

Il processo di ottemperanza

L'efficacia di un sistema nazionale di controllo delle esportazioni di beni sensibili è in larga misura determinata dall'effettiva capacità delle previsioni normative di trovare puntuale applicazione e rispetto da parte di tutti i soggetti coinvolti, siano essi di parte governativa (amministrazioni a vario titolo competenti in materia) o di parte privata (esportatori).

In altri termini una normativa di settore, pur completa nell'aspetto dispositivo, potrebbe presentarsi come un vuoto contenitore, qualora non fosse accompagnata da adeguate misure volte, da una parte, a renderne più facile e più ampia possibile l'applicazione e, dall'altra, a predisporre le condizioni ottimali di effettiva rispondenza al raggiungimento degli obiettivi propri del controllo.

Il **processo d'ottemperanza** può essere, pertanto, definito come l'insieme di misure e di strumenti adottati a supporto dell'effettiva applicabilità e del sostanziale rispetto delle astratte previsioni normative.

Tali misure possono consistere in metodologie di lavoro e di valutazione delle informazioni, in attività di trasparenza, d'informazione e di controllo, in modalità di coordinamento e collaborazione e in strumenti di indagine e verifica.

Da ciò consegue che un efficace sistema di controllo delle esportazioni non può che essere la risultante di un combinato sforzo di azioni ed interventi condotti congiuntamente ed in coordinazione tra il mondo delle imprese e l'apparato governativo, nel cui ambito sviluppare le iniziative più idonee a creare, rispettivamente, un adeguato ambiente di sostegno agli obiettivi perseguiti e le appropriate modalità di conformità interna aziendale e di aderenza alle stesse politiche governative.

La forma preferibile d'aderenza alle disposizioni normative è sicuramente quella fondata su un **processo volontario di rispetto** che nasce dalla consapevolezza, da parte di tutti gli attori, degli obblighi sugli stessi gravanti e dall'adozione di conseguenti azioni in linea con le regole e gli obiettivi perseguiti da quel particolare sistema di controllo delle esportazioni adottato.

Sotto tale prospettiva è compito precipuo dell'autorità governativa decidere quali interventi promuovere a sostegno dell'effettiva attuazione delle norme (di *enforcement* secondo la terminologia anglosassone), quali Ministeri ed agenzie debbano partecipare in tale processo ed in che modo tali organismi debbano coordinare tra loro le rispettive attività.

In linea generale appare comunque indispensabile prevedere, in tale processo di ottemperanza volontaria, forme di assistenza agli operatori del settore ottimizzate per il raggiungimento degli obiettivi previsti.

Ciò richiede l'adozione di un efficace coordinamento tra gli esportatori, le autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni, gli spedizionieri e le autorità doganali, al fine di rendere possibile un completo monitoraggio delle merci controllate ed un redditizio controllo della documentazione richiesta.

Inoltre tale processo dovrebbe anche coinvolgere in forme di cooperazione le autorità del paese importatore ed il destinatario finale del bene controllato, in quanto solo con la verifica dell'arrivo nel paese di destinazione e della consegna all'utilizzatore finale è possibile creare un'interrotta catena di vigilanza sul complessivo trasferimento.

La disponibilità d'informazioni costituisce, però, l'aspetto critico connesso con il processo d'ottemperanza volontaria da parte degli esportatori ed in ragione di ciò, in questi ultimi anni, un numero sempre crescente di autorità nazionali, cogliendo anche vantaggio dalle nuove opportunità offerte dai moderni sistemi di comunicazione elettronica, ha sviluppato specifici servizi informativi a disposizione degli esportatori.

Del resto, appare evidente che un esportatore ha bisogno di sapere con certezza se una data merce richiede un'autorizzazione per essere esportata. Arrivare in dogana con un bene non di libera esportazione, oltre a costituire un indubbio onere economico per i costi aggiuntivi che determina, può anche configurare aspetti d'illegalità suscettibili di ricadute dal punto di vista penale.

Pur se l'esportatore è l'unico responsabile dell'individuazione se un determinato materiale è sottoposto a vincoli autorizzativi oppure no, è evidente che un supporto informativo di natura tecnica, offerto a livello governativo, rappresenta una condizione spesso necessaria per assicurare la più ampia conformità alle disposizioni di legge.

Al fine di favorire tale processo d'ottemperanza da parte del mondo esportativo è necessario anche che le stesse Autorità preposte al controllo avviino adeguati **programmi di sensibilizzazione e d'informazione**; ad esempio, mediante l'attuazione di specifici seminari e conferenze ovvero mediante la fornitura di servizi informativi anche tramite mezzi telematici ed elettronici.

Le attività d'ottemperanza volontaria alle disposizioni di legge in materia non possono da sole assicurare il rispetto degli obiettivi di sicurezza nazionali e di non proliferazione perseguiti da ciascuno Stato e, pertanto, devono essere adeguatamente integrate da appositi interventi pubblici in termini, sia di individuazione delle specifiche strutture competenti all'espletamento di tali attività di controllo, sia di definizione dei precisi ambiti normativi di intervento alle stesse assegnabili.

A tal fine, va ricordato che tutti gli Stati partecipanti ai vari Regimi di controllo delle esportazioni si sono impegnati a sviluppare, in maniera graduata e proporzionata all'obiettivo da raggiungere, adeguate strategie di contrasto della non ottemperanza, che vanno dall'individuazione dei casi involontari di mancata conformità normativa e delle connesse attività di risposta, più propriamente di natura "educativa" (*export education programs*), alla repressione amministrativa e penale degli episodi di esportazione clandestina e di evasione intenzionale dei controlli.

In tale contesto, l'esperienza maturata nella maggior parte dei paesi ha evidenziato che i controlli delle esportazioni di materiali sensibili, senza un adeguato apparato governativo di verifica della corretta applicazione delle previsioni normative (di *enforcement*, come già ricordato), accompagnato da severe misure sanzionatorie di natura dissuasiva, rischiano di essere del tutto privi di efficacia.

Un adeguato sistema di controlli d'ottemperanza è basato, pertanto, su una struttura organizzativa investita dell'autorità legale di sottoporre a restrizione determinati trasferimenti di beni, di condurre investigazioni e perseguire eventuali violazioni delle disposizioni vigenti in materia (normalmente individuabile nelle Autorità governative preposte al rilascio delle varie autorizzazioni, ai controlli doganali ed alla repressione dei reati) e su un insieme di misure finalizzate fondamentalmente ad assicurare adeguate modalità di processamento dell'attività istruttoria e di rilascio delle autorizzazioni (ivi compresi accurati controlli di natura documentale), ad individuare specifiche tipologie di non ottemperanza e connesse modalità di contrasto, ad assicurare efficaci controlli di natura ispettiva e doganale, a verificare l'effettivo arrivo a destinazione dei materiali esportati e la sussistenza degli utilizzi civili previamente dichiarati.

La prima e fondamentale misura del controllo d'ottemperanza è, dunque, quella connessa con l'adeguatezza e la completezza del procedimento finalizzato al rilascio delle varie autorizzazioni di esportazione e del relativo processamento delle informazioni acquisite in tale ambito.

Al di là delle differenze riscontrabili nei singoli procedimenti amministrativi condotti su base nazionale, sussistono degli adempimenti pressoché simili che debbono necessariamente essere espletati al fine di assicurare adeguata efficacia ai controlli stessi.

Essi possono essere ricondotti ai seguenti:

- ✚ acquisizione di tutte le informazioni necessarie all'esatta identificazione e valutazione dell'operazione di esportazione prospettata negli elementi costitutivi fondamentali, ivi compreso la documentazione di supporto e giustificativa;

- ✚ ottenimento di adeguate assicurazioni circa l'utilizzo finale del bene e, qualora appropriato, circa la non riesportazione dello stesso;
- ✚ utilizzo di tecniche di valutazione del rischio e di procedure appropriate di valutazione delle parti coinvolte nella transazione, in particolare di quelle considerate sospette, inaffidabili o con alto rischio di diversione;
- ✚ monitoraggio degli utilizzatori finali a rischio per l'identificazione di istanze autorizzative meritevoli di più approfonditi controlli;
- ✚ conferma dell'effettivo arrivo a destinazione dei beni autorizzati all'esportazione, mediante l'utilizzo di appropriati mezzi di natura documentale od ispettiva.

Nel procedimento autorizzativo elemento di primaria importanza ai fini della valutazione e gestione del rischio è costituito dalla documentazione fornita a supporto dell'istanza, che deve rispondere alle due segnalate esigenze di completa identificazione dei termini dell'operazione (ad esempio, gli estremi del richiedente, dell'esportatore, del destinatario, dell'intermediario, dell'utilizzatore finale e dello spedizioniere, la natura dei materiali e delle relative caratteristiche tecniche, il valore della fornitura, le modalità contrattuali) e di accertamento dell'utilizzo finale del bene.

In relazione a questa ultima esigenza si è andata sviluppando a livello internazionale una tipologia di documentazione giustificativa che, anche in forza dei vari Regimi internazionali, ha oramai assunto una connotazione di pressoché completa uniformità.

Tale documentazione può assumere la forma di certificati internazionali di importazione, **International Import Certificates**, rilasciati dalle Autorità governative del paese importatore al fine di definire la quantità e la natura del bene oggetto d'importazione e di fornire assicurazione che tale bene non sarà sviato verso altre destinazioni o riesportato senza la preventiva autorizzazione dello stesso paese importatore, del certificato di utilizzo finale, **End-User Certificate**, rilasciato dalle autorità governative del paese acquirente ed attestante che le merci saranno oggetto di utilizzo finale da parte delle stesse autorità governative, della dichiarazione di uso finale, **End-Use Statement**, rilasciata dall'importatore e riportante l'indicazione dell'utilizzatore finale, la località finale di consegna, lo specifico utilizzo del bene, la dichiarazione che le merci importate non saranno sviate o riesportate per alcuna ragione; il formulario di verifica **Delivery Verification Certificate**, rilasciato in genere dalle stesse autorità del paese importatore competenti al rilascio del certificato internazionale di importazione, attestante che le merci sono effettivamente arrivate nel paese di importazione.

Nel processo valutativo di una richiesta d'autorizzazione, aspetti essenziali sono costituiti anche dalla condivisione delle informazioni, acquisite dall'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni, con altre strutture governative che possono disporre di conoscenze utili alla definizione del provvedimento e dal connesso momento consultivo che può portare, in determinati casi, all'acquisizione di un formale parere sull'operazione prospettata.

Normalmente tali commenti e pareri sono forniti da rappresentanti e da esperti di Amministrazioni competenti in materia di sicurezza e di controllo sui possibili rischi di diversione e la misura degli approfondimenti è in genere in funzione della sensibilità del materiale.

Gli aspetti valutativi normalmente tengono conto delle informazioni disponibili, anche di natura *intelligence*, sulla controparte dichiarata e presumibile della transazione e riguardano in genere:

- ✚ gli eventuali programmi di proliferazione condotti dal paese di destinazione nel settore delle armi di distruzione di massa e, qualora appropriato, nel settore convenzionale, le attività di natura terroristica eventualmente associate e l'esistenza di situazioni d'acquisizione illegale o clandestina;
- ✚ le capacità tecniche e gli obiettivi perseguiti nel paese di destinazione nei settori della difesa, delle attività industriali chimiche e biologiche e del comparto nucleare, spaziale e missilistico;

- ✚ la significatività del trasferimento in termini di compatibilità dell'uso finale dichiarato (ivi comprese le assicurazioni fornite dallo Stato ricevente o dall'utilizzatore finale) e il potenziale sviluppo di programmi di ricerca e produzione nel settore delle armi di distruzione di massa e di armamento convenzionale;
- ✚ la natura dell'utilizzatore finale con riferimento ad eventuali pregressi casi di valutazione negativa o di episodi di diversione d'uso e destinazione allo stesso imputabili;
- ✚ l'applicabilità di rilevanti accordi e convenzioni internazionali in materia.

La valutazione delle informazioni acquisite per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di controllo perseguiti deve rispondere a precisi criteri metodologici, basati su verifiche di conformità il più possibile strutturate.

In altre parole, le autorità preposte al rilascio dei vari provvedimenti autorizzativi dovrebbero condurre accertamenti tipizzati volti a confermare, in primo luogo, la *bona fides* degli operatori coinvolti (esportatori, intermediari, acquirenti, spedizionieri, utilizzatori finali), specie nei casi in cui gli stessi appaiano per la prima volta e qualora le modalità contrattuali e di fornitura si presentino difformi da quelle generalmente in uso nello specifico settore.

Relativamente ai vari soggetti, i controlli in questione dovrebbero comportare *in primis* l'acquisizione di alcune essenziali informazioni di natura commerciale.

Anche se può sembrare banale, infatti, il primo accertamento da condurre è proprio quello concernente l'effettiva sussistenza ed operatività dei vari soggetti coinvolti nella transazione e la tipologia, consistenza ed affidabilità delle relative strutture aziendali di riferimento.

Tali informazioni possono essere in genere assunte tramite fonti aperte non classificate, quali repertori telefonici e commerciali, Camere di commercio, Associazioni di categoria, siti WEB e Rappresentanze nazionali all'estero.

Analogo accertamento deve anche essere condotto al fine di appurare l'effettiva compatibilità dell'attività commerciale svolta dai vari soggetti con la tipologia di bene da esportare e la capacità da parte dell'esportatore, dell'acquirente e dell'utilizzatore finale, rispettivamente, di fornire ed utilizzare qualitativamente e quantitativamente le merci richieste.

In tali casi, l'acquisizione di informazioni sulle pregresse attività di import/export condotte dai soggetti coinvolti nella transazione, da assumere tramite la visione di registri contabili aziendali, riscontri di natura doganale e, nei casi ritenuti appropriati, mediante visite ispettive, costituisce un aspetto indispensabile per una corretta determinazione del momento decisionale.

Se nei riguardi del destinatario e dell'utilizzatore finale della fornitura l'approfondimento della legittimità e compatibilità, sotto il profilo quantitativo e qualitativo dei beni ordinati, costituisce un riscontro indispensabile, notevole importanza assume anche l'accertamento valutativo delle modalità di spedizione usate, delle rotte seguite e dell'affidabilità rivestita dallo spedizioniere incaricato della consegna del bene.

Le considerazioni susseguenti al processamento delle informazioni acquisite possono portare, nei casi di possibile non rispondenza di conformità, all'individuazione di specifiche ipotesi di non ottemperanza, riconducibili in genere alle seguenti categorie: non ottemperanza di natura intenzionale (in contrapposizione a quella non intenzionale, determinata in genere, come già precisato, dalla mancanza di consapevolezza di specifiche misure di controllo delle esportazioni) e non ottemperanza di natura criminale.

Nel primo caso, gli esportatori sono perfettamente consapevoli della sussistenza di controlli all'export e conseguentemente presentano le istanze previste per l'ottenimento delle varie autorizzazioni in linea con i parametri previsti normativamente.

In questi casi, l'intenzionalità a non ottemperare alle finalità del controllo si concretizza mediante l'adozione di azioni successive al rilascio dell'autorizzazione, che possono comportare la sostituzione di merci approvate con altre di tipologia diversa non approvate, l'invio di quantitativi superiori di materiali, la spedizione verso destinatari od utilizzatori finali diversi da quelli autorizzati. La motivazione, in tutti questi casi, è riconducibile quasi esclusivamente a ragioni di natura economica.

Nel caso di non ottemperanza di natura criminale le azioni intraprese tendono ad evitare del tutto i controlli. Gli esportatori, pur pienamente consapevoli dell'esistenza di restrizioni all'export, decidono deliberatamente in questi casi di non sottoporsi al procedimento autorizzativo, declassificando, ad esempio, la merce da esportare o adottando metodi elusivi, quali quello di presentare la merce al punto di spedizione solo all'ultimo minuto, al fine di ridurre le opportunità per un intervento da parte delle Autorità preposte al controllo.

In tale contesto, assume anche particolare rilevanza l'utilizzo di forme di spedizione attraverso diversi paesi di transito, che rendono particolarmente difficoltoso il monitoraggio dei vari spostamenti e l'accertamento dell'effettivo arrivo a destinazione del bene esportato nelle località e presso i destinatari previsti.

Sebbene le merci sottoposte a trasbordi non sono prodotte, né presentano origine nel paese attraverso cui vengono movimentate, è pratica abbastanza nota da parte di gruppi criminali e di elementi del *procurement* degli Stati proliferanti di effettuare trasbordi di merci in paesi con buone credenziali in termini di contrasto alla proliferazione, al fine di mascherare la natura e l'origine delle merci e offrire qualche forma di legittimazione all'esportazione.

Per ridurre le opportunità d'impiego, da parte dei citati soggetti, di tali tecniche le Autorità preposte al controllo dovrebbero applicare i medesimi strumenti e gli stessi livelli di controllo alle merci oggetto di trasbordo sul proprio territorio, come se le stesse fossero d'origine nazionale.

La non ottemperanza di natura criminale non necessariamente è dettata da motivazioni di ordine finanziario ed economico, ma può essere influenzata da considerazioni di natura ideologica, politica e religiosa.

Mentre nei due primi casi di mancata ottemperanza (non intenzionale ed intenzionale), l'individuazione di possibili aspetti di non conformità è più semplicemente indirizzabile, giacché le attività d'approfondimento informativo nei confronti di tali soggetti conducono molto spesso a risultati positivi, anche in considerazione che gli stessi comunque costituiscono parte del procedimento autorizzativo e sono pertanto noti alle stesse Autorità, nel terzo caso di non ottemperanza di natura criminale sussistono notevoli difficoltà di individuazione, dal momento che tali entità deliberatamente perseguono l'obiettivo di evitare del tutto i controlli e, non essendo parti di un procedimento autorizzativo, sono di difficile monitoraggio.

Ne consegue che la loro identificazione, nella maggior parte dei casi, è possibile solo mediante forme di condivisione di informazioni e di utilizzo di reti di *intelligence*.

In sostanza, a secondo del tipo di non ottemperanza perseguita, dovrebbero essere adottate specifiche strategie d'azione e contrasto, con conseguenti livelli di risposta che potrebbero prevedere attività di monitoraggio, imposizioni di condizioni e limitazioni delle autorizzazioni concesse, attività di verifica e di ispezione più frequenti, avvisi formali amministrativi ed imposizioni di sanzioni, quando espressamente previste dalla normativa nazionale.