

## Le liste di controllo ed i trasferimenti intangibili

E' evidente che gli esportatori, per poter ottemperare a quanto previsto dalla legge, devono conoscere quali transazioni richiedono un'autorizzazione.

L'identificazione dell'operazione soggetta a controllo prevede fundamentalmente la valutazione di due aspetti di natura generale, utilizzati congiuntamente od in alternativa, a seconda del particolare sistema giuridico di controllo previsto da un paese.

Il primo aspetto è quello riferito all'identificazione ed elencazione di tutti i materiali e le tecnologie che non possono essere esportati senza il rilascio di una preventiva autorizzazione o nei cui confronti sono disposte restrizioni a seconda della loro tipologia ed, eventualmente, anche in funzione della ragione del controllo o della particolare destinazione.

Tale sistema, che potremmo definire di natura oggettiva, è quello utilizzato dalla grande maggioranza dei paesi che prevedono prevalentemente (anche se non sempre esclusivamente) l'adozione di controlli in funzione della specifica natura del bene esportato a prescindere dalla sua destinazione, anche se ovviamente possono essere previste delle procedure semplificate nei confronti di determinate destinazioni.

Il secondo aspetto è quello connesso con l'identificazione preventiva di particolari destinatari finali nei confronti dei quali sussistono elementi di rischio, soggettivamente valutati, e che, pertanto, determinano la sottoposizione dell'operazione a procedure autorizzative a prescindere dalla natura del bene da esportare e dall'eventuale sua inclusione nelle liste di controllo. Tale impostazione, che vede, come già precisato, nel sistema normativo statunitense la definizione più articolata, trova applicazione soprattutto nei casi in cui il controllo venga esteso all'utilizzo del materiale, determinando il ricorso a precisi strumenti normativi noti con il nome di **clausola catch-all**.

Ciò detto, va rilevato che, in linea generale, una o più liste di materiali controllati definiscono se un particolare trasferimento richiede un'autorizzazione e, in caso positivo, quale particolare normativa e quali procedure sono previste al fine di determinare una decisione di approvazione o di diniego dell'esportazione.

La classificazione di un determinato prodotto in tali liste costituisce, pertanto, una delle principali attività condotte dalle autorità nazionali preposte al controllo delle esportazioni e l'armonizzazione delle varie liste nazionali rappresenta, d'altro canto, uno dei principali obiettivi che si pongono i vari regimi multilaterali di controllo delle esportazioni.

Generalmente sono due gli aspetti presi in considerazione per determinare tale scelta, il primo ovviamente è riferito all'individuazione dei materiali specifici che incidono sul piano della sicurezza e che non possono essere esportati senza autorizzazione, il secondo è connesso con la definizione degli utilizzi finali ai quali i materiali esportati non possono essere adibiti.

A tale proposito possono essere adottati due approcci metodologici differenti, quello della compilazione di un'unica lista ovvero di più liste, ciascuna riferita ad uno specifico e separato utilizzo (si pensi, ad esempio, a materiali utilizzabili nel settore nucleare o chimico-biologico oppure in campo militare convenzionale ovvero per fini repressivi o terroristici).

Entrambe le soluzioni presentano dei vantaggi e degli svantaggi.

Una singola lista non sempre è ideale perché i controlli sulle esportazioni e le relative procedure autorizzative sono disposti a seconda dei particolari materiali presi in considerazione per scopi diversi. Conseguentemente, ogni singola lista dovrebbe essere redatta in modo sufficientemente disaggregato in relazione alla ragione del controllo, con il rischio di rendere in pratica impossibile ogni tentativo d'integrazione unitaria.

La predisposizione di più liste non è anch'essa ideale perché determina in molti casi l'inclusione dello stesso materiale in più di una lista con il rischio per l'esportatore di dover richiedere più di un'autorizzazione per lo stesso trasferimento e rendere difficile, per l'inefficienza del sistema, una completa ottemperanza in materia.

Il compromesso, che si è andato affermando nel tempo, è quello che combina i materiali rilevanti per certi scopi in un unico quadro di riferimento, distinguendoli in base a destinazioni d'uso prevalenti e parametri tecnici di riferimento. Ne consegue che pressoché tutti i vari paesi hanno adottato il sistema che prevede una lista dei materiali considerati d'armamento ed una di quelli a duplice utilizzo.

La prima contiene tutti quei materiali che risultano progettati, sviluppati o modificati per esclusivi scopi militari ed include armi finite, vettori di armi o piattaforme per il trasporto di tali sistemi. Include anche materiali speciali ed attrezzature per la produzione di armi che usualmente (ma non sempre) sono utilizzate per la produzione di armi, con la conseguenza che in tale lista possono anche figurare materiali che non presentano esclusive applicazioni militari.

La seconda contiene tutti quei materiali non specificamente progettati, sviluppati o modificati per utilizzi militari, ma che tuttavia possono contribuire allo sviluppo, produzione ed utilizzo, anche indiretto, di armi. In genere, si tratta di materiali riferiti a particolari tecnologie di tipo civile che trovano applicazione anche in ambito militare. Per definizione un materiale incluso nella lista dei prodotti a duplice utilizzo può trovare campo d'applicazione anche nel settore militare.

Sotto il profilo sostanziale, le liste di controllo richiedono un bilanciamento degli aspetti di completezza e di efficacia. Certi materiali sono stati progettati, sviluppati e modificati esclusivamente per scopi militari e, pertanto, devono trovare inserimento in una lista di materiali d'armamento.

Altri, viceversa, che possono essere utilizzati anche in ambito militare, sono stati sviluppati per applicazioni civili o per entrambi gli utilizzi. In tal caso, una lista completa dovrebbe comprendere tutti quei materiali che minano agli specifici obiettivi di politica del controllo dell'export, prevedendone pertanto la loro integrale inclusione.

In ogni modo, una lista che dovesse sottoporre a controllo un'alta percentuale di beni, non solo presenterebbe indubbi ostacoli al commercio civile, ma porrebbe anche un così pesante gravame sull'esecutivo da rendere, di fatto, il momento valutativo inefficiente.

Una lista, inoltre, dovrebbe presentare, per essere compresa dagli esportatori, il massimo possibile di chiarezza e specificità, anche se, giova precisarlo, non è di semplice realizzazione individuare ed elencare per nome ogni specifico materiale che in qualche modo può presentare rischi ai fini della sicurezza o contribuire allo sviluppo di capacità militari da parte di un altro paese.

Una lista di controllo dovrebbe, comunque, specificare anche le possibilità di rendimento o il campo di utilizzo di un bene (che cosa un materiale consente ad un utilizzatore di poter fare) e le caratteristiche tecniche dei vari prodotti inseriti ed essere basata almeno sulle seguenti categorie:

- ✚ **tecnologia** e cioè, il complesso di informazioni specifiche che sono necessarie per progettare, sviluppare, produrre e utilizzare un determinato bene (ad esempio, il *know-how* di progettazione e produzione);
- ✚ **informazioni tecniche** e cioè, l'insieme dei dati che possono essere usati o adattati per l'utilizzo nella progettazione, produzione, prova, mantenimento o modifica di materiali soggetti essi stessi al controllo;
- ✚ **beni** e cioè, materiali finiti, anche nella forma grezza o semilavorata, o parti di prodotti finiti. Da rilevare al riguardo che, mentre la tecnologia può fornire all'importatore più ampie possibilità e campi d'utilizzo, le merci usualmente non forniscono che la capacità d'utilizzo alle stesse inerenti;

✚ **servizi** e cioè, l'insieme di assistenza ed addestramento necessario per la progettazione, lo sviluppo, la produzione e l'utilizzo dei materiali controllati.

Alcuni criteri metodologici, infine, dovrebbero essere presi in considerazione per valutare l'opportunità d'inserimento di un determinato bene nella rispettiva lista di controllo.

Quelli sui quali si è andata consolidando in questi ultimi anni una più ampia intesa internazionale sono riconducibili ai seguenti: l'effettiva rilevanza strategica del materiale (da intendersi in termini di elementi chiave necessari per lo sviluppo, la produzione e il rafforzamento di capacità militari), la disponibilità del materiale sui mercati esteri (da intendersi come reperibilità di un bene al di fuori dei paesi partecipanti alle intese internazionali di controllo delle esportazioni sensibili), la controllabilità dello stesso (intesa in termini di effettiva capacità di controllarne il trasferimento all'estero).

### **I trasferimenti intangibili**

Un completo ed efficace sistema di controllo delle esportazioni deve trovare ambito applicativo a prescindere dalle modalità con cui si concretizzano i relativi trasferimenti e, pertanto, andrebbe esteso a tutte quelle forme di cessione di tecnologia che avvengono "immaterialmente" e che, per tale circostanza, prendono il nome di trasferimenti intangibili.

Sotto un profilo generale va, infatti, rilevato che le disposizioni di controllo che regolano i trasferimenti di alcune tipologie di software e tecnologia andrebbero applicate al di là del mezzo di trasmissione usato e, pertanto, i moderni strumenti telematici di trasferimento e comunicazione non dovrebbero essere governati da regole diverse rispetto a quelle vigenti per le tradizionali, tangibili forme di trasmissione.

A questo riguardo, due sono gli aspetti che vanno, però, preliminarmente definiti: che cosa deve intendersi per **tecnologia** e quali sono le **modalità di trasferimento** che danno luogo a forme di cessione da sottoporre a controllo.

Per quanto riguarda il primo punto, occorre osservare che a livello internazionale c'è una sostanziale condivisione di giudizi sul significato da attribuire al termine "tecnologia" e, in tale contesto, il controllo delle esportazioni è da riferire essenzialmente al controllo dei trasferimenti di informazioni, come del resto testimoniano tutte le liste dei materiali sensibili, che nel loro ambito enucleano precisi riferimenti alla tecnologia, differenziata peraltro dalla voce software.

La tecnologia è pertanto definita, come già accennato, quale insieme di informazioni specifiche per lo sviluppo, la produzione o l'uso di un prodotto e può configurarsi in dati tecnici od assistenza tecnica.

I primi possono assumere l'aspetto di cianografie, progetti, modelli, formule, tabelle, progetti d'ingegneria, manuali, istruzioni scritte o registrate su supporti, quali dischi, nastri, memorie di sola lettura; la seconda, che può comportare anche il trasferimento di dati tecnici, si configura sotto forma d'istruzioni, capacità tecniche, addestramento, cognizioni di processi lavorativi, servizi di consulenza.

Restano in ogni caso escluse da tale concetto di tecnologia tutte le informazioni generalmente accessibili, poiché di pubblico dominio o afferenti ricerche scientifiche di base.

Relativamente al secondo punto, assumono particolare rilevanza soprattutto due forme di trasmissione: l'invio di dati elettronici tramite strumenti telematici ed il trasferimento orale di conoscenze ed expertise; entrambe le forme di trasmissione implicano il superamento del normale concetto di esportazione legato all'attraversamento fisico della linea doganale.

Come già accennato, nei casi, infatti, di cessioni di tecnologia realizzate tramite il prelievo di dati da siti WEB (upload/download), mediante l'invio di e-mail o tramite l'utilizzo di apparati fax o telefonici, non ha più tanto senso parlare del passaggio fisico del bene alla frontiera, anche quando l'attraversamento della linea doganale può idealmente aver luogo, come nel caso di trasferimento di posta elettronica da un server nazionale ad uno estero.

In tutti questi casi, come nelle forme di trasmissione orale di cognizioni tecniche, che possono aver luogo tramite conversazioni, colloqui telefonici, ispezioni visive, nel corso di convegni accademici e scientifici o di prestazione di servizi di assistenza tecnica, quello che qualifica l'avvenuta esportazione è esclusivamente il trasferimento o la cessione di pertinenti cognizioni tecniche da soggetti nazionali residenti a soggetti esteri non residenti e, in tal senso, è giudicata esportazione (*deemed export*) anche quella avvenuta all'interno dei confini nazionali, quando coinvolga cittadini residenti e soggetti di altre nazionalità.

Una concezione di tal genere comporta in ogni caso il bilanciamento tra due esigenze contrapposte, quella della difesa degli interessi di sicurezza nazionale e quella della libertà d'espressione e d'informazione (tra cui, anche il grado d'accesso del pubblico ad Internet) e di condivisione del progresso scientifico soprattutto in ambito accademico.

Conclusivamente, può comunque affermarsi che un efficace controllo delle esportazioni intangibili dovrebbe prevedere espliciti riferimenti normativi, adeguata cooperazione con il mondo industriale, accademico e scientifico e l'utilizzo di strumenti di controllo *pre-export* e di monitoraggio post-export.

Nel primo caso, le disposizioni normative dovrebbero, non solo fornire una chiara definizione dei concetti di trasferimento di tecnologia intangibile nei casi, sia di trasferimento orale, sia tramite strumenti elettronici, di ciò che costituisce un'esportazione e del momento in cui la stessa può considerarsi aver luogo, ma anche dell'esatta tipologia di tecnologia soggetta a controllo, con conseguente definizione delle informazioni di pubblico dominio o relative a ricerche scientifiche di base da escludere dallo stesso.

Ugualmente, dovrebbe essere chiaramente previsto il ricorso a forme di controllo nell'ambito dei confini nazionali, qualora tali cessioni coinvolgano soggetti esteri presenti sul territorio nazionale.

Nel secondo caso, un'efficace attività di collaborazione con il mondo scientifico ed accademico dovrebbe prevedere l'identificazione di industrie, istituzioni e soggetti potenzialmente interessati a tali forme di trasferimenti e la promozione presso gli stessi di consapevolezza dell'esistenza di tali controlli (ad esempio, tramite iniziative editoriali, di *mailing list* e seminari) e della necessità di predisporre adeguate misure di autoregolamentazione interna, volte ad evitare forme indesiderate di non ottemperanza alle disposizioni normative.

Nel terzo caso, l'utilizzo di alcuni strumenti e criteri applicativi, sia nella fase precedente all'esportazione, sia in quella successiva, potrebbe contribuire a creare maggiore efficacia nei controlli e a ridurre il rischio di trasferimenti illegali.

Essi dovrebbero riguardare:

- ✚ **lo scambio di informazioni con altre autorità estere** preposte al controllo delle esportazioni in materia di tentativi sospetti di acquisizione di tecnologia relativa a materiali sensibili;
- ✚ **un appropriato monitoraggio** degli enti e dei soggetti che possono essere coinvolti in trasferimenti illegali di beni controllati;
- ✚ **l'acquisizione e conservazione**, da parte del comparto industriale, accademico e scientifico, nonché di singoli soggetti, della documentazione concernente tutte le esportazioni condotte negli ultimi anni, richiedenti il rilascio di un'autorizzazione, da fornire su richiesta delle competenti autorità;

- ✚ **l'effettuazione di un adeguato addestramento** del competente personale in tecniche investigative, volte ad individuare violazioni dei controlli previsti per tali trasferimenti;
- ✚ **la conduzione di adeguate verifiche** sulle imprese e sulle istituzioni considerate a rischio in termini di trasferimento di tecnologie.

[www.exportstrategico.org](http://www.exportstrategico.org)