

Bruxelles, 10.7.2015
COM(2015) 331 final

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

**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**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

L'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 428/2009 invita la Commissione a presentare una relazione annuale al Parlamento europeo sulle attività, analisi e consultazioni del gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso (GCDU). Nella comunicazione della Commissione [COM(2014)244] si riconosce inoltre che la pubblicazione di relazioni e informazioni non sensibili sui controlli potrebbe essere un fattore critico per accrescere la trasparenza e migliorare l'adempimento degli operatori e la loro capacità di attuare i controlli. La presente relazione, elaborata dalla Commissione e dal GCDU con il contributo degli Stati membri¹, fornisce informazioni sull'attuazione del regolamento nel 2014 e comprende i dati aggregati sul controllo delle esportazioni per il 2013.

2. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E POLITICO

2.1. Riesame della politica di controllo delle esportazioni

Il 2014 ha segnato una tappa importante nel riesame della politica di controllo delle esportazioni con l'adozione della comunicazione [COM(2014)244] del 24 aprile 2014, che mira a delineare la direzione per i controlli delle esportazioni dell'UE, e individua opzioni strategiche concrete per ammodernarli e adattarli ai rapidi cambiamenti tecnologici, economici e politici. In seguito all'adozione della comunicazione, la Commissione ha avviato una valutazione d'impatto al fine di valutare i costi e i benefici delle varie opzioni di riesame e di individuare le azioni di tipo regolamentare e non regolamentare più idonee (http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2013_trade_015_duxc_en.pdf).

All'atto della pubblicazione del regolamento (UE) n. 599/2014, il 12 giugno 2014, è stata pubblicata una dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sul riesame del sistema di controllo delle esportazioni di prodotti a duplice uso², nella quale la modernizzazione e un'ulteriore convergenza del sistema sono ritenute necessarie al fine di tenere il passo con le nuove minacce e i rapidi cambiamenti tecnologici, di ridurre le distorsioni e di promuovere condizioni di parità per gli esportatori.

Il Consiglio ha inoltre adottato, il 21 novembre 2014, le conclusioni sul riesame della politica di controllo delle esportazioni (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145903.pdf), mentre il Parlamento europeo ha presentato un'interrogazione orale sull'argomento

¹ Anche alcune autorità competenti rendono pubbliche le informazioni sul commercio dei prodotti a duplice uso.

² Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione allegata al regolamento (UE) n. 599/2014.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2014-000081+0+DOC+XML+V0//EN>).

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

Il regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio è stato modificato due volte nel periodo di riferimento:

- il regolamento (UE) n. 599/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014³, ha introdotto una delega di competenza alla Commissione per l'aggiornamento dell'elenco UE dei prodotti soggetti a controlli nell'allegato I ("atti delegati") e l'eliminazione di alcune destinazioni dall'ambito di applicazione delle autorizzazioni generali di esportazione dell'Unione (EUGEA) nell'allegato II in relazione agli embarghi sugli armamenti;
- il regolamento delegato (UE) n. 1382/2014 della Commissione, del 22 ottobre 2014⁴, ha aggiornato l'elenco UE dei prodotti soggetti a controlli, di cui all'allegato I del regolamento, integrandovi le modifiche concordate nel 2011, nel 2012 e nel 2013 nell'ambito dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni. Le modifiche comprendono l'esenzione dai controlli di alcuni prodotti e cambiamenti della descrizione delle merci e delle definizioni nonché alcuni nuovi controlli, ad esempio in materia di sorveglianza su Internet e software di intrusione. Il nuovo elenco UE dei prodotti soggetti a controlli, aggiornato e consolidato, è entrato in vigore il 31 dicembre 2014, 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.

L'ulteriore evoluzione del quadro normativo è ancora in fase di studio nell'ambito del riesame della politica di controllo delle esportazioni.

2.3. Misure nazionali di attuazione

Il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, tuttavia prevede che gli Stati membri adottino misure per dare attuazione ad alcune disposizioni e che le notifiche relative a tali misure siano pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Nel 2014 il gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso ha raccolto i contributi degli Stati membri al fine di aggiornare la nota pubblicata il 6 marzo 2012⁵ che fornisce una visione d'insieme delle misure adottate dagli Stati membri per quanto riguarda, ad esempio, l'estensione dei controlli sull'intermediazione e sul transito, l'ampliamento dei controlli sui prodotti non presenti in elenco per motivi di pubblica sicurezza o di rispetto dei diritti umani, l'introduzione delle autorizzazioni generali di esportazione nazionali, l'applicazione dei controlli sui prodotti non presenti in elenco per i trasferimenti intra-UE, nonché le informazioni relative alle autorità nazionali addette al controllo delle esportazioni.

³ GU L 173 del 12.6.2014, pag. 79.

⁴ GU L 371 del 30.12.2014, pag. 1.

⁵ GU C 67 del 6.3.2012, pag. 1.

3. 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.

3.1. Consultazioni sulle questioni relative all'attuazione

Durante il periodo di riferimento il GCDU è stato sede di consultazioni su alcune questioni di attualità relative all'attuazione del regolamento. Il GCDU ha organizzato 7 riunioni e ha discusso questioni specifiche in materia di controllo, ad es. l'applicazione dell'esenzione dalla nota di crittografia, gli elenchi sui rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRN) delle sostanze ad alto rischio e dei precursori degli esplosivi, gli accordi Euratom, e il controllo della grafite.

Il gruppo ha proceduto a uno scambio tecnico di informazioni riguardanti l'attuazione di misure nazionali, e ha preparato un aggiornamento della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale relativa alle misure nazionali (GU C 67 del 6 marzo 2012).

Il GCDU ha riesaminato la metodologia e l'approccio adottati per lo scambio di dati, e ha realizzato un ampio esercizio di raccolta dei dati relativi alle licenze (dati del 2013) al fine di aumentare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e la trasparenza pubblica sui controlli UE delle esportazioni di prodotti a duplice uso.

Il GCDU ha istituito, assieme alle amministrazioni doganali, un sottogruppo tecnico destinato a esaminare la potenziale convergenza tra i programmi doganali degli operatori economici autorizzati e i programmi di conformità interna dei controlli delle esportazioni. Il sottogruppo tecnico si è concentrato, in un primo momento, sulla preparazione di una tabella di confronto tra i due tipi di programmi.

Il gruppo ha proceduto a uno scambio tecnico di informazioni riguardanti il controllo degli strumenti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) destinati a operare controlli e intercettazioni. Il GCDU ha istituito un gruppo di esperti sulle tecnologie a fini di sorveglianza incaricato di esaminare approfonditamente tale questione. È stato altresì istituito un altro gruppo di esperti tecnici sulla grafite nucleare.

3.2. Sostegno tecnico alla preparazione di aggiornamenti dell'elenco UE dei prodotti soggetti a controlli

Il GCDU ha fornito consulenza e sostegno per l'elaborazione di un regolamento delegato della Commissione che aggiorna l'elenco UE dei prodotti soggetti a controlli. Esperti nazionali speciali hanno condiviso competenze tecniche e formazioni con le autorità competenti evidenziando le principali modifiche dell'elenco dei prodotti soggetti a controlli in occasione di una sessione speciale del GCDU.

3.3. Orientamenti UE in materia di controlli delle esportazioni di prodotti a duplice uso

Il GCDU ha preparato un complemento agli orientamenti UE a sostegno dello scambio di informazioni e delle consultazioni tra Stati membri per quanto riguarda le licenze globali. Il 24 novembre 2014 il gruppo di lavoro sul duplice uso ha approvato gli orientamenti riveduti come strumento non vincolante.

3.4. Scambio di informazioni tra autorità competenti

Il GCDU opera incessantemente per l'ulteriore sviluppo del sistema elettronico relativo al duplice uso (DUeS), un sistema elettronico sicuro e criptato, ospitato dalla Commissione, in modo da consentire uno scambio efficace di informazioni tra le autorità addette ai controlli delle esportazioni e la Commissione. Il GCDU ha introdotto nel sistema nuove funzionalità e miglioramenti che consentono lo scambio di informazioni sui dinieghi riguardanti l'intermediazione e il transito dei prodotti a duplice uso, nonché gli esportatori ai quali è stato vietato l'uso delle autorizzazioni generali di esportazione dell'UE.

Il GCDU ha inoltre ultimato i preparativi per estendere il DUeS ai dinieghi relativi alle esportazioni a norma del regolamento (CE) 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. La nuova funzionalità dovrebbe entrare in funzione nel 1° trimestre del 2015. Le informazioni tecniche concernenti il DUeS sono state inoltre trasmesse al servizio europeo per l'azione esterna, per favorire lo scambio elettronico di informazioni sui dinieghi relativi alle esportazioni di armamenti.

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 le parti interessate dell'industria. In particolare, il GCDU ha organizzato, il 23 ottobre 2014 a Bruxelles, un forum GCDU-industria con le associazioni di categoria e le organizzazioni della società civile per discutere le opzioni di revisione individuate nella comunicazione della Commissione "Revisione della politica di controllo delle esportazioni: garantire la sicurezza e la competitività in un mondo che cambia"⁶ (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc_152858.pdf).

Il GCDU ha inoltre preparato una documentazione per sostenere l'attuazione dei regolamenti da parte degli esportatori. In particolare, una "Nota generale sulle modifiche" illustra in maniera sintetica, a titolo informativo, le modifiche all'elenco UE dei prodotti soggetti a controlli introdotte a norma del regolamento delegato (UE) n. 1382/2014 della Commissione (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc_152854.pdf).

3.6. Monitoraggio e applicazione del controllo delle esportazioni

La Commissione promuove all'interno dell'UE un monitoraggio e un'applicazione efficaci dei controlli delle esportazioni attraverso varie azioni di sostegno. Nel 2014 la Commissione ha pubblicato una nuova versione della "tavola di concordanza", che abbina i codici doganali alle

⁶ COM (2014) 244 final del 24 aprile 2014.

classificazioni dei prodotti a duplice uso e ha proseguito l'inclusione dei parametri di controllo delle esportazioni nella banca dati online UE sulle tariffe doganali (TARIC).

Le autorità nazionali sono le principali responsabili dell'effettiva applicazione dei controlli delle esportazioni. Nel periodo di riferimento sono stati segnalati alcuni interventi di applicazione che hanno dato luogo all'imposizione di sanzioni amministrative.

3.7. Gruppo di esperti

Nel 2014 il gruppo di esperti gestito dal CCR della Commissione e dagli esperti messi a disposizione da alcuni Stati membri ha continuato a fornire sostegno alle autorità di controllo delle esportazioni dell'UE che hanno richiesto consulenza in relazione a casi concreti di licenze. In totale sono stati 9 i casi di consulenza fornita alle autorità competenti di 6 Stati membri.

3.8. Sviluppo delle capacità

Il Centro comune di ricerca della Commissione ha continuato la serie di seminari tecnici per le autorità preposte al rilascio delle licenze in collaborazione con il ministero dell'energia degli Stati Uniti, iniziata nel 2007. Il 7° seminario si è svolto il 6-7 maggio 2014, a Ispra (Italia). In totale, agli eventi hanno partecipato oltre 80 funzionari UE incaricati del rilascio delle licenze ed esperti tecnici provenienti dagli Stati membri.

Il GCDU ha inoltre contribuito alla preparazione da parte dei servizi della Commissione (CCR, TAXUD, TRADE) di un esercizio di simulazione che si svolgerà nel 1° trimestre del 2015 destinato ai funzionari incaricati del rilascio delle licenze nel quadro del controllo delle esportazioni e ai funzionari doganali.

4. CONTROLLI DELLE ESPORTAZIONI DELL'UE – DATI PRINCIPALI

È difficile ottenere informazioni attendibili sulle esportazioni di prodotti a duplice uso poiché non esiste un unico settore economico di riferimento. La Commissione e gli Stati membri raccolgono tuttavia dati che permettono stime approssimative delle esportazioni di beni a duplice uso basate, da un lato, sui prodotti identificati in dogana e rapportati alla tavola di concordanza che comprende i beni a duplice uso e, dall'altro, sui dati specifici relativi alle licenze raccolti dalle autorità competenti. Va tenuto 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. Le stime presentate di seguito derivano dai dati sulle esportazioni del 2013.

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

Il regolamento riguarda in primo luogo l'esportazione dei circa 1 825 prodotti a duplice uso elencati nell'allegato I (l'elenco UE dei prodotti soggetti a controlli) classificati in 10 categorie (figura 1). I prodotti a duplice uso costituiscono circa 1 000 voci doganali⁷ che comprendono

⁷ La nozione di *campo delle esportazioni 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 prodotti appartenenti al *campo delle esportazioni a duplice uso* sono soggetti a controlli delle esportazioni. 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

sostanze chimiche, metalli e prodotti minerali non metallici, computer, articoli di elettronica e ottica, apparecchiature elettriche, macchinari, veicoli e attrezzature di trasporto ecc. e costituiscono in genere la fascia ad alta tecnologia di tale ampia ed eterogenea tipologia merceologica.

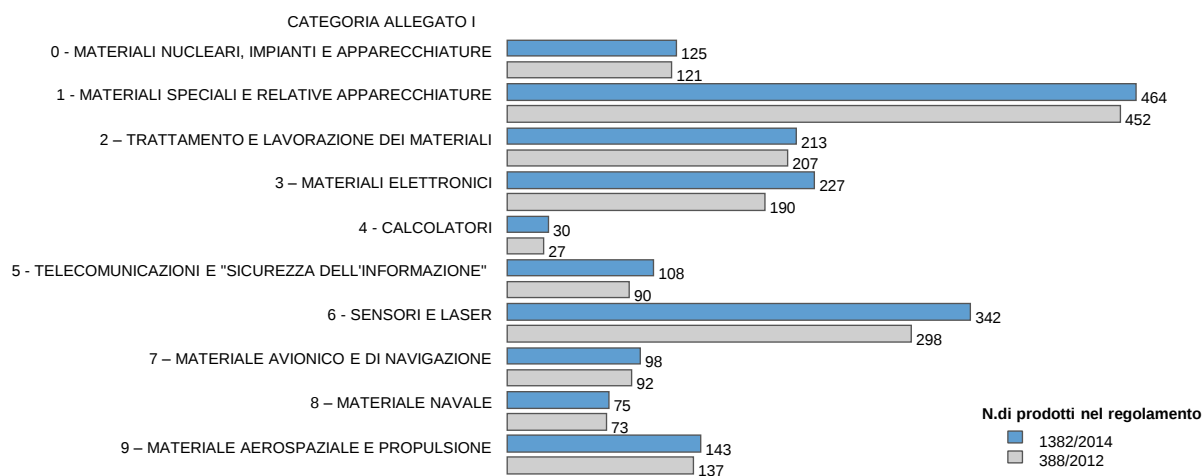


Figura 1: Numero dei prodotti a duplice uso elencati nelle categorie dell'allegato I a seguito dell'adozione del regolamento (UE) n. 1382/2014.

il "campo delle esportazioni a duplice uso" rappresenta il 20% circa delle esportazioni UE totali (compresi gli scambi all'interno dell'UE).

Utilizzando la concordanza tra i codici doganali e le classificazioni dei prodotti a duplice uso, si stima che i controlli si applichino ai prodotti inclusi in un "campo delle esportazioni", che rappresenta circa il 20% delle esportazioni totali dell'UE (figura 2).

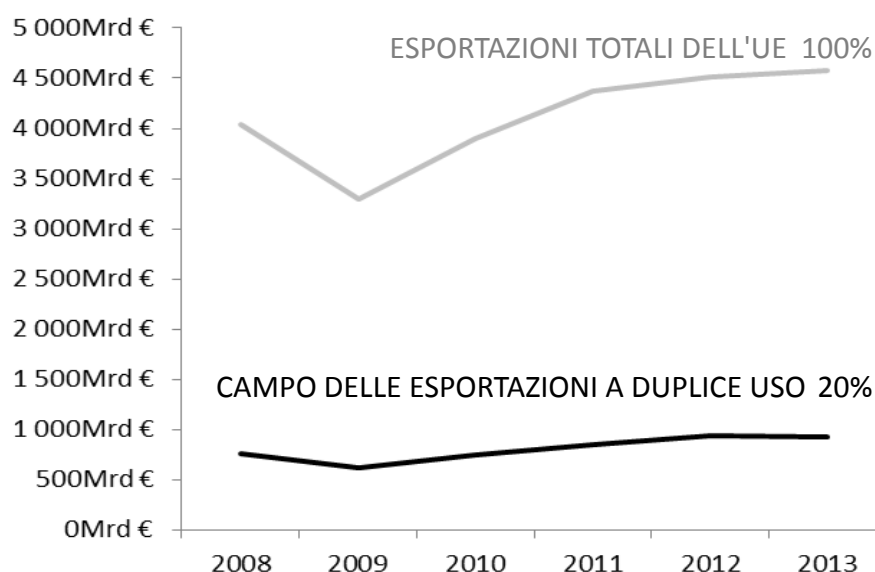


Figura 2: Valore stimato del "campo delle esportazioni a duplice uso" e delle esportazioni totali

Gran parte del "campo delle esportazioni a duplice uso" si riferisce a scambi all'interno dell'UE o ad esportazioni verso i paesi "E001" che si avvalgono di autorizzazioni generali di esportazione. Questo riflette la struttura dei mercati di esportazione dell'UE per i prodotti pertinenti, nonché l'agevolazione degli scambi commerciali dovuta alle EUGEA (figura 3)⁸.

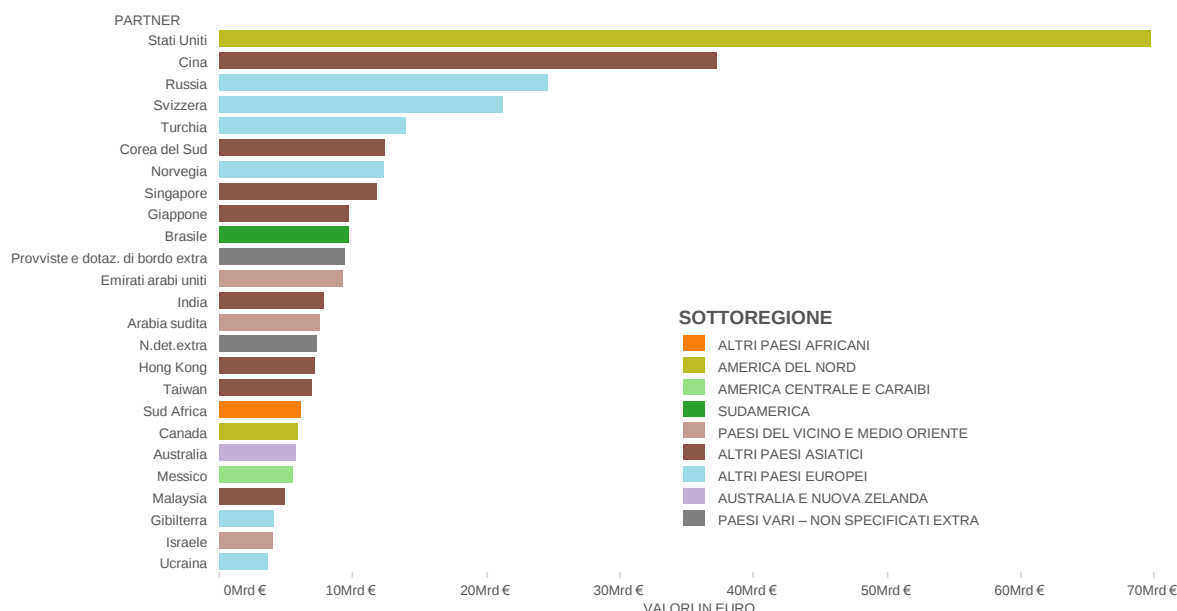


Figura 3: Paesi e sottoregioni di destinazione dei prodotti del campo delle esportazioni a duplice uso dell'UE nel 2013.

⁸ Per "provviste e dotazioni di bordo extra" si intende la fornitura di provviste di bordo a navi o aeromobili.

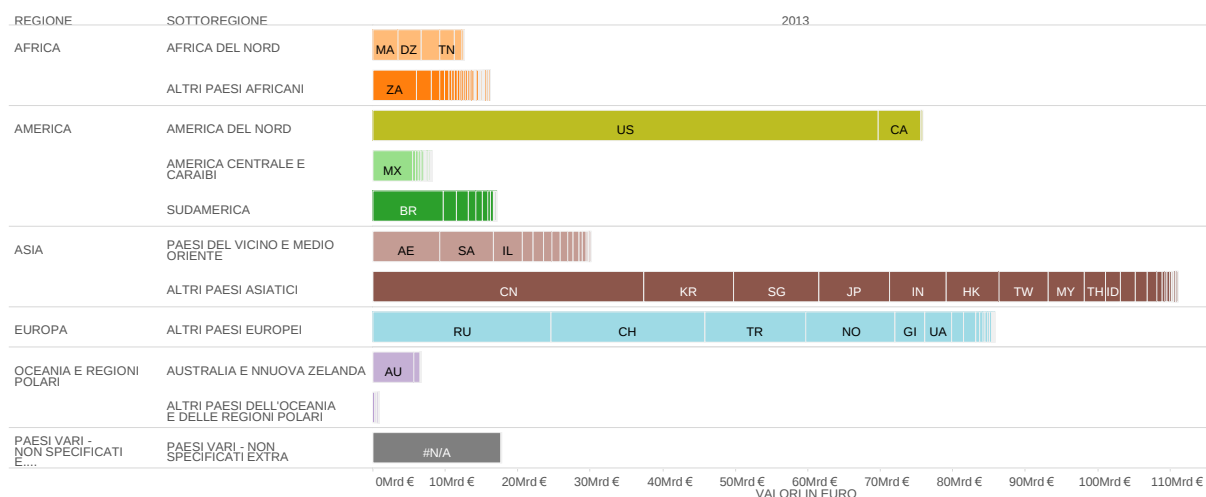


Figura 4: Paesi di destinazione suddivisi per regioni e sottoregioni del mondo, 2013

50 destinazioni principali extra-UE in termini di valore del CAMPO DELLE ESPORTAZIONI A DUPLICE USO

1. Stati Uniti	11. Provv. e dot. extra	21. Messico	31. Indonesia	41. Vietnam
2. Cina	12. Emirati arabi uniti	22. Malaysia	32. Kazakhstan	42. Angola
3. Russia	13. India	23. Gibilterra	33. Nigeria	43. Iran
4. Svizzera	14. Arabia saudita	24. Israele	34. Argentina	44. Oman
5. Turchia	15. N.det.extra	25. Ucraina	35. Cile	45. Libia
6. Corea del Sud	16. Hong Kong	26. Marocco	36. Bielorussia	46. Colombia
7. Norvegia	17. Taiwan	27. Algeria	37. Filippine	47. Libano
8. Singapore	18. Sud Africa	28. Thailandia	38. Serbia	48. Segr.extra
9. Giappone	19. Canada	29. Egitto	39. Qatar	49. Kuwait
10. Brasile	20. Australia	30. Tunisia	40. Iraq	50. Venezuela

Figura 5: Le 50 principali destinazioni extra-UE in termini di valore dei prodotti del campo delle esportazioni a duplice uso nel 2013⁹.

4.2. Domande di autorizzazione, licenze e dinieghi

Il GCDU ha scambiato informazioni e raccolto dati sulle licenze al fine di una migliore comprensione dei controlli delle esportazioni e della loro incidenza sul piano economico. Si riportano di seguito alcuni dei dati raccolti per il periodo di riferimento; va tuttavia osservato che non tutti gli Stati membri raccolgono tutti i 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.

⁹ Per "N.det.extra" si intendono i paesi e territori non specificati nel quadro degli scambi con i paesi terzi. (Tali codici sono solitamente utilizzati per le merci fornite a impianti offshore).

Per "Segr. extra" si intendono i paesi e territori non specificati per ragioni commerciali o militari.

Scambi soggetti a controlli - Volume

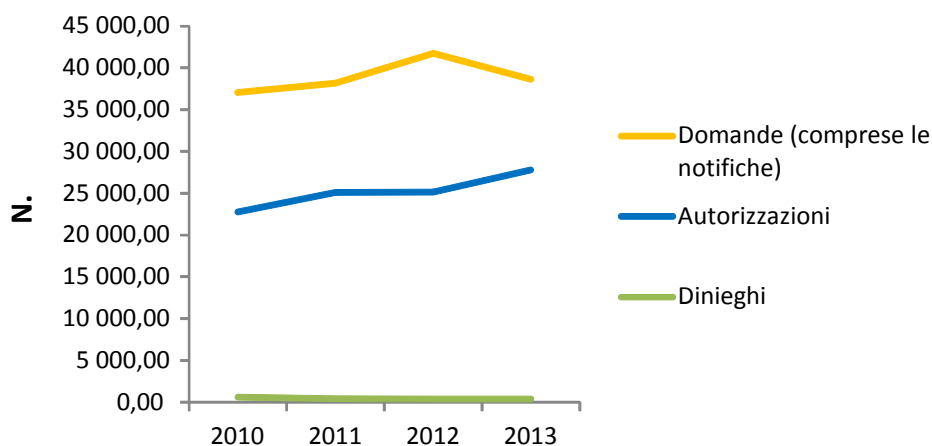


Figura 6: Numero di autorizzazioni e di dinieghi nel periodo 2010-2013¹⁰

Scambi soggetti a controlli - Valore

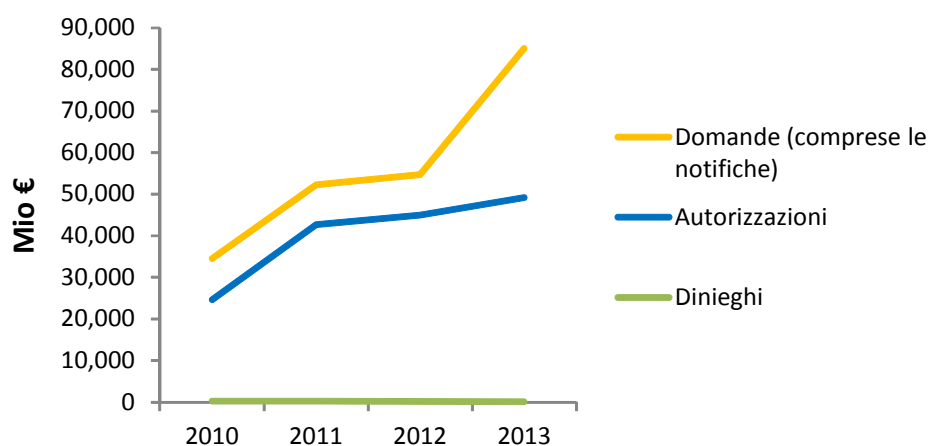


Figura 7: Valore delle autorizzazioni e dei dinieghi nel periodo 2010-2013 (in milioni di EUR)

¹⁰ Nella figura 6 e nella figura 7, i dati sulle "Domande" comprendono tutte le domande di licenze, comprese le notifiche nel quadro delle autorizzazioni generali, e forniscono così un'indicazione degli "scambi soggetti a controlli". I grafici si avvalgono dei dati sulle autorizzazioni per stimare i dati sulle domande nei casi in cui questi ultimi dati non sono disponibili. I dati sulle "Autorizzazioni" si riferiscono alle esportazioni di prodotti a duplice uso autorizzate con licenze individuali e globali. Va osservato che il totale delle domande non corrisponde necessariamente 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. Per "Dinieghi" si intendono il volume e il valore delle esportazioni oggetto del diniego.

Volume autorizzato per tipo di licenza nel 2013

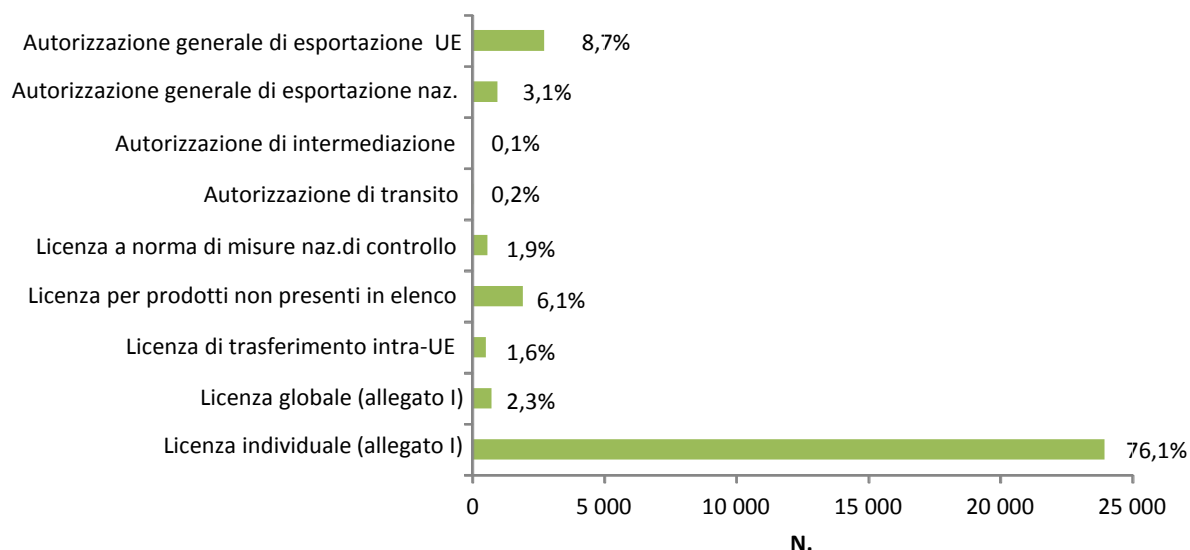


Figura 8: Numero comparativo di autorizzazioni suddivise per categoria (dati del 2013)

Valore autorizzato per tipo di licenza nel 2013

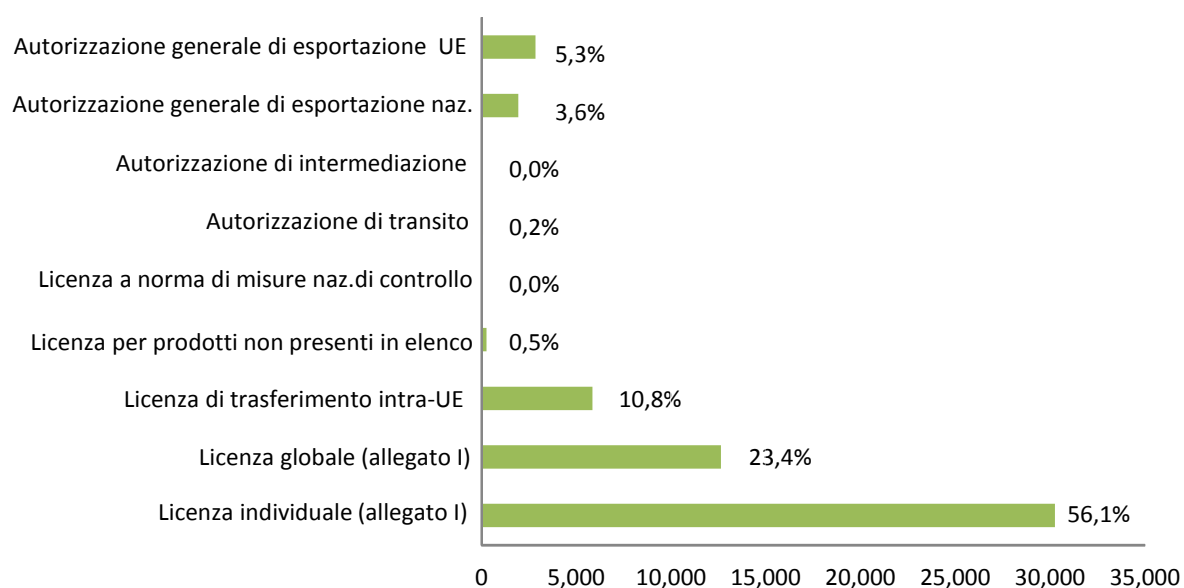


Figura 9: Valore comparativo delle autorizzazioni suddivise per categoria (dati del 2013)

In totale le stime basate sui dati indicano un forte aumento del commercio di prodotti soggetti a controlli nel corso dell'ultimo anno, con un valore delle domande¹¹ pari a 85 miliardi di EUR, per cui le esportazioni di prodotti a duplice uso soggetti a controlli rappresentano oltre il 4,9% delle esportazioni extra-UE totali. Il commercio autorizzato è stato pari a 48 miliardi

¹¹ Tale importo comprende il valore relativo alle domande e alle notifiche nel quadro delle autorizzazioni generali di esportazione.

di EUR, che rappresenta il 3,1% delle esportazioni extra-UE totali, con una maggioranza di operazioni autorizzate in base a licenze individuali (circa 25 000 licenze singole rilasciate nel 2013). Al contrario, solo una piccola parte di esportazioni è stata effettivamente oggetto di diniego: nel 2013 sono stati emanati circa 260 dinieghi, che rappresentano circa lo 0,06% del valore delle esportazioni di prodotti a duplice uso soggetti a controlli nel corso di tale anno e una quota trascurabile delle esportazioni totali dell'UE¹².

¹² Nel 2013 le esportazioni oggetto di diniego sono state pari allo 0,003% delle esportazioni extra-UE totali.