COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.11.2023
COM(2023) 694 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL PARLAMENTO EUROPEO

sulle attività e le consultazioni del gruppo di coordinamento sulla lotta contro la tortura di cui all'articolo 31 del regolamento (UE) 2019/125 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

1. Introduzione

A norma dell'articolo 31, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2019/125, del 16 gennaio 2019, 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 ("il regolamento")[1], la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo una relazione annuale sulle attività, le analisi e le consultazioni del gruppo di coordinamento sulla lotta contro la tortura (ATCG). La relazione non deve pregiudicare gli interessi commerciali di persone fisiche o giuridiche.

La presente relazione fornisce informazioni sulle attività dell'ATCG nel 2022.

2. Quadro normativo

L'obiettivo del regolamento è prevenire, da un lato, la pena di morte e, dall'altro, la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti in paesi al di fuori dell'UE, limitando il commercio di determinate merci. Il regolamento distingue fra:

- le merci che sono di per sé abusive e non devono assolutamente essere oggetto di scambi commerciali (allegato II) e
- merci che potrebbero essere utilizzate per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (allegato III) o per la pena di morte (allegato IV), ma che possono avere anche usi legittimi, come fini di contrasto o uso terapeutico.

Il commercio delle merci elencate negli allegati II, III e IV è soggetto a determinate restrizioni. In particolare, il regolamento:

i. vieta le importazioni, le esportazioni e il transito verso, da o attraverso l'UE delle merci elencate nell'allegato II, che sono praticamente utilizzabili solo per la pena di morte o per la tortura. Vieta altresì di fornire qualsiasi assistenza tecnica relativa a tali merci, compresa la formazione sul loro uso. Vieta inoltre di pubblicizzare tali merci sulla stampa, su Internet, alla televisione o alla radio, nonché di esporle o di metterle in vendita in occasione di mostre o fiere;

ii. richiede un'autorizzazione preventiva, concessa caso per caso, per le esportazioni di merci elencate nell'allegato III che potrebbero essere utilizzate per la tortura, ma che possono avere altri usi legittimi (ad esempio a fini di contrasto). Tale autorizzazione è necessaria anche per fornire assistenza tecnica o servizi di intermediazione connessi a questa categoria di merci. L'allegato III non comprende:
    a) le armi da fuoco disciplinate dal regolamento (UE) n. 258/2012[2];

[1] GU L 30 del 31.1.2019, pag. 1. Il regolamento (CE) n. 1236/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, 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 (GU L 200 del 30.7.2005, pag. 1), modificato più volte, è stato successivamente codificato come regolamento (UE) 2019/125.

[2] Regolamento (UE) n. 258/2012, del 14 marzo 2012, che attua l'articolo 10 del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco), e dispone autorizzazioni all'esportazione, misure di importazione e transito per le armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni (GU L 94 del 30.3.2012, pag. 1).

b) i prodotti a duplice uso disciplinati del regolamento (UE) 2021/821[3]; oppure
c) le merci contemplate dalle disposizioni della posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio[4]; e

iii. disciplina il commercio di merci di cui all'allegato IV che possono essere utilizzate per la pena di morte (ad es. mediante iniezione letale), ma possono essere utilizzate anche a fini terapeutici legittimi. È stata introdotta un'autorizzazione di licenza specifica ("autorizzazione generale di esportazione UE" (GEA)) per controllare l'esportazione di tali merci e impedirne il trasferimento per l'uso nelle esecuzioni tramite iniezione letale senza limitarne il commercio a fini medici, veterinari o ad altri fini legittimi.

3. Attività del gruppo di coordinamento sulla lotta contro la tortura

L'ATCG è stato istituito dal regolamento (UE) 2016/2134 del Parlamento europeo e del Consiglio[5] per esaminare le questioni riguardanti l'applicazione del regolamento.

Il gruppo consente agli esperti degli Stati membri e ai servizi della Commissione di scambiare informazioni sulle pratiche amministrative e discutere di questioni di interpretazione del regolamento, di questioni tecniche relative alle merci elencate, delle evoluzioni legate al regolamento e di tutte le altre questioni pertinenti. La Commissione consulta l'ATCG anche in sede di elaborazione degli atti delegati, nel rispetto dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016[6].

Nel 2022 l'ATCG si è riunito in due occasioni in formato virtuale, il 12 maggio e il 1º dicembre, per scambiare informazioni su varie questioni (brevemente illustrate nel prosieguo) riguardanti l'attuazione del regolamento.

3.1 Sviluppi connessi all'atto di base

Nel 2022 non è stato adottato alcun atto delegato recante modifica del regolamento.

3.2 Informazioni relative al commercio: comunicazione dei dati

La Commissione ha presentato lo stato di avanzamento della relazione annuale di cui all'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento. In particolare sono stati presentati i dati relativi al 2021 di tutte le autorità degli Stati membri e del Regno Unito[7], i quali rappresentano la base per la preparazione della relazione annuale della Commissione al Parlamento europeo e

[3] Regolamento (UE) 2021/821, del 20 maggio 2021, che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione) (GU L 206 dell'11.6.2021, pag. 1).
[4] Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari (GU L 335 del 13.12.2008, pag. 99).
[5] Regolamento (UE) 2016/2134 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2016, recante modifica 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 (GU L 338 del 13.12.2016, pag. 1).
[6] GU L 123 del 12.5.2016, pag. 1.
[7] Il regolamento (UE) 2019/125 è incluso nell'allegato 2 del protocollo sull'Irlanda del Nord (punto 47, Altro), GU L 29 del 31.1.2020.

al Consiglio. La Commissione ha inoltre fornito informazioni sui dati relativi al commercio riportati in tale relazione una volta che questa è stata adottata[8].

In tale contesto la Commissione ha richiamato l'attenzione dell'ATCG sul fatto che le autorità competenti hanno l'obbligo di notificare l'emissione dei rifiuti mediante il sistema elettronico dei prodotti a duplice uso (Dual-Use Electronic System, DUeS).

3.3 Gruppo informale di esperti della Commissione

La Commissione ha continuato a informare l'ATCG in merito alle attività del gruppo informale di esperti che è stato creato in linea con le conclusioni della relazione di riesame[9]. Il gruppo informale rispecchia diversi punti di vista (ad esempio nell'ambito delle attività di sensibilizzazione, di applicazione della legge, di ricerca e doganale). La sua funzione è rigorosamente consultiva e complementare a quella dell'ATCG.

Nel corso del 2022 l'ATCG è stato informato in merito alle deliberazioni del gruppo informale di esperti relative al processo delle Nazioni Unite verso il "commercio libero da tortura" (cfr. punto 3.4). In particolare la Commissione ha informato l'ATCG riguardo alle osservazioni presentate nel contesto della consultazione del gruppo di esperti governativi delle Nazioni Unite (UN GGE) e riguardo a eventuali norme internazionali in tale settore. Alcuni dei principali aspetti presi in considerazione dal gruppo informale sono i seguenti: scambi di merci concepite per la pena di morte nell'ambito del processo globale, esempi di trattati e/o convenzioni quadro tra i quali si potrebbero stabilire dei parallelismi, necessità di prevedere un certo grado di flessibilità per garantire un più ampio consenso sui principi/requisiti essenziali fondamentali, preferenza per soluzioni che comportino obblighi giuridicamente vincolanti e necessità di un ulteriore impegno con un ampio gruppo di paesi.

3.4 Commercio libero da tortura – sviluppi regionali e internazionali

L'ATCG è servito da piattaforma per lo scambio di informazioni e la sensibilizzazione agli sviluppi regionali e internazionali nell'ambito del commercio libero da tortura.

La Commissione ha aggiornato i delegati dell'ATCG in merito alla presentazione della relazione finale del gruppo di esperti governativi delle Nazioni Unite[10] adottata il 30 maggio 2022. La relazione del gruppo di esperti governativi delle Nazioni Unite ha affrontato i temi seguenti: i) fattibilità delle norme internazionali comuni, ii) ambito di applicazione delle merci da considerare e iii) parametri provvisori per una gamma di opzioni per la definizione di norme internazionali comuni sulla questione in oggetto.

Il gruppo di esperti governativi delle Nazioni Unite ha presentato proposte concrete riguardo alle categorie di beni che potrebbero essere incluse e su quali forme potrebbero assumere le norme internazionali. La relazione ha esaminato essenzialmente la possibilità di elaborare norme in relazione a quattro categorie di merci, ovvero:

i. merci che non hanno altro uso pratico se non a fini di tortura e maltrattamenti,

[8] COM(2022) 567 final del 31.10.2022.
[9] COM(2020) 343 final del 30.7.2020.
[10] A luglio 2021 il Segretario generale ha nominato esperti governativi provenienti dai 10 Stati seguenti: Camerun, Costa d'Avorio, Cipro, Danimarca, Ecuador, Estonia, Germania, Federazione russa, Singapore e Uruguay.

ii. merci che potrebbero essere utilizzate per la tortura e i maltrattamenti,
iii. merci che non hanno altro uso pratico se non ai fini della pena di morte e
iv. merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte.

Riconoscendo l'assenza di consenso tra gli esperti governativi delle Nazioni Unite per quanto riguarda il commercio di merci utilizzate per la pena di morte, la relazione suggerisce di trattarle separatamente attraverso un meccanismo di "opt-in". La relazione inoltre incita vivamente l'Assemblea generale delle Nazioni Unite a istituire un gruppo di lavoro che elabori norme internazionali sul commercio libero da tortura.

L'ATCG ha inoltre ricevuto una presentazione da parte degli esperti di Amnesty International e della Omega Research Foundation, invitati a presentare le loro attività di ricerca e sensibilizzazione a sostegno dell'istituzione di un trattato sul commercio libero da tortura nell'ambito della campagna della società civile "*Protect the protest*". La presentazione comprende sforzi di sensibilizzazione che spingano gli Stati a sviluppare sistemi di controllo a livello regionale e internazionale e a sostenere il processo delle Nazioni Unite, che è a sua volta coadiuvato da una rete di organizzazioni della società civile. Gli esperti invitati hanno presentato: 1) le tendenze osservate negli ultimi anni di materia di torture e maltrattamenti extra detentivi nel contesto della repressione delle proteste pacifiche, che vanno di pari passo con una legislazione restrittiva, detenzioni arbitrarie, la criminalizzazione delle proteste, attività illecite di sorveglianza di massa e mirata e uso e commercio di attrezzature meno letali, e 2) il loro punto di vista sugli elementi essenziali di qualsiasi trattato sul commercio libero da tortura per contribuire a prevenire la tortura e altri maltrattamenti attraverso la definizione di norme internazionali rigorose.

3.5 Altre questioni

All'ATCG sono state inoltre sottoposte le questioni seguenti.

- Guerra di aggressione russa contro l'Ucraina

In considerazione della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina e dell'aumento della repressione interna nei confronti di coloro che ripudiano la guerra, l'ATCG ha rilevato la necessità di esercitare maggiore cautela nell'autorizzare eventuali richieste di esportazione verso la Russia o la Bielorussia delle merci elencate nel regolamento, in particolare le merci destinate alle attività di contrasto e/o antisommossa. A tale riguardo, l'ATCG è stato informato che è stato ampliato l'elenco dei prodotti soggetti a restrizioni che possono contribuire al rafforzamento militare e tecnologico della Russia o allo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza del paese. L'elenco comprende alcuni componenti elettronici, sostanze chimiche e merci supplementari che possono essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

- Iran

Prendendo atto dell'allarmante aumento delle uccisioni illegali e di altre violazioni dei diritti umani in Iran (dall'inizio delle proteste scoppiate a metà settembre 2022, con segnalazioni credibili di dispiegamento illegale della forza letale e anche di ricorso alla pena di morte come strumento di intimidazione e repressione politica), la Commissione ha rilevato la

necessità di esercitare maggiore cautela nell'autorizzare eventuali richieste di esportazione verso l'Iran delle merci elencate nel regolamento, in particolare le merci destinate alle attività di contrasto e/o antisommossa.