

I controlli sull'utilizzo finale e la clausola "catch-all"

I sistemi di controllo delle esportazioni, adottati dalla maggior parte dei paesi, sono fondamentalmente orientati a salvaguardare interessi di sicurezza nazionale e a perseguire obiettivi di non proliferazione in relazione ad una determinata categoria di materiali, considerati strategici o sensibili sulla base di una loro connotazione "oggettiva" (in genere, i materiali di armamento e i materiali altamente tecnologici di possibile duplice utilizzo).

L'elemento centrale nella maggior parte di tali sistemi di controllo è, pertanto, costituito proprio da una **lista** o più liste che identificano quali materiali sono sottoposti al preventivo controllo autorizzativo dello Stato.

In tale ambito, l'oggettività del controllo comporta generalmente l'adozione di procedure autorizzative che trovano applicazione, per tutti i prodotti riportati nelle liste, nei confronti della generalità dei paesi, anche se differentemente modulate a seconda della maggiore o minore affidabilità presentata dalla destinazione prospettata.

Tuttavia, in determinate occasioni, risulta preferibile poter disporre di controlli sulle esportazioni che estendano il momento valutativo pubblico anche nei confronti di materiali che non figurano nelle citate liste.

Le Autorità preposte, infatti, in alcune circostanze possono venire a conoscenza che il trasferimento all'estero di un determinato prodotto, pur non previamente sottoposto a controllo, per le particolari modalità di utilizzo e/o di destinazione presentate nel caso specifico, può comportare elementi di rischio, tali da pregiudicare gli obiettivi stessi del controllo.

Si pensi, ad esempio, all'esistenza di un materiale utilizzabile in modo innovativo oppure di nuova concezione, non in precedenza disponibile, e successivamente sviluppato ovvero ad un materiale che, pur non direttamente utilizzabile per le caratteristiche tecniche presentate in uno specifico programma di sviluppo di armi non convenzionali, venga comunque adibito ed usato in attività in qualche modo connesse con tale programma.

Inoltre, in altri casi, può anche essere opportuno, al fine di non creare inutili appesantimenti burocratici e costi aggiuntivi per gli esportatori, limitare l'azione di controllo statale solo nei confronti di determinate destinazioni che possono presentare rischi, sia sotto l'aspetto del coinvolgimento in programmi di proliferazione nel settore delle armi di distruzione di massa, sia in termini di scarse garanzie circa l'effettiva destinazione finale del materiale.

Ne discende come conseguenza che il controllo all'export svolto dalle Autorità competenti deve poter essere indirizzato, non sempre e non tanto nei confronti di tutte le destinazioni, ma più proficuamente e più specificamente **nei riguardi di alcune destinazioni** ed in presenza di **effettivi rischi** circa la diversione d'uso del materiale stesso.

Tale tipo di controllo, che sposta il momento valutativo pubblico da una pluralità indifferenziata di esportazioni, indirizzate verso qualsiasi paese, ad una ristretta cerchia di specifiche operazioni, con maggiori aspetti di rischio circa l'utilizzo finale del materiale, presuppone l'esistenza di uno strumento giuridico che legalizzi l'intervento statale anche in tutti questi ulteriori casi, non previamente definiti sul piano oggettivo dall'inclusione in un'apposita lista dei materiali esportabili solo in base ad autorizzazione.

In altri termini, la **soggettivazione del controllo**, improntato esclusivamente o congiuntamente sulle effettive modalità di utilizzo del materiale, a prescindere dalla natura e dalle specifiche caratteristiche tecniche presentate dal bene stesso, comporta l'adozione di apposite disposizioni normative che consentano di imporre l'obbligo agli esportatori di richiedere un'autorizzazione prima dell'esportazione di un qualsiasi materiale, qualora destinato ad un particolare utilizzatore finale o

ad un particolare programma, ininfluentemente dalla circostanza che tale materiale sia incluso nella lista dei beni controllati.

Questo tipo di controllo, che richiede l'adozione di una specifica previsione normativa, definita sulla base della terminologia anglosassone *catch-all clause* (letteralmente clausola "prendi tutto"), risulta oramai recepito nella legislazione regolante l'export dei materiali sensibili di un numero significativo di paesi.

L'adozione del meccanismo di controllo sopra ricordato può essere fatta risalire all'iniziativa statunitense del dicembre 1990 denominata *United States Enhanced Proliferation Control Initiative (EPCI)*, susseguente alla scoperta che un numero considerevole di materiali acquisiti dall'Iraq a supporto dei propri programmi militari nucleari, chimici, biologici e missilistici non risultavano inseriti in alcuna delle liste di controllo.

Sulla base di tale iniziativa, le Autorità USA dispongono che un'autorizzazione deve essere preventivamente richiesta per qualsiasi esportazione destinata a progetti, società, enti, ministeri od altre entità, riportati in un'apposita lista pubblica e ritenuti coinvolti in attività di proliferazione aventi connotazione di rischio.

Tali richieste devono essere presentate nel caso che un esportatore abbia elementi di conoscenza o sia stato previamente informato dalle stesse Autorità governative USA che la prevista esportazione può trovare applicazione in un progetto di proliferazione.

Per rendere tale prescrizione giuridicamente vincolante, l'EPCI viene riportata nella [US Export Administration Regulations come paragrafo 744.6](#) (*Restrictions on Certain Activities of US Persons*).

In seguito all'adozione di tale meccanismo, che in pratica costituisce una sorta di "valvola di sicurezza" da adottare in funzione di controlli mirati nei confronti di determinate destinazioni ed in presenza di effettivi rischi circa l'utilizzo dei materiali per scopi non legittimi, le Autorità statunitensi si adoperano per convincere anche gli altri paesi occidentali ed alleati ad introdurre nelle proprie legislazioni di controllo dell'export strumenti simili.

Nel 1994 anche l'Unione Europea decide di adottare una clausola in parte analoga, applicabile inizialmente con il **Regolamento (CE) 3318/94** ai soli utilizzi connessi con progetti nel settore delle armi di distruzione di massa e successivamente estesa, con i **regolamenti (CE) 1334/2000** e **428/2009**, anche ad alcuni utilizzi nel settore convenzionale in presenza di determinate condizioni.

L'adozione di tale strumento normativo in ambito Unione Europea, ampliata anche dallo stesso processo d'integrazione europeo ha favorito anche il dibattito in sede internazionale, contribuendo a far adottare, nel 2002, in sede di **Gruppo Australia**, quale primo regime multilaterale di non proliferazione, l'impegno da parte di tutti i paesi partecipanti ad introdurre nelle proprie legislazioni un simile strumento.

Gli Stati che fino ad ora hanno introdotto un meccanismo di controllo riconducibile alla clausola *catch-all* non hanno però adottato un modello di riferimento uniforme e, pertanto, anche le stesse modalità di controllo risultano in parte differenziate a secondo delle rispettive legislazioni nazionali.

Al di là, comunque, delle differenziazioni normative che differenziano i singoli sistemi, sussistono alcuni che configurano ed orientano i controlli sulle esportazioni sensibili in maniera diversa rispetto ai canoni passati più tradizionali, basati su un controllo indifferenziato dettato dalla natura stessa del materiale ed indirizzato *erga omnes*.

Il primo aspetto da rilevare è che tale nuova tipologia di controllo risponde all'esigenza di contrastare in maniera più efficace e completa soprattutto l'attività di proliferazione condotta da alcuni Stati nel settore delle armi di distruzione di massa.

Anche se in parte l'ambito d'applicabilità di tale meccanismo è stato parzialmente esteso anche ai programmi militari di tipo convenzionale, la finalità della *catch-all clause* rimane essenzialmente legata all'obiettivo di impedire che, anche solo indirettamente, un paese possa contribuire con le proprie esportazioni al completamento di programmi WMD, portati avanti da Stati postisi al di fuori della comunità internazionale.

Difatti, proprio la rilevanza dell'obiettivo da raggiungere giustifica l'adozione di uno strumento giuridico che sposta il momento autorizzativo da un ambito prettamente oggettivo (individuato da precisi parametri di riferimento, costituiti dalle liste di controllo) ad uno più marcatamente soggettivo, sottratto alla preventiva conoscenza e certezza degli operatori del settore.

Il secondo aspetto da considerare è che il principio innovativo introdotto dalla clausola *catch-all* è costituito proprio dall'imposizione di una diversa configurazione dei controlli delle esportazioni, basati sulla preventiva conoscenza (o sulla presunzione di conoscenza) di un possibile uso a rischio dei materiali o della tecnologia da esportare e conseguentemente dei destinatari finali non affidabili, piuttosto che sull'effettiva capacità dello stesso materiale di contribuire direttamente e in maniera rilevante ad alimentare tale rischi, a prescindere dall'uso dichiarato e dall'utilizzatore.

In tal senso, infatti, i controlli di *catch-all* devono essere intesi quale **strumento integrativo delle stesse liste**.

In pratica, i controlli basati sull'effettivo utilizzo del materiale, tramite l'adozione di misure normative riconducibili al citato principio della clausola *catch-all*, possono essere considerati come un vero e proprio **strumento di enforcement** che attribuisce alle Autorità di controllo il potere legale, non solo di richiedere un'autorizzazione, ma anche di interdire e fermare una transazione commerciale attinente a beni non riportati nelle liste di controllo che presentino, comunque, la potenzialità di essere sottoposti a diversione di destinazione o di contribuire allo sviluppo di un programma di proliferazione.

Questo ultimo aspetto della **potenzialità del contributo** costituisce un elemento della massima importanza, in quanto rappresenta l'aspetto discriminante dell'applicabilità o meno della stessa procedura di *catch-all*.

Va subito detto che le modalità di controllo riconducibili a tale strumento normativo non presentano uniformità di applicazione, in quanto risultano fortemente influenzate dalla politica dei controlli vigente in un determinato paese e dalla specificità del singolo sistema di controllo.

Mentre, ad esempio, la legislazione USA non prevede alcuna particolare definizione dell'effettiva potenzialità del contributo esercitato da uno specifico materiale e, pertanto, l'applicazione della clausola *catch-all* può essere fatta valere in teoria nei confronti di qualsiasi tipologia di materiali, anche di bassissimo contenuto tecnologico, altri paesi prevedono alcune formulazioni (in genere, mediante l'utilizzo del termine "in collegamento" o "*in connection*") che possono in alcuni casi limitare il ricorso a tale strumento nei confronti di sole alcune categorie di materiali ad effettivo contenuto *dual use*, non incluse nelle rispettive liste di controllo.

In realtà, al di là delle specifiche formulazioni riportate nelle singole normative, si deve osservare che il rischio di diversione a fini proliferativi nel settore delle armi di distruzione di massa è preso in considerazione a livello internazionale, non solamente in funzione di un preciso e diretto utilizzo del materiale, dell'apparato o della tecnologia in campo nucleare, chimico biologico o dei vettori missilistici (a tal fine operano le liste di controllo), ma anche in considerazione dell'apporto, anche indiretto, che un bene è suscettibile di assicurare ad un progetto di proliferazione nel suo insieme, anche per la parte non specificamente connessa con lavorazioni tipiche di quel settore.

Tale ampia definizione comporta che l'aspetto fondamentale del controllo, cui può contribuire il ricorso alla *clausola catch-all*, è connesso con l'esigenza di verificare se una determinata operazione d'esportazione non vada ad inserirsi, a qualsiasi titolo, in un progetto di proliferazione.

Ne discende, pertanto, che la valutazione tecnica del materiale di prospettata fornitura, in funzione dell'effettiva potenzialità o meno di contribuire efficacemente allo sviluppo di un programma di proliferazione, costituisce solo uno degli elementi, di per sé non decisivo, da considerare nella determinazione del grado di rischio di diversione d'uso presentato da una specifica operazione.

Proprio tale constatazione costituisce il presupposto per l'applicazione della clausola *catch-all*, che deve consentire alle Autorità di controllo di poter essere messe in condizione di analizzare quella specifica operazione in funzione del complesso delle informazioni disponibili e della probabilità e possibilità di utilizzo del materiale nel più ampio contesto di un progetto o programma di sviluppo e produzione di armi di distruzione di massa.

L'aspetto fondamentale dei **controlli sull'utilizzo finale dei materiali**, basati sul principio della *catch-all*, è che essi **non sono predeterminabili** e, pertanto, definibili in anticipo, in modo da consentire agli operatori del settore una conoscenza preliminare di ciò che può essere esportato senza richiedere alcuna autorizzazione e di ciò che, viceversa, necessita del vaglio preventivo delle Autorità governative.

L'applicabilità della procedura autorizzativa è strettamente dipendente dall'aspetto conoscitivo dell'eventuale rischio connesso con una determinata operazione, che può essere assunto solo nel momento in cui una specifica transazione sia stata avviata, almeno sotto il profilo di un inizio di trattativa.

Ciò significa che due aspetti concorrono a rivestire un ruolo di primaria importanza:

- ✚ il livello ed il grado di conoscenza richiesto;
- ✚ il processo informativo a base di tale conoscenza.

Sotto il primo aspetto, va osservato che l'applicabilità del meccanismo di controllo in questione è, in genere, connessa con il termine di **conoscenza**, vale a dire che l'obbligatorietà di chiedere un'autorizzazione all'export scatta quando un esportatore si trova in condizione di "conoscere o avere motivo di conoscere" che una determinata esportazione sarà usata in un'attività in qualche modo collegata con la proliferazione WMD.

Tale livello cognitivo, anche se differentemente graduato a seconda della specifica normativa applicata nei singoli Stati, comporta comunque un grado di conoscenza sufficientemente esplicito e chiaro, non basato quindi su presunzioni od illazioni, ma dettato da una consapevolezza che può discendere da dirette informazioni acquisite sulla controparte dell'operazione o su specifiche comunicazioni inviate dalle proprie Autorità di controllo.

Considerato, infatti, che tale previsione normativa è in teoria applicabile nei confronti di qualsiasi esportatore, tra cui, anche quelli che normalmente operano senza avere mai avuto alcun contatto o esperienza con la tematica dei controlli delle esportazioni, il processo informativo necessario all'acquisizione di consapevolezza da parte degli esportatori costituisce una sfida della massima importanza che le Autorità di controllo si trovano ad affrontare, al duplice scopo di impostare correttamente ed efficacemente i controlli e di non penalizzare inutilmente gli operatori nella loro attività commerciale.

Nell'esperienza fin qui maturata nei vari paesi, due sono le modalità applicative adottate per rendere consapevole l'esportatore di tale esigenza di conoscenza, in parte condizionate anche dalla specifica politica dei controlli adottata: la prima è basata essenzialmente sulla **cultura della conoscenza**, vale a dire, su una conoscenza preventiva e generalizzata dei potenziali elementi di rischio (prevalentemente adottata dalle Autorità statunitensi); la seconda, invece, è strettamente collegata alla **cultura dell'informazione**, intesa come strumento di informazione, finalizzato a rispondere alle esigenze di rischio sollevato dal caso specifico (tipico dell'azione di controllo dei paesi europei).

In sostanza, i controlli delle esportazioni sensibili basati sull'effettivo utilizzo del bene comportano aspetti d'indeterminatezza, in quanto non legati ad un'astratta potenzialità di rischio del materiale esportato, ma alla specificità di una determinata esportazione di contribuire ad eludere gli obiettivi di non proliferazione perseguiti.

Gli esportatori devono, pertanto, in primo luogo sviluppare ed introdurre qualche meccanismo o sistema di controllo interno, adatto a correttamente valutare le informazioni circa il previsto utilizzo che il proprio cliente farà dei prodotti forniti e ciò, al fine di evitare, da un lato, eventuali coinvolgimenti in azioni giudiziarie susseguenti all'accertamento di utilizzi proibiti del materiale esportato e, dall'altro, possibili chiamate di corresponsabilità per non aver adottato la dovuta diligenza nell'informarsi circa la vera natura dell'utilizzo del bene trasferito all'estero.

Nei casi in questione, comunque, il coinvolgimento in aspetti di controllo si presenta di natura del tutto sporadica ed occasionale e, pertanto, il **meccanismo interno aziendale di ottemperanza** non può assumere le dimensioni o la specificità di quello adottabile da parte di società che prevalentemente operano in settori merceologici di alta valenza tecnologica.

In tale tipologia di controllo assume, pertanto, un ruolo fondamentale l'azione d'informazione svolta dalle Autorità di controllo che può svilupparsi, come accennato, in due direzioni, in parte complementari: una, volta a creare le migliori condizioni di conoscenza preventiva, atte a valutare correttamente ed autonomamente la sussistenza di eventuali elementi di rischio; la seconda, finalizzata a fornire nel caso specifico tempestive e puntuali segnalazioni di rischio agli operatori interessati.

Nel primo caso, le Autorità provvedono a fornire, oltre ovviamente ad ogni forma di assistenza preventiva in situazioni di dubbio, anche specifiche informazioni sugli elementi di rischio connessi con le esportazioni nei confronti di determinati soggetti.

Risulta a tal riguardo della massima importanza la predisposizione di apposite **guide di conoscenza del cliente estero e dei connessi elementi di allerta**, da mettere a disposizione degli operatori nazionali (ad esempio, le **red flags** statunitensi), in quanto utili strumenti di indirizzo sulle modalità di valutazione da assumere nel determinare la necessità o meno di procedere ad ulteriori accertamenti circa l'affidabilità di un destinatario finale o la prospettata utilizzazione finale di un materiale.

In genere, in tutti quei casi in cui l'esportatore non sia in condizione di risolvere autonomamente, nella specifica transazione, il quesito del possibile rischio sollevato da tali elementi di allerta, scatta l'obbligo di sottoporre la prospettata esportazione alla valutazione delle proprie Autorità.

Oltre a tale tipologia d'informazioni, le Autorità di controllo possono prevedere anche la **condizione di conoscenze sui nominativi di specifici soggetti ritenuti a rischio** e, in tal senso, possono mettere a disposizione dei propri esportatori elenchi di soggetti e di destinatari esteri nei confronti dei quali scatta incondizionatamente l'obbligo di preventiva autorizzazione, a prescindere dal tipo di materiale prospettato all'esportazione.

Tali liste di soggetti a rischio possono essere estese, non solo ad individui ed entità che sollevano aspetti di preoccupazione nel campo della proliferazione delle armi di distruzione di massa, ma anche a tutta una serie di ulteriori nominativi, che presentano rischi in termini di sicurezza nazionale o di politica estera di un determinato paese.

Ad esempio, gli Usa prevedono che varie Agenzie governative mantengano apposite liste riportanti determinati destinatari finali che pongono, sul piano della sicurezza, specifici aspetti di rischio in termini di attività di possibile diversione illegale delle merci o di coinvolgimento in attività terroristiche e criminali.

Esse includono, tra l'altro, una lista di **Specially Designated Terrorists**, una lista di **Designated Foreign Terrorists Organizations**, una lista di **Specially Designated Global Terrorist**, una lista di **Specially Designated Nationals**, una lista di **Specially Designated Narcotics Traffickers**, un elenco di **Denied Persons** ed una **Entity List** di organismi coinvolti in programmi di proliferazione WMD.

In tal caso, il ricorso all'applicazione del principio della *catch-all* può conseguentemente estendersi anche ad aspetti non necessariamente connessi con la proliferazione delle armi di distruzione di massa e coinvolgere anche utilizzi di natura militare convenzionale, criminale e terroristica.

Il secondo aspetto fondamentale dell'applicazione dei controlli in questione è quello connesso con l'invio di tempestive e puntuali segnalazioni di rischio agli operatori interessati e, conseguentemente, con la definizione del momento in cui lo stato di conoscenza viene a concretizzarsi e a determinare l'obbligo di sottoporre la fornitura prospettata a preventiva autorizzazione.

Sotto tale profilo, il processo informativo può essere inteso come il meccanismo ufficiale mediante il quale le Autorità di controllo informano un esportatore che una prevista o prospettata esportazione, nei riguardi di uno specifico destinatario od utilizzatore finale, pone inaccettabili rischi di diversione in attività connesse con la proliferazione WMD o presenta elementi in contrasto con gli obiettivi di sicurezza nazionale ovvero è presunta porre o presentare tali caratteristiche.

Le modalità di comunicazione ufficiale variano da paese a paese e rispondono *in primis* alla politica dei controlli adottata.

Negli Stati ove è prevalente un sistema dei controlli basato sull'indifferenziazione dei destinatari e sull'applicazione dello strumento della *catch-all* nei riguardi di qualsiasi operazione di esportazione che presenti connotazione di rischio, a prescindere dal paese di destinazione, il momento informativo è essenzialmente costituito da una **comunicazione ufficiale** inviata dalla competente Autorità, con la quale si dà formale avviso che l'esportazione di quel determinato bene, pur non inserito nelle liste di controllo, verso quella determinata destinazione è sottoposta comunque al vaglio preliminare dell'organo pubblico preposto al rilascio delle relative autorizzazioni.

Negli Stati, viceversa, che collegano l'applicazione della clausola *catch-all* alle sole esportazioni dirette verso determinati paesi e determinati soggetti, il momento informativo formale può coincidere anche con la **pubblicazione del nominativo** di un determinato destinatario o controparte a rischio nel bollettino ufficiale di quel paese.

In sostanza, a prescindere dalle diverse modalità con cui attualmente i controlli di *catch-all* o sull'utilizzo finale vengono condotti dai vari paesi, quello che appare indispensabile sottolineare è che il meccanismo stesso fa affidamento e si fonda su due pilastri fondamentali: **l'informazione e la conoscenza**; in mancanza di uno solo dei due, il sistema stesso è destinato a fallire.

Il meccanismo di controllo introdotto dalla clausola *catch-all* è stato a lungo dibattuto ed è ancora oggi oggetto di approfondite discussioni in tutti i fori internazionali che si occupano di contrasto alla proliferazione, per i numerosi interrogativi che tuttora continua a sollevare, in ordine soprattutto al presunto impatto negativo che esso determinerebbe sul settore industriale ed esportativo di un paese.

In effetti, il controllo delle esportazioni dei materiali a duplice uso presenta, già di per sé, notevoli aspetti di difficoltà, tenuto conto che non tutti gli operatori sono consapevoli o possono essere a conoscenza che i loro prodotti, in determinate occasioni, potrebbero essere destinati ad uno scopo del tutto diverso da quello per il quale sono generalmente intesi e, in tal senso, la stragrande maggioranza delle imprese esportatrici opera in buona fede.

Le liste di controllo dei materiali da sottoporre a preventiva autorizzazione, sviluppate, sia in ambito internazionale, sia sul piano nazionale, costituiscono pertanto uno strumento vitale per facilitare il controllo ed il presupposto stesso per portare a conoscenza degli esportatori le modalità di applicazione di tale controllo.

In un sistema che non si fonda più sull'utilizzo di tali liste, subentra un elemento d'incertezza basato su una supposta indeterminatezza e sulla connessa inconsapevolezza che in determinate occasioni, non sempre e compiutamente predeterminabili, qualsiasi materiale (ovvero alcuni materiali) non

inseriti nelle liste e, pertanto, non individuabili *a priori* possono ricadere, comunque, nelle maglie del controllo.

E' chiaro che in un sistema di controllo mirato, volto a raggiungere determinati obiettivi di non proliferazione e di salvaguardia di rilevanti interessi nazionali esclusivamente sulla base di specifiche e limitate azioni di intervento, non prefigurabili in anticipo, l'azione pubblica deve in ogni caso fare riferimento a due fondamentali aspetti complementari: un'adeguata informazione ed un'attenta vigilanza.

I controlli sulla destinazione d'uso richiedono indispensabilmente di essere guidati dall'informazione, intesa come flusso informativo avente duplice direzione, in entrata nella sfera conoscitiva delle Autorità di controllo e in uscita come ricaduta di conoscenza sul mondo esportativo.

Se un'Autorità preposta al controllo, ad esempio, non dispone di sufficienti informazioni sui programmi di proliferazione condotti da un determinato paese, gli stessi esportatori non possono a loro volta essere informati su particolari utilizzatori finali a rischio; tale circostanza costituisce la premessa per un fallimento dell'intero sistema dei controlli, che non può poggiare su richieste di conoscenza, basate esclusivamente sulla raccolta di informazioni sulle controparti a rischio demandate agli stessi operatori, e sull'obbligatorietà di fornirle conseguentemente alle proprie Autorità.

Un elemento altrettanto fondamentale per la riuscita dei controlli è costituito, poi, dalla vigilanza continua sui flussi esportativi in uscita dal proprio paese.

Ed in tal senso i controlli basati sulla clausola *catch-all* possono essere definiti, come già accennato, anche come controlli di *enforcement* e non come semplici controlli autorizzativi di natura amministrativa.

Anche se una specifica regolamentazione di tale attività di monitoraggio risulta di difficile attuazione per i rischi di ricadute negative nei confronti del settore esportativo, in termini soprattutto di possibili restrizioni alla libera circolazione delle merci, è altrettanto vero però che risulta di interesse prioritario assicurare condizioni di mercato nella massima sicurezza possibile.

In tal senso, un elemento fondamentale è costituito da uno stretto e continuo dialogo tra le Autorità preposte ai controlli e il mondo esportativo, al fine di creare un clima di reciproca fiducia sul quale impostare le necessarie azioni di verifica e monitoraggio di eventuali trasferimenti a rischio.

Un altro aspetto di notevole importanza, connesso con i controlli mirati sull'utilizzo finale, è costituito dalle modalità di certificazione e validazione delle varie destinazioni.

Come abbiamo visto, alcuni paesi indirizzano tale tipologia di controlli nei confronti di un solo esiguo numero di paesi considerati a rischio, creando una sorta di *black list*, mentre altri adottano un approccio più generalizzato fondato su una valutazione caso per caso.

Entrambi i sistemi presentano aspetti positivi, anche perché le condizioni internazionali possono cambiare repentinamente.

Un approccio caso per caso presenta indubbiamente condizioni di maggiore flessibilità, adattandosi più rapidamente ad eventuali cambiamenti sulla scena internazionale ed a particolari situazioni contingenti.

Tuttavia, presenta lo svantaggio di non poter assicurare elementi di sufficiente certezza agli esportatori, che non sono in condizione di poter conoscere in anticipo se un paese o una destinazione presentano aspetti di rischio.

Inoltre, a parte i paesi sottoposti ad embarghi decretati dalle competenti Istituzioni internazionali, non esistono *black lists* di Stati unanimemente accettate e condivise dagli stessi paesi che partecipano alle varie intese multilaterali di controllo delle esportazioni.

In realtà, un sistema di controllo fondato sul meccanismo della *catch-all clause* non presuppone automaticamente l'adozione di liste di controllo, siano esse espresse nella forma di elenchi di paesi esenti (*white list*) o sottoposti a tale controllo (*black list*).

D'altro canto, però, non possono non riconoscersi i vantaggi presentati da un meccanismo che fa riferimento solo ad alcune prefissate destinazioni per le semplificazioni e le riduzioni dei controlli che introduce.

Entrambi i sistemi hanno dei meriti, presentando anche aspetti di complementarità, che in alcune circostanze ne possono suggerire l'adozione congiunta.

In pratica, può affermarsi che un ricorso più esteso a tale forma di controlli in ambito internazionale costituisce sicuramente un mezzo efficace per promuovere le politiche di non proliferazione perseguite dalla maggioranza degli Stati e, dal momento che rappresenta uno strumento di controllo preventivo, offre anche il vantaggio di incrementare la consapevolezza e la conoscenza degli aspetti di rischio nel mondo esportativo.

Inoltre, può anche rappresentare uno strumento di flessibilità per migliorare le stesse liste di controllo, che spesso necessitano di tempi lunghi di discussione e di valutazione per essere adeguate ai mutamenti tecnologici e di scenario internazionale.

Attente ponderazioni degli interessi contrapposti, sia di legittimo commercio, sia di sicurezza nazionale, devono essere tenute nella massima considerazione nel processo di revisione delle liste, strumento questo di vitale importanza, ma non di rapido adeguamento e spesso di notevole pesantezza.

Il meccanismo della *catch-all* può in questi casi costituire uno strumento d'estrema utilità per acquisire un controllo dinamico della situazione e rendere, di fatto, le liste di controllo meno stringenti in termini di completezza e dettagliata elencazione di tutti i materiali duali.

Per concludere, si può affermare che anche l'adozione di uno strumento, quale la *catch-all*, non potrà mai assicurare un controllo in grado di fermare qualsiasi fornitura a rischio; tuttavia, esso rappresenta sicuramente un passo in avanti lungo la via di un sistema internazionale di controllo delle esportazioni più flessibile ed anche più efficace.