

## Il CO.COM. di Parigi

Il controllo sul piano multilaterale del flusso esportativo dei materiali d'armamento e di quelli duali nasce subito dopo la fine della seconda guerra mondiale nel quadro delle misure volute dagli USA a salvaguardia dei propri interessi strategici e militari nei confronti dei paesi del blocco comunista.

Tale controllo coinvolge tutti i paesi alleati, dando luogo il 22 novembre 1949 alla prima struttura organizzativa internazionale preposta all'applicazione di misure restrittive all'export, ubicata a Parigi presso l'Ambasciata americana in *Rue de la Boetie* e nota inizialmente con l'acronimo di **CG-Co.Com.** (*Consultative Group - Coordinating Committee*).

Membri originari di tale Organizzazione, pienamente operativa dal 1° gennaio 1950, sono gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Francia, l'Italia, i Paesi Bassi, il Belgio e il Lussemburgo.

Nei primi mesi del 1950 aderiscono all'Intesa anche la Norvegia, la Danimarca, il Canada e la Repubblica Federale di Germania e, sul finire del medesimo anno, il Portogallo.

Nel settembre del 1952, dopo la firma del Trattato di Pace, aderisce pure il Giappone e nell'agosto del 1953, anche la Grecia e la Turchia entrano nel Comitato di Parigi.

Ultimi paesi a aderire sono la Spagna e l'Australia, portando a 17 il numero definitivo dei paesi membri (in pratica, tutti gli allora appartenenti alla NATO, meno l'Islanda, con in più il Giappone e l'Australia).

Il CO.COM. di Parigi, pur nella predominante veste di strumento di pressione politica ed economica nei confronti di paesi contrapposti militarmente, può essere considerato a tutti gli effetti **il capostipite degli strumenti multilaterali di controllo delle esportazioni**, rivestendo un ruolo fondamentale nel processo evolutivo di tutti i Regimi internazionali di non proliferazione.

In particolare, l'influenza esercitata da tale iniziale organizzazione multilaterale sulle successive intese assume notevole importanza soprattutto nei confronti dei tre principali aspetti caratterizzanti gli attuali Regimi e cioè, la natura informale degli accordi, l'adozione di specifiche liste di controllo e le modalità procedurali e documentali di attuazione.

Relativamente al primo punto, l'esistenza e l'attività condotta dal CO.COM. traggono, infatti, origine esclusivamente da una matrice consuetudinaria e volontaria, alimentata di volta in volta dal principio del *consensus* (o dell'unanimità) da parte dei paesi membri e, conseguentemente, i vincoli informali (pur sempre sostanziali e talvolta anche gravosi) che ne derivano per gli Stati aderenti, in termini soprattutto di limitazioni ai propri rapporti economico-commerciali con i paesi del patto di Varsavia e le altre "*proscribed countries*", non possono configurarsi quali effettive limitazioni di sovranità nazionale alla stregua di quelle derivanti dai trattati internazionali.

Detti vincoli hanno, al contrario, un'origine volontaria e nazionale, che è strettamente correlata con la continua verifica negoziale, attuata in seno allo stesso Comitato di Coordinamento, circa la rispondenza e la compatibilità delle regole CO.COM. con i propri interessi economici nazionali.

In sostanza, i singoli Governi nazionali, nei casi ravvisino la presenza di contrastanti e preminenti interessi nazionali, possono decidere di derogare alle regole del Comitato di Coordinamento, assumendosene ovviamente la relativa responsabilità politica nei confronti degli alleati.

Il CO.COM. si configura, pertanto, come un'organizzazione volontaria, priva di un meccanismo di ottemperanza coercitivo, volto ad imporre le proprie raccomandazioni ai vari paesi membri e tale caratteristica costituisce la connotazione distintiva di tutti i successivi Regimi di non proliferazione, compreso il Wassenaar Arrangement, considerato a tutti gli effetti il Regime successorio del CO.COM..

Il secondo aspetto che caratterizza il CO.COM., ripreso anch'esso da tutti i Regimi di non proliferazione, è quello concernente la predisposizione di specifiche liste di materiali e tecnologie alle quali i vari paesi membri devono fare riferimento per l'adozione dei connessi controlli sulle esportazioni.

In relazione a ciò, il CO.COM. definisce tre distinte liste di materiali (militari, nucleari e di tipo industriale duale, vale a dire, di beni e tecnologie d'uso civile aventi, però, possibilità di applicazione anche in campo militare) denominate, rispettivamente, **International Munition List (ML)**, **International Atomic Energy List (IAEL)** e **Industrial List (IL)** e mai ufficialmente divulgate.

I prodotti rientranti in queste liste, arrivate a comprendere oltre duemila articoli, sono soggetti ad embargo o a restrizione, in base al maggiore o minore contenuto di valenza strategica presentato, massimo ovviamente per i materiali rientranti nelle due liste nucleare e militare.

Terzo aspetto infine, ancor oggi utilizzato nell'ambito del sistema internazionale di controllo delle esportazioni, è quello riguardante il meccanismo ideato per assicurare l'applicazione sul piano pratico delle regole unanimemente concordate nel quadro dell'interscambio dei prodotti compresi nelle liste d'embargo fra paesi aderenti all'Intesa e con Stati terzi non cooperanti.

Nel primo caso di trasferimenti, aventi minori aspetti di rischio, il controllo è affidato al noto **sistema denominato CI/FV** (certificato d'importazione, formulario di verifica), in base al quale la società esportatrice è tenuta, al fine di poter ottenere un'autorizzazione d'esportazione, ad esibire alle competenti Amministrazioni nazionali (per l'Italia, all'epoca Ministero del Commercio con l'Estero) un certificato rilasciato alla ditta importatrice dalle proprie Autorità, attestante che le merci oggetto di importazione sono acquisite per uso nazionale e sottoposte a controllo in caso di eventuale riesportazione (c.d. **Certificato internazionale d'Importazione - International Import Certificate**).

A comprova di ciò, successivamente alla spedizione (e, comunque, entro un tempo limite dopo la scadenza di validità della autorizzazione), l'esportatore è tenuto anche ad esibire al proprio Governo un altro documento, il c.d. **Formulario di Verifica (Delivery Verification)**, rilasciato sempre dalle Autorità dello Stato importatore ed attestante che le merci sono state effettivamente rimesse nel paese di destinazione previsto dalla relativa autorizzazione d'esportazione.

A tale sistema incrociato di controlli (tuttora ampiamente utilizzato da tutti i paesi partecipanti alle varie iniziative multilaterali di controllo delle esportazioni) aderiscono, su base individuale e volontaria e con modalità e rigore variabili da paese a paese, anche alcuni Stati cooperanti, al fine di evitare corresponsabilità, sia pure indirette, in eventuali illeciti dirottamenti.

Nel secondo caso, invece, di esportazioni dirette verso paesi terzi non cooperanti (escluse, evidentemente, le *proscribed destinations*), i Governi dei paesi CO.COM. adottano una procedura di garanzia più rigida che prevede, a carico della società esportatrice, l'obbligo di presentare alle competenti Autorità nazionali, prima del rilascio della relativa autorizzazione d'esportazione, un documento internazionale denominato **Certificato di Destinazione Finale o End User Certificate (E.U.C.)**.

Questo documento, in alcuni casi debitamente autenticato, è rilasciato direttamente dalle competenti Autorità governative dei paesi di destinazione, nella forma di impegno formale espresso a garanzia dell'effettiva destinazione finale del materiale oggetto di esportazione.

Al di là di ulteriori verifiche (documentali e d'altro genere), che potevano inoltre essere previste dalle singole legislazioni e prassi nazionali, sulla base di un approccio generalmente "case by case", va rilevato che tutta la sopra ricordata documentazione, originata in ambito CO.COM., risulta sostanzialmente uniforme a quella tuttora utilizzata e fatta propria da tutti i paesi aderenti ai vari Regimi di non proliferazione.

Sotto il profilo organizzativo la struttura del CO.COM. si articola in un **Comitato di Alto Livello (High Level Meeting)** ed in un **Comitato di Coordinamento**.

Il primo costituisce l'organo "politico" dell'Intesa e va a sostituire l'originario "Gruppo Consultivo" che, pur mai formalmente abrogato (la composizione era di altissimo livello: Ministri degli esteri o del commercio ovvero Sottosegretari degli stessi Dicasteri allo scopo delegati), aveva cessato di riunirsi dalla fine degli anni '50.

Tale Comitato, guidato da diplomatici di alto livello od anche da esponenti governativi del rango di Sottosegretari, prevede riunioni periodiche con cadenza biennale (salvo necessità di convocazioni straordinarie) e ha il compito di dibattere le linee generali della politica di embargo, di analizzare i principali problemi di gestione del CO.COM. e di studiarne il miglioramento e le misure di *enforcement* più adeguate, formulando al riguardo specifiche raccomandazioni agli Stati membri.

Il Comitato di Coordinamento rappresenta, invece, l'organo permanente di carattere eminentemente tecnico-operativo, costituito dall'Assemblea dei delegati permanenti, in genere diplomatici di livello intermedio, prevalentemente in forza nelle rispettive Rappresentanze presso l'O.C.S.E. di Parigi, assistiti, in caso di necessità, da esperti e da missioni tecniche inviate dalle rispettive capitali.

I compiti di tale Comitato sono essenzialmente riconducibili ad attività finalizzate a definire i prodotti e le tecnologie da inserire nelle citate tre liste, a coordinare le politiche governative in tema di controlli delle esportazioni e di *enforcement* e a gestire le **procedure autorizzative denominate di "eccezione"**.

Costituendo, comunque, l'aspetto del controllo delle esportazioni l'attività prevalente del CO.COM., viene anche istituito a tal fine un apposito Sottocomitato che, mediante l'azione concertata dei competenti Enti ed Organismi governativi presenti alle varie riunioni (Dicasteri tecnici, Dogane, Forze di polizia, Servizi di informazione), ha il compito di coordinare le politiche governative di attuazione dei controlli dei singoli paesi, sia di tipo preventivo, sia successivo al rilascio delle relative esportazioni, quali, ad esempio, quelle riferite all'effettivo arrivo a destinazione delle merci e alla prevenzione dei dirottamenti, soprattutto in occasione di transiti di materiali attraverso il territorio di paesi terzi estranei all'Intesa.

Il Sottocomitato si occupa anche di stabilire contatti ed accordi con paesi che, pur non facendo parte dell'Intesa, si presentano disposti a forme di collaborazione con il CO.COM., in nome di un'adesione ideale ai suoi principi ispiratori (paesi cooperanti).

L'attività tipica del Comitato resta, comunque, quella concernente l'esame delle varie richieste che i paesi membri ritengono di presentare in deroga o ad eccezione dell'applicazione dell'embargo su determinati prodotti che, a giudizio degli stessi, non appaiono, in particolari circostanze, suscettibili di applicazioni strategiche ovvero di rilevanza tale da costituire un rischio per l'Occidente.

Le richieste di eccezione presentate dalle Autorità governative nazionali devono, comunque, essere documentate e motivate (in genere, da considerazioni circa la non rilevanza ed innocuità del materiale e la sua disponibilità sui mercati internazionali o interni dei paesi embargati) e trovano differenziato esame ed accoglimento, da parte del Comitato, a seconda della sensibilità delle tecnologie o dei prodotti coinvolti.

Mentre per i materiali di minor rilievo strategico la richiesta si concretizza, in pratica, nel semplice adempimento di un obbligo di notifica (c.d. **eccezione amministrativa**), i prodotti e le tecnologie di più alta sensibilità (in pratica la metà degli articoli della lista industriale e quasi tutti quelli delle liste nucleare e militare) non possono in nessun caso essere esportati verso le *proscribed countries* senza il preventivo parere favorevole del Comitato di Coordinamento (c.d. **eccezione generale**).

Al termine dell'istruttoria, condotta per ogni singola richiesta di eccezione e della durata anche di mesi, la prospettata esportazione trova possibilità di attuazione solo nel caso di approvazione unanime da parte di tutti i rappresentanti dei paesi membri del Comitato.

In caso contrario, lo Stato richiedente è tenuto a non rilasciare, sia pure in linea di principio, la relativa autorizzazione d'esportazione.

E' da sottolineare che la flessibilità della procedura relativa alle eccezioni (criterio *case by case*) nell'esame delle singole domande e la possibilità per tutti gli Stati membri di bloccare con la propria riserva qualunque richiesta di esportazione in eccezione finiscono per creare nel tempo una sorta di "*policy*" del Comitato in termini di possibili forniture di prodotti a Stati embargati, che viene a configurarsi quale guida di riferimento, per i paesi membri, sulla stessa opportunità di presentare tali richieste di eccezione.

In questo senso si nota negli anni un atteggiamento più restrittivo nei confronti dell'URSS o della Polonia (dopo i fatti del 1981), rispetto ad altri paesi come l'Ungheria e la Romania.

Questa politica differenziata dell'eccezione emerge, poi, in tutta la sua evidenza nei confronti della Cina che, a seguito di un atteggiamento estremamente restrittivo negli anni '50 e '60, vede al contrario, successivamente, dopo le aperture occidentali in campo politico, l'adozione di un trattamento preferenziale rispetto a molti altri paesi dell'Est europeo.

www.exportstrategico.org