi sanzionatori e relative eccezioni per scopi umanitari e far sì che le misure restrittive introdotte per il bene collettivo non abbiano conseguenze negative sugli operatori italiani che le rispettano e sulle popolazioni che vivono nei paesi interessati dalle stesse.

Innanzitutto, per inquadrare in modo corretto il contesto in cui gli operatori, privati e no, lavorano nel momento in cui effettuano transazioni con Paesi terzi sottoposti a misure restrittive, siano esse dell'UE, dell'ONU o statunitensi, è utile fare riferimento in maniera congiunta anche alle classificazioni dei Paesi rispetto ad altre categorie di rischi, in particolare quelli di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, da parte del GAFI, della Commissione europea e degli Stati Uniti. Questo elemento interessa Paesi quali per esempio Afghanistan, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria e Ucraina.

Inoltre, su questi stessi Paesi sussistono anche sistemi sanzionatori (USA, UE e ONU) che variano in complessità ed effetti in base al tipo di restrizioni poste in essere (dalle sole misure restrittive soggettive come nel caso del Mali fino ad arrivare a casi in cui si ha un *"de facto embargo"*, come per la Siria e le zone dell'Ucraina non controllate dal governo); alla durata dei sistemi restrittivi vigenti (per alcuni di essi parliamo di una vigenza da oltre 20 anni); all'impatto sui servizi pubblici di base del paese sottoposto a restrizioni (come nel caso di Afghanistan, Siria e Myanmar) e all'erogazione di sanzioni secondarie statunitensi come per la Siria e le zone dell'Ucraina non controllate dal governo).

L'elaborazione più articolata ed espansiva delle eccezioni introdotte per scopi umanitari è subentrata con relativo ritardo rispetto all'entrata in vigore dei vari programmi sanzionatori. Inoltre, per regimi restrittivi unilaterali particolarmente complessi e che insistono su Paesi con gravi crisi umanitarie al loro interno, l'introduzione di eccezioni umanitarie *standard* limitate a sanzioni economiche soggettive non è sufficiente per tutelare l'accesso tempestivo e continuativo delle popolazioni a beni e servizi di prima necessità. Sia l'UE che gli USA hanno quindi introdotto tutele umanitarie addizionali su Paesi con regimi restrittivi particolarmente complessi (quali per esempio Siria, zone occupate dell'Ucraina e Myanmar) che però manifestano diverse incoerenze tra loro. In aggiunta a questo, non vi è nessun tipo di "automatismo" in termini di eccezioni umanitarie estendibile a restrizioni riguardanti il controllo alle esportazioni né sembrano esse essere considerate in modo sistematico nella valutazione del rischio di riciclaggio e finanziamento al terrorismo. Infine, vi è una limitata attenzione alla questione di genere nelle eccezioni umanitarie, che rimane per lo più sottintesa nelle formulazioni prese in esame, e mancano a livello europeo meccanismi di tutela per gli operatori europei che agiscono in Paesi sui quali vigono sanzioni statunitensi di natura secondaria, ossia extra-territoriale.

Questi limiti e incoerenze sono alla base delle criticità affrontate da organizzazioni non-governative italiane e/o supportate da finanziamenti della Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo; settore privato italiano e relative controparti nei Paesi di riferimento, con una particolare attenzione alle piccole e medie imprese, e agli istituti finanziari; ed enti preposti alla facilitazione e al controllo delle importazioni e delle esportazioni, incluse le Autorità Doganali.

"Rimane ancora molto su cui lavorare per risolvere le incoerenze che continuano a sussistere tra diversi regimi sanzionatori e relative eccezioni per scopi umanitari"

Le tutele a livello normativo ci sono, ma non sono sufficientemente efficaci

Le norme restrittive mirate e relative tutele umanitarie, introdotte dalle autorità nazionali e sovranazionali per tutelare la sicurezza e il bene pubblico, hanno l'aspettativa che il settore privato, e quindi anche le imprese e gli istituti finanziari, reagisca a tali restrizioni semplicemente evitando le operazioni vietate, ma, comunque, continuando ad operare in quel contesto per tutte quelle transazioni permesse, seguendo le linee di confine tracciate dalle norme sanzionatorie, anche in supporto del lavoro promosso da operatori umanitari. Tuttavia, l'applicazione e l'implementazione delle misure restrittive ricade principalmente su soggetti privati (ai quali spesso viene affidato, e in qualche modo delegato, un ruolo fondamentale di controllo per prevenire eventuali violazioni, come nel caso degli istituti finanziari) che in una logica di libero mercato produce effetti che esulano dal controllo sia dei legislatori sia dei governi che

vigilano sulla loro applicazione, come evidenziato nel caso della Siria preso in esame.

Conclusioni dello studio
Fonte: AWOS.

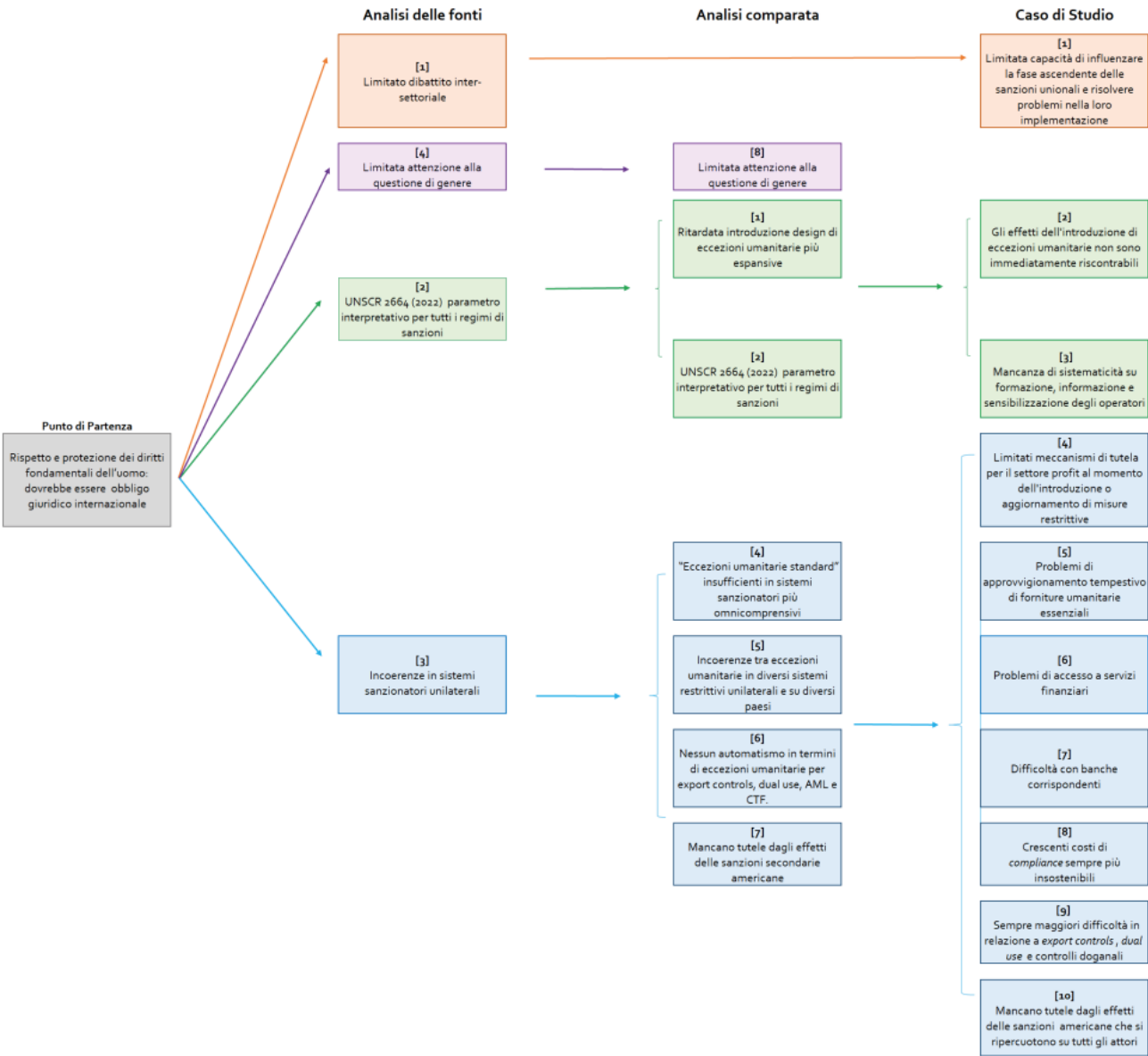


Figura 8: Grafico riassuntivo delle conclusioni dell'analisi condotta.
Fonte: AWOS

Queste considerazioni, riassunte in modo schematico nella figura 8, sono alla base delle criticità affrontate da organizzazioni non-governative italiane, settore privato italiano, istituti finanziari ed enti preposti alla facilitazione e al controllo delle importazioni e delle esportazioni, incluse le Autorità Doganali.

6.2

Traiettorie per elaborare future scelte di policy e raccomandazioni

Gli sforzi fatti da vari attori in questo senso hanno alleviato solo temporaneamente le difficoltà affrontate dai vari operatori impegnati in paesi ad alto rischio, ma non hanno portato a cambiamenti a livello sistemico poiché le criticità descritte in questo documento sono di natura collettiva e pertanto non possono avere soluzioni individuali.

In mancanza di un confronto rispetto al tema delle sanzioni, il mondo dell'impresa, il settore *non profit*, gli istituti finanziari e le istituzioni, sia pubbliche sia private, sembrano operare su binari paralleli e a compartimenti stagni, senza dare atto che vi siano difficoltà trasversali a tutti i settori sulle quali sarebbe necessario lavorare insieme. Questo limita sinergie e dialogo tra attori che operano in Paesi ad alto rischio, fondamentale per far sì che le norme restrittive, e le relative eccezioni per scopi umanitari, risultino chiare e avvantaggino chi ne fa uso in modo corretto.

Per risolvere le criticità illustrate in sede di analisi è necessario (ri)costruire la fiducia che su questi temi vi sia da parte di attori istituzionali pubblici o privati, quali le banche, l'attenzione necessaria a riconoscere le criticità affrontate dal settore privato italiano (*profit* e *non profit*) e a lavorare su eventuali soluzioni.

In seguito all'introduzione di un sistema restrittivo europeo particolarmente pervasivo quale quello verso la Russia e la Bielorussia, e dall'ulteriore definizione delle conseguenze civili e penali previste dalla legislazione italiana in caso di violazioni delle misure restrittive dell'UE, previste dal Decreto Legge 13 giugno 2023, n. 69, è ancora più rilevante agire e trovare soluzione almeno ad alcune delle criticità evidenziate da questa analisi. Questo è di fondamentale importanza anche per portare sollievo a un sistema, che include ONG, imprese, settore finanziario e istituzioni, sotto pressione e che svolge un ruolo chiave per garantire la tempestiva e trasparente messa a disposizione di beni e servizi di prima necessità in Paesi in crisi quali la Siria.

Sulla base dei risultati messi in luce in quest'analisi, vengono proposte nei paragrafi successivi **sei traiettorie sulla base delle quali elaborare future scelte di *policy*** rispetto a questi temi. Inoltre, questo documento propone raccomandazioni più specifiche e tecniche, in linea con le traiettorie proposte di seguito, **emerse nel corso dell'analisi del caso di studio Siria, ulteriormente elaborate e generalizzate anche alla luce degli elementi emersi durante l'analisi delle fonti e quella comparata**, descritte in maniera dettagliata nella tabella 4.

"È necessario (ri)costruire la fiducia che su questi temi vi sia da parte di attori istituzionali pubblici o privati, quali le banche, l'attenzione necessaria a riconoscere le criticità affrontate da imprese e ONG e a lavorare su eventuali soluzioni"

6.2.1

Accrescere l'incisività dell'Italia nella fase ascendente dei regolamenti europei

Se grazie all'impulso della risoluzione del CdS dell'ONU 2664 (2022) sono state introdotte eccezioni più espansive in tutti i programmi restrittivi europei su Paesi in crisi, è necessario lavorare ulteriormente di concerto con tutti gli attori coinvolti in questi Paesi per creare maggiore spazio e maggiori tutele per gli attori *profit* e *non profit* che vi lavorano. Questo richiede di prendere in debita considerazione per ciascun contesto elementi quali la complessità delle restrizioni attuate, la loro durata, la situazione umanitaria specifica del Paese e, come visto in questo studio, le conseguenze, ancorché involontarie, che tali regimi restrittivi hanno su settori vitali quali quello finanziario e del commercio internazionale.

A partire dai meccanismi di consultazione già esistenti a livello italiano su questi temi, è necessario utilizzarli anche per influenzare in maniera più incisiva la fase ascendente dei regolamenti europei in materia, allargandone la partecipazione al settore finanziario, alle autorità doganali e al mondo imprenditoriale e *non profit*. A livello italiano ed europeo è anche fondamentale lavorare sulle tutele effettive da introdurre per coloro che operano in contesti ad alto rischio, che al momento non sono sufficienti e portano a una penalizzazione di chi opera in quei Paesi.

6.2.2

Accompagnare in modo sistematico e chiaro l'acquisizione di maggiori conoscenze

L'applicazione e l'adeguamento alle norme restrittive europee e delle relative eccezioni per scopi umanitari richiede una cultura sensibilizzata e consapevole rispetto alla natura e alle motivazioni sottostanti a tali strumenti nonché la loro conoscenza.

La consapevolezza sia dei settori *profit*, sia di quello *non profit*, sia delle istituzioni rispetto alle tematiche legate alle misure restrittive è cresciuta nel corso del tempo, specialmente a seguito dello scoppio del conflitto in Ucraina, con l'introduzione da parte dell'Unione Europea di sanzioni senza precedenti. Numerosi sono stati gli sforzi posti in essere dai vari attori per aggiornarsi su questi temi, adeguare i meccanismi interni di controllo e adattarsi a questi cambiamenti. Rimane molto da fare e questi sforzi devono essere continuati. Inoltre, essa deve essere allargata anche al tema delle eccezioni per scopi umanitari.

Sicuramente è necessario pensare a percorsi formativi congiunti più specifici e tecnici sia per i funzionari pubblici che per gli operatori privati, e numerosi sono i suggerimenti avanzati nel caso di studio analizzato in questa ricerca.

6.2.3

Garantire chiarezza normativa e certezza applicativa

Per poter applicare correttamente le norme restrittive bisogna lavorare sia sulla chiarezza normativa che sulla certezza applicativa. La mancanza di chiarezza normativa e di certezza applicativa sono legate, almeno in parte, alla complessità delle norme restrittive nel loro insieme e ai numerosi processi di aggiornamento e revisione a cui possono essere soggette, come nel caso delle restrizioni verso Russia e Bielorussia.

Su queste si può lavorare in concerto con le autorità europee promuovendo un maggior uso di linee guida, documenti di "domande e risposte", e su meccanismi attraverso i quali richiedere in modo sistematico chiarimenti rispetto alle norme vigenti qualora le piattaforme pubblicamente fruibili non risultino sufficienti.

A supporto di questi sforzi, le istituzioni italiane, in concerto con associazioni di categoria, sia del settore *profit*, sia del settore *non profit*, dovrebbero investire risorse nella creazione di strumenti operativi chiari e standardizzati che supportino gli operatori, per esempio, nei processi di esportazione, quali linee guida, *checklist*, manuali operativi e la disseminazione sistematica di determinati aggiornamenti, anche attraverso l'adeguamento delle piattaforme informative esistenti.

6.2.4

Confrontarsi con il settore finanziario

Al settore finanziario è stato delegato il dovere della supervisione e del controllo in merito a un ampio spettro di norme restrittive introdotte per la tutela europea e globale. L'applicazione di tale ruolo è spesso accompagnata da policy interne che applicano logiche di eliminazione dei rischi ed eccesso di conformità.

Questo è una criticità fondamentale di natura collettiva, trasversale a tutti i settori, e pertanto non può avere soluzioni solo unilaterali. A partire dai meccanismi di coordinamento o dialogo già esistenti, tavoli di lavoro intersettoriali e tecnici su queste tematiche, sia a livello italiano che europeo, sono urgenti e fondamentali per studiare meccanismi di tutela reciproca che diminuiscano il ricorso a tali policy da parte degli istituti finanziari.

6.2.5

Continuare a lavorare sugli effetti delle sanzioni secondarie statunitensi

In un mercato globale strettamente interconnesso, in cui il settore privato *profit* e *non profit* in Italia e in Europa è diventato direttamente o indirettamente più legato al contesto statunitense attraverso donazioni per scopi umanitari, fondi di investimento, multinazionali e sistema bancario, l'Europa deve continuare a lavorare su strumenti che proteggano gli operatori europei dal rischio di sanzioni secondarie statunitensi, valutando cosa non abbia funzionato in passato e studiando nuovi meccanismi di tutela.

6.2.6

Rafforzare la rete di esperti italiani che lavora su questi temi

In Italia esiste una rete di esperti in relazione al tema delle misure restrittive e dei controlli alle esportazioni sia a livello accademico, sia a livello istituzionale sia a livello di settore privato. Sono stati fatti sforzi negli ultimi anni per creare momenti di scambio multisettoriali e/o interdisciplinari su questi temi, che non solo vanno continuati, ma ulteriormente sostenuti, consolidati ed espansi.

Raccomandazioni

Raccomandazione	Criticità Evidenziate nello Studio*										Destinatari della raccomandazione				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	UE	Ist.i Italiane	Ist.i Finanziari	Non-profit	Imprese- Ass.i Categoria
[1] Studiare meccanismi di consultazione e confronto più sistematici tra istituzioni, settore <i>non-profit</i>, imprese e istituti finanziari, attraverso anche le associazioni di categoria, che possano aiutare le istituzioni italiane a influenzare in modo efficace la fase ascendente delle norme restrittive europee e proposte strutturate legate a successivi rinnovi e modifiche. Questi meccanismi devono coinvolgere anche aspetti doganali.	x	x		x							x	x	x	x	x
[2] Continuare a lavorare, in concerto con gli attori <i>non profit</i>, affinché il processo di miglioramento delle eccezioni per scopi umanitari assicuri: - l'introduzione di eccezioni umanitarie in tutti i programmi sanzionatori, e quindi anche unilaterali, dal loro incipit; - la sussistenza di vincoli temporali conformi al normale iter di revisione ed estensione delle misure restrittive; - la presenza tutele umanitarie per i settori chiave per il godimento dei diritti umani da parte della popolazione del Paese sottoposto a restrizione (quali alimentare, sanitario, idrico, agricolo, energetico ecc.); - regolare revisione delle eccezioni umanitarie, anche di natura più espansiva, che prenda in considerazione l'evoluzione della situazione umanitaria nel paese; - la presa in considerazione anche di norme relative ad export controls e dual use; - la maggior attenzione all'ottica di genere; - l'interazione con altre norme quali quelle su anti-riciclaggio e lotta al finanziamento al terrorismo.	x	x			x	x	x	x	x	x	x			x	
[3] Continuare ad investire in modo più continuativo e strutturato su sensibilizzazione, formazione e aggiornamento degli operatori che lavorano con Paesi ad alto rischio, anche attraverso: - la divulgazione sistematica da parte delle istituzioni italiane ed europee di aggiornamenti legislativi che riguardino il settore umanitario, quale l'approvazione o le modifiche di eccezioni umanitarie, attraverso sezioni dedicate nei propri siti internet e/o comunicati da diffondere anche attraverso camere di commercio e associazioni di categoria; - la creazione sul sito europeo di guida alle sanzioni (EU sanctions map) di una sezione specifica dedicata ad eccezioni per scopi umanitari e/o per settori chiave per la sopravvivenza dignitosa delle popolazioni che vivono in Paesi sotto sanzioni, quali per esempio agricoltura, sanità, alimentare e idrico, nonché dei processi di deroga; - Promozione a cadenza regolare di eventi di informazione, sensibilizzazione e aggiornamento per tutti gli operatori che operano con paesi ad alto rischio che includano il controllo alle esportazioni, dual use, sanzioni ed eccezioni per scopi umanitari; - Percorsi formativi più specifici in materia di restrizioni unionali e relative deroghe ed eccezioni per scopi umanitari non solo per funzionari che hanno già assunto le funzioni all'interno dell'ADM, ma anche per studenti universitari che un domani potrebbero intraprendere una carriera nella stessa, eventualmente prevedendo anche collaborazioni anche con atenei universitari.	x		x					x	x			x	x	x	x

Raccomandazione	Criticità Evidenziate nello Studio*										Destinatari della raccomandazione				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	UE	Ist.i Italiane	Ist.i Finanziari	Non-profit	Imprese- Ass.i Categoria
[4] Studiare meccanismi e misure di tutela per le aziende che subiscono l'impatto immediato dell'introduzione di misure restrittive o del loro inasprimento che prendano in considerazione azioni quali sgravi fiscali temporanei, supporto a prestiti agevolati, compensazione finanziaria, supporto dedicato per aiutare le aziende a spostarsi su altri mercati o operare in mercati posti sotto sanzioni in maggior sicurezza.	x				x			x			x	x	x		x
[5] Valutare se, e in che misura, possa essere possibile "fare rete" tra imprese italiane che lavorano in contesti difficili sottoposti a restrizioni, attraverso anche il ruolo attivo degli uffici dell'ICE e le rappresentanze diplomatiche responsabili per quelle aree geografiche, che possano diventare un punto di riferimento anche per il settore <i>non profit</i> , per: - aiutare le imprese che decidono di rimanere in un determinato contesto a restarci con una gestione dei rischi sostenibile; - contribuire alla fase di emergenza ed <i>early recovery</i> , e/o a prepararsi per eventuali fasi di ricostruzione future (per esempio passando da rete a consorzio di imprese); - creare una maggiore conoscenza/sinergia, laddove opportuno, tra settore <i>profit</i> e <i>non profit</i> italiani che lavorano negli stessi contesti.	x			x	x							x		x	x
[6] Condivisione da parte delle autorità italiane competenti con gli istituti finanziari a cadenza regolare della lista aggiornata di ONG registrate in Italia che percepiscono fondi dall'AICS per progetti di cooperazione e sviluppo internazionale, anche in Paesi ad alto rischio quali la Siria, e che quindi secondo i criteri del GAFI sono ritenute avere rischi inferiori rispetto ad anti-riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Tale pratica potrebbe essere estesa anche a livello europeo.		x			x	x	x	x				x	x	x	
[7] Ampliare e/o avviare tavoli di dialogo tecnici per ridurre le pratiche di eccesso di conformità ed eliminazione dei rischi adottati dal settore privato, in particolar modo da quello finanziario, europeo e italiano, per operazioni con paesi ad alto rischio, includendo interlocutori istituzionali (quali anche l'ADM, la Banca d'Italia e l'ABI, ecc.) e dei settori <i>non-profit</i> e <i>profit</i> , che abbiano tra i propri obiettivi: - Creare linee guida pubblicamente fruibili in merito al trasferimento fondi per organizzazioni <i>non profit</i> in paesi ad alto rischio; - Standardizzare la documentazione di supporto necessaria per effettuare transazioni con paesi ad alto rischio; - Risolvere problematiche specifiche riscontrate da operatori che operano in paesi ad alto rischio; - Elaborare proposte da portare a livello europeo, anche volte ad influenzare la fase ascendente del diritto europeo (es. proposte volte a proteggere i canali bancari esistenti, e a sostituire quelli che eventualmente si interrompono in relazione a paesi ad alto rischio, nel rispetto delle restrizioni soggettive vigenti); - Delineare e armonizzare strategie di ingaggio congiunte a livello Paese e a livello europeo; - Creare maggiore consapevolezza e conoscenza di quanto previsto dalle eccezioni per scopi umanitari; - Identificare meccanismi di pagamento verso Paesi ad alto rischio quali la Siria, eventualmente anche tramite le banche centrali nazionali; - Elaborazione proposte da presentare in sede di dialogo con le controparti istituzionali statunitensi sia a livello europeo che nazionale; - Identificare aree di ulteriore studio e ricerca che possano supportare l'identificazione di future soluzioni.		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	

Raccomandazione	Criticità Evidenziate nello Studio*										Destinatari della raccomandazione				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	UE	Ist. i Italiane	Ist. i Finanziari	Non-profit	Imprese- Ass. i Categoria
[8] Aggiornamento e/o redazione di linee guida chiare e formulate in consultazione con il settore <i>profit</i> e <i>non profit</i> sia a livello UE, sia a livello Paese, che comprendano anche aspetti legati a: - trasferimento di fondi per scopi umanitari in paesi ad alto rischio; - servizi finanziari per attività coperte da eccezioni umanitarie; - settori non interessati dai regimi restrittivi.		x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
[9] Rafforzare le misure di accompagnamento al controllo doganale a livello italiano, attraverso la consultazione e il confronto tra imprese e l'ADM, per studiare strumenti di accompagnamento che aiutino imprese e funzionari a navigare in modo più omogeneo la complessità delle norme restrittive e delle relative eccezioni per scopi umanitari, prendendo anche in considerazione: - l'aggiornamento di lista di controllo o checklist all'esportazione verso Paesi sottoposti a restrizioni che utilizzano gli operatori doganali; - verificare che al subentro di nuove eccezioni per scopi umanitari vi sia una trasmissione sistematica delle stesse agli uffici territoriali delle dogane, in modo tale da favorire una maggiore sensibilizzazione al tema degli operatori doganali; - dedicare una sezione dedicata nel sito dell'ADM a questioni legate all'aiuto umanitario, incluse le novità inerenti eccezioni umanitarie; - l'ideazione di una lista di controllo o checklist o di un piccolo manuale guida all'esportazione verso Paesi sottoposti a restrizioni, la cui stesura potrebbe essere fatta congiuntamente dall'ADM e da rappresentanti del settore <i>profit</i> e <i>non profit</i> italiani che aiuti l'esportatore a prepararsi al meglio alle operazioni di esportazione.		x	x					x	x			x		x	x
[10] Continuare a lavorare sul Regolamento di Blocco (EC) No 2271/96 e aprire un canale di dialogo con gli Stati Uniti per assicurarsi che persone fisiche o giuridiche soggette alla giurisdizione europea che portano aiuto umanitario in Siria non siano colpite, direttamente o indirettamente, dalle restrizioni introdotte dal sistema sanzionatorio e di controllo alle esportazioni statunitense sulla Siria. Tale dialogo deve basarsi sulle istanze avanzate sia dal settore <i>non profit</i> che dal settore <i>profit</i> , in particolar modo quello finanziario che dovrebbe agire in supporto alla risposta umanitaria nel Paese.	x				x	x	x	x		x	x	x			

[1] Limitata capacità di influenzare la fase ascendente delle sanzioni unionali e risolvere problemi nella loro implementazione

[2] Gli effetti dell'introduzione di eccezioni umanitarie non sono immediatamente riscontrabili
 [3] Mancanza di sistematicità su formazione, informazione e sensibilizzazione degli operatori

[4] Limitati meccanismi di tutela per il settore *profit* al momento dell'introduzione o aggiornamento di misure restrittive
 [5] Problemi di approvvigionamento tempestivo di forniture umanitarie essenziali
 [6] Problemi di accesso a servizi finanziari
 [7] Difficoltà con banche corrispondenti
 [8] Crescenti costi di compliance sempre più insostenibili
 [9] Sempre maggiori difficoltà in relazione a export controls, dual use e controlli doganali
 [10] Mancano tutele dagli effetti delle sanzioni statunitensi che si ripercuotono su tutti gli attori

Tabella 4: Traiettorie di policy e raccomandazioni finali.
 Fonte: AWOS.

Acronimi

ABI	Associazione Bancaria Italiana	MINUSMA	Missione delle Nazioni Unite in Mali
ADM	Agenzia delle Dogane e dei Monopoli	MLD	Miliardi
AICS	Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo	MIn	Milioni
AML/CFT	Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism	MNLA	Movimento Nazionale per la Liberazione dell'A-zawad
AQMI	Al-Qaeda nel Maghreb Islamico	NATO	North Atlantic Treaty Organization (Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico)
AWOS	A World of of Sanctions	NC	Nomenclatura Combinata
BAFA	Deutsche Bundesbank e Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Ufficio federale dell'economia e del controllo delle esportazioni)	OCEIT	Ministère des Finances e Office du Contrôle des Exportations, Importations et du Transit (Francia)
CDC	Circuito Doganale di Controllo	OFAC	Office of Foreign Assets Control (Dipartimento del Tesoro USA)
CdS	Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite	ONG	Organizzazione Non Governativa
CE	Comunità Europea	ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
CFR	Code of Federal Regulations	OPT	Occupied Palestinian Territories
CFS	Comitato di Sicurezza Finanziaria	PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
COREPER	Comitato dei Rappresentanti Permanenti dei Governi degli Stati membri dell'Unione Europea	RELEX	Gruppo di Consiglieri per le Relazioni Esterne
CSI	Comunità degli Stati Indipendenti	RSF	Forze di Supporto Rapido
DAB	Da Afghanistan Bank	SAF	Sudanese Armed Forces
DGAP	Direzione Generale per gli Affari Politici e di sicurezza	SDN	Specially Designated Nationals and Blocked Persons
DGMO	Direzione Generale per la Mondializzazione e le questioni globali del MAECI	SECO	Segreteria di Stato dell'economia (Svizzera)
EBA	Autorità Bancaria Europea	SEE	Spazio Economico Europeo
FATF	Financial Action Task Force	SHTA	Swiss Humanitarian Trade Arrangement
FFC	Forze per la Libertà e il Cambiamento	SNRA	Supranational Risk Assessment
FTS	Financial Tracking Service	TARIC	Tariffa Integrata Comunitaria
GAFI	Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale	TFUE	Trattato sul funzionamento dell'UE
GL	General License	TUE	Trattato sull'Unione europea
ICE	Istituto nazionale per il Commercio Estero, ora Agenzia per la Promozione all'Estero e l'Internalizzazione delle Imprese Italiane	UAE	Emirati Arabi
INSTEX	Instrument in Support of Trade Exchange	UAMA	Unità per le Autorizzazioni dei Materiali di Arma-mento
ISIL	Stato Islamico dell'Iraq e della Siria - Dàesh	UE	Unione Europea
ISISR	Iraq Stabilization and Insurgency Sanctions Regulations l'internazionalizzazione delle imprese italiane	UIF	Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia
LPDF	Libyan Political Dialogue Forum	UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	UN OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze	UNAMI	United Nations Assistance Mission for Iraq
MENAFATF	Middle East and North Africa Financial Action Task Force	USA	United States of America (Stati Uniti d'America)
		WASH	Water, Sanitation and Hygiene

Glossario Tecnico

Il seguente glossario tecnico offre alcune definizioni per facilitare la comprensione del testo.

Controllo alle esportazioni: insieme delle restrizioni derivanti dai regimi internazionali (Gruppo Australia, Gruppo dei fornitori nucleari, il regime di controllo delle tecnologie missilistiche e Accordo di Wassenaar) che presentano implicazioni commerciali, finanziarie e, in generale, operative, nei confronti di alcuni Paesi, soggetti, entità, prodotti volti ad impedire la proliferazione incontrollata di materiale di armamento, di beni a duplice impiego e di tecnologie critiche.

De-risking o "eliminazione dei rischi": si ha quando un istituto finanziario o una Società decide di rifiutare di avviare o terminare un rapporto d'affari con singoli clienti o categorie di clienti di un Paese valutati avere un rischio più elevato di riciclaggio/finanziamento del terrorismo/misure restrittive, o di non effettuare operazioni a rischio più elevato di riciclaggio/finanziamento del terrorismo/misure restrittive.¹⁷⁹

Deroghe (UE) o Licenze Specifiche (USA): autorizzazioni erogate, sotto richiesta, la quale deve essere presentata e approvata dagli enti nazionali competenti in materia di sanzioni, al fine di permettere ai soggetti richiedenti una determinata azione e/o omissione altrimenti proibita dalle sanzioni vigenti. La deroga permette ai soggetti di eseguire una data azione e/o omissione solo a seguito dell'autorizzazione ricevuta dall'autorità nazionale competente.

Dual use o duplice uso: Per beni a duplice uso si intendono beni e tecnologie che, pur essendo fabbricati per scopi civili, possono essere utilizzati anche per scopi militari (poiché per esempio contengono componenti e/o caratteristiche tecniche utilizzate in progetti o programmi collegati allo sviluppo, alla produzione, al funzionamento, alla manutenzione di armi chimiche, batteriologiche o nucleari). Esistono restrizioni anche per prodotti fabbricati per scopi civili ma che potrebbero essere usati anche per la repressione interna, per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

Eccezioni/Esenzioni (UE) o Licenze Generali (USA) per scopi umanitari: disposizioni che escludono determinate attività e/o soggetti, fisici o giuridici, dall'ambito di applicazione di una sanzione posta in essere nei confronti di un Paese, di un individuo e/o di un gruppo. I soggetti che rientrano nell'ambito dell'eccezione umanitaria possono compiere l'azione e/o omissione esclusa dal divieto posto in essere senza dover richiedere nessun'altra autorizzazione preventiva.

Overcompliance o "eccesso di conformità": spesso riferito all'adeguamento del settore privato a misure restrittive, perlopiù di natura unilaterale, nei confronti di un dato Paese. Fa sì che il settore privato introduca pratiche o prenda decisioni che vanno oltre i livelli di conformità richiesti da quanto previsto dalle restrizioni stesse.¹⁸⁰ L'eccesso di conformità è principalmente legato alla riduzione degli eventuali rischi identificati dall'operatore privato quando valuta di operare o meno in un certo mercato, e può comportare, per esempio, il blocco di tutte le transazioni finanziarie verso un dato Paese posto sotto restrizioni, l'aumento dei costi, dei tempi e del livello di dettaglio necessari per fare le dovute verifiche prima che una transazione abbia luogo, il congelamento preventivo di beni o di conti bancari di persone e/o enti legati a quel Paese senza che essi siano "listati" nei sistemi sanzionatori, o l'interruzione di tutte le relazioni commerciali con quel Paese a prescindere dal fatto che tali transazioni siano permesse o meno dalle misure restrittive in essere.

Sanzioni finanziarie: misure restrittive adottate nell'ambito di programmi sanzionatori finalizzati al contrasto delle attività e/o mancanza di attività, le c.d. omissioni, di Stati, individui, intesi sia come persone fisiche sia giuridiche, e/o organizzazioni che minacciano la pace e la sicurezza internazionale o non ottemperino a provvedimenti emessi dalle Organizzazioni internazionali. Per esempio, ai sensi della normativa europea, tali sanzioni possono contemplare il divieto di fornire, direttamente o indirettamente, finanziamenti o assistenza finanziaria in relazione a specifici prodotti oggetto di sanzioni oggettive.

Sanzioni mirate ("targeted") o sanzioni intelligenti ("smart"): sanzioni soggettive od oggettive che vengono definite tali in quanto si limitano ad applicare restrizioni mirate a singole persone, imprese e/o organizzazioni o al commercio di determinati prodotti chiave, per prevenire l'insorgere di eventuali effetti negativi, ancorché involontari, su un Paese e sulla sua popolazione civile. Questo tipo di sanzioni ipotizza l'utilizzo di strumenti quali le sanzioni finanziarie, le restrizioni al commercio, restrizioni ai viaggi, restrizioni diplomatiche, restrizioni culturali o sportive e restrizione al traffico aereo.

Sanzioni oggettive: misure restrittive che incidono su alcune attività, per esempio, divieti alla vendita, acquisto, intermediazione e movimentazione di specifici prodotti e relativa assistenza tecnica.

Sanzioni ONU: come previsto dall'articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite, sono misure a carattere strumentale che non contemplano l'uso della forza armata, che il Consiglio di Sicurezza può adottare per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale disposizione non specifica in dettaglio tutte le sanzioni possibili, dando al Consiglio di Sicurezza la libertà di adattare le restrizioni alle esigenze uniche di ogni situazione. Tali misure possono includere la limitazione delle relazioni economiche e delle comunicazioni in varie forme (ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche e radio), così come la cessazione delle relazioni diplomatiche e l'implementazione di embarghi sul commercio di armi e mate-

rie prime, mirati a impedire agli Stati in conflitto di estendere le ostilità.

Sanzioni primarie statunitensi: nel quadro sanzionatorio statunitense, in relazione a restrizioni soggettive e/o oggettive, identificano le sanzioni, applicabili alle c.d. "US Persons", cioè, le persone sia fisiche che giuridiche, statunitensi e/o residenti permanenti negli USA. Esse si applicano, quindi, sia all'interno dei confini degli Stati Uniti sia ai soggetti che fisicamente sono al di fuori, ma presentano un elemento ("nexus") che li mette in relazione con gli USA; enti giuridici che hanno la sede in un altro Paese, ma sono controllati da soggetti fisici o giuridici statunitensi, in tutto o in parte; soggetti non statunitensi che, anche se non residenti negli USA, facilitano transazioni commerciali avendo a oggetto beni di origine statunitense).

Sanzioni secondarie statunitensi: sanzioni che le autorità statunitensi possono comminare nei confronti di individui e soggetti giuridici non statunitensi ritenuti responsabili della violazione delle restrizioni adottate dagli Stati Uniti, anche in assenza di connessioni societarie e/o di controllo da parte di soggetti statunitensi e dotate quindi del carattere di extraterritorialità, ossia che hanno effetto anche al di fuori del territorio e della giurisdizione statunitense. Le sanzioni possono comportare: la perdita di assistenza da parte dell'U.S. Export-Import Bank; l'impossibilità a ricevere licenze statunitensi all'export per prodotti di origine USA, la perdita di accesso a certe forme di credito o prestiti da parte di istituzioni finanziarie statunitensi, l'impossibilità a partecipare ad appalti governativi statunitensi; misure di blocco delle proprietà presenti negli USA, l'esclusione dagli Stati Uniti di dirigenti, funzionari aziendali, o azionisti anche di una controllata e imposizione di sanzioni su dirigenti esecutivi o su soggetti che ricoprono simili funzioni, nonché il listing in un elenco di controllo USA.

Sanzioni soggettive: misure restrittive che hanno come destinatari determinate persone fisiche e/o giuridiche, designate tramite specifici elenchi di controllo, tra le quali, il divieto di viaggio (divieto di ingresso o transito nel territorio di un determinato Paese per via terrestre, aerea o marittima) e il congelamento dei fondi e risorse economiche nonché il divieto di mettere a loro disposizione, direttamente o indirettamente, fondi e/o risorse economiche o destinarli a loro vantaggio.

Sanzioni unilaterali: misure restrittive di natura economica, di controllo alle esportazioni, o di altra natura, adottate da uno Stato, o un gruppo di Stati e/o organizzazioni internazionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per esercitare influenza o pressione su un altro Stato, o su individui, gruppi ed entità in un determinato Stato, affinché modifichino la propria policy, comportamento o condotta.¹⁸¹



Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1: Fondi umanitari stanziati dall'Italia per Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria e Ucraina, [Mln di euro]. Fonte: AICS.	8
Figura 2: Interscambio commerciale Italia/UE con Afghanistan, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Sudan, Siria, e Ucraina, [Mln di euro]. Fonte: Eurostat.	9
Figura 3: Aiuto Italiano in Siria, 2010-2024, espressi in Mln di Euro Fonte: AICS	8
Figura 4: Presenze degli operatori all'esportazione - Anni 2010-2022 [numero delle presenze, valori in migliaia di euro]. Fonte: ISTAT.	10
Figura 5: Numero di imprese italiane con interscambio commerciale con la Siria - per ripartizione territoriale, anni 2013-2021. Fonte: ISTAT.	13
Figura 6: Origine dei beni acquistati dalle ONG in Siria per realizzare progetti umanitari, % per continente su totale, 2023. Fonte: AWOS	14
Figura 7: Origine dei beni acquistati dalle ONG in Siria suddivisi per settore per realizzare progetti umanitari, % per continente su totale per settore, 2023.	14
Tabella 1: Classificazione dei Paesi presi in esame in questo studio in base ai rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo. Fonti: Elaborazione di AWOS sulla base di informazioni pubblicamente fruibili e citate nel testo.	31
Tabella 2: Analisi comparata delle restrizioni e delle eccezioni umanitarie nei programmi sanzionatori USA, UE e ONU per i Paesi presi in esame dallo studio. Fonte: AWOS.	9
Tabella 3: Interscambio commerciale Italia- Siria. Serie storica gennaio-dicembre 2010-2022. Fonte citata in tabella.	10
Tabella 4: Traiettorie di policy e raccomandazioni finali. Fonte: AWOS.	14

Riferimenti Citati

ADM.

«Comunicato Stampa Porto di Trieste. Semplificazione delle procedure doganali per gli aiuti inviati in Turchia», 1 Mar. 2023. Ultimo accesso: 21 Apr. 2024.

Disponibile:

[https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/101813277/cs20230301+TS+Semplificazioni+\(1\).pdf/169e9a89-e3e9-9aac-a075-6256498c7606](https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/101813277/cs20230301+TS+Semplificazioni+(1).pdf/169e9a89-e3e9-9aac-a075-6256498c7606).

«Comunicato Stampa Verona: Incontro Istituzionale presso gli uffici ADM», 25 Mar. 2022.

Ultimo accesso: 21 Apr. 2024.

Disponibile:

https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/33530314/CS-20220325-Verona_Incontro+istituzionale.pdf/12411ab7-9b71-0ff2-f122-cee75a99a49a.

«Dati aggregati attività amministrativa», 21 Apr. 2024. Ultimo accesso: 21 Apr. 2024.

Disponibile: <https://www.adm.gov.it/portale/dati-aggregati-attivita-amministrativa>.

«Determinazione Direttoriale Prot.: 34603/RU Esportazione Vaccini Anti Covid 19», 1 Feb. 2021.

Ultimo accesso: 21 Apr. 2024.

Disponibile:

<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6100183/20210201-34603RU+DD++autorizzazione+export+vaccini+covid++def.pdf/271a187e-e46d-4601-b462-976563797397>.

«Requisiti per l'esportazione di vaccini anti Covid-19», 12 Mar. 2021. Ultimo accesso: 21 Apr. 2024.

Disponibile:

<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/5614666/FAQ++export+vaccini++HTA.pdf/51b98c65-a0cb-491a-8a76-70dac01cc484>.

ADM e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

«Memorandum d'intesa», 26 Giu. 2018. Ultimo accesso: 20 Apr. 2024.

Disponibile:

<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6024561/Memorandum.pdf/133f04a3-7db2-4d0d-9de4-2b-1df08ac6c6>.

Agenzia ICE.

«Agenzia ICE-Statistiche Siria», 20 Apr. 2024. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.

Disponibile:

<https://www.ice.it/it/statistiche/tavolepaesi.aspx?idPaese=608>.

AICS.

«OpenAID AICS Siria». OpenAID AICS, 30 Mar. 2024. Ultimo accesso: 30 Mar. 2024.

Disponibile:

<https://openaid.aics.gov.it/it/recipient-country/SY>.

Assonime.

«1° Forum Italiano sul Controllo delle Esportazioni». Assonime, 21 Nov. 2023. Ultimo accesso: 22 Apr. 2024.

Disponibile:

<https://www.assonime.it/Eventi>.

Banca d'Italia, Banca.

«UIF - Comunicazioni oggettive», 20 Apr. 2024. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.

Disponibile:

<https://uif.bancaditalia.it/adempimenti-operatori/comunicazioni-oggettive/index.html>.

Battista, Francesca.

«Sanzioni economiche all'Iraq: una questione di etica pubblica». Ferrara: Università degli Studi di Ferrara, 2022. Ultimo accesso: 1 Feb. 2024.

Disponibile:

https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=battista.

Beaucillon, Charlotte, a c. di. Research handbook on unilateral and extraterritorial sanctions.

Research handbooks in international law series. Cheltenham, UK ; Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing, 2021.

Bignami, Isabella.

La fragilità del diritto internazionale. Il caso USA e Iran. Milano: Santelli Editore, 2022. Ultimo accesso: 28 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.libroco.it/dl/Bignami-Isabella/Santelli-Editore/9788892929289/La-fragilita-del-diritto-internazionale-Il-caso-USA-e-Iran/cw579753902943923.html>.

Bultrini, Antonio et al. International Sanctions in Practice: An Interdisciplinary Perspective.

I. Routledge-Giappichelli Studies in Law, 2024. Ultimo accesso: 16 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.routledge.com/International-Sanctions-in-Practice-An-Interdisciplinary-Perspective/Bultrini-Giumelli-Por>.

tela-Sossai/p/book/9781032481302.

Camera di Commercio di Milano.

«**La Siria apre il primo ufficio commerciale in Italia e sceglie Milano**», 20 Nov. 2004. Ultimo accesso: 20 Apr. 2024.

Disponibile:

<https://www.milomb.camcom.it/documents/10157/356126/Siria.doc/37ed4b62-89b3-4ffa-8c81-c607b69db5be>.

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Milano.

«**Un po' di Siria in Lombardia**», 3 Mar. 2004. Ultimo accesso: 20 Apr. 2024.

Disponibile:

<https://www.milomb.camcom.it/documents/10157/356126/SiriaLombardiaAccordo.doc/fdaac9b8-6298-4bd9-a-9e8-75cd3c3d47b5>.

Cappelli, Edoardo.

«**Sanzioni per ragioni umanitarie: efficienza e problematiche**». Mondo Internazionale, Sett 2021. Ultimo accesso: 17 Mag. 2023.

Disponibile:

<https://mondointernazionale.org/post/sanzioni-per-ragioni-umanitarie-efficienza-e-problematiche>.

CDE.

«**EU introduces exceptions to restrictive measures to facilitate humanitarian activities in Ukraine**». CDE Almería - Centro de Documentación Europea - Universidad de Almería, 18 Apr. 2022. Ultimo accesso: 16 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.cde.ual.es/en/eu-introduces-exceptions-to-restrictive-measures-to-facilitate-humanitarian-activities-in-ukraine/>.

Censis e Roma TRE.

La mappa dell'imprenditoria immigrata in Italia, 2019. Ultimo accesso: 20 Apr. 2024.

Disponibile:

https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Rapporto_Digital.pdf.

Cervi, Anna.

Turn on the Light: Why tackling energy-related challenges in the nexus of water and food in Syria cannot wait. Discussion Paper. Oxfam International, gennaio 29, 2024. Ultimo accesso: 30 Mar. 2024.

Disponibile:

<https://policy-practice.oxfam.org/resources/turn-on-the-light-why-tackling-energy-related-challenges-in-the-nexus-of-water-621586/>.

CNA.

L'imprenditoria straniera in Italia nel 2010 in cifre, 2011. Ultimo accesso: 20 Apr. 2024.

Disponibile:

<http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2011/luglio/rapp-cna-imprenditori-str.pdf>.

COE.

«**Pace e violenza - Manual for Human Rights Education with Young people**». Consiglio d'Europa, 20 Apr. 2024. Ultimo accesso: 25 Apr. 2024.

Disponibile:

<https://www.coe.int/it/web/compass/peace-and-violence>.

Council of the EU.

«**Anti-money laundering: Council and Parliament strike deal on stricter rules**», 18 Gen. 2024. Ultimo accesso: 8 Apr. 2024.

Disponibile:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/01/18/anti-money-laundering-council-and-parliament-strike-deal-on-stricter-rules/>.

Crystal, Caroline.

«**Landmark UN Humanitarian Sanctions Exemption Is a Massive Win but Needs More Support**». Carnegie Endowment for International Peace, 20 Mar. 2023. Ultimo accesso: 13 Mag. 2023.

Disponibile:

<https://carnegieendowment.org/2023/03/20/landmark-un-humanitarian-sanctions-exemption-is-massive-win-but-needs-more-support-pub-89311>.

Damascus Based INGOs.

D-INGO Survey on the Humanitarian Exemptions introduced following the Syria Earthquake in February 2023. Private. Maggio 2023.

Disponibile: Private.

Private briefing note - Understanding the operational impacts of sanctions on Syria II. Update on bank de-risking. Damascus, Aprile 2021.

Disponibile: Private.

Private briefing note - Understanding the operational impacts of sanctions on Syria III. Update on bank de-risking. Damascus, Ottobre 2021.

Disponibile: Private.

Debarre, Alice.

«**Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action**». Internation Paece Insistute (2019b): 52. Ultimo accesso: 12 Nov. 2022.

Disponibile:

<https://www.ipinst.org/2019/12/making-sanctions-smarter-safeguarding-humanitarian-action>.

Di Lullo, Ludovica.

«La liceità delle sanzioni unilaterali ed extraterritoriali nel quadro del diritto internazionale». Rome, Italy, 2021. Ultimo accesso: 29 Mag. 2023.
Disponibile:
<https://hdl.handle.net/11573/1547967>.

Eid, Camille.

«La strage al porto di Beirut. Il Libano resta ancora senza verità». Avvenire, agosto 2023. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.avvenire.it/mondo/pagine/la-strage-al-porto-di-beirut-il-libano-resta-senza>.

European Commission.

«Sanctions: Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures», 30 Giu. 2022. Ultimo accesso: 31 Mar. 2024.
Disponibile:
https://finance.ec.europa.eu/publications/sanctions-commission-guidance-note-provision-humanitarian-aid-compliance-eu-restrictive-measures_en.

«Unlawful extra-territorial sanctions – a stronger EU response (amendment of the Blocking Statute)».

Text. European Commission - Have your say, 30 Ago. 2021. Ultimo accesso: 22 Giu. 2024.
Disponibile:
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13129-Unlawful-extra-territorial-sanctions-a-stronger-EU-response-amendment-of-the-Blocking-Statute_en.

«Commission frequently asked questions on EU restrictive measures in Syria». 2017. Ultimo accesso: 12 Nov. 2022.

Disponibile:
<https://www.sanctionsmap.eu/files/bhr49ilh8t440bmr6gkg1br9h/faq-syria.pdf>.

«Commission Guidance Note on the provision of Humanitarian Aid to fight the Covid-19 pandemic in certain environments subject to EU restrictive measures». European Commission, 2021. C(2021) 5944 final. Ultimo accesso: 12 Nov. 2022.

Disponibile:
<https://www.sanctionsmap.eu/files/5ibw7kz0zm4w87w2rzkrrr9cn/210813-humanitarian-aid-guidance-note-en.pdf>.

«High risk third countries and the international context content of anti-money laundering and countering the financing of terrorism». Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.

Disponibile:
https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/high-risk-third-countries-and-international-context-content-anti-money-laundering-and-countermeasures_en.

«Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa all'articolo 7, lettera a), del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio ("regolamento di blocco")», 3 Set. 2021. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.

Disponibile:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021DC0535>.

Commission Staff Working Document del 27 Ottobre 2022 Accompanying the document COM(2022) 554 final. Ultimo accesso: 8 Apr. 2024.

Disponibile:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0344>.

European Union.

«Humanitarian Exemptions in the EU Syria Sanctions Regime following the February 2023 earthquakes in Türkiye and Syria FAQ», Mag. 2023. Ultimo accesso: 31 Mag. 2023.

Disponibile:
https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/230516-faqs-humanitarian-exemption-syria_en.pdf.

Eurostat.

«Statistics | Eurostat», 24 Gen. 2024. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.

Disponibile:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/all_themes?lang=en&display=list&sort=category.

Exportiamo.

«Re-Think Syria». Exportiamo.it, 28 Nov. 2019. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.

Disponibile:
<https://www.exportiamo.it/feed/siria/>.

FATF.

«High-Level Synopsis of the Stocktake of the Unintended Consequences of the FATF Standards», Ottobre 2021. Ultimo accesso: 9 Apr. 2024.

Disponibile:
<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Unintended-consequences-project.html>.

«High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action - February 2024», 23 Feb. 2024. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.

Disponibile:
<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-february-2024.html>.

«International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Prolife-

ration. The FATF Recommendations», Nov. 2023. Ultimo accesso: 14 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>.

«Jurisdictions under Increased Monitoring - 23 February 2024», 23 Feb. 2024. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-february-2024.html>.

«Protecting non-profits from abuse for terrorist financing through the risk-based implementation of revised FATF Recommendation 8», 16 Nov. 2023. Ultimo accesso: 9 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/protecting-non-profits-abuse-implementation-R8.html>.

«Ukraine», 23 Apr. 2024. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.fatf-gafi.org/en/countries/detail/Ukraine.html>.

Ferraro, Tristan.

«International humanitarian law, principled humanitarian action, counterterrorism and sanctions: Some perspectives on selected issues». International Review of the Red Cross 103.916–917 (2021): 109–155. Ultimo accesso: 13 Nov. 2022.
Disponibile:
<https://www.cambridge.org/core/journals/international-review-of-the-red-cross/article/abs/international-humanitarian-law-principled-humanitarian-action-counterterrorism-and-sanctions-some-perspectives-on-selected-issues/60462D3E8DD9CAFB26ABD9DA4490CDA>.

Fulgenzi, Matteo.

«La "guerra delle sanzioni": un'analisi multilivello delle sanzioni internazionali imposte alla Federazione Russa per la crisi in Ucraina alla luce del diritto internazionale e del diritto dell'Unione Europea». Molise: Università degli Studi Del Molise, 2022. Ultimo accesso: 29 Mag. 2023.
Disponibile:
<https://hdl.handle.net/11695/114349>.

Giumelli, Francesco.

«United in Diversity? A Study on the Implementation of Sanctions in the European Union». Politics and Governance 10.1 (2022): 36–46. Ultimo accesso: 29 Mag. 2023.
Disponibile:
<https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/4702>.

The effectiveness of EU sanctions: An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma). EPC Issue Paper. European Policy Centre, 2013.

Grassi, Alessia.

«Relazioni strette tra Italia e Siria», 4 dic. 2004. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.italiaoggi.it/archivio/relazioni-strette-tra-italia-e-siria-1153681>.

Hallaj, Omar Abdulaziz.

«Commentary - The Humanitarian Fallout of Sanction Overcompliance». Lugarit, 19 Mar. 2024. Ultimo accesso: 30 Mar. 2024.
Disponibile:
<https://www.lugarit.com/commentary/commentary-the-humanitarian-fallout-of-sanction-overcompliance>.

Hausmann, Paul, Elodie Pearson, e Maja Liechti.

«Assessing the impact of sanctions on humanitarian work». Geneva Graduate Institute, dic. 2022. Ultimo accesso: 22 Apr. 2023.
Disponibile:
<https://un.worldea.org/assessing-the-impact-of-sanctions-on-humanitarian-work-side-event/>.

Human Rights Watch.

«Put People's Rights First in Syria Sanctions», 22 Giu. 2023. Ultimo accesso: 15 Lug. 2023.
Disponibile:
<https://www.hrw.org/news/2023/06/22/put-peoples-rights-first-syria-sanctions>.

«Questions and Answers: How Sanctions Affect the Humanitarian Response in Syria». Human Rights Watch, 22 Giu. 2023. Ultimo accesso: 15 Lug. 2023.
Disponibile:
<https://www.hrw.org/news/2023/06/22/questions-and-answers-how-sanctions-affect-humanitarian-response-syria>.

Huve, Sophie, Moulin Guillemette, e Ferraro Tristan.

«Unblocking aid: the EU's 2023 shift in sanctions policy to safeguard humanitarian efforts». Humanitarian Law & Policy Blog, 23 Gen. 2024. Ultimo accesso: 16 Giu. 2024.
Disponibile:
<https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2024/01/23/unblocking-aid-eu-2023-sanctions-policy-humanitarian-efforts/>.

IMF.

«Strengthening Financial Integrity in Sudan», 20 Apr. 2024. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.
Disponibile:
https://www.imf.org/external/np/ins/english/capacity_countries_if_sudan.htm.

ISTAT.

«**Annuario 2023 - Commercio Estero e attività internazionali delle imprese**». ISTAT, 20 Apr. 2024. Ultimo accesso: 26 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://annuarioistatice.istat.it/italia/appr-geo.html>.

«**Imprese e addetti**», 24 Apr. 2023. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.
Disponibile:
http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DICA_ASIAUE1P#.

Jorio, Luigi.

«**Ingerenza umanitaria: un diritto o un dovere?**» SWI swissinfo.ch, 14 Mag. 2008. Ultimo accesso: 16 Giu. 2024.
Disponibile:
<https://www.swissinfo.ch/ita/cultura/ingerenza-umanitaria-un-diritto-o-un-dovere/6649436>.

Khairallah, Gabriel.

«**Libano in crisi**». La Civiltà Cattolica, 30 Mar. 2023. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.laciviltacattolica.it/articolo/libano-in-crisi/>.

Kuno.

«**Sanctions & Syria (2): impact and how to mitigate negative consequences (the financial aspects)**». Kuno - Platform for Humanitarian Knowledge Exchange, 28 Feb. 2024. Ultimo accesso: 9 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.kuno-platform.nl/events/sanctions-syria-2-impact-and-how-to-mitigate-negative-consequences-the-financial-aspects/>.

Leclerc, Gabija.

«**The impact of sanctions on the humanitarian situation in Syria**» (2023): 12. Ultimo accesso: 10 Giu. 2023.
Disponibile:
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)749765](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)749765).

Luthi, Ariane.

«**Sanctions: a headache for humanitarian action**». SWI swissinfo.ch, 22 Ago. 2023. Ultimo accesso: 31 Mar. 2024.
Disponibile:
<https://www.swissinfo.ch/eng/politics/sanctions-a-headache-for-humanitarian-action/48733310>.

Mallard, Grégoire, Farzan Sabet, e Jin Sun.

«**The Humanitarian Gap in the Global Sanctions Regime: Assessing Causes, Effects, and Solutions**». Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations 26.1 (2020): 121–153. Ultimo accesso: 13 Nov. 2022.
Disponibile:
https://brill.com/view/journals/gg/26/1/article-p121_6.xml.

MENAFATF.

«**Follow-up Reports - 1st Round Syria**», 3 Giu. 2018. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.menafatf.org/mutual-evaluations-follow/follow-up-reports>.

«**Mutual Evaluation Report of Syria on Anti-Money Laundering and Combating Financing of Terrorism**», 15 Nov. 2006. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-syria-anti-money-laundering-and>.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

«**Lanciata dalla Farnesina l'Unità di Crisi a sostegno delle imprese che esportano in Russia e Ucraina**», 9 Mar. 2022. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.
Disponibile:
https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2022/03/lanziata-dalla-farnesina-lunita-di-crisi-a-sostegno-delle-imprese-che-esportano-in-russia-e-ucraina/.

«**Memorandum d'Intesa MAECI-Agenzia delle Dogane – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale**», 26 Lug. 2018. Ultimo accesso: 22 Apr. 2024.
Disponibile:
https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/eventi/2018/07/memorandum-d-intesa-maeci-agenzia-delle-dogane/.

«**Prosegue l'azione dell'Italia a sostegno delle popolazioni colpite dal terremoto in Turchia e Siria**», 11 Feb. 2023. Ultimo accesso: 22 Apr. 2024.
Disponibile:
https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2023/02/prosegue-lazione-dellitalia-a-sostegno-delle-popolazioni-colpite-dal-terremoto-in-turchia-e-siria/.

«**Schede di sintesi sui paesi - Siria**», 20 Apr. 2024. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.infomercatiesteri.it/osservatorio-economico-schede-di-sintesi-sui-paesi.php>.

«**Terremoto in Turchia e in Siria – Risposta italiana**», 20 Apr. 2024. Ultimo accesso: 22 Apr. 2024.
Disponibile:

https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/aree_geografiche/mediterr_mo/terremoto-in-turchia-e-in-siria-risposta-italiana/.

«**Terremoto in Turchia e Siria. Contributi di emergenza della Cooperazione Italiana**», 10 Feb. 2023. Ultimo accesso: 22 Apr. 2024.
Disponibile:
https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2023/02/terremoto-in-turchia-e-siria-contributi-di-emergenza-della-cooperazione-italiana/.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

«**Crescono ancora le imprese migranti, sono quasi 660mila**», 5 Mar. 2024. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/crescono-ancora-le-imprese-migranti-sono-quasi-660mila>.

Morengi, Denise.

«**Duello all'ultima sanzione. Il Caesar Act e la ricostruzione della Siria | Ce.S.I. Centro Studi Internazionali**», 10 Lug. 2020. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.cesi-italia.org/it/articoli/duello-allultima-sanzione-il-caesar-act-e-la-ricostruzione-della-siria>.

Moret, Erica.

«**Effectiveness of Humanitarian Exceptions to Sanctions: Lessons from the Syria Earthquake**» (2023): 23. Ultimo accesso: 28 Mar. 2024.
Disponibile:
https://www.cartercenter.org/search-results.html?cx=002103672340969920600%3A_vijclldgmc&q=moret&ie=UTF-8&submit=#gsc.tab=0&gsc.q=moret&gsc.page=1.

«**Effectiveness of Humanitarian Exceptions to Sanctions: Lessons from the Syria Earthquake**» (2023): 23. Ultimo accesso: 14 Lug. 2023.
Disponibile:
https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/2023/effectiveness-of-humanitarian-exceptions-to-sanctions-syria-earthquake-lessons.pdf.

«**Unilateral and extraterritorial sanctions in crisis: implications of their rising use and misuse in contemporary world politics**». Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions (2021): 19–36. Ultimo accesso: 12 Nov. 2022.
Disponibile:
<https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781839107849/9781839107849.00009.xml>.

NVB.

«**Baseline di settore basate sul rischio delle NPO**», Lug. 2023. Ultimo accesso: 27 Mar. 2024.
Disponibile:
<https://www.nvb.nl/publicaties/protocolen-regelingen-richtlijnen/nvb-standaardennvb-risk-based-industry-baselines/>.

OFAC.

«**FAQ 1105**», 20 dic. 2022. Ultimo accesso: 16 Giu. 2024.
Disponibile:
<https://ofac.treasury.gov/faqs/1105>.

«**Frequently Asked Questions 937**», 8 Ago. 2023. Ultimo accesso: 31 Mar. 2024.
Disponibile:
<https://ofac.treasury.gov/faqs/937>.

«**Sanctions Compliance Guidance for the Provision of Humanitarian Assistance to Syria**», 8 Ago. 2023. Ultimo accesso: 31 Mar. 2024.
Disponibile:
<https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20230808>.

Pelter, Zoë, Erica Moret, e Camila Teixeira.

«**Sanctions and their impact on children**». Discussion Paper. UNICEF, 2022. Ultimo accesso: 13 Nov. 2022.
Disponibile:
<https://www.unicef.org/globalinsight/reports/sanctions-and-their-impact-children>.

Programma Integra.

«**Lavorare in Italia: tra il 2011 e il 2015 cresciute del 21% le imprese straniere**». Programma integra, 12 Ott. 2016. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.programmaintegra.it/wp/lavorare-in-italia-tra-il-2011-e-il-2015-cresciute-del-21-le-imprese-straniere/>.

Raja Abdulrahim.

«**U.S. Sanctions Relief for Syria Troubles Assad Regime Opponents - The New York Times**», 5 Mar. 2023. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.nytimes.com/2023/03/05/world/middleeast/us-syria-assad-sanctions.html>.

Redazione.

«**SINA–Syrian Italian Networking Association: imprenditori di Italia e Siria a confronto**». Giornale Diplomatico, 28 Nov. 2019. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.giornalediplomatico.it/SINA-Syrian-Italian-Networking-Association-imprenditori-di-Italia-e-Siria-a-confronto-per.htm>.

«Siria: "Re-think Syria", soft power italiano per ricostruzione, organizzato da SINA-Syrian Italian Networking Association». *Giornale Diplomatico*, 11 Nov. 2019. Ultimo accesso: 24 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.giornalediplomatico.it/Siria-aRe-think-Syriaa-soft-power-italiano-per-ricostruzione-organizzato-da-SI-NA-Syrian-Italian.htm>.

Republicans Foreign Affairs Committee.

«McCaul, Baird, Wilson Introduce Bill to Prohibit the Extension of Earthquake-Related Syria Sanctions Exemption». *Committee on Foreign Affairs*, 26 Lug. 2023. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://foreignaffairs.house.gov/press-release/mccaul-baird-wilson-introduce-bill-to-prohibit-the-extension-of-earthquake-related-syria-sanctions-exemption/>.

Rose, Sunniva.

«Agencies struggling to deliver humanitarian aid in Syria despite sanction exemptions». *The National*, 18 Lug. 2023. Ultimo accesso: 22 Lug. 2023.
Disponibile:
<https://www.thenationalnews.com/world/2023/07/18/agencies-struggling-to-deliver-humanitarian-aid-in-syria-despite-sanction-exemptions/>.

Ruocco, Anna e Meliciani, Valentina.

Le imprese estere in Italia e i nuovi paradigmi della competitività, Luglio 2022. Ultimo accesso: 20 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/IM%202017%20Capitolo%204%20-%20Le%20partecipazioni%20estere%20in%20Italia.pdf>.

Schaar, Dr Johan.

The Burden of the Unintended. The Humanitarian Consequences of Sanctions and the Role of the Red Cross Red Crescent. Swedish Red Cross, 2021. Ultimo accesso: 12 Nov. 2022.
Disponibile:
<https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/the-burden-of-the-unintended/>.

Silingardi, Stefano.

Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale. Univ. Milano-Centro studi sulla giustizia. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, 2020. Ultimo accesso: 29 Mag. 2023.
Disponibile:
<https://shop.giuffre.it/024210063-le-sanzioni-unilaterali-e-le-sanzioni-con-applicazione-extraterritoriale-nel-diritto-internazionale>.

Sossai, Mirko.

'Le sanzioni internazionali sono un ostacolo alla risposta degli Stati alla pandemia da COVID-19' *SIDIBlog*, 5 Apr. 2020. Ultimo accesso: 12 Jul. 2024.
Disponibile:
<http://www.sidiblog.org/2020/04/05/le-sanzioni-internazionali-sono-un-ostacolo-alla-risposta-degli-stati-alla-pandemia-da-covid-19/>.

Subedi, Surya P.

Unilateral Sanctions in International Law. 1a ed. Oxford: Hart Publishing, 2021. Ultimo accesso: 21 Giu. 2021.
Disponibile:
<http://www.bloomsburycollections.com/book/unilateral-sanctions-in-international-law/>.

Trombetta, Lorenzo.

Negoziante e potere in Medio Oriente: alle radici dei conflitti in Siria e dintorni. Prima edizione. Saggi oltre. Milano: Mondadori università, 2022.

Siria: dagli Ottomani agli Asad: e oltre. Prima edizione Mondadori università. Milan: Mondadori università, 2013.

U.S. Department of Commerce.

«Syria». U.S. Bureau of Industry and Security, 20 Apr. 2024. Ultimo accesso: 26 Apr. 2024.
Disponibile:
<https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/country-guidance/sanctioned-destinations/syria>.

U.S. Department of State.

«State Sponsors of Terrorism». United States Department of State, 20 Apr. 2024. Ultimo accesso: 23 Apr. 2024.
Disponibile: <https://www.state.gov/state-sponsors-of-terrorism/>.

UN OCHA.

«Syrian Arab Republic: 2024 Humanitarian Needs Overview», 3 Mar. 2024. Ultimo accesso: 1 Giu. 2024.
Disponibile:
<https://www.unocha.org/publications/report/syrian-arab-republic/syrian-arab-republic-2024-humanitarian-needs-overview-february-2024>.

UN OHCHR.

«Guidance Note on Overcompliance with Unilateral Sanctions and its Harmful Effects on Human Rights». OHCHR, 31 Mar. 2024. Ultimo accesso: 31 Mar. 2024.
Disponibile:
<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resources-unilateral-coercive-measures>.

res/guidance-note-overcompliance-unilateral-sanctions-and-its-harmful-effects-human-rights.

UN Press.

«**Adopting Resolution 2664 (2022), Security Council Approves Humanitarian Exemption to Asset Freeze Measures Imposed by United Nations Sanctions Regimes**», 9 dic. 2022. Ultimo accesso: 13 Mag. 2023.

Disponibile:

<https://press.un.org/en/2022/sc15134.doc.htm>.

United States Department of State.

«**UN Security Council Adopts Resolution Establishing Humanitarian Carveout across UN Sanctions Regimes**». United States Department of State, 9 dic. 2022. Ultimo accesso: 13 Mag. 2023.

Disponibile:

<https://www.state.gov/un-security-council-adopts-resolution-establishing-humanitarian-carveout-across-un-sanctions-regimes/>.

Verdier, Pierre-Hugues.

«**Sanctions Overcompliance: What, Why, and Does It Matter?**» SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY, 12 Giu. 2023. Ultimo accesso: 31 Mar. 2024.

Disponibile:

<https://papers.ssrn.com/abstract=4476520>.

VOICE.

«**Adding to the evidence. The impacts of sanctions and restrictive measures on humanitarian action**», Mar. 2021. Ultimo accesso: 2 Apr. 2024.

Disponibile:

<https://voiceeu.org/publications/adding-to-the-evidence-the-impact-of-sanctions-and-restrictive-measures-on-humanitarian-action.pdf>.

Walker, Justine.

Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions. Compliance Dialogue on Syria-Related Humanitarian Payments. Geneva: Geneva Graduate Institute, Global Governance Centre, 2020. Ultimo accesso: 12 Nov. 2022.

Disponibile:

<https://www.graduateinstitute.ch/research-centres/global-governance-centre/compliance-dialogue-syria-related-humanitarian-payments>.

The public policy of sanctions compliance: A need for collective and coordinated international action.

Internal Review of the Red Cross, 2022. Ultimo accesso: 13 Nov. 2022.

Disponibile:

<http://international-review.icrc.org/articles/the-public-policy-of-sanctions-compliance-need-for-collective-action-916>.

Principali Riferimenti Normativi

Bureau of Industry and Security, Department of Commerce

15 Code of Federal Regulations, Part 734, Scope of the Export Administration Regulations. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.ecfr.gov/current/title-15/part-734>.

Title 15, Code of Federal Regulations, Part 774, The Commerce Control List. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.ecfr.gov/current/title-15/part-774>.

Title 15, Code of Federal Regulations, Part 746.9, Syria. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.ecfr.gov/current/title-15/section-746.9>.

Decisione (PESC) n. 255/2013 del Consiglio del 31 maggio 2013 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02013D0255-20240122#tocId27>.

Decisione (PESC) n. 2686/2023 del Consiglio, del 27 novembre 2023, che modifica talune decisioni del Consiglio concernenti misure restrittive per inserirvi disposizioni sulle eccezioni umanitarie. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32023D2686>.

Decisione (PESC) n. 726/2023 del Consiglio del 31 marzo 2023 che modifica talune decisioni del Consiglio concernenti misure restrittive per inserirvi disposizioni su una deroga umanitaria. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2023.094.01.0048.01.EN-G&toc=OJ%3AL%3A2023%3A094%3ATOC.

Decreto Legge del 13 giugno 2023, n. 69. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-06-13&atto.codiceRedazionale=23G00080&elenco30giorni=true.

Decreto Legislativo del 15 dicembre 2017, n. 221. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/01/17/18G00007/sg>.

Direttiva (UE) n. 843/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0843>.

Executive Office of the President,

Executive Order 13399 of Apr 25, 2006, Blocking Property of Additional Persons in Connection With the National Emergency With Respect to Syria, 71 Federal Register, 25059, Page: 25059-25061. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.federalregister.gov/d/06-4085>.

Executive Order 13572 of Apr 29, 2011, Blocking Property of Certain Persons With Respect to Human Rights Abuses in Syria, 76, Federal Register, 24787, Page: 24787-24789. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.federalregister.gov/d/2011-10910>.

Nazioni Unite, Carta delle Nazioni Unite.

Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.

Risoluzione CdS 1636 (2005). Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

[https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F1636\(2005\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F1636(2005)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False).

Risoluzione CdS 2199(2015). Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

[https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2199\(2015\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2199(2015)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False).

Risoluzione CdS 2253(2015). Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

[https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2253\(2015\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2253(2015)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False).

Risoluzione CdS 2397(2017). Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://main.un.org/securitycouncil/en/s/res/2397-%282017%29>.

Risoluzione CdS 2664(2022). Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

[https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2664\(2022\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2664(2022)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False).

Office of Foreign Assets Control, Department of Treasury,

Title 22, Code of Federal Regulations, part 121, The United States Munition List. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.ecfr.gov/current/title-22/part-121>

Title 31, Code of Federal Regulations, part 542, Syrian Sanctions Regulations. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-542?toc=1>

Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration.

(1977, December 15). 91 Stat. 1625 - International Emergency Economic Powers Act. [Government]. U.S. Government Printing Office. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.govinfo.gov/app/details/STATUTE-91/STATUTE-91-Pg1625>

(2003, December 12). Public Law 108 - 175 - Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003. [Government]. U.S. Government Printing Office. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-108publ175>

(2001, October 26). Public Law 107 - 56 - Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001. [Government]. U.S. Government Printing Office. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-107publ56>

(2012, January 1). 3 CFR 13582 - Executive Order 13582 of August 17, 2011. Blocking Property of the Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria. [Government]. Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.govinfo.gov/app/details/CFR-2012-title3-vol1/CFR-2012-title3-vol1-eo13582/summary>

(2012, April 22). DCPD-201200294 - Executive Order 13606-Blocking the Property and Suspending Entry into the United States of Certain Persons With Respect to Grave Human Rights Abuses by the Governments of Iran and Syria Via Information Technology. [Government]. Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-201200294>

(2012, August 10). Public Law 112 - 158 - Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012. [Government]. U.S. Government Printing Office. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-112publ158>

Regolamento (CE) n. 2271/1996 del Consiglio del 22 novembre 1996 relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:01996R2271-20180807>.

Regolamento (UE) n. 125/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 gennaio 2019, relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (codificazione). Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32019R0125>.

Regolamento (UE) n. 1686/2016 del Consiglio, del 20 settembre 2016, che impone misure restrittive supplementari contro l'ISIL (Dàesh) e Al Qaeda e le persone fisiche e giuridiche, le entità e gli organismi a essi associati. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1686>.

Regolamento (UE) n. 2694/2023 del Consiglio del 27 novembre 2023 che modifica taluni regolamenti del Consiglio concernenti misure restrittive per inserirvi disposizioni sulle eccezioni umanitarie. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202302694

Regolamento (UE) n. 331/2023 del Consiglio del 14 febbraio 2023 che modifica taluni regolamenti del Consiglio concernenti misure restrittive per inserirvi disposizioni su una esenzione umanitaria. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32023R0331>.

Regolamento (UE) n. 36/2012 del Consiglio del 18 gennaio 2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria e che abroga il regolamento (UE) n. 442/2011. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02012R0036-20240122#toclid50>.

Regolamento (UE) n. 720/2023 del Consiglio del 31 marzo 2023 che modifica taluni regolamenti del Consiglio concernenti misure restrittive per inserirvi disposizioni su una deroga umanitaria. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32023R0720>.

Regolamento (UE) n. 821/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione). Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0821>.

Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A02013R0952-20221212>.

Regolamento Delegato (UE) n. 163/2024 della Commissione del 12 dicembre 2023 recante modifica del regolamento delegato (UE) 2016/1675 per quanto riguarda la soppressione della Giordania e delle Isole Cayman dalla tabella di cui al punto I dell'allegato. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202400163.

Regolamento Delegato (UE) n. 1675/2016 della Commissione del 14 luglio 2016 che integra la direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio individuando i paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016R1675-20240207>.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 26 Giugno 2017 sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere COM/2017/0340 final. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0340>.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 24 Luglio 2019 sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere COM/2019/370 final. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0370>.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 27 Ottobre 2022 sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere COM/2022/554 final. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0554>.

Rettifica della decisione (PESC) n. 338/2023 del Consiglio del 14 febbraio 2023 che modifica talune decisioni e posizioni comuni del Consiglio concernenti misure restrittive per inserirvi disposizioni su una esenzione umanitaria. Ultimo accesso: 30 Giu. 2024.

Disponibile:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202390127.

Senate, Congress. (3 Giugno 2019). H.R. 31 (RS) - Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019. U.S. Government Publishing Office.

<https://www.govinfo.gov/app/details/BILLS-116hr31rs>.

Note di chiusura

- ¹ Esempi ne sono: Giumelli, 2013; Giumelli et al., 2022; Subedi, 2021; Di Lullo, 2021; Silingardi, 2020; Moret, 2021; Beaucillon, 2021.
- ² Si vedano a tal proposito: European Commission, 2021; Ferraro, 2021; Debarre, 2019b.
- ³ Mutuato da riflessioni in: Bultrini et al., 2024; Subedi, 2021.
- ⁴ Esempi ne sono: Mallard, Sabet, Sun, 2020; Schaar, 2021; Walker, 2022; Hausmann, Pearson, Liechti, 2022; Pelter, Moret, Teixeira, 2022, Cappelli, 2021.
- ⁵ Jorio, 2008.
- ⁶ Fulgenzi, 2022.
- ⁷ Segnatamente, in: Rhodesia del Sud, Sudafrica, ex Jugoslavia (2), Haiti, Iraq (2), Angola, Ruanda, Sierra Leone, Somalia e Eritrea, Eritrea ed Etiopia, Liberia (3), Repubblica Democratica del Congo, Costa d'Avorio, Sudan, Libano, Corea del Nord, Iran, Libia (2), Guinea-Bissau, Repubblica Centrafricana, Yemen, Sud Sudan e Mali, nonché contro ISIL (Da'esh) e Al-Qaeda e i Talebani. I 15 regimi attualmente in vigore mirano a sostenere la risoluzione politica dei conflitti, la non proliferazione nucleare e l'antiterrorismo.
- ⁸ Carta delle Nazioni Unite, disponibile: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.
- ⁹ Art. 41 Carta ONU.
- ¹⁰ Gli Stati membri permanenti sono Cina, Francia, Federazione Russa, Regno Unito e Stati Uniti, definiti così perché la loro presenza in seno al Consiglio di Sicurezza non ha una data di scadenza, a differenza degli altri 10 Stati componenti del suddetto Organo dell'ONU che devono essere rieletti biennialmente dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.
- ¹¹ Paradigmatico è il caso delle deroghe di carattere umanitario alle sanzioni delle Nazioni Unite nei confronti della Corea del Nord, rispetto alle quali la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2397 (2017), al par. 25, stabiliva che il Comitato delle sanzioni potesse decidere di escludere talune attività di carattere umanitario dall'applicazione delle misure sanzionatorie. Le richieste di deroga, tra le varie condizioni da soddisfare, dovevano una descrizione dettagliata dei beni e dei servizi forniti nei successivi sei mesi, l'indicazione delle transazioni finanziarie a essi associate e una lista dei beneficiari. Sebbene la Corea del Nord avesse fatto inizialmente sapere che non vi erano casi di persone positive al COVID-19 nel Paese, fin dal febbraio 2020 il Comitato delle sanzioni aveva approvato quattro richieste di deroga provenienti da uno Stato – la Svizzera –, un'organizzazione internazionale (l'Organizzazione mondiale della sanità) e due ONG (Medici senza frontiere e la Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa), per la fornitura di dispositivi di protezione individuale, attrezzature per la sanificazione ambientale e kit per la diagnosi del COVID-19 (Sossai 2020).
- ¹² OFAC, 2022.
- ¹³ Decisione (PESC) 2023/338 e Regolamento (UE) n. 2023/331.
- ¹⁴ Regolamento (UE) n. 2023/720 e Decisione (PESC) 2023/726; Regolamento (UE) n. 2023/720; Decisione (PESC) 2023/726.
- ¹⁵ Decisione (PESC) 2023/2686 e Regolamento (UE) n. 2023/2694. I 10 quadri di sanzioni modificati sono i regimi istituiti in considerazione delle situazioni in Bosnia-Erzegovina, Burundi, Guinea, Libano, Myanmar, Nicaragua, Tunisia, Venezuela, Zimbabwe e in relazione agli attacchi informatici.
- ¹⁶ Si veda: Huve, Moulin, Ferraro, 2024.
- ¹⁷ A tal proposito si vedano: Cervi, 2024; Moret, 2023.
- ¹⁸ Huve, Moulin, Ferraro, 2022.
- ¹⁹ Lo studio prende in esame solo i sistemi sanzionatori UE e USA poiché sono quelli che altri Paesi, che hanno applicato sanzioni sui Paesi presi in esame nello studio, hanno tendenzialmente seguito, almeno in parte, per disegnare i propri impianti sanzionatori (per esempio si pensi al Giappone, al Canada, alla Norvegia, alla Svizzera, e all'Inghilterra).
- ²⁰ I dati in questo paragrafo sono stati elaborati dall'autore sulla base delle informazioni disponibili sul sito AICS OpenAid (<https://openaid.aics.gov.it/>) che non tengono in considerazione l'Afghanistan, poiché i dati per quel Paese non sono pubblicamente fruibili.
- ²¹ I dati in questo paragrafo sono stati elaborati dall'autore su basi Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/en/>) e <https://ec.europa.eu/eurostat/en/>.
- ²² Interviste con esperti, Febbraio-Marzo 2024.
- ²³ MENAFATF, 2018.
- ²⁴ FATF, 2024.
- ²⁵ I dati contenuti in tabella e in questa parte dello studio sono stati elaborati in base alle informazioni contenute nei riferimenti citati in bibliografia relativi al FATF.
- ²⁶ I dati contenuti in tabella e in questa parte dello studio sono stati elaborati in base alle informazioni contenute nei seguenti riferimenti: European Commission, 2024; Regolamento (UE) 2016/1675; Regolamento (UE) 2024/163; Direttiva del Parlamento e del Consiglio (UE) 2018/843 <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/843/oj/eng>.
- ²⁷ Si veda: U.S. Department of State, 2024.
- ²⁸ A tal proposito si vedano a titolo esemplificativo le riflessioni in: Mallard, Sabet, Sun, 2020; Battista, 2022; Schaar, 2021; Pelter, Moret, e Teixeira, 2022.
- ²⁹ Maggiormente dettagliate nel seguente link: <https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/country-guidance/sanctioned-destinations/syria>.
- ³⁰ Regolamento (CE) 2271/96.
- ³¹ Per il caso Iran si veda per esempio l'approfondimento in: Bignami, 2022.
- ³² A tal proposito si veda la Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio relativa all'articolo 7, lettera a), del regolamento (CE) 2271/96.
- ³³ European Commission, 2021.
- ³⁴ UN OCHA, 2024.
- ³⁵ AICS, 2024.
- ³⁶ I dati relativi a questa parte dello studio derivano dalla raccolta dati tramite questionario e interviste ideati da AWOS per questa ricerca, a cui hanno partecipato sette ONG che operano in Siria e registrate a Damasco.
- ³⁷ La maggior parte delle organizzazioni che hanno partecipato a questo studio lavora nei settori istruzione e WASH (32%), nel settore definito in gergo tecnico "livelihoods", che include anche il supporto all'agricoltura (26%), nella sicurezza alimentare (11%) e in progetti di protezione e sanitari (18%).
- ³⁸ La maggior parte delle ONG che hanno partecipato a questo studio percepisce fondi dall'Unione europea e un numero consistente di organizzazioni riceve fondi bilaterali da altri Stati membri quali per esempio l'Olanda e la Germania. La maggior parte riceve anche fondi da fondazioni e dalle Nazioni Unite.
- ³⁹ Esempi ne sono: VOICE, 2021; Hausman, Pearson, Liechti, 2022; Leclerc, 2023; e i rapporti citati in bibliografia di Human Rights Watch del 2023.
- ⁴⁰ Per un quadro di sintesi aggiornato sul Paese si faccia riferimento alla scheda del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per la Siria del 2024 (<https://www.infomercatiesteri.it/osservatorio-economico-schede-di-sintesi-sui-paesi.php>).
- ⁴¹ Questo studio non si occupa di analizzare le ragioni del conflitto siriano e le sue conseguenze per il Paese, in quanto ampiamente già analizzate a livello accademico. Per esempio, si veda: Trombetta, 2013 e 2022.
- ⁴² Dati elaborati da AWOS sulla base delle statistiche dell'Agenzia ICE (<https://www.ice.it/statistiche/tavolepaesi.aspx?idPaese=608ed>) e di Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/all_themes?lang=en&display=list&sort=category). Gli importi sono espressi in valori assoluti.
- ⁴³ Ibidem.
- ⁴⁴ Si veda a tal proposito per i dati del 2004: Camera di Commercio di Milano, 2004. La fonte dei dati dal 2011 è InfoCamere-Unioncamere, Movimprese (dati messi a disposizione di AWOS per questo studio).
- ⁴⁵ Dati elaborati da AWOS sulla base delle seguenti fonti: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024; CNA, 2011; Censis e Roma TRE, 2019; Programma Integra, 2016.
- ⁴⁶ Camera di Commercio di Milano, 2004; Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Milano, 2004; Grassi, 2004.
- ⁴⁷ Interviste con il settore privato, Dicembre 2023-Aprile 2024.
- ⁴⁸ Dati ISTAT elaborati da AWOS e confrontati con i dati presenti a questo riferimento: ISTAT, 2023. I dati non si riferiscono solo alle attività di esportazione ma a tutto l'interscambio con la Siria, quindi anche le importazioni. Non è disponibile la serie storica per il periodo antecedente al 2013. Inoltre, non è stato possibile riproporre in questo studio dati più granulari per questioni di privacy delle imprese.
- ⁴⁹ Dati elaborati da AWOS sulla base delle statistiche Eurostat citato in nota n. 42.
- ⁵⁰ Per una definizione di pace negativa si veda: COE, 2024.
- ⁵¹ Interviste con settore privato, Dicembre 2023-Gennaio 2024. A puro titolo esemplificativo si vedano per esempio: Redazione, 11 nov. 2019; Exportiamo, 2019; Redazione, 28 nov. 2019.
- ⁵² Per un riferimento rispetto al Caesar Act si veda anche: Morengi, 2020. Questa affermazione si basa sui riscontri ricevuti durante le interviste con il settore privato italiano tenute tra Dicembre 2023 e Aprile 2024.

⁵³ Cervi, 2024:22.

⁵⁴ Khairallah, 2023.

⁵⁵ Fattori indicati dagli intervistati per questo studio tra il Dicembre 2023 e l'Aprile 2024. Eid, 2023.

⁵⁶ Per il riferimento al numero totale di imprese attive in Italia per l'anno 2021 si veda: ISTAT, 2023.

⁵⁷ Per altre tipologie di merci, l'analisi delle ragioni sottostanti alle variazioni in termini assoluti e relativi delle esportazioni italiane verso la Siria è meno lineare poiché ciascun prodotto possiede caratteristiche diverse in termini di composizione, di domanda, di eventuali restrizioni quali quelle relative ai prodotti a doppio uso, e di cambiamenti intervenuti tra compratori e fornitori (esempi ne sono controparti siriane eventualmente listate da UE e USA; spostamento della produzione dalla Siria ad un altro Paese terzo; migrazioni; distruzione durante il conflitto delle infrastrutture del compratore e così via).

⁵⁸ La rielaborazione dei dati è stata fatta da AWOS sui dati elaborati per questa ricerca dall'Ufficio Studi e Statistica CCIAA Treviso-Belluno su dati Istat (<https://esploradati.istat.it/coeweb/databrowser/#/it>).

⁵⁹ Cervi, 2024:25–27.

⁶⁰ Interviste con settore privato, Marzo-Aprile 2024.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Interviste con settore privato, Febbraio-Aprile 2024.

⁶⁴ Verdier, 2023:477.

⁶⁵ Interviste con esperti, Febbraio 2024.

⁶⁶ Decreto Legge del 13 giugno 2023, n. 69. Queste considerazioni sono mutate anche dall'analisi delle interviste con esperti, settore *profit* e settore *non profit*, Dicembre 2023-Aprile 2024.

⁶⁷ Ne è un esempio recente quanto riportato nel seguente riferimento: Assonime, 2023.

⁶⁸ Art.4 del memorandum d'intesa disponibile a: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2018; ADM e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2018.

⁶⁹ Interviste con il settore privato, Aprile 2024.

⁷⁰ Interviste con esperti e settore privato, Febbraio e Aprile 2024.

⁷¹ Risultati dell'indagine condotta da AWOS per il settore *non profit* in Siria, Novembre-Dicembre 2023 e interviste con ONG in Gennaio 2024.

⁷² Interviste con ONG Dicembre 2023.

⁷³ A titolo esemplificativo si vedano per esempio gli articoli pubblicati sul sito del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale: «Prosegue l'azione dell'Italia a sostegno delle popolazioni colpite dal terremoto in Turchia e Siria», 11 feb. 2023, «Terremoto in Turchia e in Siria – Risposta italiana», 20 apr. 2024; «Terremoto in Turchia e Siria. Contributi di emergenza della Cooperazione Italiana», 10 feb. 2023.

⁷⁴ Intervista con esperti Marzo-Aprile 2024. Si veda anche: ADM, 2022.

⁷⁵ Intervista con esperto Marzo 2024. Da notare che questo è stato possibile perché la banca aveva relazioni bancarie con la Siria già esistenti prima dell'introduzione delle misure restrittive europee.

⁷⁶ Damascus Based INGOs, 2023.

⁷⁷ Le altre due motivazioni indicate dalle ONG sono lo scoppio del conflitto israelo-palestinese nell'Ottobre 2023 - che ha generato ulteriore avversione al rischio da parte degli istituti finanziari nell'effettuare transazioni verso il Medio Oriente; e le nuove procedure introdotte nel 2023 dagli istituti finanziari italiani in relazione all'applicazione di norme europee legate all'anti-riciclaggio e all'anti-terrorismo, che ha portato a un ulteriore incremento dei controlli sui trasferimenti bancari delle ONG verso la Siria.

⁷⁸ I riferimenti più rilevanti rispetto a questo sono: Rose, 2023, Moret, 2023:2; Luthi, 2023; Leclerc, 2023.

⁷⁹ Intervista con esperti, Aprile 2024. Non è stato possibile nell'ambito di questo studio analizzare la casistica relativa agli anni antecedenti il 2020 per mancanza di dati.

⁸⁰ A titolo puramente esemplificativo, si faccia riferimento a quanto pubblicato dall'ADM citato per esteso in bibliografia (1 febbraio 2021, 12 marzo 2021, 2022 e 2023).

⁸¹ Interviste con esperti, Febbraio-Aprile 2024.

⁸² Rispetto a questo si sono trovati riscontri in maniera consistente non solo in fase di raccolta dati, ma anche nelle fonti. Quest'ultima non viene citata per tenere questo studio entro limiti ragionevoli di lunghezza e poiché al di fuori delle domande di ricerca a cui si è cercato di dare risposta con lo stesso.

⁸³ Interviste con il settore *profit* e *non profit*, Dicembre 2023-Aprile 2024.

⁸⁴ A puro titolo esemplificativo si veda per esempio: Kuno, 2024.

⁸⁵ Interviste con settore privato, Febbraio-Aprile 2024.

⁸⁶ Secondo quanto emerso dall'analisi delle pubblicazioni statistiche annuali dell'ADM e confermato in interviste con esperti tra Febbraio e Aprile 2024. Per esempio, con cadenza quasi biennale, l'agenzia prevede percorsi formativi a proposito del *dual use*, soprattutto per i profili tecnici, come ingegneri e chimici.

⁸⁷ Interviste con esperti Marzo-Aprile 2024. Inoltre, il lavoro in dogana rimane un lavoro "che si impara sul campo", in cui ci si affida molto al lavoro di squadra e al confronto, con il supporto di strutture allocate a livello territoriale o centrali. Questo comporta delle criticità legate ai diversi livelli di esperienza e/o preparazione in tema di misure restrittive verso Paesi terzi riscontrate dal settore privato negli operatori doganali. Ciò è dovuto a tanti fattori, inclusa la complessità e la vastità della materia doganale in generale e la diversità delle casistiche che gli operatori si trovano ad affrontare in materia di restrizioni.

⁸⁸ Si veda il rapporto annuale relativo all'anno 2022 dell'ADM (<https://www.adm.gov.it/portale/dati-aggregati-attivita-amministrativa>). Questo è anche quello che è emerso nel corso di un'intervista con esperto nell'Aprile 2024. È bene tenere in considerazione anche il fatto che, alla fine del 2022, l'agenzia era ancora a corto di organico, il che rappresenta un problema, specialmente quando si vuole investire in formazione.

⁸⁹ La categorizzazione dei Paesi per aree geografiche segue quella proposta nelle elaborazioni statistiche dell'ISTAT.

⁹⁰ Risultati dell'indagine condotta da AWOS per il settore *non profit* in Siria, Novembre-Dicembre 2023. Si vedano anche i risultati dello studio Hausman, Pearson, Liechti, 2022:32-33.

⁹¹ Risultati dell'indagine condotta da AWOS per il settore *non profit* in Siria, Novembre-Dicembre 2023.

⁹² I risultati riprodotti in questa parte dello studio provengono dall'indagine condotta da AWOS per il settore *non profit* in Siria, Novembre-Dicembre 2023.

⁹³ Cervi, 2024:22.

⁹⁴ Risultati dell'indagine condotta da AWOS per il settore *non profit* in Siria, Novembre-Dicembre 2023.

⁹⁵ La triangolazione è così denominata in considerazione del fatto che i soggetti coinvolti nell'operazione sono tre: il primo cedente, fornitore materiale dei beni ceduti al secondo soggetto, promotore della triangolazione – anche denominato cessionario, che effettua due operazioni, una di acquisto dal primo cedente, e una di vendita al terzo soggetto, il destinatario finale, che riceve materialmente i beni acquistati dal promotore della triangolazione.

⁹⁶ Cervi, 2024:24–25.

⁹⁷ Tra cui quelle di computer e software, sedie a rotelle, apparecchiature e pezzi di ricambio per il settore sanitario, medicinali, pompe idriche e pezzi di ricambio, macchinari e pezzi di ricambio per il settore agro-alimentare, materiale necessario per la produzione di energia elettrica anche da fonti rinnovabili quali l'eolico, macchinari per la produzione di protesi artificiali e materiali in silicone per il loro rivestimento.

⁹⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere COM(2022) 554 final, p.12.

⁹⁹ Si vedano a tal proposito: FATF, «International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations», 13 nov. 2023:60–65, congiuntamente a FATF, 16 nov. 2023 e 9 apr. 2024.

¹⁰⁰ Risultati dell'indagine condotta da AWOS per il settore *non profit* in Siria, Novembre-Dicembre 2023.

¹⁰¹ Intervista con ONG, Gennaio 2024.

¹⁰² Risultati dell'indagine condotta da AWOS per il settore *non profit* in Siria, Novembre-Dicembre 2023.

¹⁰³ Interviste con ONG, Dicembre 2023-Gennaio 2024.

¹⁰⁴ Interviste con ONG, Dicembre 2023-Gennaio 2024.

¹⁰⁵ Interviste con ONG, Dicembre 2023-Gennaio 2024.

¹⁰⁶ Interviste con settore privato, Marzo 2024.

¹⁰⁷ Interviste con settore privato, Marzo 2024.

¹⁰⁸ Per legame non si intende solamente la collocazione geografica di una controparte (es. Siria) ma anche la nazionalità del titolare dell'azienda e dei membri del consiglio di amministrazione e nel caso di un'azienda che non sia basata in Paesi ad alto rischio, se a sua volta intrattenga relazioni con Paesi ad alto rischio quali la Siria.

¹⁰⁹ Cervi, 2024:27.

¹¹⁰ Interviste con esperti, Febbraio-Aprile 2024.

¹¹¹ OFAC, 8 ago. 2023:2.

¹¹² Purché non interessino beneficiari listati dagli USA e/o rientrino nelle attività coperte dall'esenzione umanitaria in essere. Per il riferimento legislativo relativo alla facilitazione di transazioni a favore di organizzazioni umanitarie si veda il 31 CFR 542.516(c) e (d).

¹¹³ Tale sistema restrittivo identifica il governo siriano come ente sottoposto a restrizioni e che fa divieto di esportazione e riesportazione di beni e servizi verso la Siria da parte di operatori statunitensi e/o collegati agli Stati Uniti. Esempi recenti specifici su questo argomento sono: Hallaj, 2024 e Verdier, 2023.

¹¹⁴ European Commission, 2022:14–16. Nei testi legislativi non sussiste una proibizione esplicita relativa a trasferimenti bancari per scopi

umanitari verso la Siria, il che implica che tale attività sia dunque permessa. Tuttavia, le restrizioni finanziarie poste in essere nel sistema restrittivo europeo limitano l'applicabilità di questa interpretazione. Nel 2022 la Commissione europea ha indicato come le restrizioni europee settoriali nei confronti della Siria e relative al settore finanziario possano avere effetti, ancorché indiretti e non intenzionali, sul trasferimento di fondi destinati a supportare operazioni umanitarie in Siria, indicando che l'UE potrebbe in tal caso intervenire introducendo eccezioni umanitarie più specifiche a loro tutela

¹¹⁵ European Commission, 2017:18; European Union, 2023:4.

¹¹⁶ Questo meccanismo, che non riguarda però l'apertura di nuovi conti di corrispondenza presso un ente creditizio o finanziario siriano, è descritto all'art. 23 della Decisione 2013/255/PESC del 31 maggio 2013 e prevede la possibilità da parte di uno stato membro dell'UE di autorizzare attività altrimenti vietate da quanto previsto dall'art.22(2) purché lo stesso consulti preventivamente la coalizione nazionale delle forze siriane della rivoluzione e dell'opposizione e le attività in questione non violino nessuno dei divieti disposti da questa decisione e non vadano direttamente o indirettamente a favore di una delle persone o delle entità poste sotto restrizione dall'UE. Lo stato membro ha poi obbligo di informare gli altri stati membri in merito alle autorizzazioni eventualmente concesse. Questo meccanismo è codificato all'art. 25bis nel Regolamento (UE) N. 36/2012 del 18 gennaio 2012.

¹¹⁷ Per quel che riguarda la classificazione GAFI, la Siria si trova tra i Paesi inclusi nella lista grigia e che sono quindi sotto intenso monitoraggio a causa di deficienze strategiche nei sistemi AML/CFT. Questo significa che il GAFI non impone l'applicazione di obblighi di controllo particolari su questi Paesi, ma incoraggia i propri membri a tenere in debita considerazione le informazioni GAFI nella rispettiva analisi dei rischi a livello nazionale. Nel febbraio 2010, la Siria aveva preso un impegno politico ad alto livello per lavorare attivamente con il GAFI e il Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF) per risolvere tali deficienze in linea con le tempistiche concordate. Il rapporto su cui si basa questa decisione è pubblicamente fruibile, anche se non leggibile, al seguente riferimento: MENAFATF, 2018.

¹¹⁸ U.S. Department of State, 2024. Dal 1979, la Siria è classificata dagli Stati Uniti come Paese *sponsor* di terrorismo internazionale e pertanto soggetto a restrizioni che devono essere osservate sia dagli operatori soggetti alla giurisdizione statunitense, sia da soggetti terzi quali altri Paesi o operatori che intrattengano relazioni con la Siria.

¹¹⁹ Art.18bis (1) della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2018/843.

¹²⁰ Si veda a tal proposito l'Art.18bis (2) e (3) della stessa Direttiva alla nota 119.

¹²¹ Relazioni della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno e sono connessi ad attività transfrontaliere COM(2017) 340 final, COM(2019) 370 final e COM(2022) 554 final. Vale la pena di citare il fatto nel rapporto del 2022 anche i casinò e le slot machine fuori dai casinò sono stati valutati con un rischio complessivo medio al pari delle organizzazioni senza scopo di lucro che non ricevono fondi istituzionali.

¹²² La terza valutazione sovranazionale del rischio (SNRA) nel 2022, presentata dalla Commissione europea al Parlamento e al Consiglio europeo, riguardante la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, così come le due precedenti valutazioni, richiedono espressamente un'attenzione particolare per prevenire un'applicazione delle normative europee relative all'antiriciclaggio e all'antiterrorismo da parte di operatori finanziari che comportino politiche di eliminazione dei rischi. Riferimenti citati in nota n.121.

¹²³ Per una definizione del concetto di «esclusione finanziaria» si veda: FATF, 2021:3. Pur prendendo atto del fatto che le organizzazioni *non profit* sono diventate più consapevoli dei rischi a cui sono esposte rispetto a quanto verificato nei precedenti rapporti SNRA del 2017 e del 2019, i documenti citati indicano per l'attività di raccolta e trasferimento di fondi tramite organizzazioni senza scopo di lucro un livello di rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo da medio a basso. Il livello di rischio è inferiore (ossia basso) per quelle organizzazioni *non profit* che ricevono fondi istituzionali dall'Unione europea e dai suoi Stati membri, come nel caso delle ONG italiane che lavorano in Siria.

¹²⁴ A tal proposito si veda Council of the EU, 2024.

¹²⁵ Questo dopo un processo di consultazione promosso dalla Banca d'Italia per adeguarsi agli orientamenti emessi dall'EBA in materia n. EBA/GL/2023/04 e EBA/GL/2023/03 relativi al Bank De-Risking.

¹²⁶ Intervista con esperti, Febbraio-Aprile 2024. Questo è ulteriormente aggravato dal fatto che l'analisi del rischio dettagliata nello Staff Working Document del 2022 SWD(2022) 344 final (alle pagine 8,61;146;241), che accompagna Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno e sono connessi ad attività transfrontaliere COM(2022) 554 si riferisce alla Siria in numerosi esempi, inclusi quelli portati per la valutazione del rischio delle organizzazioni senza scopo di lucro.

¹²⁷ Intervista con esperti Febbraio-Aprile 2024. Le organizzazioni umanitarie non effettuano trasferimenti specifici per ciascun fornitore o voce di spesa, ma fondi che vanno a coprire il fabbisogno dell'organizzazione del Paese per un dato periodo di tempo in base alle previsioni di spesa.

¹²⁸ Analisi dei dati raccolti per questa indagine attraverso somministrazione di questionari e interviste con il settore privato italiano.

¹²⁹ Si vedano a tal proposito l'art. 22(1) della Decisione /PESC) 2013/255 e l'art. 25(1)(b) del Regolamento (UE) 36/2012.

¹³⁰ Interviste con ONG, Dicembre 2023-Gennaio 2024. Per esempio, nonostante le ONG che operano in Siria ricevano fondi presso banche siriane private non soggette alle sanzioni europee e/o statunitensi, per facilitare questi trasferimenti, le banche europee si appoggiano a banche intermedie con le quali avevano già relazioni prima dell'entrata in vigore delle misure restrittive europee del 2012-13 verso la Siria, che a loro volta trasferiscono i fondi agli istituti finanziari siriani. Ogniqualvolta un canale bancario accessibile ad una ONG viene interrotto, questo ha comportato non solo ritardi, ma anche la necessità per le ONG operanti in Siria di dover aprire nuovi conti correnti con altre banche europee e/o siriane che avessero ancora canali bancari aperti con l'Europa attraverso una data banca intermedia, comportando una crescente complessità gestionale di costi e di tempi aggiuntivi per espletare procedure di adeguata verifica (due diligence), sia interne sia esterne, senza garanzie che quei canali sarebbero poi rimasti aperti nel medio e lungo periodo.

¹³¹ Interviste con esperti e settore privato, Febbraio-Aprile 2024.

¹³² Intervista con esperto, Marzo 2024.

¹³³ Intervista con esperto, Marzo 2024.

¹³⁴ A titolo esemplificativo si vedano: Republicans Foreign Affairs Committee, 2023; Abdulrahim, 2023.

¹³⁵ Interviste con settore privato, Febbraio-Marzo 2024.

¹³⁶ Interviste con settore privato, Febbraio-Marzo 2024.

¹³⁷ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 9 mar. 2022..

¹³⁸ Interviste con settore private, Marzo 2024.

¹³⁹ Interviste con settore privato, Febbraio-Aprile 2024.

¹⁴⁰ Interviste con esperti, Aprile 2024.

¹⁴¹ Banca d'Italia, 2024.

¹⁴² Interviste con esperti, Marzo-Aprile 2024.

¹⁴³ Interviste con esperti e settore privato, Febbraio-Aprile 2024.

¹⁴⁴ Interviste con settore *profit*, *non profit* ed esperti, Dicembre 2023-Aprile 2024.

¹⁴⁵ Interviste con esperti e settore privato, Febbraio-Aprile 2024.

¹⁴⁶ Interviste con settore private e non *profit*, Dicembre 2023-Aprile 2024.

¹⁴⁷ Risultati dell'indagine condotta da AWOS per il settore *non profit* in Siria, Novembre-Dicembre 2023.

¹⁴⁸ Intervista ad ONG, Gennaio 2024.

¹⁴⁹ Interviste con esperti, Febbraio e Aprile 2024. Vale la pena di menzionare che gli operatori sono sempre stati condizionati ad osservare delle condizioni per poter esportare ciò che è possibile e quindi dichiarando determinate categorie merceologiche.

¹⁵⁰ Tra cui i più importanti sono il Reg. UE 2021/821 (Prodotti a Dupliche Uso), il Reg. UE 2016/1686 (Misure Supplementari contro ISIL e Al Qaeda) e il Reg. UE 2019/125 (Regolamento Anti-tortura). Ciascuno di questi Regolamenti prevede diverse tipologie di restrizioni, quali il divieto di importazione o di esportazione generalizzato o in presenza di specifiche condizioni, l'obbligo di autorizzazione preventiva per l'esportazione o l'importazione di alcune tipologie di beni, classificati sulle base del codice di Nomenclatura Combinata (NC) o delle proprie caratteristiche intrinseche. Per il caso specifico della Siria, così come per tutti i Paesi sottoposti a misure restrittive dell'UE, le autorità doganali possono effettuare qualsiasi tipo di controllo doganale che ritengano necessario, in linea con il Regolamento (UE) 952/2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione europea.

¹⁵¹ Per beni a duplice uso si intende beni che contengono caratteristiche tecniche utilizzate in progetti o programmi collegati allo sviluppo, alla produzione, al funzionamento, alla manutenzione di armi chimiche, batteriologiche o nucleari, in linea con il regolamento UE sopra citato.

¹⁵² Interviste con esperti, Febbraio-Aprile 2024. Non è quindi possibile nell'ambito di questo studio verificare eventuali criticità da risolvere per questo tipo di operazioni o se tali indicazioni sopracitate abbiano avuto un impatto su questo tipo di procedure.

¹⁵³ Nell'ambito di questo studio non è stato possibile stabilire quante di queste operazioni abbiano interessato il settore *profit* e quante il settore *non profit*.

¹⁵⁴ Interviste con settore privato, Marzo 2024.

¹⁵⁵ Dati raccolti dall'autore nel corso di una precedente ricerca.

¹⁵⁶ Intervista con esperto, Marzo 2024 e con settore privato, Marzo 2024.

¹⁵⁷ Intervista con settore privato Marzo 2024. Si veda anche: U.S. Department of Commerce, 2024.

¹⁵⁸ Intervista con esperto, Febbraio 2024.

¹⁵⁹ Interviste con esperti, Febbraio-Marzo 2024.

¹⁶⁰ Interviste con esperti Gennaio-Marzo 2024. Per queste operazioni, all'atto della presentazione della dovuta documentazione in dogana, il sistema informativo doganale seleziona il tipo di controlli del caso, tra cui i controlli di classificazione delle merci, di congruenza e sui soggetti coinvolti nell'operazione. Sulla base dell'esito della consultazione del CDC, si provvede a effettuare i controlli necessari sia di natura oggettiva sia di natura soggettiva. Beni a duplice uso o beni soggetti a misure restrittive destinati all'esportazione sono sottoposti a due fasi

di controllo, una preventiva all'esportazione, con eventuale procedura di autorizzazione laddove possibile in base alla legislazione vigente, e una all'atto della presentazione dei beni in dogana. L'ADM partecipa, anche se in maniera diversa, a entrambe le fasi, con competenza specifica all'atto della presentazione dei beni in dogana accompagnati dalle relative dichiarazioni. Come previsto all'art. 5 del D. Lgs. 221/2017, in fase di processo di autorizzazione e controllo preventivo di beni soggetti a misure restrittive, l'Agenzia partecipa con un proprio rappresentante alle attività del Comitato Consultivo che discute l'autorizzazione o meno all'esportazione dei beni soggetti a restrizioni. L'autorizzazione può essere negata dal Comitato per varie ragioni tra cui considerazioni geo-politiche, per informazioni inerenti il Paese di destinazione oppure ai soggetti coinvolti nella transazione.

¹⁶¹ Interviste con esperti e ONG, Gennaio-Marzo 2024.

¹⁶² Interviste con ONG, Febbraio 2024.

¹⁶³ Interviste con settore privato, Febbraio-Aprile 2024.

¹⁶⁴ Interviste con esperti, Marzo-Aprile 2024.

¹⁶⁵ Damascus Based INGOs, Ottobre 2021.

¹⁶⁶ Dati contenuti nel rapporto sopra citato e ulteriormente elaborati dall'autore.

¹⁶⁷ Intervista con esperto, Marzo 2024.

¹⁶⁸ ISTAT, 20 apr. 2024. Si veda anche in particolare il capitolo 1 di questo rapporto: Ruocco e Meliciani, 2022.

¹⁶⁹ Interviste con settore privato, Marzo 2024.

¹⁷⁰ Intervista con settore privato, Dicembre 2024.

¹⁷¹ Intervista con settore privato, Marzo 2024.

¹⁷² Regolamento (EC) 2271/96.

¹⁷³ Le ONG basate a Damasco, tra cui anche quelle italiane, hanno documentato in maniera accurata nel tempo i problemi relativi a questo in una serie di rapporti non pubblicamente fruibili qui riportati: Damascus Based INGOs, Aprile 2021, Ottobre 2021, 2023. Si veda anche congiuntamente: Walker, 2020.

¹⁷⁴ Kuno, 2024.

¹⁷⁵ Intervista con ONG, Gennaio 2024.

¹⁷⁶ Intervista con esperti, Marzo 2024.

¹⁷⁷ NVB, 2023.

¹⁷⁸ Interviste con ONG ed esperti, Novembre 2023.

¹⁷⁹ Si veda la nota 53 della Relazione della Commissione COM/2022/554 final. Si veda anche la definizione proposta in: FATF, 2021:2.

¹⁸⁰ Per una definizione accurata relativa a "eccesso di conformità" o "overcompliance" si veda: UN OHCHR, 2024.

¹⁸¹ Definizione che coglie gli elementi chiave di questo tipo di sanzioni, sulla base della definizione proposta dal Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, ripreso in: Subedi, 2021:27.



AWOS - A World of Sanctions Via Oberdan, 10 - 37121 - Verona
+39 045 9298085 www.aworldofsanctions.org