COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 21.11.2017
COM(2017) 679 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 prevede che la Commissione presenti 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[1] con il contributo degli Stati membri, fornisce informazioni sull'attuazione del regolamento nel 2016 e comprende i dati aggregati sul controllo delle esportazioni per il 2015.

## 2. EVOLUZIONE DEL QUADRO POLITICO E NORMATIVO

### 2.1. Riesame della politica di controllo delle esportazioni

Oltre all'adozione della comunicazione COM(2014)244 final, del 24 aprile 2014, la Commissione ha condotto nel 2015 una valutazione d'impatto nell'intento di valutare i costi e i benefici delle varie opzioni di riesame e di individuare le azioni normative e non normative più idonee. Nel marzo 2016 la relazione sulla valutazione d'impatto[2] è stata presentata al comitato per il controllo normativo e ha ricevuto un parere positivo corredato di osservazioni[3]. Alla luce delle conclusioni della valutazione d'impatto è stata elaborata una proposta legislativa e il 28 settembre 2016 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento [COM(2016)616 final] che prevede l'ammodernamento dei controlli sulle esportazioni dell'UE[4]. La proposta mira a potenziare l'*efficacia* dei controlli e ad adeguarli all'evoluzione delle minacce alla sicurezza e ai rapidi progressi tecnologici ed economici e, nel contempo, a potenziare la loro *efficienza* semplificando la gestione dei controlli e

[1] Anche alcune autorità competenti degli Stati membri rendono pubbliche le informazioni sugli scambi di prodotti a duplice uso.

[2] La valutazione d'impatto è disponibile al seguente indirizzo: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155008.pdf.

[3] Il parere del comitato per il controllo normativo è disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm.

[4] La proposta di regolamento è disponibile al seguente indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1476175365847&uri=CELEX:52016PC0616.

riducendo gli oneri amministrativi a carico degli esportatori e delle autorità competenti degli Stati membri. Gli obiettivi generali sono quindi il rafforzamento della sicurezza, compresa la tutela dei diritti umani, e la garanzia della competitività degli esportatori dell'UE.

La proposta prevede adeguamenti affinché i controlli siano applicati in modo efficace ed efficiente nell'ambito di un'economia globalizzata e consiste essenzialmente in:

- un "aggiornamento del regime" volto a migliorare le disposizioni vigenti in materia di controllo, aumentandone l'efficienza e l'efficacia;

- l'introduzione di una nuova dimensione di "sicurezza umana" per rispondere alla sfida delle nuove tecnologie di sorveglianza informatica e del loro impatto sui diritti umani e sulla sicurezza dell'UE.

La Commissione ha consultato regolarmente il gruppo di lavoro del Consiglio sui prodotti a duplice uso, fornendo in particolare aggiornamenti sulla valutazione d'impatto e sull'elaborazione della proposta. Il riesame della politica di controllo delle esportazioni è stato inoltre all'ordine del giorno del Parlamento europeo in diverse occasioni e la proposta è stata presentata al Parlamento il 20 ottobre 2016 in occasione di un briefing tecnico.

La Commissione ha condotto consultazioni mirate e attività di sensibilizzazione delle principali parti interessate e ha presentato la proposta al settore industriale e alle organizzazioni della società civile in occasione di un "dialogo con la società civile" tenutosi il 3 ottobre 2016. Il 12 dicembre 2016 è stato inoltre organizzato un forum sul controllo delle esportazioni, congiuntamente alla presidenza slovacca dell'UE, per uno scambio di opinioni con le parti interessate dell'industria e della società civile[5].

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

Il regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio è stato modificato una volta nel periodo di riferimento. Il regolamento delegato (UE) 2016/1969 della Commissione[6], del 12 settembre 2016, ha aggiornato l'elenco di controllo UE figurante nell'allegato I del regolamento, integrandovi le modifiche concordate nel 2015 nell'ambito dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni. L'elenco di controllo UE del 2016 comprende pertanto circa 200 modifiche, la maggior parte delle quali riconducibili all'intesa di Wassenaar e al regime di non proliferazione nel settore missilistico. Tali modifiche riguardano, in particolare, gli aggiornamenti relativi al controllo del sistema di misurazione laser, nuovi controlli per apparecchiature elettroniche che effettuano conversioni analogico-numeriche ad alta velocità, software per il funzionamento e la manutenzione di complessi di guida, motori a razzo a propellente in gel, nonché modifiche strutturali della categoria 5, parte 2 - "Sicurezza dell'informazione". All'elenco di controllo sono stati aggiunti il composto chimico dietilammina e due nuovi virus, il Coronavirus correlato alla SARS e il virus ricostruito dell'influenza spagnola. L'aggiornamento consente anche di sopprimere vari controlli, compresi quelli sui dispositivi di tenuta per missili o materiale aerospaziale, su alcuni fluidi idraulici e apparecchi fotografici concepiti per la fotografia sottomarina. Una "Nota generale

[5] La relazione del forum è disponibile al seguente indirizzo: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc_155125.pdf.
[6] GU L 307 del 15.11.2002.

sulle modifiche" è stata pubblicata per fornire un quadro generale di tutte le modifiche tecniche apportate all'elenco di controllo UE dei prodotti a duplice uso del 2016[7].

Anche gli allegati II e IV del regolamento sul duplice uso sono stati aggiornati in linea con le modifiche dell'allegato I. Il nuovo elenco di controllo UE, aggiornato e consolidato, è entrato in vigore il 16 novembre 2016, consentendo in tal modo all'UE di adempiere ai 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.

### 2.3. Misure nazionali di attuazione

Il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, ma prevede che gli Stati membri adottino misure per dare attuazione a talune disposizioni e che le notifiche relative a tali misure siano pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.* Nella Gazzetta ufficiale del 20 agosto 2016[8] è stata pubblicata una nota informativa che riassume le misure adottate dagli Stati membri comprendenti, tra l'altro, l'estensione dei controlli sull'intermediazione e sul transito, l'estensione dei controlli a prodotti non compresi nell'elenco per motivi di sicurezza pubblica e di rispetto dei diritti umani, l'introduzione di autorizzazioni generali di esportazione nazionali, l'applicazione dei controlli sui trasferimenti intra-UE per i prodotti non compresi nell'elenco, l'attuazione di controlli nonché le informazioni relative alle autorità nazionali preposte al controllo delle esportazioni.

## 3. ATTIVITÀ DEL GRUPPO DI COORDINAMENTO SUI PRODOTTI A DUPLICE USO (GCDU)

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. Durante il periodo di riferimento il GCDU ha tenuto 6 riunioni fungendo quindi da sede di consultazioni su alcune questioni di attualità relative all'attuazione del regolamento.

### 3.1. Consultazioni sulle questioni relative all'attuazione

Il GCDU ha effettuato scambi tecnici di informazioni riguardanti questioni specifiche in materia di controllo, quali l'applicazione della nota di crittografia (Cat. 5, parte 2 dell'elenco di controllo UE) e l'interpretazione dei controlli dei trasferimenti di tecnologia criptati, l'applicazione di controlli sui variatori di frequenza (invertitori), la definizione di "esportatore" a norma dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 428/2009 e la sua applicazione in situazioni specifiche in cui le esportazioni riguardano un rivenditore, nonché l'applicazione di controlli sulle esportazioni di prodotti a duplice uso che potrebbero essere utilizzati in modo improprio a fini terroristici. Il GCDU ha inoltre discusso l'uso degli equivalenti digitali dei certificati di destinazione finale in relazione alle domande di licenza di esportazione, l'uso delle firme elettroniche e i requisiti per le licenze cartacee.

[7] La nota riepilogativa è disponibile al seguente indirizzo: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155058.pdf.
[8] GU C 304 del 20.8.2016, pag. 3.

Il GCDU ha effettuato uno scambio generale di informazioni riguardanti l'attuazione delle misure nazionali e ha preparato un aggiornamento della nota informativa sulle misure nazionali da pubblicare nella Gazzetta ufficiale il 20 agosto 2016.

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 2015) 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 anche contribuito alla preparazione da parte della Commissione di una valutazione d'impatto nel contesto della revisione della politica di controllo delle esportazioni.

Alla luce delle raccomandazioni elaborate dal "gruppo di esperti tecnici AEO-ICP", un sottogruppo tecnico congiunto (con le autorità doganali) che esamina la potenziale convergenza tra i programmi doganali degli operatori economici autorizzati (AEO) e i programmi di conformità interna dei controlli delle esportazioni (ICP), il GCDU ha sostenuto lo scambio di informazioni riguardanti il seguito dato dagli Stati membri alle raccomandazioni e ha elaborato il mandato per un gruppo di esperti tecnici dedicato allo sviluppo di orientamenti ICP.

Il GCDU ha guidato l'attività del "gruppo di esperti sulle tecnologie di sorveglianza" (Surveillance technology expert group - STEG), che riunisce esperti degli Stati membri e della Commissione per discutere questioni legate al controllo delle tecnologie di sorveglianza informatica. Il gruppo STEG ha monitorato gli sviluppi tecnologici e politici pertinenti, ha esaminato le tendenze in materia di concessione e diniego di concessione di licenze e ha fornito le sue competenze a sostegno della valutazione d'impatto della Commissione e della preparazione di una proposta legislativa di ammodernamento dei controlli delle esportazioni dell'UE.

### 3.2. Sostegno tecnico alla preparazione di aggiornamenti dell'elenco di controllo UE

Il GCDU ha tenuto consultazioni tecniche a sostegno dell'elaborazione di un regolamento delegato della Commissione che aggiorna l'elenco di controllo UE. Gli esperti nazionali hanno condiviso competenze tecniche e formazioni con le autorità competenti, evidenziando le principali modifiche dell'elenco di controllo in occasione di una sessione speciale del GCDU.

### 3.3. Orientamenti UE sui controlli delle esportazioni di prodotti a duplice uso

Il GCDU ha elaborato gli orientamenti UE sostenendo lo scambio strutturato di informazioni e le consultazioni tra gli Stati membri per quanto riguarda l'applicazione della nota 3 dell'allegato I, categoria 5, parte 2, del regolamento (CE) n. 428/2009 (nota di crittografia) e la definizione di "esportatore" in situazioni in cui è coinvolto un rivenditore. Di conseguenza, le note di orientamento 1/2016 e 2/2016 sono state pubblicate il 25 ottobre 2016[9].

[9] http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=192.

### 3.4. Scambio di informazioni tra autorità competenti

Il GCDU ha continuato a sostenere l'ulteriore sviluppo del sistema elettronico relativo ai prodotti a duplice uso (DUeS), un sistema elettronico sicuro e criptato, gestito dalla Commissione, per consentire un efficace scambio di informazioni tra le autorità preposte ai controlli delle esportazioni e la Commissione.

Nel corso del 2016 il GCDU ha convenuto di apportare miglioramenti specifici al DUeS, in particolare per quanto riguarda l'efficienza e la sicurezza della *gestione degli utenti*. Il GCDU ha inoltre sostenuto e guidato lo sviluppo di nuove funzioni del sistema, in particolare:

- una nuova funzione per sostenere lo *scambio di informazioni sulle sanzioni all'Iran riguardanti i prodotti a duplice uso*, in particolare per quanto riguarda le autorizzazioni di esportazione, intermediazione e assistenza tecnica concernenti taluni prodotti a duplice uso elencati nell'allegato II del regolamento (UE) n. 267/2012;

- una nuova funzione per fornire "servizi web" che consente l'*interconnessione dei sistemi elettronici per il rilascio delle autorizzazioni con il DUeS*, in modo da fornire un facile accesso al sistema di informazione DUeS mediante un'interfaccia web.

Il GCDU ha inoltre continuato le discussioni riguardanti lo sviluppo di una "piattaforma elettronica per il rilascio delle autorizzazioni" destinata alle autorità competenti che potranno usarla su base volontaria e ha sostenuto approcci coerenti ed efficaci allo sviluppo di piattaforme elettroniche di informazione riguardanti i controlli di sicurezza degli scambi in tutta l'UE.

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

Al fine di discutere le opzioni di riesame e i risultati della consultazione pubblica online nel contesto del riesame della politica di controllo delle esportazioni, il GCDU ha sostenuto l'organizzazione di un "forum sul controllo delle esportazioni" con le associazioni di categoria, le imprese che fabbricano prodotti a duplice uso e le organizzazioni della società civile. Tale forum si è svolto il 12 dicembre 2016 a Bruxelles[10].

Il GCDU ha inoltre preparato una documentazione per sostenere l'applicazione 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. 1969/2016 della Commissione[11]. Infine, come indicato sopra, sono state pubblicate le note di orientamento 1/2016 e 2/2016 per sostenere l'attuazione dei controlli da parte dell'industria.

### 3.6. Monitoraggio e applicazione del controllo delle esportazioni

La Commissione promuove il monitoraggio e l'applicazione efficaci del controllo delle esportazioni all'interno dell'UE attraverso varie azioni di sostegno. Nel 2016 la Commissione

[10] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc_155193.pdf.
[11] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155058.pdf.

ha pubblicato una nuova versione della "tavola di concordanza"[12], che abbina i codici doganali alle 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).

### 3.7. Pool di esperti per la normativa UE sui prodotti a duplice uso

Nel 2016 il pool di esperti per la normativa UE sui prodotti a duplice uso gestito dal Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione e gli esperti messi a disposizione dagli Stati membri hanno continuato a fornire sostegno alle autorità di controllo delle esportazioni degli Stati membri, che hanno chiesto consulenze in relazione a casi concreti di licenze. In totale, nel periodo di riferimento sono state fornite 5 consulenze tecniche sulla classificazione delle merci a 6 autorità competenti.

### 3.8. Rafforzamento delle capacità

Nel 2016 il JRC della Commissione ha continuato la serie di seminari tecnici in collaborazione con il ministero dell'Energia degli Stati Uniti. Il 9º seminario ha avuto luogo il 16 e 17 giugno 2016 a Ispra, in Italia. All'evento hanno partecipato funzionari addetti al rilascio delle licenze ed esperti tecnici delle autorità di controllo delle esportazioni, nonché esportatori, accademici e rappresentanti e degli istituti di ricerca.

## 4. CONTROLLI DELLE ESPORTAZIONI DELL'UE – DATI PRINCIPALI

È difficile ottenere informazioni attendibili sulle esportazioni di prodotti a duplice uso, in quanto non esiste un unico settore economico di riferimento. La Commissione e gli Stati membri raccolgono tuttavia dati che permettono stime approssimative delle esportazioni di prodotti a duplice uso utilizzando, da un lato, dati specifici sulle licenze raccolti dalle autorità competenti e, dall'altro, statistiche sulle merci sotto vincolo doganale che comprendono i prodotti a duplice uso. Le stime delle esportazioni del 2015 sono presentate di seguito. Va tenuto presente che le stime sottoindicate non comprendono i servizi e i trasferimenti immateriali di tecnologie connessi al commercio di beni a duplice uso.

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

Nel 2016 il regolamento si applicava in primo luogo all'esportazione di circa 1 892 "prodotti" a duplice uso elencati nell'allegato I ("elenco di controllo UE ") e classificati in 10 categorie (figura 1). Questi prodotti a duplice uso corrispondono a circa 1 000 merci sotto vincolo doganale, comprendenti 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 questa vasta ed eterogenea area merceologica.

[12] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154240.pdf.

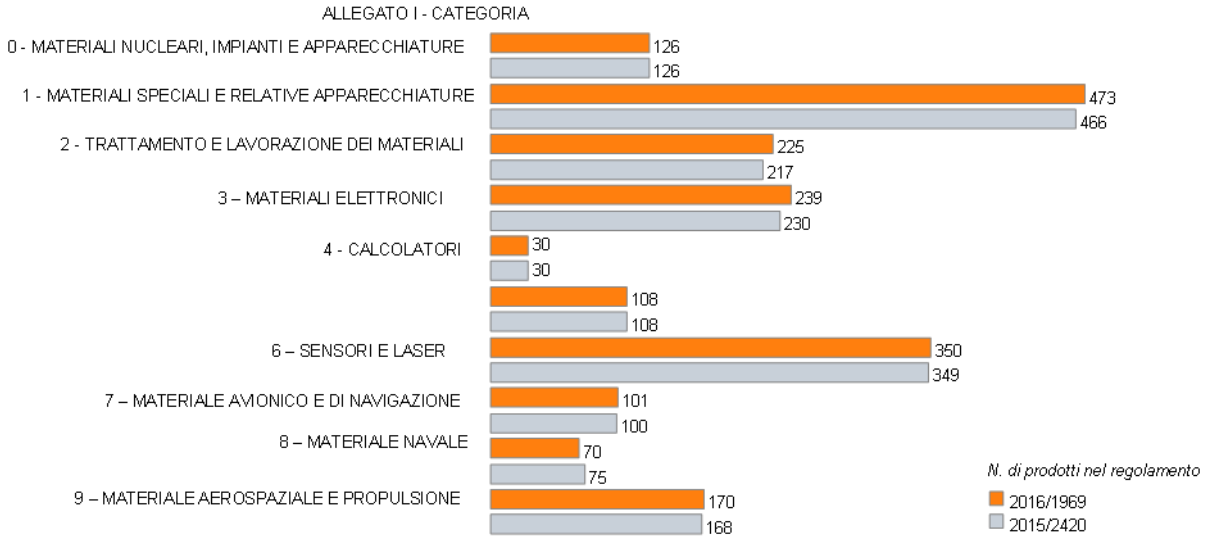



*Figura 1: numero di prodotti a duplice uso elencati nelle categorie dell'allegato I a seguito dell'adozione del regolamento (UE) 2016/1969 rispetto al regolamento (UE) 2015/2420.*

Le stime statistiche dell'importanza relativa degli scambi di prodotti a duplice uso indicano che le esportazioni di prodotti a duplice uso rappresentano circa il 2,6 % delle esportazioni totali dell'UE (intra ed extra UE), all'interno di un ampio "campo delle esportazioni di prodotti a duplice uso"[13] delle merci sotto vincolo doganale (figura 2).

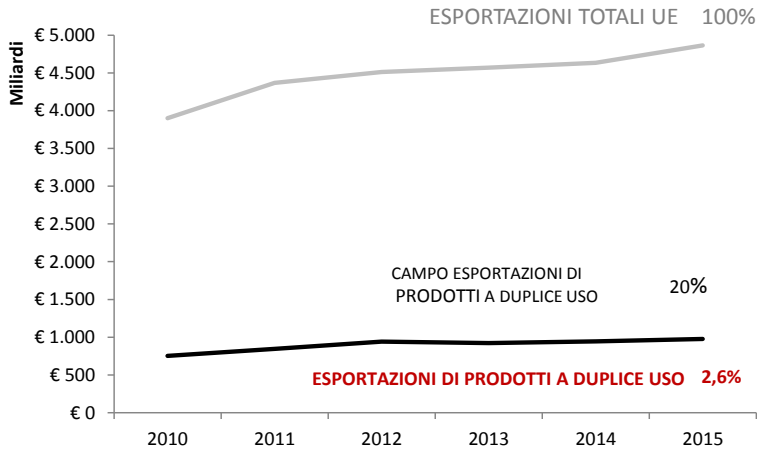



*Figura 2: Stime statistiche delle esportazioni dei prodotti a duplice uso intra- ed extra-UE.*

Le stime statistiche evidenziano inoltre le principali destinazioni delle esportazioni di prodotti a duplice uso e indicano che gran parte di tali esportazioni è destinata ai paesi "EU001" che si

[13] La metodologia statistica sviluppata dal Centro comune di ricerca della Commissione si avvale di una tavola di concordanza, elaborata dalla DG TAXUD, dei numeri di classificazione e dei codici doganali dei prodotti a duplice uso e dei dati COMEXT di Eurostat, nonché dei dati relativi alle licenze. Il concetto di campo delle esportazioni di prodotti a duplice uso si riferisce a una vasta area eterogenea di merci 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 tutte le merci del *campo delle esportazioni di prodotti a duplice uso* hanno effettivamente un duplice uso.

avvalgono di autorizzazioni generali di esportazione dell'Unione (EUGEA). I paesi di destinazione riflettono la struttura dei mercati di esportazione dell'UE per le merci pertinenti nonché l'agevolazione degli scambi commerciali dovuta alle autorizzazioni generali di esportazione dell'Unione (EUGEA) (figure 2, 3 e 4)[14].

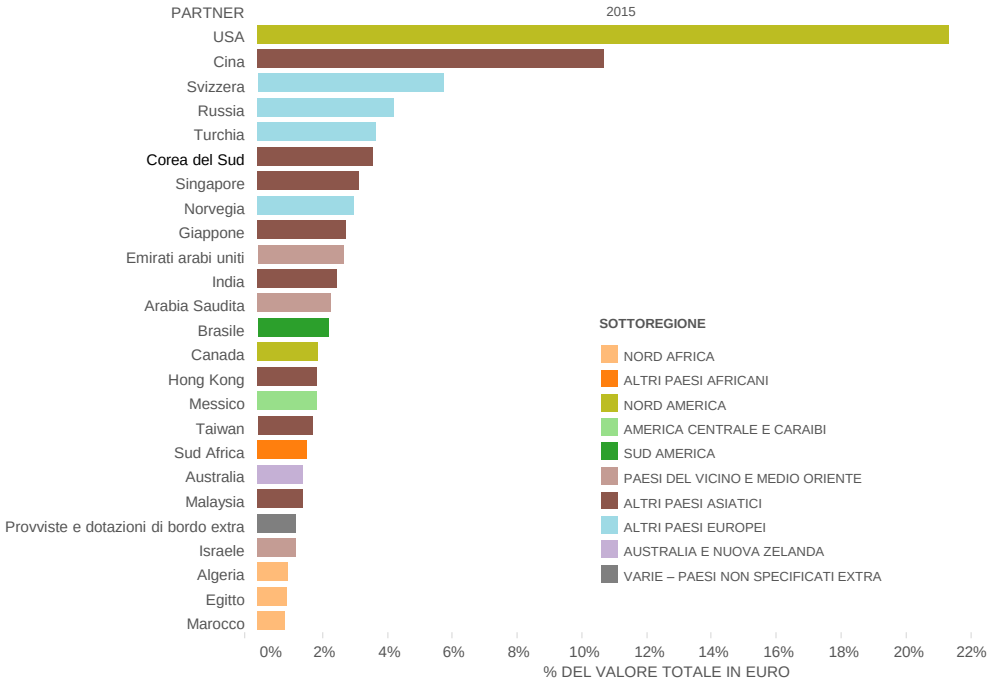



*Figura 3: Stime delle esportazioni UE di prodotti a duplice uso: primi 25 paesi di destinazione e loro sottoregioni, 2015.*

[14] Per "provviste e dotazioni di bordo extra" si intende la fornitura di provviste di bordo a navi o aeromobili. Per "Varie - paesi non specificati extra" si intendono i paesi e i territori non specificati nel quadro degli scambi con i paesi terzi (tali codici sono solitamente utilizzati per le merci fornite a impianti offshore).

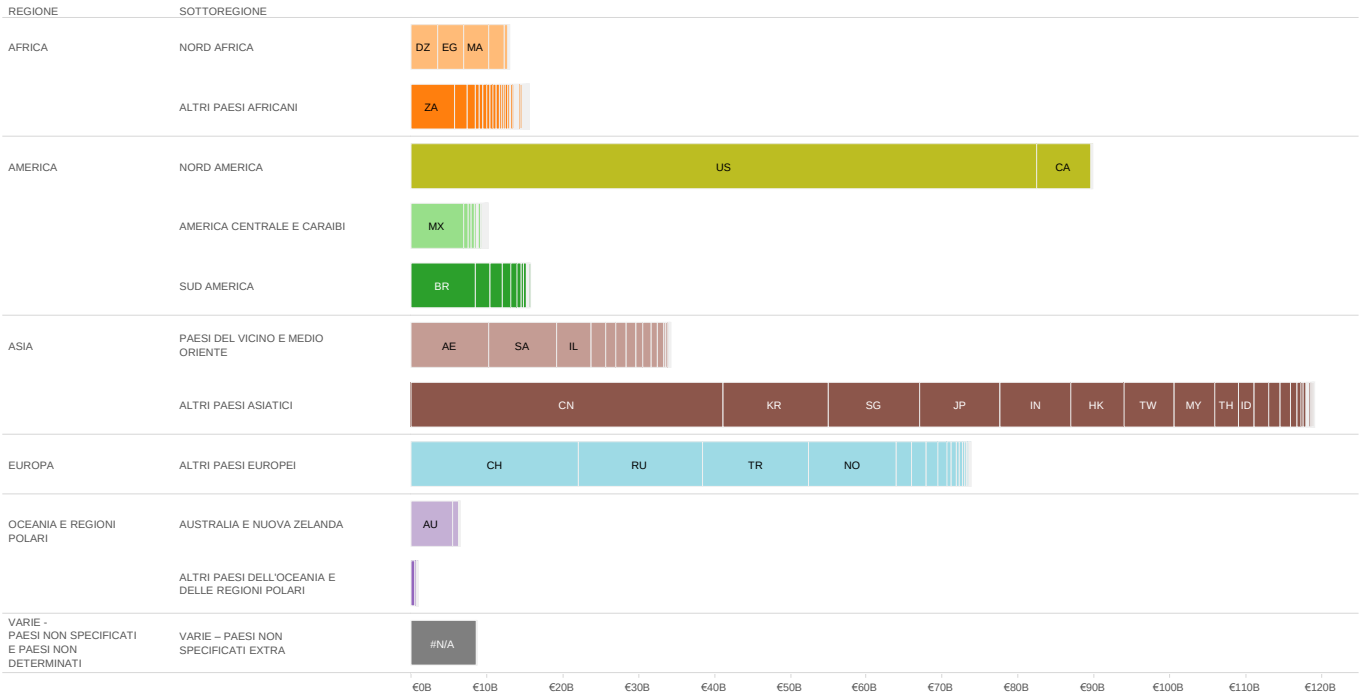



*Figura 4: Stime delle esportazioni UE di prodotti a duplice uso: paesi di destinazione suddivisi per regioni e sottoregioni del mondo, 2015.*

## 4.2. Domande di autorizzazione, autorizzazioni e dinieghi

Il GCDU ha raccolto e scambiato informazioni e 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 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, nei limiti dei dati resi disponibili dagli Stati membri.

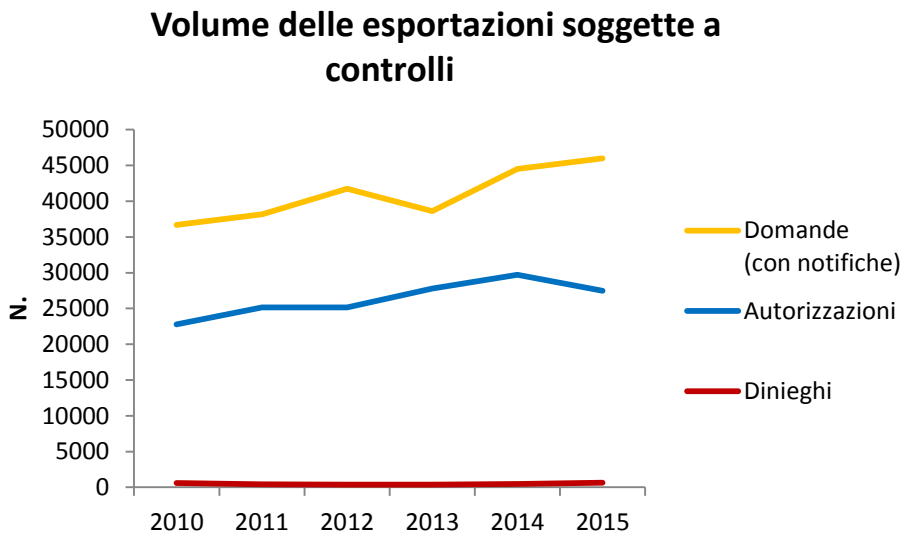



*Figura 5: numero di autorizzazioni e dinieghi nel periodo 2010-2015*[15].

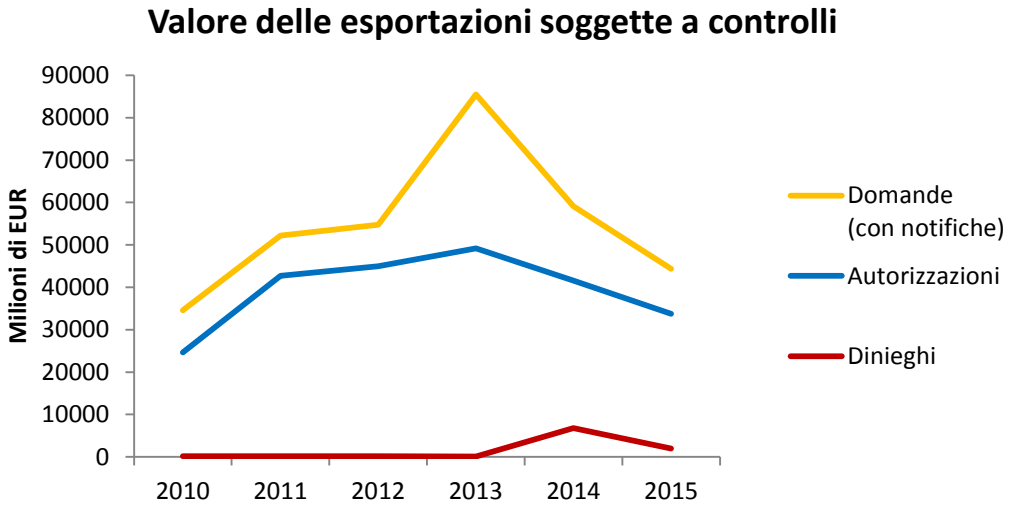



*Figura 6: valore (in milioni di EUR) delle autorizzazioni e dei dinieghi nel periodo 2010-2015.*

[15] Nelle figure 6 e 7 i dati delle "domande" comprendono tutte le domande di licenze, comprese le notifiche nell'ambito delle autorizzazioni generali, ed essi forniscono così un'indicazione delle "esportazioni soggette a controlli", ossia il valore delle esportazioni extra-UE soggette ad un processo di autorizzazione. Nei casi in cui non sono disponibili dati delle domande, i grafici utilizzano dati delle autorizzazioni per stimare i dati delle domande. I dati delle "autorizzazioni" si riferiscono alle esportazioni di prodotti a duplice uso autorizzate con licenze individuali e globali. Va osservato che le domande non corrispondono necessariamente alla somma di autorizzazioni e dinieghi, in quanto un certo numero di domande può essere annullato e alcune domande possono non avere avuto esito entro lo stesso anno. Per "dinieghi" si intendono il volume e il valore delle esportazioni oggetto di diniego.

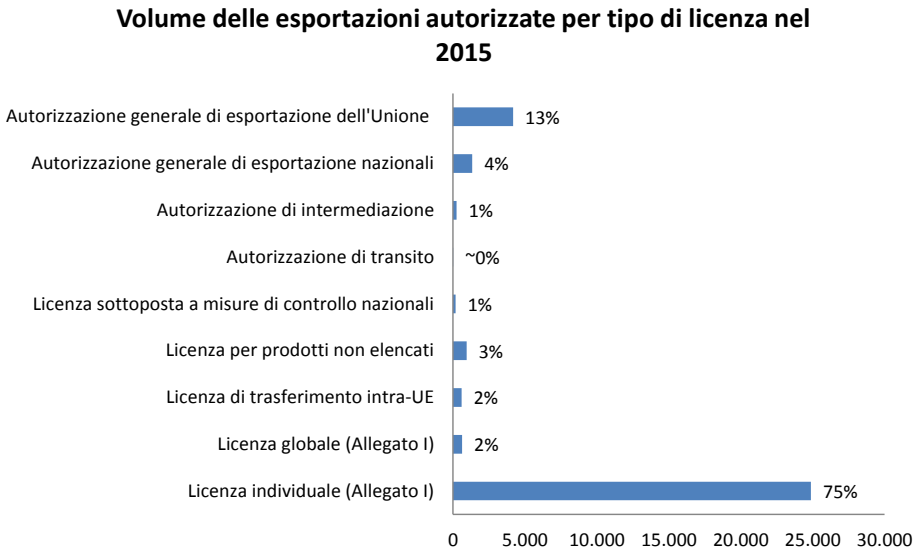



*Figura 7: volume (numero) di autorizzazioni suddivise per categoria nei dati del 2015.*

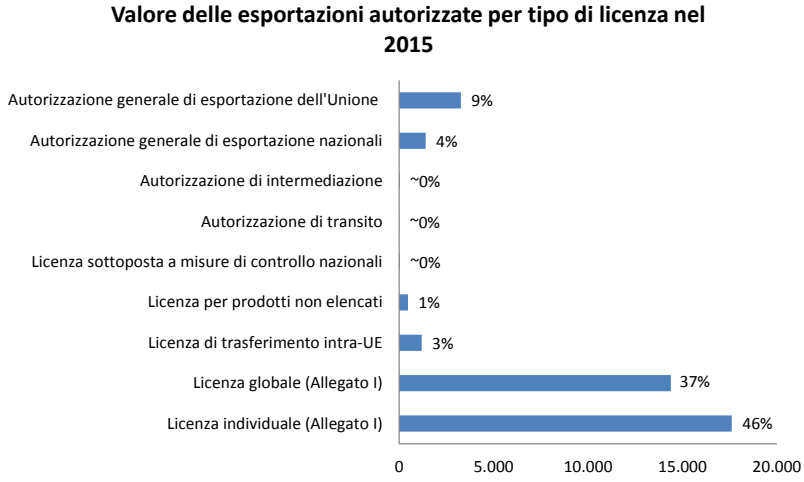



*Figura 8: valore (in milioni di EUR) delle autorizzazioni suddivise per tipo nel 2015.*

Il valore complessivo[16] delle domande ha raggiunto i 44 miliardi di EUR e quindi le esportazioni di prodotti a duplice uso soggette a controlli rappresentano oltre il 2,5 % delle esportazioni extra-UE totali. Gli scambi autorizzati di prodotti a duplice uso ammontano a 33,7 miliardi di EUR, pari all'1,9 % delle esportazioni extra-UE totali, con una maggioranza di operazioni autorizzate in base a licenze individuali (circa 25 000 licenze singole rilasciate nel 2015) e licenze globali (in base al valore). Solo una piccola parte delle esportazioni è stata effettivamente oggetto di diniego: nel 2015 sono stati emessi circa 640 dinieghi, che rappresentano circa il 4,5 % del valore delle esportazioni di prodotti a duplice uso soggette a controlli nel corso di tale anno e lo 0,1 % delle esportazioni extra-UE totali.

[16] Tale importo comprende il valore per le domande e le notifiche nel quadro delle autorizzazioni generali di esportazione.