



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI

UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

Depositato in Data 08-01-2019

IL DIRIGENTE

Relazione al progetto di legge:

“Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo, della proliferazione delle armi di distruzione di massa e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale”

Ecc.mi Capitani Reggenti,

On. Consiglieri,

L'articolato normativo in oggetto è frutto del ripensamento dell'attuale normativa in materia di prevenzione, contrasto e repressione del finanziamento del terrorismo e dell'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale alla luce dei più recenti sviluppi che hanno interessato il quadro internazionale in materia. Attualmente la normativa di riferimento è parte integrante della Legge n. 92 del 17 giugno 2008 (di seguito “Legge antiriciclaggio”), nello specifico il Titolo IV: tali norme disciplinano misure per prevenire e contrastare il terrorismo e il suo finanziamento in attuazione degli standard internazionali che dispongono in materia (principalmente le Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale), nonché delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU in cui gli stessi standard trovano fondamento. Un'analisi approfondita di tale quadro internazionale, nonché delle tendenze adottate in sede di valutazione (esterna) dei livelli di attuazione degli stessi, ha fatto emergere come la normativa sopra citata non risulti, ad oggi, pienamente in linea con quella internazionale. Da tali valutazioni è sorta dunque l'esigenza di revisione e miglioramento della stessa, anche in vista di future valutazioni della nostra Repubblica da parte degli organismi internazionali competenti in materia (in particolare, il Moneyval). È proprio in tale prospettiva, infatti, che le proposte di modifica oggi presentate tengono in forte considerazione le criticità sollevate dal Moneyval, sia a livello normativo che a livello di effettività del sistema, nel corso dell'ultimo ciclo di valutazione della Repubblica e, con riferimento ad esse, mirano a elaborare delle soluzioni effettive.



1

Si veda il rapporto del Moneyval su San Marino del 29 settembre 2011 e il relativo Follow up Report dell'aprile 2015.

REPUBBLICA DI SAN MARINO

Contrada Omerelli, 31 - 47890 San Marino
segreteria.affariesteri@gov.sm - www.esteri.sm

T +378 0549 882 302
F +378 0549 882 814



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI

Riflessioni verso una revisione della normativa in oggetto sono state sollecitate altresì dal fatto che, dall'ultima valutazione di San Marino (risalente al 2011), gli standard internazionali di riferimento sono stati aggiornati e ampliati: ciò ha spinto, a maggior ragione, a tenere in considerazione una possibile revisione e aggiornamento della normativa interna di attuazione. A titolo esemplificativo, si riporta il caso della Raccomandazione 7 del GAFI, introdotta nel corpo degli standard di cui trattasi (ad oggi 40 Raccomandazioni) nel 2012, secondo cui gli Stati devono applicare le sanzioni finanziarie adottate in seno al Consiglio di Sicurezza per contrastare programmi nucleari e la proliferazione delle armi di distruzione di massa e dotarsi di procedure a ciò funzionali in conformità al sistema istituito dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che dispongono in

² materia. Di conseguenza, la nostra Repubblica non può che dare seguito a tali sviluppi attraverso l'adeguamento della normativa attualmente in vigore, pena la non conformità con lo stesso sistema delle Nazioni Unite e, in particolare, con quelle risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottate ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Tenuto conto del sensibile ampliamento che la normativa nazionale in oggetto subirebbe a seguito delle modifiche e integrazioni proposte, è sembrato opportuno elaborare un corpo di norme *ad hoc*, formalmente distinto dalla Legge antiriciclaggio in cui la materia è attualmente incorporata.

Passando ora all'analisi dell'articolato normativo, merita sottolineare come questo sia stato elaborato sulla falsariga di quello attuale, apportando le integrazioni necessarie alla luce di quanto detto sopra. Mantiene dunque la propria vocazione a consentire la rapida attuazione delle misure restrittive disposte dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, da quelle di natura finanziaria (il c.d. congelamento) a quelle che impongono divieti di transito o embarghi. Ciononostante, la legge riserva un'attenzione peculiare alle misure di c.d. congelamento ("targeted financial sanctions") dei beni o fondi di soggetti a vario titolo collegati ad attività di terrorismo o di proliferazione delle armi di distruzione di massa – o di loro finanziamento – e, per tale ragione, iscritti in apposite liste mantenute dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. È infatti tramite l'applicazione di tali sanzioni che si minano le basi dell'attività terroristica o di proliferazione, impedendo che risorse economiche o finanziarie continuino ad alimentarne il corso.

Il sistema di recepimento delle sanzioni continua a fondarsi su un doppio binario: l'adozione di una delibera del Congresso di Stato per quanto riguarda le risoluzioni che dispongono sanzioni non ancora recepite in Repubblica; la sola pubblicazione sul sito internet della Segreteria di Stato per

2

Attualmente si tratta di due filoni di risoluzioni: quelle adottate nei confronti della Repubblica Islamica d'Iran (risoluzione 2231(2015) e successive risoluzioni) e della Repubblica Popolare Democratica di Corea (risoluzione 1718(2006) e successive risoluzioni).

REPUBBLICA DI SAN MARINO

Contrada Omerelli, 31 - 47890 San Marino
segreteria.affariesteri@gov.sm - www.esteri.sm

T +378 0549 882 302
F +378 0549 882 814





SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI

gli Affari Esteri delle decisioni dei competenti Comitati (o del Consiglio di Sicurezza) qualora si tratti di meri aggiornamenti alle liste dei destinatari delle sanzioni già recepite con delibera congressuale. Ciò, a garanzia della immediatezza ed efficacia nell'attuazione delle misure sanzionatorie che la materia in questione, per propria natura, richiede.

Le modifiche riguardano invece i seguenti punti.

1. Predisposizione di un sistema per la proposta di nominativi al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite al fine dell'iscrizione in una lista da questo (o da un suo Comitato) mantenuta;
2. elaborazione di meccanismi a vantaggio dei soggetti listati per richiedere le esenzioni dall'applicazione delle misure di congelamento;
3. predisposizione di procedure per avanzare richieste di cancellazione;
4. istituzione di una lista nazionale in cui inserire i soggetti da sottoporre a sanzioni finanziarie in ragione del loro coinvolgimento in attività terroristiche, o di suo finanziamento, a prescindere dalla matrice ideologica o dall'ambito territoriale dell'azione terroristica.

1. In relazione al primo punto, posto che la redazione delle liste mantenute in seno al Consiglio di Sicurezza si basa sulle proposte di iscrizione avanzate dai singoli Stati, è stato necessario ripensare in maniera più compiuta a un sistema che consenta alla Repubblica di proporre nominativi al Consiglio di Sicurezza o ai suoi Comitati.

Innanzitutto, la facoltà di formulare tali proposte, attualmente in capo al Comitato per il Credito e il Risparmio (CCR), verrebbe attribuita ad un organismo di nuova formazione, il Comitato per le Misure Restrittive (CMR), insieme ad ogni altra funzione in materia di sanzioni internazionali per il contrasto del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Più in generale, il CMR, cura a livello nazionale le attività relative alle iscrizioni in una lista (tanto a livello di Consiglio di Sicurezza, quanto a livello nazionale), relazionandosi ove necessario o opportuno con i competenti organi dell'ONU. Il trasferimento di competenza ad altro organo mira a garantire
3
effettività ed efficienza nello svolgimento delle funzioni ad esso demandate, proponendo di introdurre nella composizione dello stesso una competente tecnica affianco a quella di natura politica. Al fine di allinearsi alla Raccomandazione 6 del GAFI, inoltre, sono state meglio

3

Come noto, il Moneyval, effettua ciclicamente un'analisi del nostro ordinamento non solo a livello di adeguamento normativo alle Raccomandazioni medesime, ma anche di effettività delle disposizioni normative di cui la Repubblica si è dotata. Più in generale, valuta l'effettività dell'intero sistema nazionale di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, cioè la sua capacità in concreto di perseguire tale scopo. In quest'ottica, rileva sottolineare come il carattere meramente politico del CCR incida negativamente sulla sua capacità a svolgere efficacemente le proprie funzioni, tenuto conto, se non altro, della riscontrata difficoltà a riunirsi.

REPUBBLICA DI SAN MARINO

Contrada Omerelli, 31 - 47890 San Marino
segreteria.affariesteri@gov.sm - www.esteri.sm

T +378 0549 882 302
F +378 0549 882 814





**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

disciplinate le funzioni attribuite a tale organismo. Infatti, secondo tale standard, non solo è necessario dotarsi di un'autorità competente a proporre nominativi al Consiglio di Sicurezza, ma, nel fare ciò, è anche richiesto di rispettare le procedure indicate dalle rilevanti risoluzioni ONU. Attraverso la redazione di un regolamento integrativo, sono stati inoltre indicati i presupposti (i c.d. "criteri") necessari per proporre l'iscrizione di un nominativo in specifiche liste del Consiglio di Sicurezza, come disposto dalle relative risoluzioni e richiamato dalle Raccomandazioni GAFI in discorso. Si tratta delle liste in cui sono iscritti i soggetti appartenenti o collegati all'ISIL e Al-Qaida o ai gruppi che minacciano la pace e la sicurezza in Afghanistan (Talebani), ovvero coloro che supportano i programmi di proliferazione dell'Iran o della Repubblica Popolare Democratica di Corea.

Il quadro normativo è stato poi completato prevedendo, all'articolo 6 della legge, una serie di indicatori in grado di guidare il CMR nel processo decisionale circa la proposizione o meno di un nominativo al competente Comitato del Consiglio di Sicurezza (o nel decidere se inserire un nominativo nella lista nazionale di cui al punto 4), nel caso in cui lo stesso CMR venga in possesso di informazioni sul collegamento di un determinato soggetto con il terrorismo o a programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa di cui alle rilevanti risoluzioni ONU.

2. Data la natura particolarmente "invasiva" delle misure di congelamento, anche in vista di una maggiore tutela dei diritti fondamentali degli individui che ne sono destinatari, è stato sviluppato il sistema delle esenzioni dagli effetti del congelamento. La facoltà di concedere tali esenzioni, anch'essa trasferita al nuovo Comitato per le Misure Restrittive, è stata "proceduralizzata" in conformità a quanto disposto dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e diversificata in base alla lista in cui il soggetto risulta iscritto. Inoltre, grazie all'adozione del regolamento integrativo, è stato completato lo spettro dei casi in cui è possibile concedere l'esenzione e sono state predisposte ulteriori procedure per tali richieste, attuando fedelmente le risoluzioni sopra richiamate.

3. E' stata, altresì, specificata la c.d. "procedura di rimozione da una lista delle Nazioni Unite" (ex art. 47-bis della legge antiriciclaggio), consentendo al CMR, su richiesta del soggetto colpito dal congelamento o di propria iniziativa, di rivolgersi al competente organo del Consiglio di Sicurezza per richiedere la cancellazione del nominativo. Tramite il regolamento integrativo, sono state poi predisposte ulteriori procedure per permettere ai soggetti iscritti nelle liste oggetto delle Raccomandazioni (liste ISIL (Da'esh)/Al-Qaida e Talebani) di richiedere direttamente al competente organo delle Nazioni Unite la cancellazione del proprio nominativo, senza dover passare per tramite del CMR. Per lo specifico caso in cui sia stata erroneamente disposta una misura di congelamento a causa di omonimia con il soggetto listato, si è invece pensato a una modalità più agile per liberare i fondi dal vincolo, da definirsi in concreto da parte del CMR e pubblicarsi sul sito della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri.

REPUBBLICA DI SAN MARINO

Contrada Omcrelli, 31 - 47890 San Marino
segreteria.affariesteri@gov.sm - www.esteri.sm

T +378 0549 882 302
F +378 0549 882 814



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

4. L'ultimo punto tocca l'attuazione della risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza, il cui pieno recepimento è stato, negli ultimi rapporti⁴, oggetto di osservazioni da parte del Moneyval. Nonostante il sistema normativo attuale conferisca alla Repubblica (nelle vesti del CCR) la facoltà di listare a livello "domestico" soggetti collegati al terrorismo a prescindere dalla loro matrice ideologica o dall'ambito territoriale dell'azione terroristica, il nuovo quadro normativo dà maggiore struttura a questo sistema, predisponendo (sulla falsa riga di quanto fatto da altri membri della comunità internazionale) un'apposita lista nazionale di terroristi. La lista nazionale si presenta dunque autonoma e distinta da quelle mantenute in seno al Consiglio di Sicurezza, essendo disciplinata da specifici criteri e procedure che guidano le iscrizioni e ogni altra vicenda conseguente, quali ad esempio la cancellazione di un nominativo o le richieste di esenzione. Il compito di gestire la lista e le relative attività, come già detto, è stato affidato al Comitato per le Misure Restrittive.

Le misure di congelamento di carattere nazionale sono disposte con delibera del Congresso di Stato, dunque, per far fronte al *gap* temporale tra l'adozione della decisione del CMR e l'adozione della delibera di recepimento del Congresso, l'articolo 11 comma 4 prevede che l'Agenzia di Informazione Finanziaria, su comunicazione dello stesso CMR, adotti una misura cautelare consistente nella sospensione delle transazioni relative ai beni o fondi di cui il CMR ha deciso il congelamento, al fine di scongiurare nel frattempo l'eventuale sottrazione di risorse economiche oggetto della sanzione. Posto che si tratta di misura di natura cautelare, produce effetti sino all'adozione della delibera stessa e, in ogni caso, per non più di cinque giorni lavorativi.

Da ultimo, rimanendo nel quadro delle misure di tipo nazionale, in attuazione delle disposizioni della risoluzione 1373, è stato rinforzato il ruolo della cooperazione internazionale tra CMR e omologhe autorità estere. Svolte le opportune valutazioni, il CMR può dunque disporre misure di congelamento nazionali anche sulla base di richieste provenienti dall'estero (articolo 8 del progetto di Legge).

Alla luce di quanto sopra esposto, si sottolinea l'importanza del progetto di legge allegato al fine di garantire la piena conformità dell'ordinamento sanmarinese alle disposizioni vincolanti adottate in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU e alle Raccomandazioni del GAFI e, di conseguenza, si confida nel suo favorevole accoglimento da parte del Consiglio Grande e Generale.

4

In particolare punti 13 e 77-80 dell'ultimo rapporto del Moneyval su San Marino (Follow-up Report dell'aprile 2015)

REPUBBLICA DI SAN MARINO

Contrada Omerelli, 31 - 47890 San Marino
segreteria.affariesteri@gov.sm - www.esteri.sm

T +378 0549 882 302
F +378 0549 882 814

