

## La gestione del rischio

La gestione del rischio nel settore dell'export strategico è spesso associata al termine anglosassone *intelligence*, che, benché spesso riferito ad una particolare tipologia d'informazioni acquisite con modalità "non ortodosse" e di provenienza per lo più dei Servizi di informazione, definisce in realtà più correttamente una metodologia di processamento e valutazione delle informazioni.

Con la parola *intelligence* deve intendersi il **prodotto finale di un processo di più fasi**, costituite dalla raccolta, valutazione, collazione, analisi ed interpretazione delle informazioni, mediante le quali le stesse assumono una diversa configurazione qualificativa che le rende idonee ad essere utilizzate dagli organi decisionali a supporto delle proprie determinazioni.

Costituisce in pratica un valore aggiunto discendente dalla raccolta e processamento valutativo di tutte le informazioni rilevanti, immediatamente e potenzialmente significative all'assunzione delle decisioni.

Quale ricerca applicata, prodotta allo scopo di incrementare il quadro di certezze riferito all'ambito operativo dell'organo decisionale, il **prodotto intelligence** direttamente supporta il momento decisionale, sia di politica applicativa, sia operativa, e dal momento che incrementa la conoscenza degli ambienti di riferimento con i quali si confrontano gli organi decisionali aumenta anche la probabilità della correttezza delle scelte assunte.

Il **prodotto ed il processo intelligence**, che ai fini che qui più interessano assumono un significato di sostanziale unitarietà, risultano di particolare importanza nel momento valutativo e decisionale proprio di un sistema di controllo delle esportazioni di materiali sensibili che, come precisato, risponde prevalentemente a considerazioni di carattere politico attinenti l'ampio quadro di sicurezza nazionale.

Tutte le informazioni derivanti dal **quadro intelligence** possono essere idealmente riferite ad un contenitore (in inglese *information pool*), alimentato principalmente da differenti tipologie di notizie, che le autorità preposte, sia al controllo doganale, sia al rilascio delle autorizzazioni, acquisiscono, generano e conservano nell'espletamento delle loro attività.

Tali informazioni possono includere elementi detenuti o creati durante i normali procedimenti istruttori, così come specifici prodotti di natura *intelligence*, nonché notizie ottenute da altre autorità ed agenzie coinvolte anch'esse nell'attività di controllo ovvero reperite tramite altre fonti di natura aperta, quali, ad esempio, Internet.

All'alimentazione poi di tale *information pool* possono concorrere una svariata pluralità di soggetti, quali, ad esempio, strutture di *enforcement* nazionale e di altri paesi, agenzie e organizzazioni preposte al controllo doganale e al rilascio delle autorizzazioni, società commerciali ed aziende industriali, nonché ovviamente agenzie ed organismi di informazione e sicurezza.

Il prodotto intelligence, che trova un più diretto utilizzo da parte delle autorità preposte, sia ai controlli doganali, sia al rilascio delle autorizzazioni, nelle varie fasi del rispettivo processo decisionale, contribuisce a fornire un quadro di riferimento più chiaro alle valutazioni relative alle intenzioni e capacità di gruppi e soggetti di frodare o tentare di evadere il sistema di controllo delle esportazioni.

In pratica, tale prodotto, fornendo supporto ed adeguate conoscenze ai responsabili del momento decisionale, conduce ad un'efficace e redditizia allocazione delle risorse, al fine di massimizzare la prevenzione e la scoperta di frodi ed elusioni del sistema di controllo dell'export.

In tale ambito, un ruolo fondamentale di acquisizione e reperimento di informazioni di natura *intelligence* è rivestito anche da **Sessioni specializzate di scambio informativo** costituite nel contesto dei Regimi di non proliferazione, volte, da una parte, ad armonizzare e standardizzare i sistemi nazionali di controllo delle esportazioni di materiale sensibile dei vari paesi partecipanti e,

dall'altra, ad evitare che i trasferimenti di tali beni possano essere utilizzati in programmi di sviluppo e produzione di armi di distruzione di massa.

Il prodotto intelligence disponibile costituisce, in sostanza, il necessario presupposto per la **gestione del rischio** potenzialmente insito nelle esportazioni di beni sottoposti a controllo.

Tale gestione del rischio, che non può prescindere da una cultura d'insieme dei fenomeni correlati, da adeguati processi valutativi ed idonee strutture di contrasto, richiede la **conoscenza di precisi indicatori di rischio** e delle potenziali falle insite nel sistema di controllo delle esportazioni.

In tale contesto, il rischio deve essere inteso come il prodotto di due fattori: **probabilità** ed **effetto**; il primo, da riferire alla possibilità che un evento indesiderato si verifichi, il secondo, alla gravità delle conseguenze che lo stesso è in grado di determinare.

Sia nel caso aumentino le probabilità d'accadimento, sia nel caso le conseguenze vengano percepite come di maggiore gravità, il rischio atteso assume aspetti di più rilevante dimensione, anche se, è bene precisarlo, nello specifico settore l'aspetto di rischio connesso con le conseguenze e gli effetti attesi di natura indesiderata rimane fortemente condizionato dalle priorità e predeterminazioni di natura politica assunte a livello nazionale da parte di ciascun paese.

Viceversa, la probabilità d'accadimento è una variabile maggiormente dinamica, strettamente legata alle due componenti di intenzionalità e capacità di realizzazione del fatto illecito.

Pertanto, la prima va intesa come l'espressione di un giudizio sull'effettiva volontà del possibile trasgressore di condurre a termine le azioni necessarie per il completamento del progetto illegale, la seconda come la reale abilità, basata su sufficienti conoscenze ed accessi alle necessarie risorse, che un gruppo o singoli soggetti possiedono per il conseguimento dell'esportazione illecita.

In tal senso, quanto più ampie appaiono la volontà e la capacità riferibili a tali soggetti, tanto più probabili si presentano le possibilità di successo.

## **Gli indicatori di rischio**

Tutte le attività umane organizzate sono portate a compimento mediante un complesso (non importa quanto limitato) di specifiche azioni che, in molte occasioni, possono essere osservate e riconosciute in una sequenza causale.

Gli indicatori si presentano, pertanto, come quegli **eventi costitutivi di un'attività sequenziale** che più degli altri risultano di chiara identificazione e di indicazione della possibilità di accadimento di una determinata azione.

Un insieme di più indicatori riscontrabili può significare una maggiore probabilità che una certa indicata attività possa o si sia verificata.

Le Autorità preposte ai controlli autorizzativi e di confine, pertanto, nel prendere visione dei vari documenti giustificativi dell'operazione o di accompagnamento delle merci in esportazione, sia in maniera cartacea sia elettronica, possono utilizzare alcuni elementi indicativi di rischio nel senso sopra specificato, per identificare potenziali accadimenti di non ottemperanza in materia di controlli all'export.

In linea di massima, tali indicatori risultano concettualmente suddivisibili in alcune categorie principali, a secondo che riguardino azioni facenti capo all'esportatore e al destinatario oppure attengano alla descrizione delle merci, al paese di destinazione, alle modalità di trasporto o di pagamento.

La **prima categoria in termini d'importanza è sicuramente quella riferibile all'esportatore**, in quanto soggetto principale dell'operazione di trasferimento all'estero dei materiali controllati, per-

fettamente consapevole, nella stragrande maggioranza dei casi, di tutti gli aspetti concernenti la fornitura, la destinazione d'uso dei materiali e l'affidabilità del destinatario.

Costituiscono, pertanto, elementi di particolare valenza tutti quelli volti a configurarne in qualche modo la natura e la sua rispondenza a canoni di sufficiente affidabilità.

In tale contesto, rappresentano elementi di particolare attenzione:

- ✚ pregresse situazioni di approfondimento informativo svolte nei confronti dell'esportatore da parte di strutture di *enforcement* o di *intelligence*;
- ✚ l'apparente incompatibilità tra la natura dei beni presentati all'esportazione e l'usuale attività commerciale condotta dall'esportatore;
- ✚ il recapito societario non sufficientemente definito (ad esempio, l'indicazione quale indirizzo di un P.O. Box),
- ✚ l'utilizzo, quale soggetto esportatore, di uno spedizioniere o di un vettore;
- ✚ la definizione della spedizione del materiale da persone non appartenenti alla società esportatrice ovvero la presenza nella stessa dichiarazione di esportazione di errori ed omissioni o di elementi contraddittori ed inusuali (riferiti, ad esempio, alla descrizione, quantità e destinatario della merce).

Medesima attenzione va, inoltre, prestata sul lato del **destinatario estero della fornitura**, che, soprattutto nel caso di esportazioni di merci inserite nelle liste di controllo deve essere oggetto di scrutinio approfondito da parte delle Autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni.

L'elemento di maggiore criticità nell'attività d'acquisizione all'estero di materiali sensibili da parte dei paesi proliferanti è, infatti, costituito proprio dal destinatario del bene che si pone, non solo come controparte dell'esportatore nazionale difficilmente modificabile dopo la sottoscrizione di specifici impegni contrattuali, ma quale soggetto di copertura (**front company** o **ente del procurement**), operante in funzione di specifici piani di approvvigionamento disposti dagli enti responsabili del progetto di proliferazione.

Questi ultimi possono essere conosciuti e la loro relazione con la controparte contrattuale evidenzia l'elemento di rischio diversione, a prescindere dall'indicazione dell'utilizzatore finale che viene effettuata al solo scopo di fornire una copertura di affidabilità all'operazione.

In altri termini, l'utilizzatore finale del bene, in tutti i programmi clandestini di proliferazione condotti da paesi a rischio, rappresenta in genere l'elemento variabile e fungibile dell'operazione, spesso deciso "a tavolino" in funzione delle capacità di contrasto e di controllo dell'export da parte del paese fornitore.

In relazione a ciò, alcuni indicatori possono aiutare ad evidenziare alcuni aspetti di rischio nel destinatario, soprattutto in quei casi in cui le Autorità di confine si trovino ad esaminare operazioni di esportazione non previamente sottoposte al vaglio delle Amministrazioni preposte al rilascio delle autorizzazioni.

Un elemento della massima importanza è costituito, anche in questo caso, dall'esistenza di pregresse attività di approfondimento informativo condotte su un determinato soggetto da altre Autorità di *enforcement* o dalle stesse Agenzie di *intelligence*.

Ulteriori circostanze di possibile allerta od attenzione sul nominativo del destinatario, da tenere nella massima considerazione, sono poi quelle relative ad incompleti elementi identificativi della sua esatta ubicazione, come l'indicazione di una stanza di albergo quale indirizzo ovvero di un P.O. Box o di corrieri postali quali recapiti.

Anche l'indicazione di un indirizzo situato in un'area incompatibile con la natura del bene esportato costituisce un elemento della massima attenzione, suscettibile di suggerire l'avvio di ulteriori accertamenti.

L'usuale attività commerciale condotta dal destinatario non compatibile con la natura delle merci, la figura di destinatario persona fisica in raffronto alle quantità commerciali della fornitura ovvero di spedizioniere o vettore, costituiscono anch'essi tutti elementi indicativi di rischio, da valutare attentamente da parte delle Autorità di confine.

Tutti gli indicatori di cui sopra acquistano poi maggiore rilevanza, se posti in raffronto con il paese di destinazione, che può essere oggetto d'interesse *intelligence* o d'attenzione da parte delle Autorità nazionali per il suo coinvolgimento in attività di proliferazione o di diversione di materiali sensibili verso altre destinazioni.

Ulteriori approfondimenti debbono necessariamente essere condotti, quando venga accertato che lo stesso paese di destinazione presenti caratteristiche tali da essere considerato incompatibile con la natura dei beni esportati.

L'esatta descrizione delle merci dichiarate in esportazione costituisce, inoltre, un aspetto della massima importanza da tenere in considerazione nell'espletamento dei controlli di confine.

Ad esempio, una descrizione dei beni esportati vaga e priva di significato, tale da non consentirne un riscontro in termini di possibile presenza nelle liste di controllo, un'indicazione di quantità illogiche, sia sotto il profilo d'eccedenza, sia d'inadeguatezza, dei normali limiti, un'indicazione di valore, pesi e misure non coerenti con gli standard industriali conosciuti, costi d'assicurazione pagati non coerenti (troppo bassi o troppo alti) con quelli normalmente praticati nel settore, l'apparente manifattura delle merci rispondenti a specifiche militari o a standard tecnologici particolarmente elevati non necessari, la sussistenza di documenti di accompagnamento contenenti errori di trascrizione, contraddizioni ed inesattezze in termini di *part numbers*, di elementi descrittivi del materiale, di quantità e di destinatario costituiscono tutti ulteriori indicatori di rischio da valutare con ponderatezza al momento della verifica doganale.

Un discorso a parte meritano le attività di controllo volte ad accertare eventuali **indicatori di rischio connessi con le modalità di trasporto utilizzate** per l'esportazione dei beni sensibili.

In tale contesto, va rilevato, infatti, che un'attività di verifica finalizzata ad accertare la sola conformità documentale dell'operazione di esportazione ai requisiti di legge senza la valutazione della spedizione in termini di effettivo arrivo a destinazione del materiale correrebbe il rischio di vanificare una parte fondamentale dei controlli che tendono sempre più a indirizzarsi in maniera mirata verso l'utilizzo finale del bene e, pertanto, a porsi in un momento successivo all'uscita del bene dal territorio nazionale.

Gli **indicatori di possibili spedizioni a rischio** sono, conseguentemente, rappresentati da alcune "anomalie" che possono essere rilevate al momento della presentazione delle merci in dogana e che in genere possono essere riferite alle seguenti situazioni:

- ✚ rotte di trasporto geograficamente ed economicamente illogiche;
- ✚ evenienze pregresse, a carico degli spedizionieri e dei vettori, di trasferimenti verso paesi a rischio o di triangolazione;
- ✚ casi di consegna allo spedizioniere per l'imbarco all'ultimo momento;
- ✚ importi pagati per la spedizione di ammontare eccessivo rispetto al valore della merce o effettuati in anticipo ed interamente in contanti;
- ✚ documenti di trasporto contenenti clausole di consegna immediata;
- ✚ istruzioni di consegna corredate da contatti rappresentati da soli numeri telefonici.

Altri indicatori da tenere in considerazione in tali circostanze sono anche quelli connessi con gli aspetti finanziari riguardanti la spedizione delle merci esportate e, in tale contesto, un ruolo di rilievo è svolto dagli istituti finanziari che mettono a disposizione i fondi o forniscono credito per la spedizione della fornitura e che possono essere già stati o sono oggetto di interesse da parte degli organi di *enforcement* e di *intelligence*.

In tutti i casi in questione, i documenti di trasporto delle merci costituiscono, pertanto, un elemento da valutare con la massima attenzione, soprattutto qualora presentino discrepanze, inesattezze, contraddittorietà o difformità rispetto agli usuali standard e formati usati per similari tipologie di operazioni.

www.exportstrategico.org