



Bruxelles, 16.10.2013
COM(2013) 710 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

sull'attuazione del Regolamento (CE) n. 428/2009 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso

INDICE

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Introduzione | 3 |
| 2. | Evoluzione del quadro normativo | 4 |
| 2.1. | Modifiche del regolamento (CE) n. 428/2009 | 4 |
| 2.2. | Misure nazionali d'attuazione..... | 5 |
| 2.3. | Relazione sull'introduzione delle autorizzazioni generali di esportazione dell'Unione | 5 |
| 3. | Attuazione del regolamento: la situazione attuale | 6 |
| 3.1. | Le attività del Gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso..... | 6 |
| 3.2. | Orientamenti UE in materia di controlli delle esportazioni di beni a duplice uso | 7 |
| 3.3. | Visite tra pari..... | 8 |
| 3.4. | Lo scambio di informazioni e l'introduzione di un sistema elettronico sicuro e criptato..... | 8 |
| 3.5. | Trasparenza e dialogo con l'industria e il mondo accademico..... | 8 |
| 3.6. | Monitoraggio del controllo delle esportazioni e applicazione delle norme | 9 |
| 4. | I controlli delle esportazioni effettuati dall'UE: dati principali..... | 9 |
| 4.1. | Commercio di beni a duplice uso nell'UE: prodotti e destinazioni..... | 10 |
| 4.2. | Domande di autorizzazione, autorizzazioni e dinieghi | 12 |
| 5. | L'impatto dei controlli UE delle esportazioni sulla sicurezza e sul commercio | 13 |
| 5.1. | I controlli sulle esportazioni: uno strumento fondamentale per promuovere la sicurezza in un mondo multipolare globalizzato..... | 14 |
| 5.2. | L'imponderabile settore dei prodotti a duplice uso, fondamentale per l'innovazione e la competitività dell'Europa | 14 |
| 5.3. | Il sistema di controlli UE delle esportazioni: maggiore della somma dei suoi elementi | 15 |
| 5.4. | Controllo delle esportazioni e competitività: distorsioni della concorrenza e possibili condizioni paritarie a livello globale..... | 15 |
| 6. | I controlli UE delle esportazioni in un mondo in cambiamento: la revisione della politica dei controlli | 16 |
| 6.1. | Consultazioni pubbliche sui controlli delle esportazioni | 16 |
| 6.2. | La possibile evoluzione del regime UE di controlli delle esportazioni | 17 |
| 6.3. | Revisione del sistema di controlli UE delle esportazioni: le prossime tappe | 17 |
| | Allegato I: Elenco delle sigle | 18 |

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

sull'attuazione del Regolamento (CE) n. 428/2009 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso

1. INTRODUZIONE

I controlli delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso svolgono un ruolo fondamentale nella lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (ADM) e delle armi convenzionali, contribuendo in modo significativo alla sicurezza e alla stabilità a livello regionale e internazionale. Il regolamento (CE) n. 428/2009, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso (di seguito "il regolamento") attua gli impegni internazionali assunti a seguito della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite n. 1540 del 2004, di accordi internazionali quali la Convenzione sulle armi chimiche (CWC) e il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (TNP), nonché di regimi multilaterali di controllo delle esportazioni quali l'intesa di Wassenaar, il Gruppo dei fornitori nucleari (GFN), il gruppo Australia e il regime di non proliferazione nel settore missilistico (MTCR).

Il sistema UE di controlli delle esportazioni è stato istituito negli anni 90 dal regolamento (CE) n. 3381/94 e dalla decisione 94/942/PESC ed è stato rafforzato in misura considerevole dall'adozione del regolamento (CE) n. 1334/2000. Il regolamento (CE) n. 428/2009 ha introdotto significativi miglioramenti del regime UE di controllo delle esportazioni, in particolare a seguito della strategia UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa del dicembre 2003 e alla luce di relazioni provenienti dagli esportatori e dall'industria. Il regolamento prevede, con alcune eccezioni, la libera circolazione dei prodotti a duplice uso all'interno dell'UE e definisce i principi di base e le norme comuni per il controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, del transito e del trasferimento dei prodotti a duplice uso nel quadro della politica commerciale comune. Esso prevede inoltre la cooperazione amministrativa e politiche e strumenti armonizzati per l'attuazione e la verifica dell'esecuzione. Il regolamento è direttamente applicabile agli esportatori, ma richiede alcune ulteriori misure di attuazione da parte degli Stati membri dell'UE, col che costituisce un sistema "ibrido" nel quale le autorità nazionali competenti sono specificamente responsabili delle decisioni in materia di autorizzazioni.

L'articolo 25 del regolamento (CE) n. 428/2009, modificato dal regolamento (UE) n. 1232/2011, invita la Commissione a presentare ogni tre anni "una relazione completa di attuazione e di valutazione dell'impatto" al Consiglio e al Parlamento, incluse, se del caso, proposte di modifica. L'articolo 25, paragrafo 3, stabilisce che speciali sezioni della relazione trattino il gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso (GCDU) e le sue attività, l'introduzione di un sistema sicuro e criptato per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione, l'attuazione dell'articolo 15, paragrafi 1 e 2 in merito all'aggiornamento degli elenchi di prodotti soggetti a controlli e dell'articolo 24 per quanto riguarda le sanzioni da erogare a livello nazionale in caso di violazione delle disposizioni del regolamento. Inoltre l'articolo 25, paragrafo 4, chiede che la Commissione presenti entro il 31 dicembre 2013 una relazione sull'introduzione delle autorizzazioni generali di esportazione ai sensi del regolamento (UE) n. 1232/2011. In base all'articolo 25 gli Stati membri forniscono alla Commissione tutte le informazioni necessarie per preparare tale relazione. La presente

relazione fornisce informazioni sull'attuazione e sull'impatto del regolamento dalla sua adozione fino all'inizio del 2013 e pertanto essa esamina essenzialmente le attività svolte negli anni 2010, 2011 e 2012.

2. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Il regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio è stato adottato il 5 maggio 2009 ed è entrato in vigore il 27 agosto 2009, abrogando il regolamento (CE) n. 1334/2000. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, e a norma dell'articolo 207, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la procedura di modifica del regolamento è cambiata ed è diventata applicabile la procedura legislativa ordinaria.

2.1. Modifiche del regolamento (CE) n. 428/2009

Durante il periodo di riferimento il regolamento è stato modificato due volte:

- il regolamento (UE) n. 1232/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, ha introdotto 5 nuove autorizzazioni generali di esportazione dell'Unione (EUGEA) per l'esportazione di determinati prodotti a duplice uso verso determinate destinazioni, allo scopo di consolidare la competitività dell'industria e garantire parità di condizioni agli esportatori dell'Unione. Pur tenendo nel debito conto i rischi connessi, le nuove EUGEA agevolano l'esportazione di apparecchiature per le telecomunicazioni e di sostanze chimiche verso determinate destinazioni e l'esportazione di determinati articoli dopo la loro riparazione o sostituzione e per esposizioni temporanee in occasione di fiere. Il regolamento (UE) n. 1232/2011 ha inoltre modificato l'articolo 25 del regolamento principale e introdotto disposizioni rafforzate in materia di comunicazione e trasparenza.
- Il regolamento (UE) n. 388/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 aprile 2012¹ ha aggiornato l'elenco UE di prodotti soggetti a controlli, di cui all'allegato I del regolamento, integrandovi le modifiche concordate nel 2009 e nel 2010 nell'ambito dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni. Le modifiche comprendono l'esenzione dai controlli di alcuni articoli e cambiamenti della descrizione delle merci e delle definizioni. Il nuovo elenco UE dei prodotti soggetti a controlli, aggiornato e consolidato, è entrato in vigore il 15 giugno 2012, consentendo in tal modo all'UE di rispettare i propri impegni internazionali in materia di controlli delle esportazioni e agevolando gli esportatori dell'UE nei casi in cui i parametri di controllo sono stati resi più flessibili.

Alla luce inoltre dell'articolo 15 del regolamento, che prevede che l'elenco UE dei prodotti soggetti a controlli vada aggiornato regolarmente in conformità alle modifiche concordate nell'ambito dei regimi multilaterali, la Commissione ha adottato il 7 novembre 2011 una proposta di modifica del regolamento che prevede di delegare alla Commissione i poteri di aggiornare l'elenco UE dei prodotti soggetti a controlli ("atti delegati")². La proposta ha inoltre introdotto la delega alla Commissione dei poteri di modificare l'allegato II del regolamento in funzione del variare delle circostanze e di eliminare alcune destinazioni e/o prodotti dall'ambito di applicazione delle EUGEA. Il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione in prima lettura nell'ottobre 2012, ma tale proposta legislativa è ancora in discussione; la conclusione dell'iter è prevista entro aprile 2014.

L'ulteriore evoluzione del quadro normativo è ancora allo studio. In occasione dell'adozione del regolamento il Consiglio e la Commissione hanno ad esempio dichiarato che l'elenco dei

¹ GU L 129 del 16.5.2012, pag. 12.

² COM(2011) 704 definitivo.

prodotti per i quali è necessaria un'autorizzazione per i trasferimenti intra-UE sarebbe stato valutato in base ai principi dei cui al titolo II, capo 9, del trattato Euratom (mercato comune nucleare) e all'articolo 36 del TFUE. Successivamente, al momento dell'adozione del regolamento (UE) n. 1232/2011, la Commissione ha annunciato l'intenzione di studiare entro la fine del 2013 la possibilità di introdurre una EUGEA per le spedizioni di basso valore³. Questi aspetti sono attualmente oggetto di esame nel quadro dell'attuale revisione della politica di controllo delle esportazioni; all'inizio del 2013 è stato istituito un gruppo di lavoro informale per esaminare l'elenco dei prodotti soggetti a controlli in caso di trasferimenti e le modalità di controllo.

2.2. Misure nazionali d'attuazione

Il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri; gli Stati membri devono però adottare misure per dare attuazione a talune disposizioni e le notifiche relative a tali misure devono essere pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. In data 6 marzo 2012 sono state pubblicate notifiche provenienti dagli Stati membri⁴ che forniscono una visione d'insieme delle misure adottate per quanto riguarda, ad esempio, l'estensione dei controlli sull'intermediazione, l'applicazione dei controlli sul transito, l'ampliamento dei controlli a prodotti non presenti in elenco per motivi di pubblica sicurezza o di rispetto dei diritti dell'uomo, l'introduzione delle autorizzazioni generali di esportazione nazionali, l'applicazione dei controlli ai prodotti non in elenco per i trasferimenti intra-UE, nonché i recapiti delle autorità nazionali addette al controllo delle esportazioni. Con una nota informativa pubblicata il 19 settembre 2012⁵ l'Italia ha inoltre notificato l'imposizione di autorizzazione preventiva, per motivi di sicurezza e di rispetto dei diritti dell'uomo, per l'esportazione in Siria di taluni prodotti per le telecomunicazioni non presenti nell'allegato I. Sono inoltre soggette alla pubblicazione di una notifica anche le misure nazionali di attuazione relative alle condizioni e ai requisiti decisi dagli Stati membri per l'uso delle EUGEA.

2.3. Relazione sull'introduzione delle autorizzazioni generali di esportazione dell'Unione

A norma del regolamento (UE) n. 1232/2011 e fermo restando l'articolo 25, paragrafo 4, del regolamento e successive modifiche, il Gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso ha intrapreso una valutazione dell'attuazione per le EUGEA di recente introduzione. Le informazioni relative alle condizioni e ai requisiti d'uso erano state raccolte, come indicato in precedenza, per la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Consultazioni con le autorità competenti hanno inoltre portato alle seguenti conclusioni:

- Per quanto riguarda le condizioni e i requisiti d'uso, la maggior parte degli Stati membri hanno introdotto obblighi di registrazione e impongono altresì una notifica a posteriori dopo il primo uso, mentre alcuni Stati membri richiedono una notifica preliminare. La maggior parte degli Stati membri richiede informazioni sull'esportatore, descrizione e categoria dell'articolo, valore e volume delle transazioni, informazioni sulla destinazione e sugli utilizzatori finali. Alcuni Stati membri si avvalgono altresì dei pertinenti dati doganali. La maggior parte degli Stati membri ha anche introdotto l'obbligo di presentare relazioni periodiche, anche se a frequenze diverse, e alcuni hanno inoltre istituito obblighi di tenuta di registri e di audit.

³ Dichiarazione della Commissione e dichiarazione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulle spedizioni di basso valore allegata al regolamento (UE) n. 1232/2011.

⁴ GU C 67 del 6.3.2012, pag. 1.

⁵ GU C 283 del 19.9.2012, pag. 4.

- Le autorità competenti hanno ricevuto in totale oltre 4 000 notifiche di uso di EUGEA e si stima che se ne avvalgano circa 3 500 imprese. Gli operatori economici utilizzano tutti i tipi di EUGEA, sebbene la più frequentemente usata sia EUGEA 001. Gli operatori economici fanno ricorso a EUGEA praticamente in tutti gli Stati membri, anche se gli operatori economici di alcuni Stati membri non hanno ancora utilizzato le nuove EUGEA introdotte nel 2011.
- Vengono esportate con l'uso di EUGEA praticamente tutte le categorie di prodotti a duplice uso in numerosi settori, tra cui gli ambiti "tradizionali" dei prodotti e delle tecnologie a duplice uso come l'aerospaziale, il software e l'elettronica, ma anche in altri settori, come quello alimentare o l'industria della pasta e della carta.
- Le esportazioni soggette a EUGEA sono in gran parte destinate agli Stati Uniti e ad altri paesi "EU001" (Australia, Canada, Giappone, Svizzera, Norvegia, Nuova Zelanda), ma se ne avvalgono anche altre destinazioni, come Brasile, Cina, Corea del Sud, Federazione russa, Sudafrica e Turchia.

3. ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO: – LA SITUAZIONE ATTUALE

3.1. Le attività del Gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso

L'articolo 23 del regolamento istituisce un gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso (GCDU) che riunisce esperti della Commissione e degli Stati membri per esaminare tutti gli aspetti applicativi del controllo delle esportazioni al fine di migliorarne la coerenza e l'efficacia in tutta l'UE. Il GCDU costituisce una sede unica per lo scambio di buone pratiche e di informazioni tra i funzionari addetti ai controlli delle esportazioni e costituisce il nucleo di una "rete UE" tra le agenzie preposte a tale attività. Durante il periodo di riferimento il GCDU si è riunito periodicamente e dall'entrata in vigore del regolamento si sono svolti 16 incontri. Il GCDU ha dibattuto una serie di questioni di attualità relative all'attuazione del regolamento, quali le pratiche degli Stati membri in relazione alle autorizzazioni generali di esportazione tanto a livello UE quanto nazionale (le cosiddette NGEA), i controlli delle esportazioni nel settore della ricerca, ecc. Il GCDU è stato anche sede di consultazioni su casi specifici di applicazione dei controlli anche in relazione a temi segnalati dagli operatori industriali, ad esempio sull'esportazione di turbine a gas verso talune destinazioni, l'esportazione di componenti contenenti grafite e carbonio ecc.

Il GCDU organizza periodicamente riunioni congiunte con gli stakeholder e in particolare ha tenuto nell'ottobre 2010 e nel settembre 2011 due riunioni congiunte con funzionari doganali, dedicate allo scambio di informazioni tra le autorità doganali e quelle preposte alle autorizzazioni per evitare sviamenti di destinazione ed esportazioni illecite. Il GCDU organizza anche occasionalmente riunioni congiunte con rappresentanti dei settori interessati, tra cui ad esempio un seminario in collaborazione con il Forum europeo sull'energia nucleare nel febbraio 2013, che ha dibattuto i controlli delle esportazioni nel settore nucleare ed esaminato i timori dei settori produttivi per i conseguenti costi di adeguamento, le distorsioni della concorrenza e i trasferimenti intra-UE di beni e tecnologie nucleari.

Il GCDU ha altresì studiato come migliorare le capacità tecniche e le conoscenze specialistiche, elementi essenziali in sede di rilascio delle autorizzazioni e di applicazione della normativa alle frontiere. Esistono diverse iniziative nazionali di formazione sui controlli delle esportazioni e sono stati inoltre organizzati dal Centro comune di ricerca della Commissione seminari tecnici per i funzionari preposti a tali controlli e al rilascio di autorizzazioni e per gli esperti, in collaborazione con esperti nazionali provenienti da UE e USA. In questo contesto il GCDU ha svolto sessioni formative pilota in preparazione di un

eventuale futuro programma strutturato UE sulla formazione ai controlli delle esportazioni, indirizzato all'intera platea di addetti, che dovrebbe rivolgersi in primo luogo al personale addetto al rilascio di autorizzazioni e doganale, ad esperti e ad altri funzionari governativi interessati (degli affari esteri, della difesa, dell'intelligence).

3.2. Orientamenti UE in materia di controlli delle esportazioni di beni a duplice uso

Il GCDU ha elaborato il documento "EU Guidelines on Dual-Use Export Controls" (Orientamenti UE in materia di controlli delle esportazioni di beni a duplice uso) a sostegno dell'attuazione pratica delle misure di controllo delle esportazioni e in particolare per chiarire le diverse procedure, consultive e di condivisione delle informazioni, previste dal regolamento. Gli orientamenti UE sono indirizzati ufficialmente alle autorità che controllano le esportazioni degli Stati membri; non sono giuridicamente vincolanti e non sono stati elaborati per il grande pubblico. Gli orientamenti UE costituiscono un documento in fieri, che sarà aggiornato e ampliato con regolarità per restare al passo con l'evoluzione delle esigenze e delle circostanze.

Dopo un'indagine della Commissione del 2010 il CGDU ha elaborato linee guida per istituire un pool di esperti⁶, ovvero un meccanismo strutturato finalizzato a condividere le competenze disponibili in vari Stati membri, a vantaggio di tutti e per una maggiore coerenza nelle decisioni in materia di controlli. Le linee guida stabiliscono modelli e procedure standard per fornire alle autorità competenti, su base volontaria, consulenze non vincolanti su aspetti altamente tecnici, quali la valutazione e la classificazione dei beni.



Figura 1: Schema concettuale del pool di esperti per la normativa UE sui beni a duplice uso

⁶ Il pool di esperti è stato istituito originariamente in risposta ad una raccomandazione della revisione paritaria del 2004 ed è stato successivamente formalizzato e consolidato in quanto se ne avvertiva sempre più la necessità.

3.3. Visite tra pari

Le visite tra pari, organizzate congiuntamente dalla Commissione e dalla presidenza dell'Unione europea, rappresentano un altro elemento chiave della rete UE per i controlli delle esportazioni e permettono un ampio scambio di informazioni riguardanti una questione specifica della tematica dei controlli. Sono state quindi organizzate nel corso del periodo di riferimento 6 visite tra pari, dedicate a temi quali i controlli dei trasferimenti intra-UE, l'applicazione dei controlli globali, i trasferimenti immateriali di tecnologia, i controlli relativi alle apparecchiature di informazione e comunicazione.

3.4. Lo scambio di informazioni e l'introduzione di un sistema elettronico sicuro e criptato

Il sistema elettronico relativo ai prodotti a duplice uso (Dual-use e-System, abbreviato in DUEs), un sistema elettronico sicuro ospitato dalla Commissione per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, è stato varato nel gennaio 2011 ed è divenuto pienamente operativo nel giugno 2011: tutti gli Stati membri vi hanno accesso e se ne avvalgono attivamente. Da allora sono state sviluppate nuove versioni che hanno introdotto nuove funzioni e miglioramenti ulteriori, come ad esempio la possibilità di inserire informazioni concernenti i dinieghi di autorizzazione per prodotti a duplice uso, di scambiare documenti in una biblioteca digitale o di compiere estrazioni complete di dati. Il GCDU opera incessantemente per sviluppare ulteriormente il DUEs, in modo da consentire uno scambio efficace di informazioni tra le autorità addette ai controlli delle esportazioni e la Commissione, ad esempio aggiungendo le funzioni rese necessarie dall'adozione di nuovi atti normativi come il regolamento (UE) n. 1232/2011 o di misure restrittive (sanzioni) in relazione al commercio di prodotti a duplice uso. Si è inoltre avviato il dibattito sulla possibilità di estendere il DUEs ai dinieghi relativi alle esportazioni di armamenti, ai sensi della posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio, e ai casi di esportazioni respinte a norma del regolamento (UE) n. 1236/2005 del Consiglio relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

In aggiunta al DUEs le autorità competenti ricorrono altresì alla cooperazione diretta in casi specifici secondo necessità, utilizzando i punti di contatto della rete UE di controlli delle esportazioni e alcune hanno adottato misure specifiche ai sensi dell'articolo 19, paragrafi 1 e 2, per lo scambio di informazioni, comprese ad esempio informazioni particolareggiate sulle transazioni.

IL GCDU ha discusso e promosso l'introduzione di sistemi elettronici per il rilascio delle autorizzazioni da parte delle autorità competenti, in quanto tali sistemi semplificano il processo di autorizzazione e abbreviano i tempi di trattamento, permettendo d'altro lato una migliore supervisione delle procedure e un maggiore coordinamento all'interno delle amministrazioni. Sono 8 gli Stati membri che dispongono attualmente di sistemi elettronici, mentre 6 Stati membri stanno lavorando per realizzare tali sistemi nel 2012-2013 e 3 stanno effettuando gli interventi propedeutici.

3.5. Trasparenza e dialogo con l'industria e il mondo accademico

In applicazione dell'articolo 23, paragrafo 2, la Commissione ha organizzato incontri regolari con l'industria. La Commissione ha organizzato un forum delle attività produttive nel 2010 ed una conferenza degli esportatori nel 2011 a cui hanno assistito più di 200 esponenti dell'industria, del mondo accademico, delle autorità pubbliche e delle istituzioni dell'UE, al fine di sensibilizzarle sull'esistenza di nuove EUGEA e di avviare una consultazione pubblica sul Libro verde. Nel 2013, in seguito all'adozione del documento di lavoro dei servizi della

Commissione (SWD (2013)7) che espone le conclusioni tratte dal dibattito pubblico organizzato sulla scorta del Libro verde, la Commissione organizza nel 2013, in collaborazione con la presidenza irlandese, una conferenza dedicata ai controlli delle esportazioni strategiche, per discutere le priorità per il riesame del sistema UE di controlli delle esportazioni.

Le autorità competenti svolgono importanti attività di sensibilizzazione dell'industria e offrono quante più informazioni possibile agli stakeholder del mondo economico e accademico e di altri ambiti nella fase propedeutica alla concessione di autorizzazioni, per sensibilizzarli sul commercio responsabile dei prodotti a duplice uso. Le autorità competenti forniscono informazioni in particolare modo sui propri siti web e occasionalmente mediante newsletter; in genere esse intrattengono inoltre contatti diretti con gli operatori e organizzano regolarmente sessioni informative generali, –nella forma di giornate dedicate ai controlli delle esportazioni, o seminari specifici per gli operatori. Alcune autorità pubblicano apposite guide ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 5, come ad esempio opuscoli relativi ai Programmi interni di conformità (PIC), ai trasferimenti immateriali di tecnologia, all'intermediazione, e alcune hanno messo a disposizione cosiddetti "manuali" dedicati ai controlli delle esportazioni.

Alcune autorità competenti riferiscono ai propri parlamenti sul commercio di prodotti a duplice uso e in alcuni Stati membri tali dati vengono resi pubblici.

3.6. Monitoraggio del controllo delle esportazioni e applicazione delle norme

La Commissione promuove all'interno dell'UE la verifica dell'attuazione dei controlli delle esportazioni attraverso varie azioni di sostegno, quali la preparazione di una "tabella di corrispondenza" che abbinati i codici doganali alle classificazioni dei beni a duplice uso, l'inclusione dei parametri relativi a tali controlli nella banca dati online UE sulle tariffe doganali (Taric) e la valutazione dei rischi da parte delle dogane, nonché la formazione, sotto forma di moduli di sensibilizzazione, erogata dal Centro comune di ricerca della Commissione e rivolta ad esempio alle guardie di frontiera.

Gli Stati membri a loro volta devono, a norma del regolamento, stabilire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive da applicare in caso di violazione dei controlli delle esportazioni. Essi hanno introdotto numerose sanzioni amministrative e penali nazionali, che comprendono fondamentalmente l'erogazione di ammende e la confisca dei beni, fino alla reclusione.

Le autorità nazionali sono le principali responsabili dell'effettiva attuazione dei controlli delle esportazioni. Durante il periodo di riferimento sono state segnalate alcune violazioni, ad esempio casi di esportazione di beni senza autorizzazione, che hanno comportato l'imposizione di ammende e/o il sequestro di prodotti, mentre alcuni casi hanno portato all'avvio di processi.

4. I CONTROLLI DELLE ESPORTAZIONI EFFETTUATI DALL'UE: –DATI PRINCIPALI

È difficile ottenere informazioni attendibili sulle esportazioni di beni a duplice uso, in quanto non esiste un unico settore economico di riferimento, né è stata elaborata finora una metodologia specifica per la registrazione dei dati e il calcolo delle statistiche sul commercio di prodotti a duplice uso. Tuttavia la Commissione e gli Stati membri raccolgono dati che permettono stime approssimative delle esportazioni di beni a duplice utilizzando da un lato le informazioni sui prodotti, identificati dalla dogana e rapportati alla tabella di corrispondenza che comprende i beni a duplice uso, e dall'altro i dati specifici raccolti dalle autorità competenti. Si tenga presente che le stime delle esportazioni presentate di seguito non

comprendono i servizi e i trasferimenti immateriali di tecnologia connessi con il commercio di beni a duplice uso.

4.1. Commercio di beni a duplice uso nell'UE: prodotti e destinazioni

Il regolamento riguarda in primo luogo l'esportazione dei circa 1 600 prodotti a duplice uso elencati nell'allegato I, –che costituisce l'elenco UE, aggiornato nel 2012, –dei prodotti soggetti a controlli, classificati in 10 categorie (figura 2).

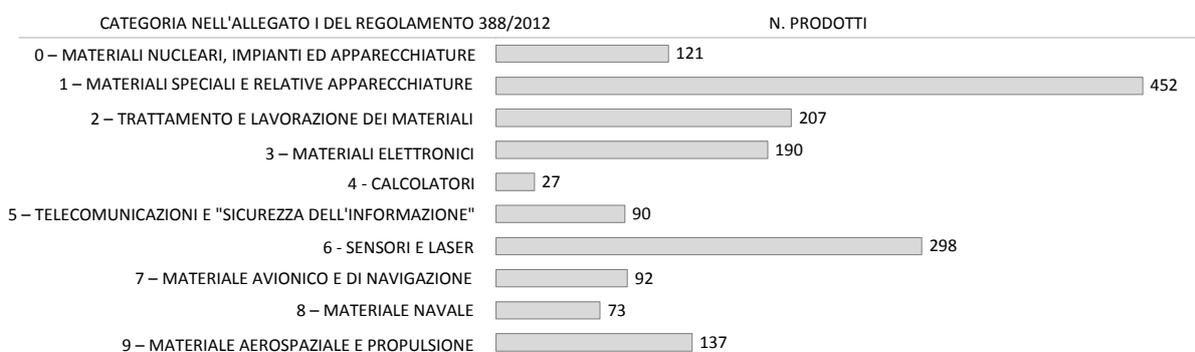


Figura 2: Numero di prodotti a duplice uso presenti nelle categorie dell'Allegato I

I prodotti a duplice uso costituiscono circa 1 000 voci doganali⁷ che comprendono sostanze chimiche, metalli e prodotti minerali non metallici, computer, articoli di elettronica e ottica, impianti elettrici, macchinari, veicoli e attrezzature di trasporto ecc. e costituiscono in genere la fascia ad –alta tecnologia di tali ampie ed eterogenee tipologie merceologiche. Si stima che, mentre il valore delle esportazioni dei prodotti a duplice uso assoggettati a controlli rappresenta circa il 2 % delle esportazioni totali, i controlli riguardino indirettamente un "campo delle esportazioni" che è pari a circa il 20 % delle esportazioni totali (figura 3).

⁷ La nozione di "campo delle esportazioni dei beni a duplice uso" si riferisce alla vasta area eterogenea di beni che comprende i prodotti a duplice uso. Il commercio di prodotti a duplice uso avviene all'interno di tale area merceologica ma non coincide con essa, in quanto non tutti i beni appartenenti al "campo delle esportazioni dei beni a duplice uso" sono soggetti a controlli delle esportazioni; i prodotti a duplice uso sono abitualmente costituiti dalla – fascia ad alta tecnologia di tale campo. Dalle rilevazioni a cura del Centro comune di ricerca della Commissione sulla scorta della banca dati COMEXT di Eurostat risulta una stima stabile secondo la quale il "campo delle esportazioni a duplice uso" rappresenta il 20 % circa delle esportazioni UE totali (compresi gli scambi intra-UE).

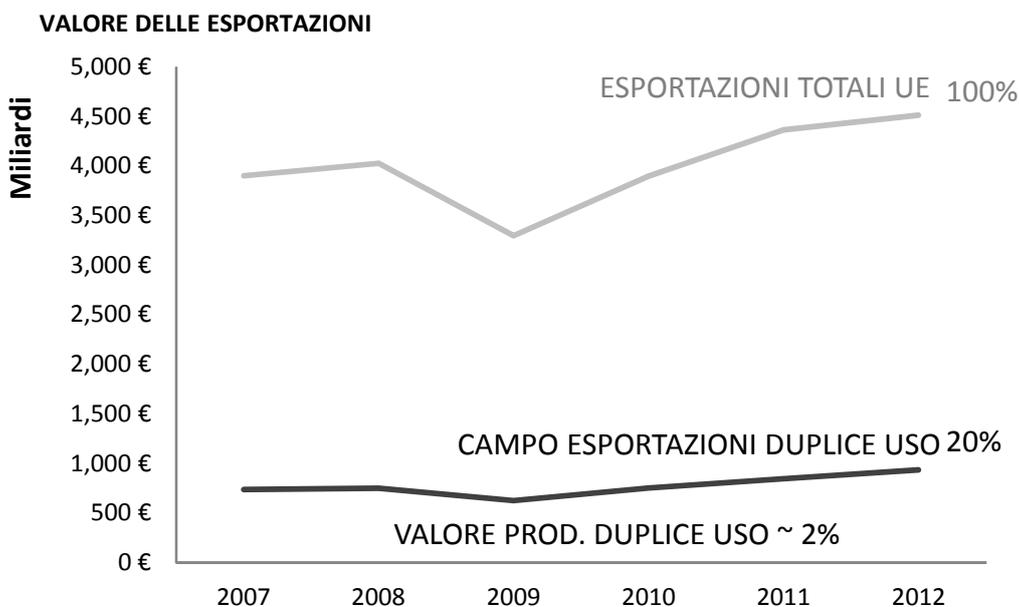


Figura 3: Valore stimato delle esportazioni di prodotti a duplice uso, raffrontato con il "campo delle esportazioni a duplice uso" e con il valore totale delle esportazioni

Gran parte del "campo delle esportazioni a duplice uso" si riferisce a scambi intra-UE o ad esportazioni verso i paesi "E001" che si avvalgono di autorizzazioni generali di esportazione. Ciò riflette la struttura dei mercati di esportazione dell'UE per i prodotti pertinenti, nonché l'agevolazione degli scambi commerciali dovuta alle EUGEA (figura 4).

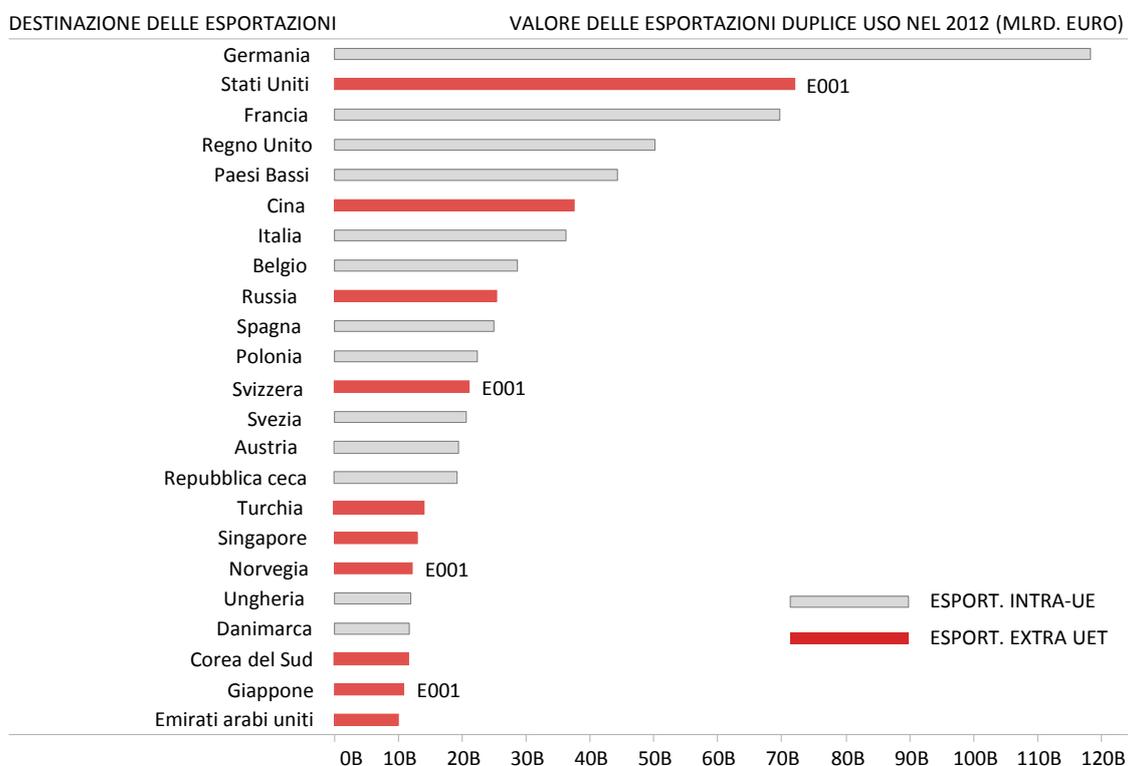


Figura 4: Paesi di destinazione delle esportazioni UE di prodotti del campo a duplice uso nel 2012.

4.2. Domande di autorizzazione, autorizzazioni e dinieghi

Il GCDU ha scambiato informazioni e raccolto dati sul commercio dei prodotti soggetti a controlli al fine di una migliore comprensione dei controlli delle esportazioni e della loro incidenza sul piano economico. Si riportano qui di seguito alcuni dei dati raccolti per il periodo di riferimento; va tuttavia osservato che non tutti gli Stati membri raccolgono tali dati. Le informazioni fornite di seguito rappresentano quindi stime approssimative del volume complessivo in termini di quantità e di valore, con il limite dei dati disponibili al momento della stesura della presente relazione.

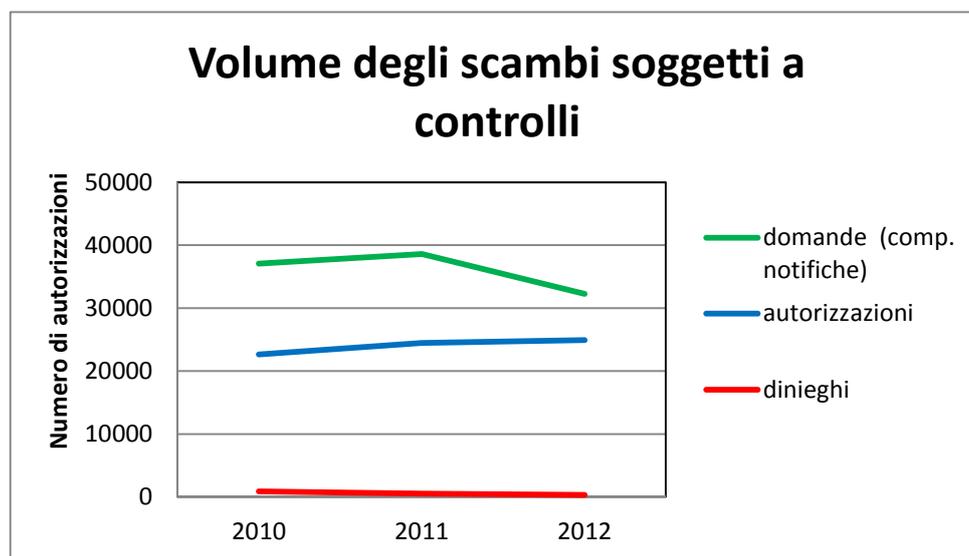


Figura 5: Numero di autorizzazioni e di dinieghi per gli anni 2010, 2011 e 2012⁸

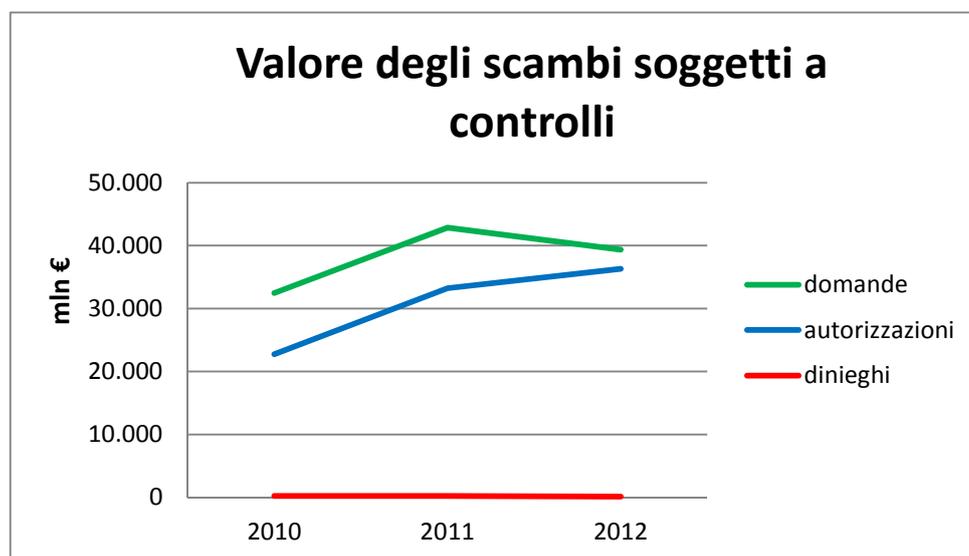


Figura 6: Valore delle autorizzazioni e dei dinieghi per gli anni 2010-2011 e 2012 (in milioni di euro)

⁸

La diminuzione delle domande nel 2012 (il volume è nella figura 5, il valore nella figura 6) è dovuta all'incompletezza dei dati, poiché non tutti i dati del 2012 erano stati raccolti al momento della stesura della relazione. Va inoltre osservato che il totale delle domande non è necessariamente uguale alla somma di autorizzazioni e dinieghi, in quanto un certo numero di domande può essere stato annullato e alcune domande possono non avere avuto esito entro l'anno di presentazione.

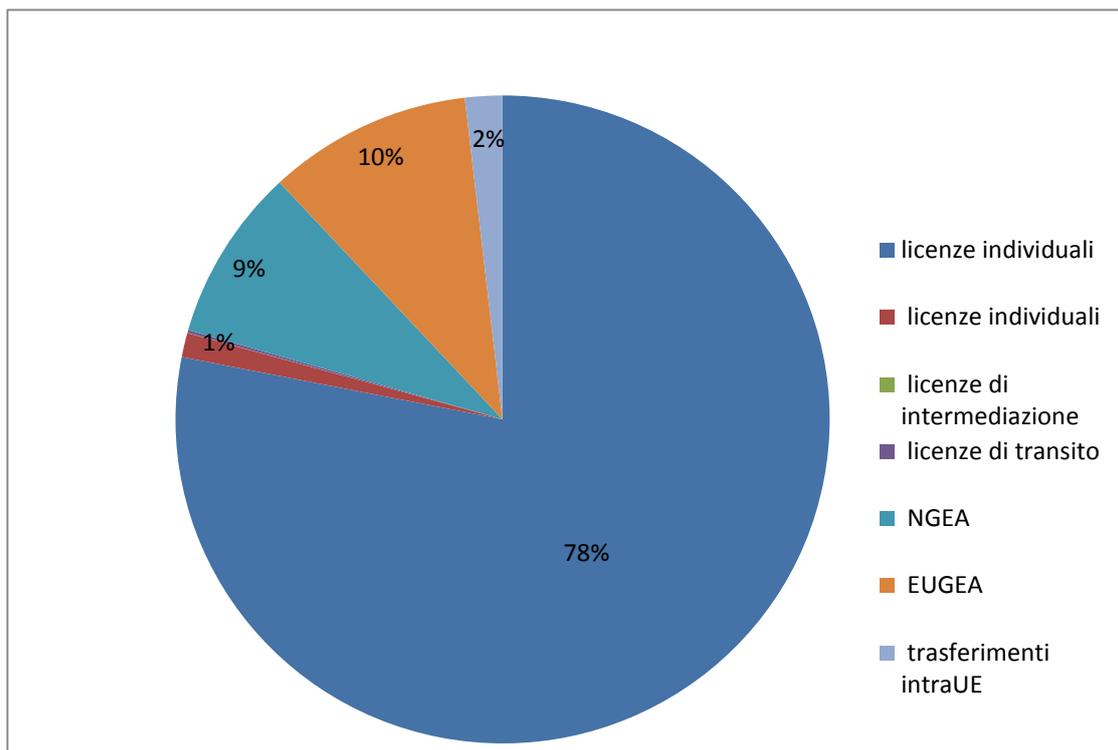


Figura 7: Totali di licenze e autorizzazioni suddivisi per categoria (dati del 2011)

In totale, le domande tendono attualmente a superare i 30 miliardi di euro l'anno e rappresentano circa il 2,5 % del commercio estero dell'UE, mentre i circa 3500 dinieghi attivi rappresentano circa lo 0,01 % del totale del commercio estero dell'UE⁹. Tuttavia, le stime basate su tali dati indicano un forte aumento del commercio di prodotti soggetti a controlli negli ultimi anni. Per contro, il numero di dinieghi sembra in diminuzione nel corso del periodo¹⁰.

5. L'IMPATTO DEI CONTROLLI UE DELLE ESPORTAZIONI SULLA- SICUREZZA E SUL COMMERCIO

Alla luce dell'articolo 25, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 428/2009, e successive modifiche, che prescrive una "relazione completa di attuazione e valutazione dell'impatto", la relazione sulla consultazione pubblica presentata nel documento di lavoro SWD (2013)7, del gennaio 2013, riporta un gran numero di contributi degli stakeholder in merito all'impatto dei controlli delle esportazioni sulla sicurezza e sugli scambi commerciali. Si riassumono qui di seguito i contributi degli stakeholder al riguardo.

⁹ Questo dato si riferisce al numero totale di dinieghi ancora validi alla fine del periodo di riferimento, includendo anche i dinieghi emessi in precedenza. Invece i dati riportati nelle figure 5 e 6 riportano solo i circa 1700 dinieghi emessi nel periodo di riferimento.

¹⁰ Va notato che ciò può essere attribuito a vari fattori, tra cui una maggiore preparazione delle imprese sui casi critici, l'introduzione di divieti di esportazione (sanzioni), ecc.

5.1. I controlli delle esportazioni come strumento fondamentale per promuovere la sicurezza in un mondo multipolare globalizzato

Gli stakeholder riconoscono che i controlli delle esportazioni, che rappresentano uno strumento commerciali con implicazioni per la sicurezza, debbano essere mantenuti in prima linea nel contrasto alla non proliferazione a livello internazionale, e che sia necessario adeguarli all'evoluzione dei rischi e delle minacce in materia di sicurezza – , che comprendono varie forme di terrorismo e i tentativi di alcuni Stati e operatori privati di acquisire armi di distruzione di massa e la tecnologia per costruire i relativi vettori e armamenti. Alcuni stakeholder sostengono inoltre che i controlli delle esportazioni debbano adeguarsi alle sfide politiche e ai nuovi obiettivi di politica estera dell'UE, in relazione ad esempio alla primavera araba e alla rapida evoluzione del panorama geopolitico, o in termini di prevenzione delle violazioni dei diritti umani nei regimi oppressivi.

Gli stakeholder individuano diverse difficoltà relative ai controlli delle esportazioni: le sempre maggiori capacità nel campo dell'innovazione e della produzione delle economie emergenti, con la conseguente disponibilità di prodotti sensibili in paesi stranieri; il fatto che le società multinazionali e i processi industriali siano inseriti in reti di produzione e catene di approvvigionamento di portata globale; la globalizzazione e il continuo aumento di volume degli scambi. Alla complessità dei controlli delle esportazioni contribuiscono altresì la rapida diffusione degli sviluppi tecnologici e scientifici e la mobilità delle conoscenze, – come anche l'emergere di nuove tecnologie di trasformazione avanzate come il cloud computing – , gli strumenti informatici, la ricerca a duplice uso nel settore delle scienze della vita.

5.2. Il settore sfuggente dei prodotti a duplice uso, fondamentale per l'innovazione e la competitività dell'Europa

In genere gli stakeholder convengono che le esportazioni di prodotti a duplice uso hanno per l'economia dell'UE un'importanza superiore a quanto possa apparire dalla percentuale di transazioni controllate, poiché hanno ripercussioni importanti su settori fondamentali dell'economia dell'UE. I controlli sui prodotti a duplice uso hanno infatti un impatto su ricerca e sviluppo (R&S), produzione e scambi commerciali in un vasto numero di industrie civili, – ad esempio nel settore energetico (nucleare, petrolio e gas), nell'industria aerospaziale, nella difesa e nella sicurezza, nei settori delle apparecchiature laser e di navigazione, nelle telecomunicazioni, nelle scienze della vita, nei settori chimico e farmaceutico, nelle attrezzature per la lavorazione dei materiali, nell'elettronica, nel campo dei semiconduttori e dell'informatica, nel settore medico e in quello automobilistico; inoltre, i prodotti soggetti ai controlli trovano ampia utilizzazione nella filiera internazionale del valore. Gli stakeholder sottolineano in particolar modo che spesso i prodotti a duplice uso sono articoli ad alta tecnologia e avanzati, per i quali le imprese dell'UE sono leader, col risultato che i controlli delle esportazioni riguardano, integralmente o in parte, molte tecnologie di punta.

Gli stakeholder pongono in evidenza che l'ampio settore dei prodotti a duplice uso dell'UE conta migliaia di piccole, medie e grandi imprese che rappresentano posti di lavoro e know-how di elevato valore aggiunto, comprese importanti attività di R&S, in un'ampia gamma di settori chiave dell'economia dell'UE. Si tratta quindi di una grande percentuale del commercio dell'UE con i partner strategici, onde per cui l'efficacia dei controlli è determinante per l'avanzamento dell'UE verso l'innovazione e la competitività.

5.3. Il sistema di controlli UE delle esportazioni: maggiore della somma dei suoi elementi

La maggior parte degli stakeholder ritiene che l'attuale regime UE di controlli delle esportazioni rappresenti un quadro normativo solido ma flessibile e osserva che esso ha caratteristiche uniche, in quanto fornisce una base giuridica uniforme con regole, definizioni, criteri di autorizzazione e un elenco dei prodotti da controllare comuni, ma nel contempo associa ai principi e alle norme a livello UE norme e decisioni di portata nazionale. Gli stakeholder ammettono che il maggior vantaggio offerto dalla normativa UE consiste nella libera circolazione dei prodotti a duplice uso all'interno del mercato comune e ne apprezzano anche la relativa semplicità (dimostrata dall'elenco unico di prodotti soggetti a controlli). Inoltre molti stakeholder sottolineano il notevole sviluppo positivo dei controlli UE delle esportazioni negli ultimi anni – grazie ad importanti iniziative quali l'adozione del regolamento (CE) n. 428/2009, all'introduzione di nuove EUGEA, alla creazione del DUEs nonché a proposte volte a garantire un aggiornamento regolare dell'elenco UE dei prodotti da controllare.

Alcuni di loro però ritengono che il sistema UE di controlli delle esportazioni abbia ancora effetti negativi sulla competitività, in particolare per il fatto che le differenze politiche, normative e operative insite nel sistema UE possono comportare differenze significative nella durata del trattamento delle pratiche di autorizzazione e perfino interpretazioni difformi della normativa UE. Essi sostengono che l'applicazione "asimmetrica" dei controlli UE delle esportazioni crei distorsioni degli scambi e dia talvolta adito a un mercato frammentato che pregiudica la parità di condizioni tra le imprese europee; ritengono che i controlli delle esportazioni effettuati dall'UE non tengano conto in misura sufficiente dei diversi livelli di rischio, e che per converso l'applicazione sia ancora a volte frammentaria per l'assenza di una collaborazione sistematica tra le autorità nazionali competenti. Dal punto di vista della sicurezza, alcuni stakeholder ritengono che livelli diversi di controllo aumentino il rischio di creare "anelli deboli" nella catena di controllo e che possano compromettere l'efficacia generale dei controlli UE delle esportazioni.

Rimane inoltre imperfetta la proiezione del sistema UE a livello multilaterale e internazionale, in quanto né tutti gli Stati membri, né l'Unione europea sono parti attive di tutti i regimi multilaterali di controllo delle esportazioni¹¹. Ciononostante durante l'intero periodo l'UE ha sviluppato relazioni con i partner principali per trattare questioni di interesse comune in materia di controllo delle esportazioni, ad esempio con gli Stati Uniti, il Giappone, la Cina. In particolare, sia la Commissione sia gli Stati membri seguono con attenzione la riforma dei controlli statunitensi sulle esportazioni e sin dall'introduzione dell'autorizzazione commerciale strategica (STA) nel 2011 hanno messo in evidenza la necessità che essa venga estesa a tutti gli Stati membri.

5.4. Controlli delle esportazioni e competitività: distorsioni della concorrenza e possibili condizioni paritarie a livello globale

La maggior parte degli stakeholder riconosce che un attento controllo delle esportazioni è fondamentale per la buona reputazione dell'industria, ma sottolinea che gli elevati costi di

¹¹ La Commissione –(e, dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'UE)– fa parte del gruppo Australia, ha lo status di osservatore nel GFN e partecipa attivamente alle attività multilaterali di questi regimi di controllo delle esportazioni. L'UE non ha uno status ufficiale negli altri regimi analoghi –quali l'MTCR e l'intesa di Wassenaar Otto Stati membri non fanno parte dell'MTCR e Cipro non è firmatario dell'intesa di Wassenaar.

conformità, dovuti alla gestione delle procedure di controllo, rappresentano un vero onere amministrativo per determinate industrie. In genere essi ritengono che i controlli delle esportazioni siano di conseguenza diventati un fattore importante per la competitività, data l'interconnessione delle catene di approvvigionamento e la collaborazione internazionale nel campo della ricerca e dell'innovazione, e sottolineano che la disponibilità all'estero di alcuni beni a duplice uso, in associazione con l'applicazione asimmetrica degli obblighi internazionali a causa di approcci diversi ai controlli delle esportazioni incidano sulla competitività di certi operatori economici dell'UE. A loro avviso le distorsioni della concorrenza possono derivare: da differenze a livello legislativo e normativo, comprese le differenze relative alle esclusioni e alle esenzioni ed altre modalità di agevolazione; dal mancato aggiornamento dell'elenco UE dei prodotti soggetti a controlli; dai ritardi di consegna a causa di sistemi di concessione delle autorizzazioni dai quali sono esenti taluni concorrenti. Un problema particolare riguarda poi i controlli delle esportazioni, meno severi o più semplici, in vigore nei paesi terzi che non partecipano a regimi internazionali di controllo. Le imprese che operano sul mercato mondiale chiedono condizioni più eque per le industrie dell'UE, affinché possano competere alla pari, ed invitano ad aumentare lo scambio di informazioni e la collaborazione in ambito normativo tra i paesi che sono importanti partner commerciali.

Al tempo stesso gli stakeholder riconoscono che la globalizzazione offre la possibilità di imporre condizioni più uniformi, in quanto la risoluzione 1540 del Consiglio di sicurezza dell'ONU impone a tutti i paesi di avere controlli efficaci sulle esportazioni e i regimi multilaterali hanno in corso importanti iniziative di sensibilizzazione nei confronti dei fornitori emergenti di prodotti sensibili. Ne deriva che i paesi terzi non partecipanti ai regimi multilaterali stanno sempre più spesso elaborando sistemi nazionali di controllo delle esportazioni in tutte le regioni del mondo. Inoltre i programmi di assistenza e di cooperazione dell'UE, unitamente al ravvicinamento delle normative dei paesi candidati attraverso il processo di allargamento, promuovono la convergenza a livello internazionale, e si osserva che il sistema UE è diventato un riferimento internazionale.

6. I CONTROLLI UE DELLE ESPORTAZIONI IN UN MONDO IN CAMBIAMENTO:—LA REVISIONE DELLA POLITICA DEI CONTROLLI

Nel periodo di riferimento la Commissione, oltre alle modifiche legislative indicate sopra, ha avviato un ampio riesame della politica dei controlli delle esportazioni.

6.1. Consultazioni pubbliche sui controlli delle esportazioni

La Commissione organizza periodicamente consultazioni pubbliche per ricevere le opinioni degli stakeholder in materia di controlli delle esportazioni. Nell'aprile 2011 la Commissione ha svolto una consultazione tecnica riguardante l'elenco UE dei prodotti soggetti a controlli per raccogliere informazioni sulla disponibilità all'estero degli articoli soggetti a controlli.

Alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 25, la Commissione ha pubblicato nel giugno 2011 un Libro verde¹² che mette in evidenza lo sviluppo del sistema UE di controllo delle esportazioni nel corso dell'ultimo decennio e segna l'inizio di un ampio dibattito pubblico sul suo funzionamento e sulle future opzioni strategiche. Il Libro verde ha costituito il primo passo per preparare la revisione prevista dall'articolo 25 del regolamento. Esso conteneva sia domande relative all'applicazione del regolamento (CE) n. 428/2009 sia domande di portata

¹² COM (2011) 393 del 30.6.2011.

più strategica, finalizzate a contribuire a definire in quale direzione debba evolversi il sistema UE dei controlli delle esportazioni.

Nel gennaio 2013, il documento di lavoro dei servizi della Commissione¹³ "Strategic export controls: ensuring security and competitiveness in a changing world"(Controlli delle esportazioni strategiche: garantire sicurezza e competitività in un mondo in cambiamento) ha esaminato oltre 100 contributi ricevuti e ha identificato le principali questioni sollevate nel corso della consultazione pubblica dagli stakeholder (Stati membri con i rispettivi parlamenti e partiti politici nazionali, deputati del Parlamento europeo, associazioni di categoria e operatori economici, organizzazioni della società civile e mondo accademico) che avevano altresì esposto i propri pareri sui punti di forza e sulle debolezze del sistema.

6.2. La possibile evoluzione del regime UE di controlli delle esportazioni

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione riporta altresì le opinioni degli stakeholder sui miglioramenti possibili e sull'evoluzione verso una maggiore integrazione del regime nell'età dell'informazione, in modo da garantire parità di condizioni e innalzare il minimo comune denominatore. Alcuni stakeholder in particolare chiedono che la politica UE di controlli delle esportazioni sia ulteriormente armonizzata in modo da tener conto degli sviluppi recenti quali l'uso apparecchiature di intercettazione e controllo appartenenti al settore TIC, dette altresì "strumenti cibernetici".. Alcuni stakeholder raccomandano inoltre adattamenti per migliorare il quadro di concessione delle autorizzazioni, ad esempio ampliando il ricorso alle EUGEA e rendendolo proporzionato ai rischi, unitamente a una revisione dei controlli nazionali. Essi chiedono l'ottimizzazione del meccanismo "globale" e un riesame critico dei trasferimenti intra-UE, in modo da ridurre le distorsioni della concorrenza all'interno del mercato unico. Alcuni suggeriscono di migliorare i controlli sull'intermediazione e sul transito e sottolineano l'importanza di aggiornare regolarmente l'elenco alla luce degli sviluppi tecnologici e commerciali.

Alcuni stakeholder mostrano inoltre particolare attenzione per l'attuazione efficace dei controlli, mentre alcuni promuovono idee quali la creazione di una rete UE di controlli delle esportazioni con un'infrastruttura rafforzata negli aspetti comuni, basata ad esempio sulla cooperazione strutturata, sulla messa in comune delle risorse e sullo scambio di informazioni, su strumenti, criteri e valutazione del rischio comuni, nonché sulla formazione. Essi chiedono altresì di aumentare la trasparenza e il dialogo con il settore privato e quello accademico al fine di migliorare sia la certezza del diritto sia l'efficacia dei controlli, ad esempio attraverso il riconoscimento dei PIC e la redazione di linee guida.

6.3. Revisione del sistema di controlli UE delle esportazioni: le prossime tappe

Il presente documento di lavoro dei servizi della Commissione e la relazione al Parlamento europeo e al Consiglio costituiscono quindi parte integrante di un più ampio riesame del sistema UE di controllo delle esportazioni. Essi aprono la strada alla redazione di una comunicazione della Commissione che sarà pubblicata all'inizio 2014 e che potrebbe delineare una visione a lungo termine per i controlli delle esportazioni strategiche dell'UE, forse anche annunciare iniziative politiche concrete mirate alla modernizzazione del regime UE di controllo delle esportazioni e al suo adeguamento ai rapidi cambiamenti di natura tecnologica, economica e politica, in osservanza di quanto prescritto dall'articolo 25 del regolamento sul controllo delle esportazioni.

¹³ COM(2013)7 del 17.1.2013.

Allegato I: –Elenco delle sigle

| | |
|-------|--|
| AG | Gruppo Australia |
| CWC | Convenzione sulle armi chimiche |
| GCDU | Gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso |
| DUeS | Sistema elettronico per i prodotti a duplice uso (Dual-use e-System) |
| DUWP | Gruppo di lavoro sui prodotti a duplice uso |
| UE | Unione europea |
| EUGEA | Autorizzazione generale di esportazione dell'Unione |
| PIC | Programma interno di conformità |
| MTCR | Regime di non proliferazione nel settore missilistico |
| TNP | Trattato contro la proliferazione delle armi nucleari |
| GFN | Gruppo dei fornitori nucleari |
| TARIC | Tariffa integrata delle Comunità Europee |
| ADM | Armi di distruzione di massa |