



Il commercio con l'Iran tra sanzioni e opportunità

Occorre svolgere una due diligence sul prodotto esportato e sul soggetto con cui si vuole intrattenere la relazione commerciale, in modo da minimizzare il rischio

di Laura Carola Beretta

Le sanzioni economiche sono misure restrittive imposte per modificare il comportamento di determinati Stati o soggetti che mettono in pericolo la pace o la sicurezza internazionali o violano principi fondamentali quali la democrazia e il rispetto dei diritti umani. Oltre alle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, l'Unione Europea, al pari degli Stati Uniti e di altre giurisdizioni, applica proprie sanzioni

unilaterali. Nell'UE le sanzioni vengono decise dal Consiglio UE e attuate tramite regolamenti di diritto europeo. Impattano generalmente in termini di divieti o restrizioni all'esportazione di determinate categorie di beni e, in maniera più trasversale, colpiscono soggetti, persone fisiche, società e istituzioni, inserite in *blacklist*, con i quali non è possibile intrattenere alcun tipo di relazione economica. Le sanzioni hanno dunque riflessi non solo sulle esportazioni di beni ma anche sulla for-

nitura di servizi, tipicamente finanziari, assicurativi, di intermediazione commerciale e di assistenza tecnica. Essendo il riflesso di situazioni politiche per definizione mutevoli, la compagine dei soggetti *blacklistati* cambia di continuo. Il sistema UE, a differenza di quello statunitense che predilige la prassi e l'*enforcement* amministrativo, si caratterizza per una marcata tutela giurisdizionale. Il Tribunale dell'Unione Europea, in prima istanza, e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea,

in appello, sono gli organi competenti cui si rivolgono, con sempre maggior successo, sia gli individui blacklistati, per ottenere il *delisting*, sia più di recente società che vogliono avere interpretazioni sul raggio di applicazione di un determinato embargo (1). In combinazione con l'azione giurisdizionale, i soggetti blacklistati promuovono anche azioni amministrative nei confronti del Consiglio UE responsabile della decisione che li riguarda.

L'embargo verso l'Iran

Per effetto del Patto d'Azione Congiunto Globale (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA), in vigore dal 16 gennaio 2016, concordato con l'Iran da Cina, Russia, Stati Uniti, Francia, Germania, Regno Unito e dall'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per la Politica Estera, a seguito dell'impegno dell'Iran a impiegare a fini esclusivamente pacifici le proprie risorse nucleari, le sanzioni economiche applicate dalle Nazioni Unite, dall'UE e dagli USA sono state ridimensionate.

Tali misure restrittive erano state decise per contrastare sia la politica nucleare sia la violazione dei diritti umani e il supporto al terrorismo posti in atto dall'Iran. Con il PACG sono venute meno la maggior parte delle sanzioni connesse al nucleare iraniano, ma sono rimaste alcune proibizioni concernenti il rischio di

proliferazione nucleare, la cui eliminazione è prevista in uno stadio successivo. Continuano invece ad applicarsi le restrizioni per le violazioni dei diritti umani e il supporto al terrorismo (2).

In prospettiva UE, le esportazioni di beni verso l'Iran sono oggi generalmente possibili. A differenza di prima, è possibile esportare beni, software e tecnologie relativi all'industria petrolchimica, commerciare in oro, metalli preziosi e diamanti, e fornire servizi di trasporto e logistica connessi ai prodotti precedentemente oggetto di restrizioni.

Rimane invece necessaria un'au-

fine contrario alle misure restrittive vigenti avere transazioni con le persone fisiche, le società e le banche che rimangono incluse nelle blacklist delle Nazioni Unite e dell'UE (3).

Il regime generale di controllo dell'esportazione di beni dual use è disciplinato dal Regolamento Europeo 428/2009, il quale prevede procedure più o meno elaborate per il rilascio delle autorizzazioni a seconda della tipologia di beni e della loro destinazione. I beni dual use indicati negli allegati del Regolamento Iran sottostanno al medesimo iter autorizzativo condotto dal MISE per le

esportazioni dual use con il coinvolgimento di altri ministeri (4).

Un aspetto comunemente critico è quello della determinazione della natura duale del prodotto.

Tale analisi va svolta certamente sotto il profilo tecnico ma anche

sotto il profilo giuridico, in virtù dei principi e dei criteri tecnici contenuti nel regolamento europeo sul dual use, da interpretarsi alla luce della prassi della Commissione Europea e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE. È invece sconsigliato trarre conclusioni sulla base della consultazione della banca dati del sito dell'Agenzia delle Dogane oppure utilizzando la correlazione tra i codici della nomenclatura doganale combinata e i codici alfanumerici che identificano i beni dual use. Se è vero che possono potenzial-



torizzazione preventiva rilasciata caso per caso dalle autorità competenti per determinati prodotti, molti dei quali sono dei cosiddetti beni *dual use*: beni che per le loro caratteristiche tecniche possono essere potenzialmente impiegati per fini sia civili sia militari. In Italia l'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione preventiva è, *in primis*, il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE).

Pernangono, inoltre, i divieti di esportazione di armi e di beni e tecnologie del settore missilistico. È in-

(1) Nel recente caso C-72/15, la società inglese del gruppo russo Rosneft si è rivolta alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per avere un'interpretazione del campo di applicazione dell'embargo russo. Per un commento sulla portata innovativa della strategia di Rosneft si veda L. Beretta, D. Rovetta, «EU Economic Sanctions Law Against Russia After the "Rosneft judgment" by the Grand Chamber of the Court of Justice of the European Union; Get Me a Lawyer!», *Global Trade and Customs Journal*, 12(6), 2017, pp. 240-46.

(2) Per una panoramica dei cambiamenti ap-

portati dal PACG, completata da alcune FAQ, si veda la Information Note della Commissione Europea, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/iran_implementation/information_note_eu_sanctions_jcpoa_en.pdf. I regolamenti europei che disciplinano le sanzioni decise dall'UE nei confronti dell'Iran sono il Regolamento (UE) N. 267/2012, sostanzialmente modificato dal PACG, e il Regolamento (UE) N. 264/2012, contenente le sanzioni imposte dall'UE per contrastare la violazione dei diritti umani.

(3) Si veda per maggiori dettagli la nota agli

operatori della Direzione Generale per la Politica Commerciale Internazionale del Ministero dello Sviluppo Economico, http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/embarghi_dualuse/2016/comunicato_Iran.pdf.

(4) Per l'esportazione di beni, tecnologie e software dual use riportati nell'elenco del «Gruppo dei Fornitori Nucleari» è, invece, in vigore una procedura molto più restrittiva, dato che il MISE può rilasciare l'autorizzazione solo dopo aver ricevuto l'approvazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

mente esservi delle corrispondenze, gli obiettivi e i principi dei due sistemi di classifica sono differenti e non coincidono necessariamente.

Nella pratica avviene poi che un medesimo prodotto sia considerato dual use dalle autorità di uno Stato UE ma non duale secondo l'analisi svolta in un altro Stato membro. Questa differente valutazione è superabile prediligendo un'interpretazione contestuale anziché letterale dei regolamenti, come peraltro indicato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, le cui pronunce hanno valore «costituzionale» e pertanto prevalgono rispetto agli orientamenti interpretativi nazionali. Le divergenze interpretative irrisolte sono riconciliabili mediante consultazione informale della Commissione Europea, la cui Direzione Generale del Commercio elabora, aggiorna e valuta periodicamente il regolamento dual use e detiene, pertanto, la maggior competenza tecnico-giuridica in materia.

Ai fini del rilascio delle licenze da parte del MiSE, delle autorizzazioni alle transizioni finanziarie da parte delle banche e soprattutto per evitare di incorrere nell'applicazione di sanzioni per aver violato le restrizioni vigenti, particolare importanza riveste il significato di uso e utilizzatore finale.

Che si tratti di beni, software o tecnologia per cui è prevista un'autorizzazione o, a maggior ragione, che si tratti di prodotti o attività vietati, il campo di applicazione delle sanzioni non è solo quello di operazioni e flussi diretti, bensì anche di esportazioni e attività indirette che giungono in Iran come destinazione finale.

Ragionamento analogo vale per gli individui, le società o le banche blacklistati con i quali ogni transazione o messa a disposizione di risorse (fatte salve le eccezioni per motivi umanitari) è vietata e sanzionabile. Qui la criticità è quella della messa a disposizione indiretta di beni e risorse, per il tramite di un sogget-

to non listato, a un utilizzatore finale listato; o quello di forniture o transazioni a società non listate ma controllate da entità listate o viceversa.

Per quanto concerne i soggetti blacklistati, il concetto di «messa a disposizione di risorse» è molto ampio e quindi nessun settore di fornitura di beni o servizi è in principio escluso. Le misure restrittive dell'UE si applicano ai cittadini dell'Unione Europea ovunque essi si trovino e quindi anche ai manager di cittadinanza europea al di fuori dell'Unione Europea (per esempio in Svizzera), le cui attività sono quindi soggette alla disciplina UE in materia di sanzioni economiche.

Le sanzioni USA

Con il PACG anche gli Stati Uniti hanno in parte alleggerito il loro impianto di sanzioni contro il nucleare iraniano togliendo alcuni soggetti dalle blacklist, ma hanno mantenuto le misure restrittive per la violazione dei diritti umani e il supporto al terrorismo.

La conoscenza e il rispetto dell'impianto sanzionatorio americano rimangono un altro punto fermo per tutti coloro che vogliono operare con l'Iran, tanto dall'Italia quanto da qualsiasi altro Paese europeo. Il legislatore americano ha, infatti, posto in essere una regolamentazione molto complessa e severa in materia che ha la caratteristica di poter essere applicata extra-territorialmente, ossia al di fuori del territorio USA e nei confronti di cittadini stranieri.

In breve, l'OFAC (Office of Foreign Assets Control), la principale autorità di investigazione ed *enforcement* che risiede negli Stati Uniti, disponendo di enorme discrezionalità nelle indagini e nell'azione, può applicare il sistema di sanzioni non solo alle *US persons* (5) ma anche ai soggetti e alle entità *owned or controlled by a US person*, circostanza che si verifica non solo quando una *US person* ha un valore di partecipazio-



Laura Carola Beretta

è SDA Fellow presso SDA Bocconi School of Management.
laura.beretta@sdaebocconi.it

ne superiore al 50 per cento della società straniera posseduta o controllata, ma anche quando è in grado di determinare le decisioni, strategie o azioni di detta società. È bene sottolineare che rileva pertanto un concetto di controllo strategico della partecipata, andando ben oltre l'accezione societaria.

Altro aspetto chiave della *longa manus* statunitense è rappresentato dal fatto che la normativa statunitense in materia di sanzioni «segue» i prodotti di origine statunitense, ovunque essi si trovino: pertanto sono vietati non solo la loro riesportazione da parte di società italiane o comunque non USA ma anche, a determinate condizioni, l'impiego di beni o componenti di origine statunitense nella produzione al di fuori degli Stati Uniti qualora l'output finale sia destinato al mercato iraniano.

La disciplina statunitense, appare chiaro, ha dei risvolti molto delicati che richiedono ulteriori profili di attenzione e prudenza ogni qualvolta un'azienda italiana oppure europea, che ha relazioni societarie o

(5) Oltre ai cittadini USA ovunque si trovino e alle entità organizzate e incorporate ai sensi delle leggi degli Stati Uniti, sono considerate *US persons* anche gli stranieri residenti permanenti (*green card holders*) negli Stati Uniti, ovunque si trovino, e le persone che si trovano negli Stati Uniti.

istituzionali (per esempio, partnership strategiche) con gli Stati Uniti, si appresta a intrattenere relazioni commerciali con l'Iran. Sul piano pratico, è importante la previsione di adeguate cautele contrattuali e l'adozione di un'opportuna *compliance* aziendale.

Cautele contrattuali e compliance

Per tutelarsi sia nei confronti della controparte iraniana sia per minimizzare il rischio di violazione delle sanzioni verso l'Iran, si raccomandano alcune accortezze in sede contrattuale.

Il Regolamento Iran prevede che non possa essere data esecuzione ai contratti in contrasto con le disposizioni dell'embargo. Per evitare problemi con la controparte iraniana che potrebbe contestare la mancata esecuzione del contratto, è importante prestare attenzione all'elezione del foro competente. È sempre consigliabile assoggettare il contratto alla legge europea in modo da beneficiare delle tutele previste dal diritto europeo, quali appunto le disposizioni contenute nei vari regolamenti UE in materia di sanzioni che proteggono da richieste di risarcimento per danni relative a violazioni contrattuali poste in essere al solo fine di rispettare gli embarghi e le sanzioni economiche dell'UE (6).

Stante l'importanza del concetto di uso e utilizzatore finale, sarà altresì fondamentale includere nel contratto, o nell'ordine di acquisto, specifiche clausole con le quali la controparte si impegna a non destinare la fornitura a usi o soggetti vietati. Tuttavia, da sole, le clausole contrattuali non bastano, ma van-

no utilizzate in combinazione con una *due diligence* sulla tipologia di prodotto e sui soggetti parte della transazione.

In altre parole, l'esportatore non può demandare *in toto* l'onere della compliance al proprio acquirente, ma deve invece dotarsi di appositi, ragionevoli e proporzionati meccanismi di compliance. Nel caso specifico dell'embargo verso l'Iran, compliance significa operare una due diligence sull'applicabilità o meno dei divieti e delle restrizioni a beni, servizi e tecnologia oggetto dell'embargo, oltre alla verifica della posizione del destinatario finale al fine di escludere che si tratti di entità listata oppure che abbia relazioni di controllo societario con soggetti listati.

Infine, per rafforzare la propria posizione, la società esportatrice potrà dotarsi di compliance interna formalizzando delle procedure aziendali. Secondo le best practice, il responsabile dell'attuazione di tali procedure è una figura indipendente dalla funzione vendite la cui attività è fortemente «sponsorizzata» dalla proprietà o dalla direzione aziendale, su cui ricadrebbe la responsabilità di un'eventuale violazione dell'embargo, non applicandosi in tale contesto il sistema di deleghe interne strutturato ai fini della legge 231/2001.

Tali accortezze sono fondamentali a tutela della posizione di un'azienda nel caso in cui si incorra nella violazione involontaria delle sanzioni economiche applicate dall'UE oppure dagli Stati Uniti. La previsione di procedure interne e di azioni di due diligence nelle società che decidono di intrattenere rapporti con l'Iran (o con altri Paesi embargati) ha un forte effetto di mitigazione sui provvedimenti sanzionatori nei confronti delle società che hanno commesso violazioni involontarie e che spesso, grazie alla compliance, sono limitati all'applicazione di sanzioni amministrative. ■



In sintesi

Le sanzioni economiche sono **misure restrittive imposte per modificare il comportamento di determinati Stati** che mettono in pericolo la sicurezza internazionale. Impattano in termini di divieti nell'esportazione di determinate categorie di beni e colpiscono soggetti, persone fisiche, società e istituzioni inserite in blacklist.

A seguito dell'entrata in vigore del PACG, **le esportazioni di beni verso l'Iran sono, salvo alcune eccezioni, oggi generalmente possibili** così come è ammesso intrattenere relazioni economiche con molti soggetti economici prima in blacklist.

Per tutelarsi, le imprese che esportano verso l'Iran, al fine di non violare le restrizioni non solo dell'Unione Europea ma anche quelle statunitensi, **dovranno svolgere una due diligence preventiva sulla tipologia di prodotto** e sui soggetti parte della transazione, prestare particolare attenzione in sede contrattuale, sia nella scelta del foro competente sia nell'impiego di specifiche clausole «anti-embargo» e dotarsi di adeguate procedure di compliance aziendale.

(6) Una disposizione analoga è prevista dalle misure restrittive decise nei confronti della Russia. Di recente la Corte Suprema russa ha stabilito che l'esistenza di sanzioni economiche non giustifica il venir meno degli obblighi contrattuali disattesi per evitare la violazione dell'embargo.