



Bruxelles, 24.4.2014  
COM(2014) 244 final

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

**Revisione della politica di controllo delle esportazioni: garantire la sicurezza e la  
competitività in un mondo che cambia**

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

## Revisione della politica di controllo delle esportazioni: garantire la sicurezza e la competitività in un mondo che cambia

### 1. Introduzione

L'UE è un grande produttore ed esportatore di prodotti a duplice uso, pertanto svolge un ruolo significativo nei controlli delle esportazioni volti a contrastare la proliferazione. Il regime di controllo delle esportazioni dell'UE è sorto alla fine degli anni '90 ed è stato gradualmente rafforzato negli ultimi dieci anni, in particolare nell'ambito della strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (ADM) del dicembre 2003. Il regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio<sup>1</sup> (di seguito "il regolamento") attua gli impegni internazionali assunti a norma della risoluzione (UNSCR) 1540 (2004) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nonché i pertinenti accordi internazionali e regimi multilaterali di controllo delle esportazioni. Il regolamento consente la libera circolazione dei prodotti a duplice uso, con alcune eccezioni, all'interno dell'Unione europea e stabilisce principi fondamentali e norme comuni per il controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso.

L'articolo 25 del regolamento invita la Commissione a riesaminarne l'attuazione e a presentare proposte di modifica. Inoltre, dieci anni dopo l'adozione della strategia dell'UE contro la proliferazione delle ADM, il Consiglio ha recentemente chiesto che sia perseguita con continuità un'efficace politica dell'UE contro la proliferazione di tali armi e che siano rivisti e potenziati i controlli delle esportazioni<sup>2</sup>. Come prima tappa del processo di revisione, la Commissione ha pubblicato un Libro verde<sup>3</sup> avviando al contempo un ampio dibattito pubblico sul sistema UE di controllo delle esportazioni e, nel gennaio 2013, ha pubblicato un documento di lavoro dei servizi della Commissione<sup>4</sup> in cui si indicano le tematiche principali sollevate da oltre 100 partecipanti, unitamente alle loro opinioni in merito ad un'eventuale maggiore integrazione del regime UE di controllo delle esportazioni per garantire la sicurezza e condizioni di concorrenza più eque. Il 16 ottobre 2013, come seconda tappa del processo di revisione, è stata adottata una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del regolamento<sup>5</sup>. La presente comunicazione intende delineare la direzione dei controlli delle esportazioni dell'UE e individua opzioni strategiche concrete per ammodernarli e adattarli ai rapidi cambiamenti tecnologici, economici e politici.

La presente comunicazione costituisce anche un'iniziativa nell'ambito del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT).

---

<sup>1</sup> GU L 134 del 29 maggio 2009, pag. 1.

<sup>2</sup> Conclusioni del Consiglio sulla necessità di assicurare il proseguimento di una politica efficace dell'UE per le nuove sfide presentate dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa (ADM) e relativi vettori, 21 ottobre 2013.

<sup>3</sup> COM(2011) 393 del 30 giugno 2011.

<sup>4</sup> SWD(2013) 7 del 17 gennaio 2013.

<sup>5</sup> COM(2013) 710 del 16 ottobre 2013.

## **2. I controlli delle esportazioni in un contesto di sicurezza, tecnologico ed economico che cambia: la necessità di rivedere la politica di controllo delle esportazioni**

Il sistema globale antiproliferazione si è notevolmente sviluppato dall'inizio del secolo e sono state erette solide barriere contro la proliferazione. I controlli delle esportazioni costituiscono uno strumento fondamentale del sistema antiproliferazione, ma devono mantenersi al passo con la continua evoluzione delle minacce di proliferazione, i rapidi sviluppi tecnologici e scientifici e le trasformazioni dell'attività economica globale che creano nuove sfide in termini di sicurezza e influiscono sull'equità delle condizioni di concorrenza a livello mondiale.

### **2.1. Rischi e minacce per la sicurezza: evoluzioni e novità**

- Le sfide in termini di proliferazione di ADM aumentano e la proliferazione continua a costituire una delle principali minacce per la sicurezza dell'Unione, soprattutto se si considera che un numero crescente di Stati sta sviluppando capacità preoccupanti in termini di proliferazione. Gli scambi di prodotti sensibili resteranno quindi verosimilmente un mezzo fondamentale di approvvigionamento di programmi di proliferazione clandestini.
- La globalizzazione e la partecipazione sempre più ampia di soggetti privati a programmi di proliferazione clandestini portano alla confluenza di minacce transnazionali alla sicurezza, in quanto le attività illecite convergono e un trafficante di stupefacenti può anche svolgere attività terroristiche o di proliferazione. La minaccia terroristica e la vulnerabilità nei confronti di attacchi non convenzionali continuano a richiedere particolare attenzione, visto specialmente il mutevole profilo dei terroristi e il carattere internazionale del terrorismo.
- I proliferatori sono dinamici ed escogitano strategie di proliferazione in costante evoluzione per sfruttare la vulnerabilità dei sistemi mondiali interconnessi nel settore del commercio e dell'informazione. Essi sviluppano tecniche per sfuggire ai controlli avvalendosi di reti di sostegno sempre più sofisticate, caratterizzate dalla presenza di una varietà di attori non statali (compresi legittimi operatori del tutto ignari, come fornitori che non conoscono a fondo i rischi di proliferazione, agenzie di finanziamento, operatori di trasporto, organismi scientifici e accademici) e facendo transitare beni sensibili attraverso zone con deboli istituzioni statali e centri di trasbordo.

### **2.2. Rapidi sviluppi tecnologici e scientifici**

- L'innovazione e la diffusione dei progressi tecnologici svolgono un ruolo cruciale nella manifestazione di nuovi rischi di proliferazione: la sicurezza dei governi, ma anche delle imprese e dei cittadini, ha una componente tecnologica sempre più ampia. Grazie alle nuove tecnologie la progettazione e la fabbricazione di armi sono ormai alla portata di un vasto numero di persone, il che moltiplica le minacce. Inoltre, la rapida diffusione della tecnologia dell'informazione sta esponendo le moderne economie a nuovi rischi indotti dalla connettività associata al commercio mondiale e alle reti di dati globali, fra i quali lo sviluppo di strumenti informatici specifici per la

sorveglianza, il controllo, la localizzazione e le intercettazioni di massa. La sicurezza informatica è oggi di fondamentale importanza per la sicurezza dell'UE e la proliferazione per via informatica è diventata un aspetto importante dei controlli delle esportazioni.

- Le esportazioni sono sempre più spesso trasmesse e non trasportate. Nell'era del "cloud computing", i flussi di informazioni contenenti tecnologie sensibili possono essere utilizzati per produrre quantità illimitate di merci sensibili e rappresentano una sfida notevole per il controllo delle esportazioni, soprattutto in ragione dell'inapplicabilità dei controlli alle frontiere e della difficoltà per le imprese a garantire il rispetto delle norme (ad esempio per quanto riguarda l'architettura informatica, la collaborazione ingegneristica, viaggi di esperti, ecc.). I controlli delle esportazioni devono quindi essere efficaci online, nel contesto globale interconnesso, in cui i trasferimenti immateriali di tecnologia<sup>6</sup> (Intangible Technology Transfers, ITT) sono diventati sempre più importanti rispetto agli spostamenti fisici di beni.
- La ricerca scientifica produce straordinari progressi a vantaggio della società, ma il rischio di usi impropri della ricerca crea una crescente tensione tra il principio della trasparenza in ambito scientifico e i problemi di sicurezza. Nei dibattiti è stata ribadita la necessità di tenere conto della natura globale della scienza e del libero flusso delle informazioni scientifiche<sup>7</sup>, ma è stata anche sottolineata la necessità di affrontare il rischio connesso ai potenziali abusi della ricerca scientifica e di garantire una valutazione indipendente delle implicazioni per la sicurezza.

### **2.3. Filiere di approvvigionamento a livello mondiale ed eque condizioni di concorrenza**

- La sicurezza è diventata un elemento chiave per le filiere di approvvigionamento responsabili. I controlli delle esportazioni devono tutelare gli scambi commerciali legittimi contro i rischi connessi alle transazioni illecite in un contesto in cui i flussi commerciali diventano sempre più complessi e vulnerabili ed emerge un commercio mondiale più rapido e dematerializzato, costituito da una moltitudine di flussi transfrontalieri di beni, investimenti, servizi, conoscenze e persone associati alle reti internazionali di produzione. Il ricorso ad intermediari, società di copertura, punti di dirottamento e di trasbordo ha moltiplicato il numero e i tipi di soggetti e di attività coinvolti in trasferimenti sensibili in termini di proliferazione. Lo sviluppo dei servizi online e del commercio elettronico aggiunge nuove sfide, dato che gli scambi commerciali elettronici devono restare aperti e sicuri.
- L'incremento delle catene globali del valore e l'espansione delle capacità di produzione internazionali arricchiscono sempre di più la disponibilità di prodotti a duplice uso all'estero. La proprietà e la gestione delle industrie dei prodotti a duplice uso sono sempre più internazionalizzate e vi è una notevole varietà di soggetti coinvolti. Questo incide significativamente sulla nozione di "fornitore", che sta al

---

<sup>6</sup> Il trasferimento immateriale di tecnologia comprende sia il trasferimento di informazioni tecniche attraverso mezzi elettronici che il trasferimento di conoscenze e di competenze da parte delle persone.

<sup>7</sup> C (2012) 4890 def. sull'accesso all'informazione scientifica e sulla sua conservazione.

centro del controllo delle esportazioni e illustra la necessità di rendere flessibili i controlli delle esportazioni per adeguarli alle nuove realtà economiche.

- Anche il profilo dei settori ad alta tecnologia sta cambiando. Il confine sempre più indistinto tra tecnologie e basi industriali civili e di difesa e la moltiplicazione dei prodotti con caratteristiche non evidenti di duplice uso rendono sempre più difficile distinguere tra trasferimenti puramente civili e trasferimenti di prodotti a duplice uso. Di conseguenza gli scambi di beni a duplice uso sono cresciuti con il passare degli anni, fino a rappresentare una considerevole quota del commercio estero<sup>8</sup>. Il settore è vasto e la ramificazione di prodotti è ampia al punto da creare problemi operativi dovuti al crescente volume e alla varietà di applicazioni.
- I controlli delle esportazioni sono un importante fattore di concorrenza, dato che l'economia europea si orienta sempre di più verso una produzione innovativa ad alto valore aggiunto e le catene del valore europee sono parti integranti delle catene del valore mondiali. In tale contesto, i diversi livelli di controlli nei paesi terzi creano distorsioni della concorrenza a scapito delle imprese dell'UE che operano a livello mondiale. Inoltre, alcuni parametri di controllo tuttora divergenti e i casi di "attuazione asimmetrica" dei controlli possono occasionalmente pregiudicare l'attuazione coerente dei controlli e l'equità delle condizioni di concorrenza all'interno dell'UE.

### **3. Oltre l'aspetto materiale e le frontiere: verso un sistema di controllo degli scambi commerciali strategico e basato sui rischi.**

Con l'attuale regime di controllo delle esportazioni l'UE ha cercato di trovare un equilibrio tra la sicurezza e gli scambi commerciali. Il sistema è generalmente considerato valido ed efficace e pone solide basi giuridiche e istituzionali. Tuttavia non può restare statico e deve invece essere rivalutato e aggiornato per poter affrontare nuove sfide e generare le moderne capacità di controllo necessarie all'UE nel prossimo decennio e oltre. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto conferendo nuovo impulso allo sviluppo di un modello integrato di controllo strategico degli scambi commerciali basato sui rischi e fondato sulle quattro attività seguenti:

- un riesame, basato sui rischi, dell'equilibrio tra la necessità di regolamentazioni commerciali e la riduzione degli oneri normativi al fine di garantire che la legislazione sia chiara e proporzionata. Potrebbero essere previsti interventi non normativi — linee guida, condivisione delle risorse ecc. — per dotare il sistema di controllo dell'UE di strumenti flessibili per affrontare nuove sfide, garantendo nel contempo eque condizioni di concorrenza nel mercato interno dell'UE.
- Un approccio integrato per accrescere la coerenza di tutti i "pilastri" del controllo delle esportazioni (legislazione, fase precedente il rilascio della licenza, attuazione, applicazione, comunicazione) attraverso lo sviluppo di una rete di controllo comune

---

<sup>8</sup> Secondo le stime le esportazioni di beni a duplice uso controllati dall'UE costituiscono circa il 2.5 % del valore totale delle esportazioni UE. Per ulteriori informazioni sugli scambi di prodotti a duplice uso dell'UE, si consulti il documento COM(2013) 710 final.

dell'UE a sostegno di una maggiore attenzione all'attuazione e all'applicazione coerenti, perseguendo l'obiettivo di ridurre le distorsioni della concorrenza e di migliorare la sicurezza.

- La trasparenza e la partecipazione delle parti interessate, nonché un ruolo di maggior rilievo per il settore privato sarebbero essenziali per un approccio integrato che permetta agli operatori di svolgere pienamente i rispettivi ruoli complementari, ottimizzando in tal modo l'uso delle risorse e favorendo un'applicazione efficace delle norme.
- La proliferazione avviene in un contesto internazionale e la politica di controllo delle esportazioni deve includere una dimensione internazionale. L'elaborazione di un sistema integrato consentirebbe di rendere più dinamico il ruolo dell'UE in materia di azione esterna e di rafforzare i processi multilaterali che costituiscono il nucleo del sistema mondiale di controllo delle esportazioni, fornendo al contempo una base per stabilire relazioni reciprocamente vantaggiose con partner di rilievo il che, a sua volta, permetterebbe di rafforzare la sicurezza dell'UE.

### **3.1. Priorità 1: Adeguare il sistema all'evoluzione del contesto di sicurezza e rafforzare il contributo dell'UE alla sicurezza internazionale**

Il sistema UE di controllo delle esportazioni deve rispondere a considerazioni di politica estera mutevoli e tenere il passo con le nuove strategie di sicurezza. Esso deve considerare le implicazioni per la sicurezza di un numero sempre crescente di tecnologie emergenti e di una gamma più ampia di prodotti a duplice uso, al fine di garantirne l'uso pacifico. Il sistema deve superare il divario sempre più artificiale tra sicurezza interna ed esterna e contrastare i rischi di proliferazione in costante evoluzione, che superano le frontiere e le giurisdizioni.

- La Commissione esaminerà la possibilità di orientarsi verso una strategia di "sicurezza delle persone"<sup>9</sup>, riconoscendo che la sicurezza e i diritti umani sono strettamente interconnessi. Questo approccio può comportare l'evoluzione verso un concetto di "prodotti strategici" che non si riferisce solo ed esclusivamente ai prodotti con possibili usi finali in ambito militare e della proliferazione delle ADM, ma contempla un concetto più ampio di sicurezza. Ciò può anche comportare un chiarimento dei criteri di controllo per tenere conto di più ampie implicazioni per la sicurezza, tra cui gli effetti potenziali sulla sicurezza delle persone, ad esempio in caso di attacchi terroristici o di violazioni dei diritti umani. Tale approccio rafforzerebbe anche la coerenza con altri controlli di sicurezza sugli scambi commerciali e si allineerebbe con le tendenze a livello internazionale, ad esempio il trattato sul commercio di armi (Arms Trade Treaty, ATT<sup>10</sup>) e il protocollo ONU sulle armi da fuoco.

---

<sup>9</sup> L'approccio che favorisce la "sicurezza delle persone" intende porre i cittadini al centro della politica di controllo delle esportazioni dell'UE, riconoscendo in particolare l'interconnessione tra diritti umani, pace e sicurezza.

<sup>10</sup> L'ATT mira a ridurre il commercio illecito di armi sancendo regole di trasparenza e norme deontologiche comuni per il commercio internazionale di armi convenzionali.

- La Commissione sviluppare un approccio di "sicurezza intelligente" per adeguarsi alle trasformazioni dei prodotti a duplice uso e alla proliferazione di nuove tecnologie e per affrontare la crescente complessità della filiera di approvvigionamento internazionale. In tale contesto può essere necessario esaminare le seguenti opzioni:
  - sviluppo di una "capacità di reazione tecnologica dell'UE" per contribuire attivamente al dibattito altamente tecnico sulle liste di controllo, ma anche per garantire una reazione rapida alle sfide poste dalle tecnologie emergenti [quali ad esempio il cloud computing, la produzione additiva (stampa 3D), le nanotecnologie] e per cessare il controllo di prodotti divenuti obsoleti o ampiamente disponibili in commercio. Questo meccanismo potrebbe basarsi sulle competenze disponibili presso le autorità responsabili del controllo delle esportazioni e su un impegno strutturato con l'industria. Potrebbe inoltre risultare necessaria l'elaborazione di linee guida quando le tecnologie rappresentano un elemento cruciale di sviluppo di attività commerciali che presentano rischi e richiedono trasparenza, chiarezza giuridica e un approccio comune.
  - Elaborazione di una risposta efficace dell'UE all'utilizzo del ciberspazio per attività di proliferazione e chiarimento dei controlli degli strumenti informatici<sup>11</sup>. A tal fine possono servire interventi dell'UE volti a promuovere decisioni multilaterali sugli strumenti informatici, oppure opzioni alternative, come l'introduzione di liste autonome dell'UE o un meccanismo specifico universale, che non ostacolino la competitività del settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) dell'UE e la sua integrazione nelle filiere di approvvigionamento globali.
  - Le strategie di controllo moderne, capaci di affrontare la permeabilità degli scambi leciti e illeciti possono comprendere opzioni per rafforzare la base giuridica e aggiornare talune modalità di controllo, al fine di coprire tutti gli aspetti e i soggetti della catena dei controlli e affrontare le divergenze di applicazione dei controlli e le relative vulnerabilità. A tal fine può essere necessario chiarire la nozione di esportazione e di esportatore per cogliere la varietà delle attività e dei soggetti coinvolti nelle filiere di approvvigionamento a livello mondiale, per riesaminare la determinazione dell'autorità competente (soprattutto per le imprese di paesi terzi), per aggiornare il controllo dell'assistenza tecnica, per migliorare la coerenza e l'applicazione dei controlli sul transito e sull'intermediazione, nonché per introdurre disposizioni di legge specifiche per contrastare l'elusione e provvedere alle transazioni in cui sono coinvolti cittadini dell'UE, indipendentemente dalla loro ubicazione. Inoltre, le opzioni relative all'introduzione di nuove modalità di controllo e il partenariato con il settore privato potrebbero contribuire a spostare l'attenzione sul controllo dell'uso finale e agevolare le esportazioni lecite e l'individuazione degli scambi illeciti.
- La Commissione potrebbe esaminare le possibilità di promuovere una strategia specifica volta a garantire il "controllo immateriale" e far fronte alla sfida rappresentata dai

---

<sup>11</sup> Cfr. anche la comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo "Strategia dell'Unione europea per la cibersicurezza: un ciberspazio aperto e sicuro", JOIN (2013) 1 final, del 7 febbraio 2013.

trasferimenti immateriali di tecnologia (ITT), come pure alla necessità di chiarire il controllo della "ricerca a duplice uso", evitando ostacoli inutili alla libera circolazione della conoscenza e alla competitività globale dell'UE in ambito scientifico e tecnologico.

- Il chiarimento del quadro giuridico applicabile agli ITT può comportare una revisione delle disposizioni di legge e/o la fornitura di indicazioni relative alle nozioni di base applicabili ai trasferimenti elettronici di tecnologia soggetta a controllo. Può riguardare anche le modalità di controllo e l'introduzione di strumenti specifici per facilitare la libera circolazione della tecnologia (ad esempio, le autorizzazioni generali di esportazione dell'UE (AGEU) per la ricerca e lo sviluppo intrasocietari) rafforzando nel contempo la tracciabilità degli ITT e l'applicazione della normativa attraverso un approccio centrato più sulle disposizioni in materia di controllo precedente il trasferimento — ad esempio registrazione preventiva al trasferimento, autocontrollo e monitoraggio successivi al trasferimento, ad esempio controlli di conformità — piuttosto che sulla trasmissione stessa.
- Una comunicazione mirata e coordinata rivolta agli ambienti della ricerca accademica in tutta l'UE potrebbe sensibilizzare maggiormente in merito alle norme applicabili e promuovere un'applicazione efficace da parte degli scienziati e del personale di laboratorio. Si potrebbero prevedere anche altre opzioni, come l'elaborazione di un codice di condotta per gli scienziati che partecipano alle attività di ricerca a duplice uso.

### **3.2. Priorità 2: Promuovere la convergenza dei controlli delle esportazioni ed eque condizioni di concorrenza a livello mondiale**

Nonostante i controlli delle esportazioni siano sempre più accettati a livello internazionale, la diversità delle norme di controllo nei paesi terzi crea distorsioni della concorrenza e punti deboli nella filiera di approvvigionamento globale, che possono essere sfruttati dai proliferatori. La politica dell'UE dovrebbe perciò promuovere la convergenza verso controlli globali ed efficaci per le filiere di approvvigionamento globali, affinché l'industria non sia più costretta a rispettare contemporaneamente normative diverse e sia sostenuta l'equità delle condizioni di concorrenza.

- La Commissione potrebbe prendere in considerazione l'istituzione di un meccanismo efficace di aggiornamento periodico delle liste di controllo dell'UE che si avvalga dell'esperienza delle autorità nazionali, al fine di garantire che le liste di controllo siano in sintonia con il progresso tecnologico e gli sviluppi commerciali e al fine di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza connesse a controlli obsoleti.
- Sebbene il sistema delle licenze nell'UE sia generalmente considerato soddisfacente, le procedure di concessione delle licenze continuano ad influire sulla competitività. La Commissione intende quindi adoperarsi per ottimizzare il sistema di concessione delle licenze e le relative procedure, al fine di evitare procedure gravose e ridurre al minimo ritardi e distorsioni della concorrenza. Si potrebbe, tra l'altro, optare per:

- l'introduzione di un sistema di revisione regolare delle autorizzazioni generali di esportazione nazionali (AGEN) e la discussione sulla loro eventuale trasformazione in AGEU ed estensione a tutta l'UE;
- lo spostamento verso un sistema di licenze aperto attraverso l'introduzione di ulteriori AGEU, riesaminando l'equilibrio tra un'azione efficace di contrasto della proliferazione e la riduzione dell'onere per le autorità preposte al rilascio delle licenze e per gli esportatori attraverso un livello di controllo proporzionato, ad esempio:
  - "spedizioni di basso valore" al fine di agevolare le esportazioni di piccoli quantitativi di prodotti che presentano un basso rischio di proliferazione;
  - "criptazione", per consentire l'esportazione di prodotti TIC ampiamente utilizzati in processi industriali e in un ambiente altamente competitivo;
  - "trasferimenti di tecnologia intrasocietari" a fini di ricerca e sviluppo;
  - "trasferimenti intra-UE" per i prodotti di cui all'allegato IV<sup>12</sup>, che consentono modalità di controllo che non ostacolano la libera circolazione delle merci e delle tecnologie all'interno del mercato unico;
  - "grandi progetti" che consente alle autorità di esaminare il "contesto generale" piuttosto che un accumulo di singole domande di licenze.
- Revisione dei parametri (destinazioni, prodotti) per le attuali autorizzazioni generali di esportazione dell'UE (AGEU), al fine di garantire che siano aggiornati, e armonizzazione di alcune condizioni e prescrizioni per il rilascio delle licenze, al fine di promuovere un'attuazione coerente in tutta l'UE, compreso il periodo di validità delle licenze individuali e dei dinieghi. Si potrebbe prendere in considerazione anche l'elaborazione di linee guida relative a pratiche coerenti di concessione di licenze, comprese le migliori pratiche, ad esempio sui tempi di trattamento.
- La Commissione esaminerà le possibilità di promuovere la convergenza globale dei controlli delle esportazioni al fine di agevolare gli scambi di prodotti a duplice uso. Potrebbero essere avviate azioni volte a promuovere una rappresentazione coerente, completa e uniforme dell'UE nei sistemi<sup>13</sup>, che rifletta il suo ruolo nelle attività di antiproliferazione e nel commercio. Si potrebbero anche prevedere attività di comunicazione e cooperazione esterna per assistere i paesi partner nell'elaborazione di norme convergenti, nonché lo sviluppo di dialoghi sui controlli delle esportazioni con i principali partner commerciali al fine di evitare normative contrastanti e ridurre l'onere amministrativo per le industrie orientate all'esportazione.

---

<sup>12</sup> L'allegato IV del regolamento (CE) n. 428/2009 elenca prodotti a duplice uso particolarmente sensibili e soggetti anche a controlli dei trasferimenti intra-UE.

<sup>13</sup> Cfr. ad esempio le modalità generali riguardanti le dichiarazioni dell'UE in sede di organizzazioni multilaterali, doc.15901/11, 24 ottobre 2011

### **3.3. Priorità 3: Sviluppare un regime UE di controllo delle esportazioni efficace e competitivo**

La struttura a più livelli dei controlli delle esportazioni UE costituisce un sistema unico e flessibile, ma i casi di applicazione divergente possono occasionalmente comprometterne l'efficacia globale. La Commissione dovrebbe quindi esaminare le soluzioni al problema dell'attuazione asimmetrica dei controlli al fine di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza e i costi delle transazioni connessi a controlli all'interno dell'UE.

- La divergenza tra le decisioni sui controlli è spesso dovuta alla percezione di una mancanza di armonizzazione nella politica di controllo delle esportazioni dell'UE e in particolare a valutazioni diverse del rischio alla base delle decisioni sui controlli. Un approccio basato sui rischi, sostenuto dallo sviluppo di un quadro comune di gestione dei rischi, potrebbe assicurare una maggiore coerenza nell'identificazione delle transazioni ad alto rischio, ottimizzando nello stesso tempo l'utilizzo delle risorse a livello dell'UE e riducendo le distorsioni della concorrenza dovute a divergenze nelle decisioni di controllo.
- I controlli universali<sup>14</sup> restano particolarmente importanti per evitare l'utilizzo a fini di proliferazione di prodotti non elencati, ma l'attuazione disomogenea ha sollevato preoccupazioni per quanto riguarda la chiarezza giuridica, le distorsioni di concorrenza e i potenziali punti deboli della catena di controlli. Si potrebbe ottenere maggiore convergenza armonizzando il concetto di controlli universali e rafforzando la consultazione per garantire l'attuazione di tali controlli nell'intera UE e per potenziare una politica che ostacoli la sottoquotazione. A tal fine potrebbero essere utili scambi regolari di informazioni e la creazione di una banca dati universale dell'UE. Alcune informazioni potrebbero essere condivise con le autorità doganali e altre agenzie o essere messe a disposizione del pubblico al fine di migliorare l'applicazione delle norme. La trasparenza può essere alla base della debita diligenza degli operatori al fine di garantire la sicurezza della filiera di approvvigionamento.
- La Commissione potrebbe valutare la possibilità di un riesame critico dei controlli dei trasferimenti intra-UE al fine di ridurre al minimo gli ostacoli ancora esistenti nel mercato unico, mantenendo controlli rigorosi sui prodotti a duplice uso più sensibili. Ciò potrebbe includere una revisione dell'allegato IV per concentrarsi su una lista aggiornata dei prodotti più sensibili e/o l'introduzione di un AGEU per i trasferimenti intra-UE, compresi i trasferimenti di tecnologia. Si potrebbero elaborare requisiti e condizioni appropriate, comprese opzioni per la verifica post spedizione all'interno dell'UE, per compensare l'eliminazione delle licenze precedenti i trasferimenti e per garantire la sicurezza dei trasferimenti e la disponibilità delle informazioni.

### **3.4. Priorità 4: Sostenere l'attuazione e l'applicazione efficaci e uniformi del controllo delle esportazioni**

La politica di controllo delle esportazioni non dovrebbe solo concentrarsi sulla definizione di norme relative al controllo del commercio legittimo, ma anche prendere in considerazione le

---

<sup>14</sup> I cosiddetti "controlli universali" si applicano ai prodotti a duplice uso non elencati nelle liste, potenzialmente destinati a fini militari o di proliferazione.

modalità per anticipare e interrompere il commercio illecito. L'attuazione e l'applicazione coerente delle norme in tutta l'UE sono elementi essenziali per far fronte al rischio di elusione delle procedure di controllo, ma l'assenza di statistiche e di un servizio di informazioni solidi a livello dell'Unione europea compromette tuttora l'efficacia della politica e degli interventi operativi. La Commissione riesaminerà le seguenti opzioni per elaborare un quadro di attuazione e applicazione delle norme più integrato:

- con oltre 40 000 domande all'anno, i controlli delle esportazioni sono impegnativi in termini di risorse amministrative all'interno delle autorità di controllo. Lo sviluppo di una rete di controllo delle esportazioni dell'UE potrebbe rafforzare la capacità globale del sistema, ottimizzando nello stesso tempo l'utilizzo delle risorse e tenendo sotto controllo i costi amministrativi, attraverso le seguenti opzioni:
  - un maggiore scambio strutturato di informazioni tra le autorità di controllo delle esportazioni sui dati relativi alle licenze nonché di altre informazioni pertinenti (ad esempio destinazioni, utilizzatori finali, incidenti e violazioni) potrebbe consentire l'accesso a informazioni di importanza cruciale per tutte le autorità competenti, sulla base di esigenze chiaramente identificate per evitare il sovraccarico di informazioni. L'infrastruttura informatica protetta "DUeS"<sup>15</sup> potrebbe essere estesa per sostenere una maggiore condivisione delle informazioni.
  - Si potrebbe ottenere una migliore cooperazione in ambito strategico e operativo con le autorità responsabili dell'applicazione delle norme, ad esempio le amministrazioni doganali, garantendo che le priorità in termini di controllo delle esportazioni siano integrate nei pertinenti cicli politici<sup>16</sup>, condividendo le informazioni attraverso un sistema di scambio a livello dell'Unione, elaborando strumenti comuni di gestione dei rischi ed effettuando operazioni comuni. Uno scambio mirato di informazioni in merito all'applicazione della normativa consentirebbe di ottenere una panoramica strategica migliore dell'efficacia dei controlli nell'UE nonché la condivisione delle migliori prassi, e potrebbe fornire un feedback in sede di elaborazione delle politiche, ad esempio per l'individuazione del commercio illecito.
  - Migliorando la coerenza tra le diverse istituzioni e i diversi Stati membri dell'UE e individuando sinergie tra gli strumenti di controllo del commercio in materia di sicurezza, ad esempio mediante lo sviluppo di un'infrastruttura informatica comune come una piattaforma condivisa per sostenere lo scambio di informazioni nell'UE, si potrebbe accrescere l'impatto complessivo delle attività di antiproliferazione dell'UE. Si potrebbe in tal modo anche garantire la coerenza con altre politiche e normative dell'UE strettamente correlate, ad esempio nell'ambito del piano d'azione CBRN, del regolamento (UE) n. 98/2013 sui precursori di esplosivi e del regolamento (UE) n. 258/2012 sulle armi da fuoco.

---

<sup>15</sup> Dual-Use Electronic System, sistema elettronico dei prodotti a duplice uso

<sup>16</sup> Per quanto riguarda specificamente le dogane, lo sviluppo di un nuovo *piano strategico per la gestione dei rischi e la sicurezza della filiera di approvvigionamento* chiesto dal Consiglio il 18 giugno 2013 fornisce un'ottima opportunità per esaminare come avvalersi di un migliore *quadro comune in materia di gestione del rischio* nei controlli doganali per sostenere la collaborazione tra autorità doganali e di rilascio delle autorizzazioni, l'applicazione della normativa e l'agevolazione degli scambi commerciali in futuro.

- Nell'ultimo decennio sono state ampiamente rafforzate le capacità in materia di questioni connesse alle ADM, con cospicui programmi sul controllo delle esportazioni rivolti ai paesi terzi, mentre le iniziative all'interno dell'UE sono ancora nella fase iniziale. L'elaborazione di un programma UE mirato di sviluppo delle capacità e di formazione rivolto ai funzionari del settore, anche delle autorità doganali e di frontiera, potrebbe incrementare la capacità di prevenire e rilevare i traffici transfrontalieri di prodotti strategici. La condivisione delle competenze, per esempio ampliando il "gruppo di esperti", potrebbe essere un altro aspetto del rafforzamento della catena di controllo dell'UE.
- Nelle economie moderne, il settore privato svolge il ruolo più importante nella catena di controllo. Pertanto i partenariati con il settore privato potrebbero migliorare sensibilmente la sicurezza e la resilienza della filiera di approvvigionamento globale. Gli operatori si trovano nella posizione migliore per individuare il commercio illecito e proteggere le tecnologie sensibili, ma il rispetto diversificato delle norme crea distorsioni commerciali e apre nuove opportunità di sfruttamento dei punti deboli nelle filiere di approvvigionamento. La creazione di queste condizioni si basa su un maggior coordinamento e una migliore intesa tra i governi e il settore privato e potrebbe implicare varie azioni, quali:
  - ricompensare gli sforzi di adempimento con la semplificazione delle procedure di controllo e con procedure di esportazione rapide, fissando chiare norme di conformità per il settore privato in caso di utilizzo di meccanismi semplificati (quali ad es. AGEU, AGEN, Autorizzazioni globali), come privilegio riservato agli esportatori affidabili. Ciò può includere prescrizioni legislative e/o linee guida per gli operatori che permettano loro di individuare, gestire e mitigare il rischio di esposizione alla proliferazione mediante una vigilanza rafforzata per i prodotti più sensibili in termini di proliferazione, con prescrizioni relative alla dovuta diligenza e alla diffusione di informazioni, compresa la segnalazione delle transazioni sospette. Mentre i costi per le imprese dovrebbero essere ridotti al minimo e l'autoregolamentazione dovrebbe essere promossa, regole uniformi per i "Programmi interni di conformità" (PIC) dovrebbero sostenere l'equità delle condizioni di concorrenza all'interno dell'UE. La conformità e la competitività si rafforzano a vicenda, dato che la conformità riduce il rischio di involontaria fornitura di prodotti a duplice uso a programmi sospetti, cosa che esporrebbe le imprese a sanzioni e danni di immagine. Inoltre, le opzioni per promuovere la convergenza con il programma delle autorità doganali sugli "operatori affidabili" (OEA) potrebbero ridurre la sovrapposizione dei controlli e offrire percorsi efficaci sotto il profilo dei costi, sia per gli operatori sia per le amministrazioni.
  - La trasparenza e la comunicazione coordinata potrebbero essere fattori critici per fare chiarezza sulle prescrizioni, per sostenere gli sforzi di adempimento degli operatori e per migliorare la loro capacità di attuare i controlli, creando condizioni in cui ogni elemento della filiera di approvvigionamento sia resistente alla "contaminazione" da parte del commercio illecito. Si potrebbero inoltre pubblicare relazioni e informazioni non sensibili sui controlli, unitamente ad orientamenti che promuovono buone pratiche di conformità alla normativa.

- Anche lo sviluppo di strumenti comuni di supporto a livello dell'UE per gli operatori economici, ad esempio strumenti informatici standardizzati e sistemi di autorizzazione elettronici, potrebbe sostenere gli sforzi di adempimento delle imprese.
- I controlli delle esportazioni riflettono gli impegni internazionali e costituiscono una salvaguardia essenziale dell'integrità del commercio internazionale; pertanto è essenziale rafforzare la loro efficacia globale. Per agevolare il commercio sicuro di prodotti strategici si potrebbero esaminare le possibilità di attuazione cooperativa dei controlli con partner esterni, ad esempio tramite lo sviluppo di un controllo dell'uso finale su società di paesi terzi, nonché il riconoscimento reciproco delle valutazioni.

#### **4. Conclusioni**

Gli operatori economici, gli Stati membri e i cittadini dell'UE hanno tutto l'interesse ad avere controlli efficaci sulle esportazioni, dato che tali controlli garantiscono la sicurezza contrastando il traffico illecito e facilitando nel contempo il commercio legittimo. Un approccio e un quadro normativo aggiornati dell'UE, rafforzeranno la sicurezza e l'integrità della filiera di approvvigionamento. A tal fine sarà necessario uno scambio più sistematico di informazioni relative ai rischi e il coordinamento tra le autorità preposte alla concessione di licenze e altre autorità, nonché l'impegno con il settore privato oltre a una più intensa cooperazione internazionale.

Prima di adottare iniziative concrete per intervenire, la Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo ad esaminare la strategia illustrata nella presente comunicazione. In parallelo, i servizi della Commissione effettueranno una valutazione d'impatto delle opzioni di revisione delineate nella presente comunicazione al fine di individuare le azioni di tipo regolamentare e non regolamentare più idonee per metterle in atto. Per quanto concerne REFIT, la Commissione valuterà i costi e i benefici delle diverse opzioni, in particolare per quanto riguarda la potenziale semplificazione della normativa e la riduzione degli oneri.

---

## Elenco degli acronimi

ATT	Arms Trade Treaty (Trattato sul commercio delle armi)
DUEs	Dual-Use Electronic System (Sistema elettronico dei prodotti a duplice uso)
UE	Unione europea
AGEU	Autorizzazione generale di esportazione dell'UE
ICP	Programma interno di conformità
TI/TIC	Tecnologie dell'informazione (e della comunicazione)
ITT	Intangible Technology Transfer (Trasferimenti immateriali di tecnologia)
AGEN	Autorizzazione generale di esportazione nazionale
REFIT	Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione
ADM	Armi di distruzione di massa
UNSCR	United Nations Security Council Resolution (Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite)