

## I controlli di "enforcement"

Un sistema di controllo delle esportazioni sensibili non può prescindere da un efficace apparato governativo di verifica della corretta applicazione delle astratte previsioni normative e da severe misure sanzionatorie di natura dissuasiva.

Tale apparato, che con terminologia inglese possiamo definire di **enforcement**, è basato fondamentalmente in tutti i paesi, oltre che sull'Autorità preposta alla definizione preventiva della conformità dell'esportazione ai requisiti di legge, sulla **struttura preposta ai controlli di confine**, vale a dire sull'apparato statale incaricato di accertare la rispondenza delle merci, all'atto dell'uscita dal territorio nazionale, agli obiettivi di sicurezza perseguiti.

Conseguentemente tutte le attività, sia di riscontro documentale ed amministrativo, sia di tipo operativo, finalizzate alla verifica nel caso specifico dell'effettiva ottemperanza normativa e del conseguimento degli obiettivi del controllo sono definibili quali **attività di enforcement**.

Per quanto riguarda i controlli di confine, generalmente, la responsabilità degli stessi è affidata a un'agenzia o ad un organismo distinto da quello preposto alla verifica preventiva di conformità normativa o di rilascio delle autorizzazioni, anche se, è importante sottolinearlo, l'efficacia dei controlli stessi è fortemente influenzata da un **ampio e continuo rapporto di cooperazione e comunicazione** tra le due strutture.

Ovunque esistano controlli delle esportazioni, sussistono, infatti, anche situazioni di elusione e tentativi, del tipo più svariato, volti ad evitarli.

In tal senso, molte sono le circostanze di violazione che possono presentarsi, quali, ad esempio, l'invio di beni regolarmente autorizzati verso destinatari, utilizzatori o paesi diversi rispetto a quelli previamente dichiarati e ritenuti legittimi, la descrizione infedele delle merci (sia in termini di quantità, sia di tipologia) e dei destinatari/utilizzatori al fine di evitare i controlli autorizzativi, il ricorso a destinatari di facciata o fittizi (le c.d. **front companies**), l'utilizzo di tecniche di diversione connesse con lo sfruttamento sistematico di legittimi processi facilitativi connessi con la movimentazione delle merci (transiti e trasbordi *in primis*) e così via.

In genere tali violazioni, a parte un'insufficiente conoscenza sui requisiti autorizzativi previsti dalla normativa, possono essere favorite da procedure nazionali di autorizzazione particolarmente burocratiche o eccessivamente dispendiose in termini di durata e costi od essere la risultante di pregresse vicende ed aspettative di dinieghi all'export ovvero di deliberata volontà ed intenzionalità di eludere i controlli stessi.

In tale contesto, le Autorità doganali o di frontiera assumono un ruolo fondamentale, in quanto attraverso la loro azione di verifica e controllo della fase del trasferimento delle merci, che idealmente dovrebbe estendersi dal momento della loro uscita dal territorio nazionale fino all'arrivo nella destinazione prevista, possono assicurare le condizioni più favorevoli per evitare la realizzazione di specifiche attività di non ottemperanza, particolarmente frequenti proprio nella fase di spedizione e consegna a destinazione del bene esportato.

In sostanza **il controllo di enforcement mira fundamentalmente ad evitare che determinate forniture possano essere destinate inconsapevolmente o volontariamente a destinazioni d'uso non compatibili** con gli obiettivi di sicurezza e di non proliferazione perseguiti.

In tale contesto un ruolo preminente è svolto dai controlli che possono essere condotti successivamente all'avvenuta esportazione.

La valutazione di un'istanza di esportazione è, infatti, fundamentalmente basata sulle informazioni disponibili, riguardanti la dichiarata destinazione d'uso del materiale sottoposto a controllo.

In relazione a ciò, gli esportatori sono tenuti a fornire adeguate informazioni, non solo sul destinatario finale della prospettata esportazione, ma anche sul previsto utilizzo che lo stesso intende fare del materiale acquisito.

Conseguentemente, uno dei principali problemi che le Autorità preposte ai controlli si trovano ad affrontare è proprio quello dell'acquisizione di adeguate garanzie circa la destinazione e l'utilizzo finale del bene che, in determinati casi, non può prescindere da una verifica, successiva al rilascio dell'autorizzazione, di quello che è effettivamente avvenuto dopo che i materiali controllati hanno lasciato il paese di esportazione.

Tale verifica, volta ad accertare se il bene controllato, oggetto di autorizzazione, è stato effettivamente consegnato all'utilizzatore finale identificato nel procedimento autorizzativo, può richiedere in determinate circostanze **forme d'indagine da eseguire presso destinatari esteri**, ubicati al di fuori della sfera di sovranità del paese esportatore, rendendo necessaria una qualche forma di collaborazione tra le Autorità nazionali preposte al controllo e quelle dello Stato importatore.

A tal fine, possono contribuire ad accrescere la fiducia dei paesi esportatori sistemi di verifica delle importazioni e della consegna finale allo specifico destinatario che gli Stati importatori, interessati a sviluppare forme di cooperazione in materia, possono concordare al riguardo.

Ad esempio, se il bene prospettato all'esportazione ha esclusivamente un utilizzo militare, può a tale scopo essere richiesta una **dichiarazione ufficiale di utilizzo finale**, tale da soddisfare le Autorità dello Stato esportatore che quel bene specifico da fornire risponda ai criteri valutativi per i quali è rilasciata l'autorizzazione all'esportazione.

In tali casi, le stesse Autorità del paese esportatore possono disporre anche condizioni limitative circa le modalità di utilizzo del materiale da parte dello Stato importatore, soprattutto nel quadro di eventuali accordi bilaterali sottoscritti tra le parti.

Qualora invece il materiale da esportare non risulti specificamente prodotto o sviluppato per un uso militare e presenti applicazioni di tipo civile l'ottenimento di adeguate garanzie circa le effettive modalità di utilizzo del materiale non sempre è di facile realizzazione, anche perché in tali circostanze la dichiarazione di utilizzo finale (*end-use statement*) assume molto spesso la configurazione di impegno di natura non governativa.

Infatti, se l'utilizzatore finale è un soggetto privato o comunque un'entità non governativa risulta di difficile valutazione la qualificazione legale da attribuire ad una dichiarazione di utilizzo finale.

Un soggetto privato, una volta acquisito il bene esportato, può, infatti, utilizzarlo per una destinazione d'uso che le Autorità di controllo del paese esportatore possono giudicare non compatibile con gli orientamenti autorizzativi vigenti oppure modificarlo dopo la consegna ed asserire che le modificazioni apportate hanno dato vita ad un nuovo prodotto non più soggetto alle eventuali condizioni limitative apposte sull'originaria autorizzazione.

In tutti questi casi, un'**attività di enforcement** della dichiarazione d'uso finale rilasciata può presentare **elementi di extraterritorialità**, a meno che le Autorità governative del paese di importazione non accettino, loro stesse, di adottare adeguate azioni di monitoraggio e verifica.

Oltre all'ottenimento di adeguate garanzie circa l'utilizzo finale del bene esportato, anche l'esatta identità e qualificazione dell'utilizzatore finale costituisce un elemento di valutazione particolarmente critico in termini di opportunità di autorizzare o meno una particolare fornitura.

Nel caso di esportazioni di materiali d'armamento è molto probabile che il destinatario finale della fornitura sia un ente militare (una forza armata, paramilitare o di polizia dello Stato importatore) e, in tale circostanza, anche la dichiarazione circa l'utilizzatore finale assume la forma di un impegno governativo.

Tuttavia, in determinati casi, anche i materiali militari possono essere esportati ad Autorità non statali come, ad esempio, nelle transazioni riguardanti attrezzature per la sicurezza delle comunicazioni destinate a società del settore privato, nelle forniture di sottosistemi o componentistica acquisite da aziende produttrici di altri paesi o nelle esportazioni di esplosivi con caratteristiche militari ad industrie del settore delle costruzioni di un altro Stato.

Nel caso di un destinatario finale privato o comunque non governativo l'attività di monitoraggio e di *enforcement* sugli impegni assunti può presentare alcune difficoltà di realizzazione.

Ad esempio, l'utilizzatore finale può cambiare il suo *status*, mediante privatizzazione, incorporazione o acquisizione da parte di un'altra società che, come nuova entità, può considerarsi non legata alle condizioni stabilite nell'autorizzazione.

In alcune circostanze, poi, gli impegni assunti sull'utilizzo e sul destinatario finali (inclusi quelli riguardanti la non diversione e ritrasferimento dei beni controllati) possono non essere onorati. In tali casi, si pone il problema su come accrescere la probabilità che gli impegni sottoscritti sotto forma documentale trovino poi puntuale rispondenza ed applicazione nella pratica.

In sostanza, i diversi aspetti dell'attività di controllo riferita a tale fase sono riconducibili alla preventiva acquisizione di informazioni circa l'effettivo utilizzo di un bene controllato successivamente alla sua spedizione, alla valutazione di tali informazioni al fine di determinare la sussistenza di eventuali violazioni di impegni e all'adozione di azioni in risposta alla loro identificazione.

In tale contesto, il primo problema da affrontare è, però, quello relativo alla **definizione della priorità** da assegnare a tale attività di verifica nel quadro complessivo di tutti i controlli sulle esportazioni.

Anche se è della massima importanza che gli impegni assunti trovino corretta applicazione, è pur vero, nello stesso tempo, che le Autorità competenti del paese esportatore possono decidere, nell'ambito del generale sistema di controllo delle esportazioni adottato, se un determinato investimento in un'attività, come quella delle verifiche sull'utilizzo finale, rappresenti il migliore utilizzo di limitate risorse a disposizione.

In merito potrebbe, infatti, essere valutato che un elevato livello di investimenti in tale tipologia di controlli potrebbe non essere giustificato, se la probabilità di un'effettiva azione di *enforcement* presentasse scarse prospettive di buona riuscita.

In tal caso, le risorse disponibili potrebbero più proficuamente essere utilizzate in forme di approccio alla problematica maggiormente orientate verso attività di prevenzione, piuttosto che tendenti a fornire risposte alle preoccupazioni circa esportazioni già avvenute.

D'altro canto, potrebbe anche essere sostenuto che le informazioni acquisite con tale attività investigativa sugli aspetti applicativi dell'utilizzo finale possono presentare in ogni caso sufficiente valore aggiunto per giustificare un significativo investimento.

Difatti, anche se non fosse possibile raggiungere nei confronti di un'eventuale violazione prove conclusive, idonee per l'adozione di adeguate risposte sul piano politico e giudiziario, le informazioni acquisite sarebbero, comunque, suscettibili di determinare un quadro conoscitivo utile per l'assunzione di decisioni su future esportazioni verso una particolare destinazione o un determinato utilizzatore finale.

Al di là del peso prioritario che ogni singolo Stato ritenga di assegnare a tale attività di verifica, questa non può prescindere, però, da una qualche forma di **condivisione di responsabilità**, che necessariamente chiama in causa, non solo gli esportatori nazionali, ma anche le stesse Autorità dei paesi importatori.

I soggetti titolari di un'autorizzazione d'esportazione sono tenuti generalmente a fornire alle proprie Autorità, nel quadro dei procedimenti previsti dalle rispettive normative, informazioni e correlata

documentazione attestanti la specifica destinazione d'uso del materiale da esportare, gli estremi dell'utilizzatore finale della fornitura e, in casi specifici, a spedizione avvenuta, l'effettivo arrivo a destinazione del materiale esportato.

In tale contesto, il primo quesito da chiarire riguarda proprio la portata e la natura delle responsabilità che possono essere attribuite agli esportatori circa la corretta esecuzione degli impegni assunti dai propri clienti, vale a dire, la sussistenza o meno di precisi oneri, agli stessi imputabili, di verifica che le dichiarazioni fornite dalle proprie controparti in una transazione circa la destinazione d'uso e la natura dell'utilizzatore finale trovino poi puntuale applicazione.

In alcune circostanze, **le stesse Autorità preposte al controllo possono affidare compiti di natura accertativa agli esportatori**, condizionando, ad esempio, l'autorizzazione concessa ad una o più verifiche successive, da portare a termine nei locali dell'utilizzatore finale, con lo scopo di constatare la rispondenza dell'effettivo utilizzo del materiale fornito agli usi in precedenza dichiarati.

In tali casi, discende ovviamente una **specificata responsabilità a carico degli esportatori**, che comporta l'espletamento di determinati impegni di natura ispettiva e di successiva comunicazione dei relativi esiti alle stesse Autorità di controllo.

Nel caso venga accertato che gli impegni assunti non sono stati onorati, sorgono però alcuni interrogativi. Fino a che punto, infatti, può essere attribuita all'esportatore una diretta responsabilità e, conseguentemente, la soggezione a specifiche sanzioni?

Ed in più, nel caso che un esportatore abbia avuto conoscenza o abbia motivo di ritenere possibile una violazione da parte del proprio cliente in termini di destinazione d'uso o di utilizzatore finale dichiarati, un'eventuale mancata comunicazione di queste informazioni alle proprie Autorità competenti dovrebbe essere configurata quale un'offesa di natura criminale?

Al riguardo, va rilevato che non sussiste a livello internazionale un approccio uniforme in materia.

A parte gli Stati Uniti che prevedono dirette responsabilità a carico degli esportatori anche in questo campo, in ambito europeo la problematica del controllo dell'arrivo a destinazione del materiale esportato e della verifica di corrispondenza degli impegni dichiarati con quelli effettivi non trova specifica normazione, con la conseguenza che **ad ogni paese membro è lasciata ampia discrezionalità** in materia.

In alcuni casi, gli esportatori risultano centralmente coinvolti in tale attività di monitoraggio delle condizioni effettive di destinazione d'uso e dell'utilizzatore finale; in altri, tale attività è considerata di diretta responsabilità delle Autorità di governo e, pertanto, portata avanti molto spesso attraverso i normali canali diplomatici.

Nei casi in cui gli impegni sulla destinazione d'uso del materiale fornito e sull'effettivo utilizzatore finale sono assunti da enti o da organismi governativi o comunque pubblici, risulta evidente che le competenti Autorità nazionali dello Stato importatore sono direttamente coinvolte anche nei relativi aspetti di corretta applicazione e conformità.

In tali circostanze, il problema del controllo di rispondenza potrebbe in ogni caso porsi qualora le Autorità del paese esportatore dovessero ritenere opportune forme indipendenti di verifiche o qualora le dichiarazioni del governo del paese d'importazione dovessero essere accettate sulla base del solo aspetto fiduciario.

La risposta in tali casi è strettamente dipendente dalla natura delle relazioni politiche bilaterali esistenti, dalle precedenti vicende di cooperazione in materia tra i due Stati e dalle risorse disponibili da parte delle Autorità di controllo del paese esportatore.

Dove sussiste una stretta collaborazione politica ed una lunga storia di cooperazione tra due paesi (ad esempio, nel settore della difesa nell'ambito di una stessa alleanza militare), l'approccio al pro-

blema delle verifiche di destinazione e di uso finale presenta contenuti meno delicati e può essere risolto nella mutua comprensione e cooperazione.

Il livello di sospetto circa utilizzi inappropriati e possibili diversioni di destinazione risulta sicuramente minore e la collaborazione nell'attività di monitoraggio dell'effettivo adempimento può raggiungere anche standard elevati.

In altri casi, invece, la realizzazione di specifiche attività di controllo ispettive può presentare obiettive difficoltà di concreta attuazione, sia perché molti paesi esportatori non dispongono delle necessarie strutture nel paese di destinazione per condurre estese attività di verifica delle dichiarazioni fornite sull'utilizzo e sul destinatario finale, sia anche per il fatto che tali attività di monitoraggio possono essere considerate politicamente sensibili se portate avanti senza la preventiva conoscenza e l'esplicito consenso delle Autorità del paese importatore.

Tali considerazioni poi sono tanto più vere, quando gli impegni assunti fanno capo, non ad un'entità governativa, ma ad un soggetto privato, com'è nel caso delle esportazioni di beni civili duali, sollevando nel contempo l'ulteriore questione del grado di collaborazione che le Autorità governative del paese importatore sono tenute, anche da una prospettiva legale, a prestare, in termini soprattutto di impegno di risorse, per assicurare la corretta applicazione delle leggi nazionali dello Stato esportatore.

www.exportstrategie.it