

# RISPOSTA CINESE ALLE RESTRIZIONI COMMERCIALI STATUNITESI

di Marco Padovan e Giuseppe Di Luccia

Il commercio internazionale costituisce il principale teatro di scontro tra USA e Cina nella competizione per il primato economico e tecnologico. Alle restrizioni imposte da Washington, Pechino ha risposto in modo pressoché speculare, adottando una normativa sul controllo alle esportazioni e sanzioni unilaterali, al fine di salvaguardare **la sicurezza e gli interessi nazionali e di dare attuazione ai regimi internazionali di controllo per la non-proliferazione di armi di distruzioni di massa.**

## 1. LEGGE SUL CONTROLLO DELLE ESPORTAZIONI

Il 1° dicembre 2020 è entrata in vigore la **Legge sul controllo delle esportazioni**, approvata dal Comitato permanente dell'Assemblea nazionale del popolo cinese il 17 ottobre scorso. L'atto prevede l'applicazione di restrizioni – nella forma di divieti o di obbligo di autorizzazione – per le esportazioni di beni e tecnologie militari e a duplice uso con determinate caratteristiche, destinazioni e utilizzatori finali. Prima di tale legge, la normativa cinese sul controllo delle esportazioni era frammentata e stratificata in vari strumenti giuridici e regolamenti amministrativi, fra cui di particolare rilievo è il Catalogo della Cina sulle tecnologie con divieto o restrizione all'esportazione, adottato nel 2008 e regolarmente aggiornato, da ultimo ad agosto 2020.

### VOCI CONTROLLATE

La legge sul controllo delle esportazioni autorizza la pubblicazione di **liste di controllo** da aggiornare periodicamente, con la

possibilità di sottoporre a controllo determinati beni, anche solo per periodi limitati. L'art. 2 della legge include tra le voci controllate beni a duplice uso, beni militari, beni nucleari e altri beni, tecnologie e servizi considerati rilevanti ai fini della salvaguardia della sicurezza e degli interessi nazionali, nel rispetto della non proliferazione o di altri obblighi internazionali assunti dalla Repubblica popolare.

Sebbene non sia stata ancora pubblicata la lista delle voci controllate ai sensi della nuova legge, è molto probabile che in essa saranno elencati beni già contenuti nel Catalogo della Cina sulle tecnologie con divieto o restrizione all'esportazione.

Rileviamo, inoltre, che il Ministero per il commercio della Repubblica popolare (MOFCOM), insieme all'Amministrazione statale sulla crittografia e all'Amministrazione generale delle dogane, ha pubblicato una circolare con la prima lista di prodotti e tecnologie soggetti a restrizioni alla circolazione. In particolare, la circolare, in vigore dal 1° gennaio 2021, include quattro tipi di voci che richiedono un permesso all'importazione, nove tipologie di prodotti e relativi software e tecnologie soggetti a controllo all'esportazione nonché le procedure per richiedere l'autorizzazione all'importazione e all'esportazione.

### OBBLIGHI PER GLI OPERATORI E SANZIONI

La legge prevede diversi obblighi in capo agli operatori. Per quanto riguarda l'esportatore o il riesportatore di beni controllati, questi dovrà richiedere una **licenza di esportazione** alle autorità competenti

cinesi e dovrà presentare una **certificazione** sull'utilizzo finale e sull'utilizzatore finale, **emessa dall'utilizzatore finale stesso o dal governo del suo Paese**. Attraverso la certificazione, l'utilizzatore finale si impegna a non modificare l'utilizzo finale del bene controllato e a non trasferirlo a terzi senza preventiva autorizzazione dalle autorità cinesi competenti.

Gli esportatori e gli importatori sono, inoltre, obbligati a riportare alle autorità competenti qualsiasi cambiamento dell'utilizzo finale o dell'utilizzatore finale di cui vengano a conoscenza. La violazione dell'obbligo di certificazione comporta l'inclusione nella lista di importatori e utilizzatori finali che hanno violato la normativa. A seguito dell'inserimento in tale lista, le autorità cinesi potranno comminare misure sanzionatorie, come il divieto di porre in essere o la restrizione della libertà di commercio relativamente a beni controllati o, infine, la sospensione della facoltà di esportare beni controllati (per periodi di tempo limitati o anche a vita). Vi è poi anche la sanzione pecuniaria, con importi che vanno fino a venti volte il valore della transazione illecita.

È stato anche previsto un istituto simile al c.d. **catch-all**, stabilendo che, anche se un bene non è incluso nelle liste di controllo, l'esportatore dovrà richiedere autorizzazione alle autorità nel caso in cui sia stato avvisato dalle autorità ovvero sappia o debba sapere che il bene possa essere impiegato nello sviluppo di armi di distruzioni di massa, nella minaccia alla sicurezza e agli interessi nazionali o per fini terroristici. In questo modo l'operatore è chiamato a verificare il livello di rischio legato all'esportazione del bene. Sempre tramite l'art. 12 è stata introdotta una previsione simile alla **licenza zero** prevista nell'ordinamento italiano dal D. Lgs. 221/2017 e non ancora attuata: gli operatori economici possono richiedere all'autorità supporto in

caso di difficoltà nella determinazione dell'eventuale inclusione di un prodotto di interesse nelle liste di prodotti.

## AMBITO DI APPLICAZIONE ED EXTRATERRITORIALITÀ

L'art. 2 definisce tra le attività soggette a controllo non solo il trasferimento di beni controllati dalla Cina verso l'estero, ma anche la fornitura di beni controllati da parte di soggetti cinesi a qualsiasi entità o individuo non cinese. Tale formulazione richiama il concetto di *deemed export* previsto dalla normativa statunitense.

È, inoltre, previsto che la **disciplina di controllo delle esportazioni** si applichi al transito, al trasbordo, al passaggio e alla riesportazione di beni controllati nonché alle esportazioni di questi dalle aree a tassazione agevolata, note come *Comprehensive Bonded Zones*. Il riferimento alle riesportazioni, in particolare, sembra suggerire il controllo sulle esportazioni di beni cinesi controllati effettuate da Paesi terzi verso Paesi terzi, soprattutto se letto in combinato disposto con l'art. 44 che prevede un'efficacia **extra-territoriale** della normativa in questione anche se in concreto non ne sono ancora del tutto chiare le modalità applicative.

## 2. SANZIONI ECONOMICHE

Il 19 settembre 2020, il MOFCOM (The Ministry of Commerce of the People's Republic of China) ha pubblicato con proprio decreto i **Provvedimenti sulla Lista delle entità inaffidabili**. Vi si stabiliscono le procedure per la designazione di individui, entità e organizzazioni che agiscono contro gli interessi della Cina – nonché le sanzioni applicabili ai soggetti inclusi nelle liste.

Le basi giuridiche di tali provvedimenti amministrativi si rinvencono nell'art. 7 della legge sul commercio estero, che afferma il diritto della Repubblica popolare di adottare misure equivalenti contro Paesi terzi, al fine di contrastare eventuali misure discriminatorie di divieto o restrizione al commercio con la Cina. L'art. 33 della legge sulla sicurezza dello stato, inoltre, prevede il potere di adottare le misure necessarie a proteggere la sicurezza, i diritti e gli interessi dei cittadini, delle entità e delle istituzioni cinesi, nonché di salvaguardare lo Stato qualora fatto oggetto di minacce e aggressioni.

### CRITERI DI DESIGNAZIONE E NATURA DELLE SANZIONI

Vengono inclusi nella Lista delle entità inaffidabili quei soggetti che risultino aver: (1) **minacciato la sovranità, la sicurezza nazionale o lo sviluppo degli interessi della Cina**; (2) applicato **misure discriminatorie** nei confronti di imprese, organizzazioni o cittadini cinesi. Il secondo criterio, in particolare, potrà porre gli operatori economici non cinesi di fronte alla scelta tra il rispetto della normativa statunitense e quella cinese, con il rischio d'incorrere in uno dei due regimi sanzionatori, similmente a quanto accade oggi agli europei relativamente al conflitto tra norme extraterritoriali USA relative a Cuba o all'Iran e il c.d. Regolamento di Blocco.

Le **sanzioni applicabili** a chi venga incluso nella Lista delle entità inaffidabili vanno dal divieto di effettuare transazioni o investimenti in Cina al divieto d'ingresso in Cina al diniego o alla revoca del permesso di lavoro o di soggiorno. Sebbene, ad oggi, non sia previsto il congelamento dei beni tra le misure sanzionatorie, le autorità cinesi si riservano il

potere di adottare altre misure ove ritenute necessarie.

### 3. CONCLUSIONI

Le norme descritte sono il risultato da un lato di un necessario riordino della materia del controllo delle esportazioni, ma dall'altro sono la risposta cinese all'*escalation* della guerra commerciale tra USA e Cina. Ed infatti, l'art. 48 della legge sul controllo alle esportazioni sancisce che «la Repubblica popolare cinese può, sulla base delle circostanze, adottare **misure reciproche** contro qualsiasi paese o regione che abusi delle misure per il controllo alle esportazioni e minacci la sicurezza e gli interessi nazionali della Cina.»

Interessante l'approccio extraterritoriale della normativa cinese che, se attuato, imporrà un ulteriore difficile arbitraggio agli operatori, già oggi in difficoltà a fronte dell'extraterritorialità della normativa USA. Le imprese con footprint produttivo o commerciale sia statunitense sia cinese, infatti, rischiano di trovarsi a dover rispettare due normative contrastanti tra loro.

Gli operatori non cinesi che operano in Cina o con controparti cinesi dovranno, pertanto, monitorare attentamente gli sviluppi sull'attuazione delle nuove norme al fine di comprendere in concreto l'impatto della nuova normativa sulla propria attività d'impresa. È verosimile che le verifiche già oggi compiute dagli operatori in ottica di derisking limitatamente all'applicabilità di misure di export control statunitensi su beni e componenti inseriti nella loro supply chain dovranno allargarsi a comprendere anche fornitori e beni cinesi.



**Marco Padovan**, Avvocato, ha fondato nel 2002 lo Studio Legale Padovan di Milano, dopo una lunga carriera alla Banca Europea per gli Investimenti di Lussemburgo e alla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo di Londra. Si occupa di commercio internazionale e progetti infrastrutturali nonché di *export control* e sanzioni economiche internazionali.

**Giuseppe Di Luccia**, International Sanctions and Export Control Specialist presso lo Studio Legale Padovan. Precedentemente ha lavorato nei settori della sicurezza internazionale e della democratizzazione. La sua formazione multidisciplinare include studi giuridici, politici ed economici.