

L'ORIZZONTE DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE PER LE IMPRESE DELLA MECCANICA

di Anna Cavicchi, Fulvio Liberatore – Team Ricerca Easyfrontier Technologies

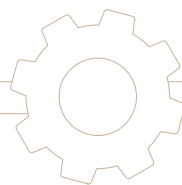
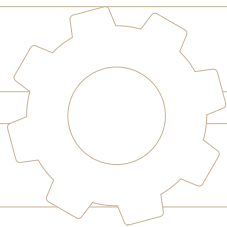
Uno dei grandi timori condivisi da tutti i paesi del mondo è la possibilità che tecnologie avanzate e informazioni strategiche, utilizzate per la realizzazione di prodotti tipicamente commerciali e privi di rischi, vengano impiegate per aggredire militarmente, nel senso più ampio del termine, altri paesi (magari proprio quelli da cui le tecnologie stesse provengono).

Più specificamente, l'insieme dei prodotti e delle tecnologie che possono presentare profili di rischio connessi al loro commercio sono stati identificati come materiali, prodotti e tecnologie a duplice uso (detti anche "duali"): uso civile, quindi perfettamente lecito, o uso militare – ivi comprese le attività ad alto rischio per l'umanità. Si è perciò giunti all'allestimento di sistemi di controllo dell'esportazione in grado di intercettare tali tecnologie: export control, cioè sistemi che vanno anche molto al di là delle limitazioni duali, imponendo restrizioni anche su basi prettamente politiche. Una serie di norme, allegati tecnici e meccanismi autorizzativi simili in tutto il mondo e basati, soprattutto per quanto riguarda le restrizioni applicate ai prodotti duali, su convenzioni internazionali che contano decine di paesi aderenti.

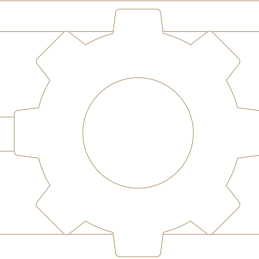
Il baricentro dell'export control

In Unione europea e in Usa, il sistema di riferimento per l'individuazione dei prodotti potenzialmente soggetti a restrizione è costituito da Ecn: Export Control Classification Number, un sistema di classificazione basato sia sulla natura dei beni da assoggettare a controllo (ossia tipologia di prodotto, software o tecnologia), sia su precisi parametri tecnici. I beni a duplice uso vengono classificati in Ecn mediante un codice composto da una combinazione di numeri e da una lettera che identifica non solo la categoria, la sottocategoria e la descrizione dettagliata del bene, ma anche la convenzione internazionale cui si riferiscono le restrizioni. Si tratta quindi di un sistema di classificazione che, seppur capace di individuare in modo specifico i beni da assoggettare a controllo, si basa su convenzioni internazionali di natura politica e su orientamenti specifici emergenti dai paesi che adottano le restrizioni.

È quindi importante sottolineare che i codici Ecn hanno natura diversa rispetto ai codici utilizzati per la classificazione delle merci a fini statistici e doganali.



**I prodotti e le tecnologie che possono presentare profili di rischio
connessi al loro commercio sono identificati
come “a duplice uso”: civile e militare**



Ciò non toglie che la relazione tra la classificazione doganale da un lato – basata su criteri meramente merceologici e utilizzata obbligatoriamente in 212 paesi, firmatari della Convenzione sul Sistema Armonizzato – e, dall’altro, la classificazione dei beni duali siano di vitale importanza per un funzionamento efficace ed effettivo dei meccanismi restrittivi. Infatti fin dalle prime normative, volte a limitare le esportazioni, le autorità doganali e quelle competenti per l’adozione delle restrizioni e per lo sviluppo dei codici dual use (detti comunemente codici “parlanti”) si sono impegnate nella creazione di tabelle di correlazione volte a consentire agli operatori una più agevole verifica circa la presenza di eventuali restrizioni. In realtà, una perfetta corrispondenza non era di fatto possibile proprio per la diversa natura dei sistemi di classificazione: un bene considerato merceologicamente identico a un altro bene può essere richiamato in diversi codici parlanti, anche se di solito questi fissano soglie tecnologiche tali per cui solo alcuni dei beni correlati a quei codici saranno effettivamente rilevanti per la disciplina duale.

La sorveglianza informatica

In particolare, è sicuramente l’assoggettamento ad autorizzazione dell’esportazione di prodotti di sorveglianza informatica che ha introdotto la più rilevante tra le modifiche sistematiche nell’ambito dell’export control unionale, interconnettendo alle tecnologie di cyber surveillance la protezione dei diritti umani.

Viviamo, di fatto, in un mondo nel quale l’uso e il commercio di armi e tecnologie connesse è già stato ampiamente limitato e, almeno formalmente, rigorosamente disciplinato, ma è noto che la repressione interna, attuata da numerosi paesi, avviene anche attraverso tecnologie informatiche intrusive, con potenzialità devastanti per il commercio e per la pace a livello internazionale. Il tema della necessità di proteggere le persone da invasioni violente e illimitate della loro sfera privata è particolarmente sentito in Unione europea, tanto da aver portato a un profondo, e forse rivoluzionario, approccio all’intera tematica dell’export control.

Internal Compliance Control

Per ottenere alcune autorizzazioni il regolamento introduce poi l'Icp (International Compliance Programme o Programma di Controllo Interno), oggi obbligatorio. Si tratta di un percorso che l'azienda compie verso la compliance più in generale. Si richiede agli operatori un occhio di riguardo per il rispetto delle norme in senso molto ampio includendo il rispetto dei diritti umani, dell'ambiente, dei lavoratori, anche per quanto riguarda i clienti con i quali si intende esportare. Si parla quindi di RBC, Responsible Business Conduct. Tutto ciò non è solo compito dell'azienda, in un paese dove le norme sono chiare e gli operatori compliant ricevono incentivi e vengono beneficiati, sempre più aziende vengono attratte da programmi quali l'Icp, ma anche dal portare avanti altri percorsi di grande impegno come la certificazione AEO.

La smaterializzazione delle autorizzazioni

Di notevole impatto per le imprese interessate all'esportazione di beni duali è l'introduzione di procedure elettroniche per il rilascio delle licenze (e-licensing). Per il nostro

paese si tratta di un'importantissima novità in quanto nel corso del 2022 diverrà obbligatorio avvalersi della piattaforma di e-licensing appositamente allestita dai servizi competenti. Per le imprese è ancora possibile richiedere l'accesso in via "sperimentale" alla piattaforma, informando di tale intento direttamente la federazione oppure segnalando il proprio interesse a Easyfrontier – Servizio Dogana Facile.

Oltre il dual use

Pur trovando un suo baricentro nell'ambito della disciplina relativa ai beni a duplice uso, l'export control si estende anche ben oltre. Nel programmare la propria attività commerciale internazionale le imprese dovranno tener conto non solo dei Regolamenti unionali che hanno introdotto limitazioni all'esportazione verso determinati paesi che contengono liste di prodotti soggetti ad autorizzazione, ma anche dei divieti di esportazione e vendita verso soggetti ritenuti particolarmente pericolosi.

Quasi tutti i paesi hanno adottato anche limitazioni negli scambi commerciali con finalità "sanzionatorie", punitive e/o volte a esercitare pressioni politiche molto robuste nei

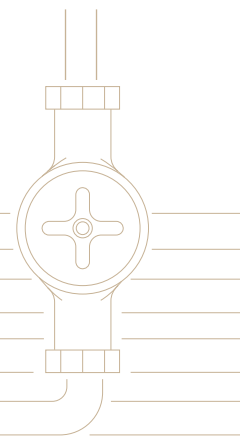
L'assoggettamento ad autorizzazione dell'esportazione di

prodotti di sorveglianza informatica ha modificato l'ambito

dell'export control unionale interconnettendo alle tecnologie

di cyber surveillance la protezione dei diritti umani

Molti paesi hanno sollevato timori riguardo alla possibilità che le tecnologie più avanzate, come quelle connesse allo sviluppo del nucleare, possano essere impiegate agevolmente per scopi distruttivi e che sia necessario limitarne la proliferazione



confronti di persone fisiche, organizzazioni e talora di interi paesi. L'Unione europea, per esempio, ha istituito un intero set di strumenti di tal genere che vanno dagli embarghi alle sanzioni finanziarie, passando da limitazioni negli spostamenti (travel bans) e dalle restrizioni all'importazione e all'esportazione. Per agevolare gli operatori economici assoggettati alla normativa unionale, la Commissione ha messo anche a disposizione diversi strumenti: da una sanctions map fino alla lista, aggiornata quotidianamente, dei soggetti ed enti assoggettati a restrizioni finanziarie.

La situazione in Italia

La disciplina sulla restrizione delle esportazioni è integrata dalle disposizioni che ogni stato membro della UE ha adottato a livello nazionale. Ciò avviene non solo in ordine alla concreta necessità di individuare, ad esempio, le autorità competenti e i procedimenti autorizzativi, ma anche per la precisa volontà dell'Unione europea di lasciare ai singoli stati membri la possibilità di amministrare l'apparato sanzionatorio e, eventualmente, di estendere o restringere soluzioni operative e ambito di azione delle autorizzazioni. In Italia, le principali regole nazionali sono dettate dal decreto legislativo 221/2017, che definisce i poteri dell'autorità competente, il regime sanzionatorio per le violazioni

della disciplina unionale e nazionale, ivi comprese quelle connesse alla disciplina limitativa contenuta nella normativa che va oltre il dual use, nonché le modalità di rilascio delle autorizzazioni all'esportazione. Il decreto legislativo 221/2017, pur essendo antecedente al nuovo Reg. UE 2021/821, è ancora coerente con le necessità dettate dalla nuova normativa, ma un aggiornamento del decreto, in particolare in materia di apparato sanzionatorio e con più specifica attenzione alle procedure di e-licensing, potrebbe comunque essere opportuno.

In ultima analisi, la nuova disciplina per l'esportazione di beni a duplice uso, è destinata a produrre effetti di rilievo per tutti gli esportatori. In primo luogo, in forza di una crescente attenzione nei controlli e per l'importanza data ai temi della compliance aziendale; per il nuovo sistema di e-licensing e per l'introduzione dell'autorizzazione "Grandi Progetti". Infine per il grande spazio acquisito dall'attenzione alle tecnologie di sorveglianza elettronica e a quello connesso alla fornitura di servizi di assistenza tecnica nelle più diverse forme. □

COMPLIANCE, PIANI INTERNI DI CONFORMITÀ E DIGITALIZZAZIONE

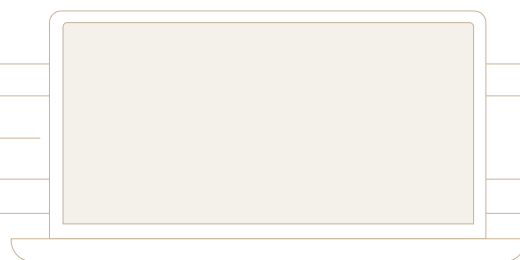
di Benedetto Santacroce e Ettore Sbandi – Studio legale Santacroce&Partners

Procedure autorizzative più rapide, approccio di premialità per gli operatori affidabili e controlli più puntuali e ad ampio spettro per la movimentazione dei prodotti dual use. Sono queste le linee direttrici che accompagneranno l'implementazione delle nuove regole che l'Unione europea ha adottato in materia di dual use, il regime di controllo sulla movimentazione dei beni che possono avere impieghi civili e militari. Queste linee direttrici impongono alle imprese di rivedere i propri processi interni e di predisporre, nella logica della compliance e della snellezza dei traffici internazionali, piani di conformità che rispettino le raccomandazioni europee. Dallo scorso 9 settembre è infatti in vigore il Reg. n. 2021/821 che ha riformato, nel senso di un recast, il precedente Reg. n. 428/2009, aggiornando il sistema unionale di controllo e monitoraggio delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento dei prodotti a duplice uso. Negli anni, infatti, il precedente quadro normativo è risulta-

to parzialmente superato, non solo sul piano normativo per ragioni collegate all'allineamento al nuovo codice doganale dell'Unione europea del 2013 in vigore dal 1° maggio 2016, ma anche all'aggiornamento tecnologico, informatico e in generale digitale maturato sia nel dialogo tra imprese e amministrazione, sia nell'inclusione di beni intangibili nel novero dei prodotti duali.

Verificare i beni

Questi beni impegnano severamente le imprese che eseguono operazioni internazionali, specialmente quelle con forte vocazione all'esportazione. Prima di poter spedire tali beni, occorre verificare il loro uso militare da parte del cliente. Nel caso in cui l'esportatore venga informato che alcuni beni duali non compresi nel regolamento sono o possono essere destinati a usi non convenzionali, possono applicarsi le clausole catch all o catch more, attraverso cui le autorità possono sottoporre ad autorizzazione anche l'esportazione di tali beni.



Le linee direttrici impongono alle imprese di rivedere i propri processi interni e di predisporre, nella logica della compliance e della snellezza dei traffici internazionali, piani di conformità che rispettino le raccomandazioni europee

Nel secondo caso, ove i beni siano inclusi negli elenchi tecnici del regolamento e dunque “listati”, questi devono essere considerati a uso duale e come tali sempre soggetti ad autorizzazione preventiva all’esportazione. A quest’ultima ipotesi si accompagna la dichiarazione, al contrario, di libera esportazione (Y901), anch’essa responsabilizzante l’impresa con la quale, all’atto dell’esportazione, si attesta all’autorità doganale una qualità (non duale) del bene in export, con ogni conseguenza del caso in termini di responsabilità ed effetti sanzionatori conseguenti.

Lo strumento dell’export control

Il tema, ovviamente, si intreccia a doppio filo con le questioni generali connesse al cosiddetto export control, ossia al monitoraggio e alla verifica delle relazioni internazionali in essere tra privati e che, in molti casi, possono essere normativamente interdette, oppure soggette ad autorizzazione. Si pensi, per esempio, ai beni la cui com-

mercializzazione è ristretta, alle ipotesi di embargo, alle misure soggettive imposte ad alcuni paesi esteri, ad alcune persone o gruppi di persone. Sono tutti temi connessi prevalentemente alle esportazioni, che limitano molto, almeno in termini di compliance, le imprese nazionali che, prima di procedere alla vendita internazionale, devono procedere sia con monitoraggi in termini oggettivi (sul bene), sia con monitoraggi in termini soggettivi (sui clienti e prestatori di servizi connessi alla spedizione o al suo pagamento). La questione non è poi così lontana come può apparire e, anzi, in alcuni settori come quelli dell’alta tecnologia, la chimica o la meccanica, è di interesse quotidiano, soprattutto per le ipotesi di esportazione in località sensibili ma comuni, come la Russia, il Medio Oriente, alcuni paesi del Sudest asiatico o del centro Africa.

Conoscere la filiera

Nasce dunque, per l'impresa, l'esigenza di conoscere a fondo non solo il prodotto, ma anche il cliente e i provider di servizi che contornano l'operazione, comprese le imprese di logistica, deposito, finanziamento o assicurazione coinvolte. Questo impone un'attenta analisi della disciplina di settore, che sicuramente è complessa e articolata, e l'istituzione di procedure adeguate al monitoraggio dei flussi di export. Si pensi a tutto il tema dei beni intangibili, delle tecnologie, dei software e delle cosiddette tecnologie di cyber-sorveglianza che rappresentano un rischio, oltre che per la sicurezza internazionale, anche per la salute e la sicurezza dei diritti umani.

Tutto questo ha un riflesso sanzionatorio estremamente rilevante. Di base, la sanzione per la mancata osservanza degli obblighi autorizzativi ha carattere penale, fatto che esclude eventuali ipotesi di ravvedimento e rende opportuno un ripensamento dell'intero impianto nella logica della disclosure e della compliance per gli operatori in buona fede. Su questo, sarebbe opportuno un ripensamento del sistema che consideri, per esempio, le qualità o qualificazioni soggettive degli operatori (es. AEO, PIC, 231.01), l'occasionalità della condotta e l'attivazione spontanea.

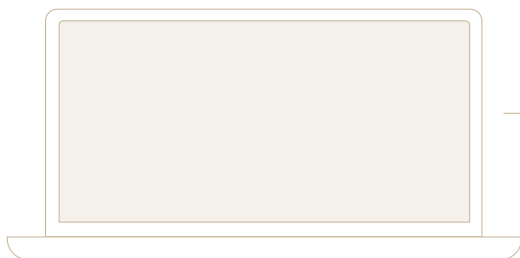
Con piani interni di conformità, certificazione AEO e monitoraggio dei processi, le imprese possono garantire continuità al business minimizzando i rischi di fermo merce e, in generale, di applicazione di forti sanzioni connesse all'esportazioni di beni duali

PIC, AEO e monitoraggio

Proprio su questi temi si innesta l'upgrade che possono eseguire le imprese in materia di export control, integrando con piani interni di conformità (PIC), certificazione AEO e monitoraggio dei processi per la tutela dell'impresa in ottica di compliance. Con queste attività le stesse imprese possono infatti garantire continuità al business minimizzando i rischi di fermo merce e, in generale, di applicazione di forti sanzioni connesse all'esportazione di beni duali o comunque soggetti a misure di controllo e vigilanza speciali.

Il tema è di grande interesse, specialmente per tutte quelle imprese che hanno necessità di gestire flussi massivi e operano sulla base di processi fondamentalmente automatizzati, standardizzati e su sistemi sicuri quanto rigidi. La velocità dei traffici, unitamente al rapido avanzamento tecnologico con l'informatizzazione dei processi, rischia in concreto di rivelarsi estremamente pericolosa per le aziende impegnate in forti processi di esportazione. Questo vale tanto più per il prossimo futuro, vista la previsione di introdurre dal 2022 un sistema autorizzativo integralmente digitale (e-licensing), che di fatto comporta la necessità di mappature di flussi e processi. Gli operatori potranno infatti automatizzare le richieste,

I PIC sono le politiche e le procedure adottate dagli esportatori per facilitare il rispetto delle disposizioni e degli obiettivi del regolamento dual use, comprese le misure di due diligence per valutare i rischi connessi all'esportazione dei prodotti



specialmente quelle ripetitive e costanti nel tempo, con i dati di identificazione chiave – il prodotto, il cliente, il contratto e il pagamento – già in possesso dell'amministrazione. L'auspicio è lo snellimento tanto delle istanze, quanto delle risposte da parte dell'amministrazione, che spesso ancora necessita di allineamenti alla velocità delle spedizioni.

I piani interni di conformità

Il centro di questo nuovo corso risiede nei PIC, ossia i piani interni di conformità previsti dal nuovo regolamento unionale sul dual use e spinti da una consistente raccomandazione e prassi dell'Unione europea, cui dovrà seguire un'omologa prassi nazionale. Più propriamente, con la dicitura PIC si intendono le politiche e le procedure efficaci, appropriate e proporzionate adottate dagli esportatori per facilitare il rispetto delle disposizioni e degli obiettivi del regolamento dual use e dei termini e delle condizioni delle autorizzazioni attuate a norma dello stesso, comprese le misure di due diligence per valutare i rischi connessi all'esportazione dei prodotti verso gli utilizzatori finali e gli usi finali.

L'adozione di un PIC, dunque, nel quadro di una prassi applicativa che trova il suo punto di riferimento nel-

la raccomandazione (UE) 2021/1700 del 15 settembre 2021 della Commissione europea, riveste ora un ruolo centrale, come confermato dal considerando 7 del Reg. Ue 821.21. Inoltre, ai sensi degli artt. 2 e 12, l'adozione di un PIC costituisce la condizione necessaria per l'ottenimento delle autorizzazioni globali e per l'autorizzazione generale dell'UE – AGEU007 – relativa al trasferimento infragruppo di software e tecnologie, senza possibilità di deroga.

Il tema si collega alla responsabilità dell'impresa e all'adozione delle misure di prevenzione e compliance tipiche dello scudo previsto dalla disciplina di cui al D.Lgs. n. 231.01; la sanzione penale prevista per la violazione degli obblighi dual use e/o le sanzioni connesse rischiano di cadere nel perimetro della responsabilità d'impresa, ragione per cui i rispettivi schemi di tutela devono intrecciarsi. Ma prima ancora, il tema del dual use si collega, sul piano doganale, alla questione dell'autorizzazione AEO, la certificazione di qualità doganale delle imprese che conferisce ai soggetti valutati affidabili una serie rilevante di benefici e vantaggi. Non solo perché i soggetti AEO devono avere maggiore tutela anche in ambito di export di beni duali, ma anche perché un eventuale illecito in materia rischia di compromettere lo status. In questa logica, a protezione dei brand, del business e del suo management, è più che opportuna una riflessione di prospettiva sui processi di compliance.□