COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.6.2011
COM(2011) 393 definitivo

LIBRO VERDE

Il sistema di controllo sulle esportazioni di beni a duplice uso dell'Unione europea: garantire la sicurezza e la competitività in un mondo in trasformazione

LIBRO VERDE

Il sistema di controllo sulle esportazioni di beni a duplice uso dell'Unione europea: garantire la sicurezza e la competitività in un mondo in trasformazione

1. INTRODUZIONE

Il controllo sulle esportazioni di beni a duplice uso, vale a dire i beni suscettibili di avere un'utilizzazione sia civile che militare, è l'avanguardia degli sforzi internazionali in tema di non proliferazione. Dettati da imperativi di sicurezza, i controlli sulle esportazioni dei beni a duplice uso si esercitano attraverso misure commerciali, sotto forma di obblighi di autorizzazione delle esportazioni di beni a duplice uso verso paesi terzi. L'alto livello tecnologico di questi beni e di queste tecnologie e il notevole volume commerciale che essi rappresentano rendono il settore dei beni a duplice uso un elemento essenziale dell'azione dell'UE a favore dell'innovazione e della competitività.

In materia di controllo delle esportazioni, è opportuno quindi dedicare particolare attenzione alla ricerca del giusto equilibrio tra l'obiettivo di sicurezza perseguito e la necessità di sostenere attività commerciali. Questo stretto collegamento tra sicurezza e commercio è al centro del controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso. Esso è anche all'origine delle particolari difficoltà poste dall'attuazione di questo controllo nell'Unione europea.

Dal 1995[1], è un dato comunemente accettato che il controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso costituisce una competenza esclusiva dell'Unione europea e fa parte integrante della politica commerciale comune dell'UE. Tale competenza prevale su quella degli Stati membri, tranne quando l'Unione attribuisce a questi ultimi un'autorizzazione specifica[2]. Tale autorizzazione di adottare misure nazionali eccezionali è stata effettivamente concessa agli Stati membri nel quadro del regolamento relativo alle esportazioni[3] essa esiste anche nella legislazione che stabilisce il sistema di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso dell'UE (regolamento (CE) n. 428/2009 – d'ora in poi il "regolamento relativo ai beni a duplice uso").

Il controllo delle esportazioni nell'UE dipende quindi, da un lato, dalle considerazioni relative al commercio e alla sicurezza e, d'altro lato, dalle misure adottate a livello dell'UE e a livello nazionale. Ovviamente, se circostanze eccezionali rischiano di avere un impatto sugli interessi essenziali di uno Stato membro in materia di sicurezza, questi ultimi devono prevalere. Questa eccezione concessa a titolo di sicurezza non deve tuttavia essere interpretata come un'autorizzazione generale che consente a uno Stato membro di applicare un metodo nazionale indipendente ogni volta che intende adottare misure[4].

---

1 La Corte europea di Giustizia ha emesso due sentenze fondamentali nel 1995, nelle cause C-70/94 (*Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH v Repubblica federale di Germania)* e nella causa C-83/94 (*Procedura penale contro Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf e Otto Holzer).*

2 Si veda l'articolo 2, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

3 Regolamento (CEE) n. 2603/69 del Consiglio.

4 Si vedano le sopraccitate cause C-70/94 e C-83/94. Nella causa C-83/94, la Corte europea di Giustizia precisa che qualunque misura eccezionale adottata in materia deve essere proporzionata rispetto al fine perseguito.

Lo sviluppo del sistema di controllo delle esportazioni dell'UE negli ultimi dieci anni ha visto un sempre maggiore accavallamento di considerazioni commerciali di sicurezza. Invece di applicare un metodo di controllo delle esportazioni armonizzato a livello dell'UE, nel quale le considerazioni di sicurezza intervengono caso per caso per proteggere gli interessi essenziali in materia di sicurezza e impedire le transazioni ad alto rischio, gli Stati seguono approcci diversi all'interno dell'Unione. Si passa da restrizioni alle esportazioni estremamente rigide imposte agli esportatori stabiliti in alcuni Stati membri a misure generali di facilitazione adottate a livello nazionale per consentire a taluni esportatori, in particolari Stati membri, di esportare il più facilmente possibile i beni a duplice uso.

2. OBIETTIVO DEL LIBRO VERDE

L'articolo 25 del regolamento relativo ai beni a duplice uso stabilisce che la Commissione rediga una relazione sull'applicazione del sistema di controllo delle esportazioni dell'UE e sui settori suscettibili di riforma. Il presente Libro verde si propone pertanto di lanciare un ampio dibattito pubblico sul funzionamento del sistema di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso attualmente applicato nell'UE[5]. La presente consultazione si propone di raccogliere i contributi della società civile, delle ONG, dell'industria, delle università e dei governi degli Stati membri sui seguenti argomenti:

- le disposizioni particolareggiate del quadro attuale applicabile al controllo delle esportazioni, al fine di preparare il riesame del sistema;
- la riforma progressiva del sistema di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso dell'UE, al fine di adattarla all'evoluazione rapida del mondo moderno.

In tal modo, i risultati della consultazione consentiranno di individuare i punti di forza e di debolezza del sistema attuale e di definire una misura a più lungo termine del quadro di riferimento dell'UE in materia di controllo delle esportazioni. Questi risultati daranno luogo a modifiche concrete del sistema attuale e consentiranno di preparare una strategia a lungo termine per lo sviluppo e il controllo delle esportazioni nell'UE.

3. STRUTTURA DEL PRESENTE LIBRO VERDE

Al fine di facilitare il processo di consultazione e di affrontare le questioni relative alla procedura d'esame trattando da un lato gli aspetti a breve termine e dall'altro le visioni a medio e lungo termine, il presente Libro verde comprende tre parti distinte:

- la prima verte sul controllo delle esportazioni in senso lato;
- la seconda descrive nei particolari il sistema di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso dell'UE previsto dal regolamento 428/2009;
- la terza espone la possibile evoluzione del quadro di riferimento dell'UE in materia di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso.

---

[5] Il presente Libro verde riguarda esclusivamente il controllo delle esportazioni di beni a duplice uso. Le sanzioni imposte dall'UE e le esportazioni del materiale militare sono esplicitamente escluse.

4. I CONTROLLI DELLE ESPORTAZIONI EFFETTUATI DALL'UE IN UN MONDO IN TRASFORMAZIONE

4.1. Importanza del settore dei beni a duplice uso nell'economia dell'UE

Nell'Unione europea, il settore dei beni a duplice uso è ben sviluppato: circa 5000 imprese esercitano infatti attività di esportazioni di beni a duplice uso soggette a controllo, e ciò rappresenta una percentuale non trascurabile delle esportazioni dell'UE[6]. Inoltre, il settore dei beni a duplice uso è estremamente variegato, dal momento che riunisce esportatori che lavorano in settori come il nucleare, la biologia, la chimica, le attrezzature di trattamento dei materiali, l'elettronica, l'informatica, le telecomunicazioni, la criptazione, i sensori e i laser, la navigazione e l'avionica, le attrezzature marine nonché le attrezzature aerospaziali e di propulsione. Vista la natura di queste attività, i beni a duplice uso rientrano spesso nel settore dell'alta tecnologia e riflettono la posizione di numero uno mondiale dell'UE nella produzione tecnologica. Il settore dei beni a duplice uso impiega una grande quantità di personale altamente qualificato, che costituisce un fattore fondamentale della competitività dell'UE.

Domande:

Agli esportatori:

(1) Secondo voi, qual è l'importanza del settore dei beni a duplice uso nell'economia dell'UE?

(2) Qual è l'importanza delle esportazioni di beni a duplice uso per la vostra impresa? A quanto ammontano i costi di messa in conformità associati a questa attività? Si prega di fornire cifre.

Alle autorità competenti degli Stati membri:

(3) Qual è il valore delle esportazioni dei beni a duplice uso dal vostro Stato membro (in termini assoluti e in percentuale dell'insieme delle vostre esportazioni)?

4.2. Il controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso in un mondo in evoluzione

Per loro stessa natura, i beni a duplice uso più avanzati possono essere acquisiti solo presso un numero limitato di paesi fornitori. Tali fornitori collaborano nell'ambito di quattro regimi di controllo delle esportazioni, vale a dire il gruppo Australia (AG), il regime di controllo della tecnologia relativa ai missili (MTCR), il gruppo di fornitori di articoli nucleari (NSG) e l'accordo di Wassenaar (WA), al fine di ridurre il rischio che i beni sensibili siano utilizzati a fini militari o per la fabbricazione di armi di distruzione di massa (WMDs)[7].

---

6 Risulta da un'analisi dei codici NC interessati (i quali comprendono beni che, per loro natura, possono essere o no di duplice uso) che le esportazioni di beni a duplice uso potrebbero rappresentare sino al 10% delle esportazioni dell'UE (limite superiore).

7 Il funzionamento dei regimi internazionali di controllo delle esportazioni è strettamente collegato alla realizzazione degli obiettivi fissati da numerosi strumenti internazionali, tra cui il trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari, la convenzione su divieto delle armi chimiche, la convenzione su divieto delle armi biologiche e tossiniche e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, come la risoluzione 1540.

Non tutti i fornitori di beni a duplice uso aderiscono a regimi internazionali di controllo delle esportazioni, e quelli che ne sono membri non utilizzano necessariamente sistemi di controllo delle esportazioni di efficacia equaivalente. È quindi possibile che alcuni beni sensibili siano sottoposti a un controllo minimo delle esportazioni o che non siano soggetti ad alcun controllo. La disponibilità all'estero di beni sottoposti a controllo è un aspetto essenziale delle considerazioni relative al controllo delle esportazioni, considerando che essa influenza notevolemente la decisione di sottoporre o no alcuni beni a un controllo. Se è possibile procurarsi molto facilmente un bene all'estero, vi sono molte meno ragioni di controllarlo, considerando il fatto che una decisione che impone un controllo delle esportazioni rischia di compromettere l'attività commmerciale senza d'altro canto garantire la sicurezza.

La questione della disponibilità all'estero è uno dei numerosi aspetti commerciali che hanno ripercussioni importanti sugli sforzi internazionali in materia di controllo delle esportazioni ed è strettamente collegato allo sviluppo economico dinamico osservato nel mondo. Se gli immensi progressi economici, la rapida modernizzazione e lo sviluppo esponenziale della tecnologia hanno contribuito ad aumentare la prosperità globale, essi hanno d'altro canto sconvolto i principi fondamentali sui quali si basa la politica di controllo delle esportazioni. Solo qualche decennio fa, i beni soggetti a controllo erano generalmente disponibili solo in pochi paesi all'avanguardia della tecnologia; attualmente l'offerta è molto più abbondante. Grazie ai progressi tecnici e agli sviluppi in materia di istruzione, è oggi possibile fabbricare numerosi beni sensibili in ambienti molto più eterogenei contribuendo in tal modo all'aumento dell'offerta mondiale.

Molti paesi fornitori nel mondo sono consapevoli di questa evoluzione ed hanno varato ambiziose riforme per stimolare la competitività delle loro industrie e delle loro esportazioni, garantendo al tempo stesso il mantenimento di livelli accettabili di sicurezza. Queste riforme si basano essenzialmente su una certa gerarchizzazione delle attività di controllo, in modo che esse riguardino in via prioritaria i beni che presentano i maggiori rischi. I controlli più rigidi sono pertanto concentrati sui beni e sulle destinazioni più sensibili. Queste riforme prevedono in particolare, per le esportazioni meno sensibili, ambiziose misure di agevolazione delle esportazioni che darebbero notevoli vantaggi concorrenziali agli esportatori locali.

La combinazione tra la disponibilità di alcuni beni all'estero e la semplificazione delle procedure di controllo delle esportazioni attuata da alcuni paesi terzi rischia di nuocere alla competitività degli esportatori dell'UE sui mercati mondiali.

Domande:

A tutte le parti interessate:

(4) Qual è l'impatto della disponibilità all'estero di alcuni beni soggetti a controllo sulla competitività delle esportazioni di beni a duplice uso dell'UE?

(5) Qual è il livello di competitività degli esportatori di beni a duplice uso dell'UE rispetto a quello dei paesi terzi? In che modo le riforme del controllo delle esportazioni varate dai paesi terzi hanno avuto un impatto su questa competitività?

(6) Come giudicate l'attuale sistema dell'UE in materia di controllo delle esportazioni rispetto a quello dei paesi terzi?

(7) Qual è l'impatto del controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso sulle attività di collaborazione internazionale nel settore della ricerca e dell'innovazione? Il quadro legislativo dell'UE dovrebbe prevedere disposizioni speciali per queste attività?

4.3. Differenze tra i metodi nazionli di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso

Il regolamento relativo ai beni a duplice uso elabora un quadro generale di riferimento per le attività di controllo delle esportazioni di questa categoria di beni nell'Unione europea. La sua applicazione pratica rientra tuttavia quasi interamente nell'ambito di competenza degli Stati membri, e ciò comporta la coesistenza di varie modalità di funzionamento nell'ambito dell'UE. Queste divergenze tra i vari approcci nazionali possono essere classificate in tre grandi categorie:

- le differenze amministrative: gli Stati membri seguono metodi molto diversi per quanto riguarda, ad esempio, le esigenze in materia di registrazione degli esportatori e di dichiarazione. Sembra inoltre che alcuni Stati richiedano che i loro esportatori abbiano un programma di conformità interna per poter esportare beni a duplice uso, mentre altri non impongono tali condizioni;

- le differenze di fondo: gli Stati membri non utilizzano nello stesso modo le autorizzazioni previste dal regolamento relativo ai beni a duplice uso. Ad esempio, alcuni applicano autorizzazioni generali nazionali di esportazione che facilitano le esportazioni per i loro esportatori, mentre gli esportatori di altri Stati membri non ne possono beneficiare;

- le differenze operative: gli Stati membri non interpretano nello stesso modo le indicazioni che figurano sugli elenchi di controllo e utilizzano diversamente le disposizioni di chiusura del regolamento relativo ai beni a duplice uso, e ciò consente loro di imporre obblighi di autorizzazione nei confronti di beni che non figurano sull'elenco di controllo dell'UE[8].

A causa di queste differenze, avviene che l'esportazione di un bene specifico a partire da uno Stato membro sia notevolmente ritardata o vietata, mentre essa si svolgerebbe senza ostacoli se ha origine in una altro Stato membro. È opportuno riflettere al modo di attenuare le differenze più marcate per quanto riguarda l'applicazione del regolamento relativo ai beni a duplice uso.

Domande:

A tutte le parti interessate:

(8) Avete riscontrato problemi generati dalle differenze tra Stati membri per quanto riguarda l'applicazione del controllo delle esportazioni? Qual era la natura di questi problemi?

[8] Un approccio unico dell'UE è tuttavia utilizzato in alcuni settori operativi, in particolare in quello delle dogane. Ad esempio, la correlazione tra i beni iscritti sull'elenco di controllo e la nomenclatura doganale delle merci è armonizzata a livello dell'UE attraverso la base di dati TARIC.

4.4. Uguali condizioni di concorrenza per gli esportatori dell'UE

La prosperità dell'Unione europea si basa su alcuni principi fondamentali, tra cui quelli della libera circolazione dei beni, della libertà di stabilimento e della libera concorrenza, che insieme creano il clima necessario per la crescita economica, la stabilità e la prosperità. Questi principi sono al centro del mercato unico. La politica commerciale comune dell'UE è la concretizzazione logica di questi principi nel settore commerciale, nel quale l'UE si esprime con una sola voce e garantisce l'uguaglianza di trattamento agli esportatori dei 27 Stati membri, dando loro anche gli strumenti per affrontare con successo la concorrenza sul mercato mondiale.

Su questo punto, il controllo delle esportazioni sembra porre sfide particolarmente delicate e, nonostante più di dieci anni di lavoro a livello dell'UE, il sistema stabilito in materia rimane frammentato e non garantisce agli esportatori gli stessi standard che si trovano in altri settori.

Ovviamente il controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso non può essere trattato come un qualunque altro settore commerciale. Questo controllo rende necessario combinare ed equilibrare le misure a favore della sicurezza e della non proliferazione con la necessità di sostenere la competitività dell'industria dell'UE. A tale proposito, la realizzazione del controllo delle esportazioni può comportare, per un esportatore, sia pesanti perdite (se un esportatore non può ottenere l'autorizzazione all'esportazione) sia colossali guadagni (se un esportatore può ottenere la sua autorizzazione rapidamente o quantomeno prima dei suoi concorrenti). L'onere amministrativo che gli esportatori devono addossarsi per conformarsi alla legislazione applicabile in materia di controllo delle esportazioni e il termine per ottenenre le autorizzazioni rivestono quindi un'estrema importanza. Tenuto conto della logica del mercato unico e della politica commerciale comune dell'UE, tali questioni devono essere trattate in modo adeguato a livello dell'UE, affinché le imprese europee possano unire le loro forze per essere competitive sui mercati mondiali invece di spendere preziose risorse per conformarsi alle norme differenti e spesso contraddittorie vigenti negli Stati membri. L'UE e tutti gli Stati membri hanno la responsabilità di lavorare insieme per avanzare verso questo obiettivo comune.

Domande:

A tutte le parti interessate:

(9) Pensate che l'attuale quadro di riferimento dell'UE in materia di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso garantisca condizioni di concorrenza uguali agli esportatori? Se la risposta è negativa, come si materializzano le eventuali ineguaglianze? Preghiamo di fornire esempi.

5. I CONTROLLI DELLE ESPORTAZIONI DI BENI A DUPLICE USO NELL'UE NELL'AMBITO DEL REGOLAMENTO (CE) 428/2009

5.1. Presentazione generale del sistema di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso dell'UE

Il regolamento (CE) n. 428/2009 stabilisce gli elementi essenziali del sistema di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso dell'UE ed affida agli Stati membri la maggior parte della realizzazione pratica e il compito di definire eventuali misure supplementari. Il quadro di riferimento prevede, tra l'altro, i tipi di autorizzazioni che possono essere concessi, le

condizioni alle quali è possibile sottoporre a un controllo beni che non figurano nell'elenco, procedure di consultazione e di scambio di informazioni e i requisiti relativi al trasferimento intra-UE di taluni beni soggetti a controllo.

Gli elementi essenziali del quadro di riferimento per il controllo delle esportazioni sono trattati più in dettaglio nei paragrafi seguenti. Ciascuna sezione è seguita da una serie di domande volte a raccogliere i punti di vista delle parti specialmente coinvolte nell'attuazione pratica del regolamento relativo ai beni a duplice uso.

5.2. Tipi di autorizzazioni esistenti

In base al regolamento relativo al duplice uso, esistono attualmente quattro tipi di autorizzazioni, tre dei quali rilasciati dagli Stati membri (autorizzazioni da esportazioni individuali, globali o generali nazionali). L'autorizzazione generale di esportazione dell'UE n. EU001, presentata nell'allegato II del regolamento, è rilasciata dall'UE. La Commissione è consapevole del fatto che i tempi di trattamento e i criteri da rispettare per ciascuna autorizzazione variano da uno Stato membro all'altro; auspica pertanto che le parti interessate le trasmettano ulteriori informazioni specifiche sulle modalità di applicazione di queste autorizzazioni nell'UE.

Il ricorso alle autorizzazioni generali nazionali di esportazione (AGN) nell'UE riveste una certa importanza per le notevoli ripercussioni sulle esportazioni. Le AGN hanno il vantaggio di poter notevolmente facilitare l'esportazione dei beni in situazioni a basso rischio. D'altro canto, sono accessibili solo agli esportatori di alcuni Stati membri e rischiano di avere un effetto di distorsione sul mercato unico. Solo 7 Stati membri permettono ai loro esportatori di ottenere delle AGN.

Domande:

A tutte le parti interessate:

(10) Il quadro di riferimento per le autorizzazioni esistente nell'UE è sufficiente? Se non lo è, quali modifiche occorrerebbe apportare?

(11) Quanto tempo è necessario per ottenere un'autorizzazione individuale o globale?

(12) I tipi di autorizzazioni di esportazione attuali garantiscono un trattamento equo degli esportatori in tutta l'UE e in condizioni di concorrenza uguali?

(13) Qual è l'utilità delle autorizzazioni generali nazionali di esportazione rispetto alle autorizzazioni generali di esportazione dell'UE?

(14) Come potrebbero i benefici delle AGN essere estesi agli esportatori stabiliti in altri Stati membri?

Agli esportatori:

(15) Quali tipi di autorizzazioni utilizzate prevalentemente? Avete difficoltà particolari ad ottenere alcuni tipi di autorizzazioni specifiche?

Alle autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni:

(16) Quante autorizzazioni avete rilasciato nel 2010 (per ciascun tipo di licenza)?

5.3. Controlli globali

L'articolo 4 del regolamento relativo ai beni a duplice uso autorizza gli Stati membri, in talune condizioni, a richiedere un'autorizzazione per l'esportazione di beni che non figurano sull'elenco di controllo dell'UE. Questo obbligo di autorizzazione è valido solo nello Stato membro che li impone e riguarda una transazione o un tipo di transazione precisi (ad esempio le esportazioni di alcuni beni verso una destinazione o un utilizzatore finale specifico). A causa della sua portata limitata, il meccanismo "globale" attuale può avere effetti negativi in materia di sicurezza e di commercio. Si può temere infatti che, dal punto di vista della sicurezza, questo ambito d'applicazione limitato lasci la possibilità di procurarsi beni identici o simili in altri Stati membri e che dal punto di vista del commercio consenta ai concorrenti di alcuni Stati membri di continuare a commercializzare liberamente un bene particolare anche se è stato imposto in altri Stati membri un obbligo di autorizzazione.

Domande:

A tutte le parti interessate:

(17) Siete soddisfatti del modo di funzionamento dell'attuale meccanismo "globale"? In caso contrario, quali problemi avete riscontrato?

(18) L'attuale sistema di controllo "globale" è fonte di distorsioni nell'ambito del mercato unico e di ineguaglianze in materia di concorrenza per gli esportatori dell'UE?

(19) Quali miglioramenti apportereste all'applicazione dei controlli "globali" nell'insieme dell'UE?

Agli esportatori:

(20) Vi siete già trovati in una situazione in cui la vostra transazione di esportazione è stata sottoposta a un controllo "globale" mentre i vostri concorrenti continuavano a commercializzare gli stessi beni, eventualmente presso lo stesso utilizzatore finale o verso la stessa destinazione? Si prega di fornire particolari.

5.4. Il controllo del transito e sull'intermediazione

Il regolamento (CE) n. 428/2009 ha introdotto dispositivi di controllo completamente nuovi per i servizi di intermediazione e per il transito. Per quanto riguarda l'intermediazione, è richiesta un'autorizzazione per le attività a partire dall'UE se la transazione riguarda beni a duplice uso che circolano da un paese terzo verso un altro paese terzo. Per quanto riguarda il controllo del transito, gli Stati membri sono abilitati a vietare un transito specifico di merci che non provengono dall'UE, ma la validità territoriale del divieto è limitata allo Stato membro che l'ha emesso.

Domande:

A tutte le parti interessate:

(21) Quale utilità hanno i controlli attualmente effettuati sui servizi di intermediazione?

(22) È opportuno ampliare la portata di tali controlli in modo da includere le transazioni effettuate dall'UE verso i paesi terzi?

(23) Come valutate il funzionamento dell'attuale sistema di controllo del transito? Qual è l'impatto della validità territoriale limitata dei divieti?

5.5. I controlli supplementari imposti dagli Stati membri

Il regolamento relativo ai beni a duplice uso permette agli Stati membri di introdurre alcune misure nazionali supplementari per quanto riguarda i beni a duplice uso. Queste misure supplementari sono previste tra l'altro nel quadro dei controlli globali (articolo 4, paragrafo 5), dei controlli dell'intermediazione, del transito e dei trasferimenti intra UE, nonché nei confronti degli elenchi supplementari di beni sottoposti a controllo per motivi di sicurezza pubblica o di rispetto dei diritti dell'uomo (articolo 8).

Il fatto che le misure nazionali supplementari siano autorizzate in settori abbastanza vasti sembra riflettere divergenze notevoli tra gli Stati membri per quanto riguarda l'ambito d'applicazione dei controlli necessari realizzati sui beni a duplice uso.

Domande:

A tutte le parti interessate:

(24) In che modo le disposizioni del regolamento relativo ai beni a duplice uso che consentono agli Stati membri di introdurre controlli supplementari hanno un impatto sulle vostre attività?

(25) Qual è l'impatto di questi controlli nazionali supplementari sulla competitività, sui flussi commerciali e sulla sicurezza?

5.6. I criteri che determinano la concessione di un'autorizzazione d'esportazione

L'articolo 12 del regolamento relativo ai beni a duplice uso contiene un elenco dei criteri da utilizzare per valutare le domande di autorizzazione. Il regolamento ha quindi il vantaggio di contenere un insieme flessibile di criteri applicabili in tutta l'UE. Purtroppo tali criteri possono essere troppo generali e lasciare spazio alle varie interpretazioni.

Domande:

A tutte le parti interessate:

(26) I criteri stabiliti all'articolo 12 vi sembrano sufficientemente chiari e precisi?

(27) È opportuno armonizzare ulteriormente i criteri utilizzati dagli Stati membri per valutare le domande di esportazione? Se sì, come?

5.7. Dinieghi di autorizzazione

L'articolo 13 del regolamento relativo ai beni a duplice uso contiene alcune disposizioni particolareggiate riguardanti i dinieghi di autorizzazione all'esportazione, le consultazioni e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri. A norma del regolamento, gli Stati membri devono riesaminare i dinieghi ogni tre anni al fine di revocarli, modificarli o rinnovarli.

Domande:

A tutte le autorità che rilasciano le autorizzazioni:

(28) Come giudicate l'attuale sistema di diniego di autorizzazione e il meccanismo di consultazione relativo ai dinieghi di autorizzazione? Come potrebbe essere migliorato questo meccanismo?

(29) Tenuto conto del carico di lavoro che rappresenta un riesame e del numero di dinieghi attualmente in vigore, qual è il vostro parere sulla possibilità di introdurre, per ciascun diniego di autorizzazione, un periodo di validità di tre anni al termine del quale il diniego sarebbe automaticamente revocato in mancanza di modifica o di rinnovo?

5.8. Il controllo dei trasferimenti intra UE

Il regolamento relativo ai beni a duplice uso contiene disposizioni che richiedono controlli sul trasferimento, tra gli Stati membri dell'UE, di alcuni beni che figurano nell'elenco del suo allegato IV. Orbene, esso comprende anche disposizioni applicabili in materia che esentano dal controllo alcuni progetti dell'UE. Sembra inoltre che alcuni Stati membri non applichino pienamente questi controlli sulla base di impegni internazionali precedentemente firmati e tuttora vigenti.

Varie parti interessate hanno segnalato più volte alla Commissione che questi controlli intra-UE ostacolano inutilmente la cooperazione nel quadro di vari progetti tra gli Stati membri, considerando che i controlli si applicano non solo ai beni propriamente detti, ma anche alla corrispondente tecnologia. A causa del controllo dei trasferimenti intra-UE, i fornitori o subappaltatori stabiliti al di fuori dello Stato membro principale incontrano molti problemi nel partecipare ad alcuni progetti, anche durante la fase della gara d'appalto, con un impatto negativo sulla cooperazione tra imprese situate in Stati membri diversi. Ciò vale in particolare per il settore della tecnologia nucleare[9].

Il controllo dei trasferimenti intra-UE può anche avere l'effetto perverso di rendere le imprese dell'UE che svolgono le loro attività in più di uno Stato membro meno competitive rispetto alle omologhe dei paesi terzi.

[9] Da notare che il controllo di trasferimenti intra-UE delle merci nucleari è collegato anche al protocollo aggiuntivo con l'AIEA.

Domande:

A tutte le parti interessate:

(30) Come giudicate l'attuale sistema di controllo dei trasferimenti intra-UE? Avete constatato differenze di procedura tra gli Stati membri?

(31) È opportuno applicare ai trasferimenti intra-UE lo stesso livello di valutazione applicato alle esportazioni verso i paesi terzi?

(32) Come potrebbero essere riformate le disposizioni relative al controllo dei trasferimenti intra-UE?

Agli esportatori:

(33) Quale impatto hanno i controlli intra-UE sulla vostra impresa e sul mercato unico? Questi controlli hanno un impatto sulla vostra competitività nei confronti degli esportatori dei paesi terzi che esportano verso l'UE? Si prega di chiarire.

(34) Quanto tempo richiede approssimativamente l'ottenimento di un'autorizzazione per il trasferimento intra-UE di un bene che figura nell'elenco dell'allegato IV?

Alle autorità che rilasciano le autorizzazioni:

(35) Quali misure potrebbero essere adottate per rendere più flessibile il controllo dei trasferimenti intra-UE, garantendo al tempo stesso il rispetto degli obblighi internazionali?

5.9. L'elenco di controllo dell'UE

L'elenco dell'UE dei beni soggetti a controllo, che figura nell'allegato I del regolamento relativo ai beni a duplice uso, consente di determinare quali beni sono soggetti al controllo delle esportazioni e quali non lo sono. L'elenco dell'UE è una versione consolidata degli elenchi di controllo approvati nel quadro dei regimi internazionali di controllo delle esportazioni; esso comprende inoltre alcuni beni supplementari. Questo elenco contiene una serie di criteri e di parametri che consentono di determinare se un determinato bene è o no oggetto di un controllo delle esportazioni. Tenuto conto del suo ruolo fondamentale nel processo di controllo delle esportazioni, l'elenco di controllo dovrebbe essere applicato uniformemente in tutti gli Stati membri, al fine di garantire lo stesso livello di controllo su tutto il territorio dell'UE.

Domande:

A tutte le parti interessate:

(36) Come giudicate la qualità dell'elenco di controllo dell'UE? Questo elenco è aggiornato abbastanza regolarmente?

(37) Avete constatato differenze tra gli Stati membri dell'UE per quanto riguarda l'interpretazione dei beni iscritti nell'elenco di controllo? Si prega di chiarire.

(38)	L'elenco di controllo dell'UE è molto più rigido di quelli dei paesi terzi? Tale circostanza vi ha già creato problemi?

6. L'EVOLUZIONE DEL CONTROLLO DELLE ESPORTAZIONI DEI BENI A DUPLICE USO NELL'UE

6.1. Verso un nuovo modello di controllo delle esportazioni dell'UE

L'attuale quadro di riferimento dell'UE in materia di controllo delle esportazioni presenta specifici vantaggi e svantaggi. Lasciando da parte le evantuali differenze relative ai principi essenziali del controllo delle esportazioni nell'UE, è evidente che questo quadro di riferimento dovrà subire un'evoluzione nei prossimi anni al fine di adeguarsi alle sfide di un mondo in rapida trasformazione. Potrebbe risultare necessario modificare progressivamente il sistema dell'UE per fronteggiare nuove minacce per la nostra sicurezza e i progressi tecnologici che aumentano le disponibilità dei beni sensibili.

Le nuove idee mettono spesso molto tempo prima di concretizzarsi. Il presente Libro verde deve essere l'occasione per raccogliere pareri sugli aspetti riformabili e sugli strumenti d'azione, affinché il lavoro di preparazione necessario possa iniziare quanto prima.

La presente sezione del Libro verde intende lanciare un dibattito sulle future opzioni strategiche in materia di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso a livello dell'UE.

6.2. Obiettivo strategico e controllo delle esportazioni dell'UE sulla base dei rischi

In futuro i controlli delle esportazioni continueranno ad essere disciplinati dalla necessità di evitare che i beni sensibili siano utilizzati dai soggetti statali e non statali a fini militari o di proliferazione. Continueranno pertanto ad avere come obiettivo strategico quello di garantire il perfetto rispetto degli sforzi internazionali di non proliferazione. È possibile tuttavia che gli strumenti necessari alla realizzazione di questo obiettivo debbano subire un'evoluzione nel tempo.

Gli sviluppi degli ultimi anni mostrano che potrebbe risultare necessario procedere ad una certa gerarchizzazione delle misure in materia di controllo delle esportazioni. Il mondo moderno è caratterizzato dalla disponibilità crescente di alcuni beni, dall'accelerazione della globalizzazione e da nuovi metodi commerciali che implicano l'estensione delle catene d'approvvigionamento su più continenti. Le imprese che si sviluppano o che hanno accesso a beni o tecnologie soggetti a controllo sono spesso multinazionali che devono poter trasferire rapidamente le tecnologie soggette a controllo nel quadro delle loro operazioni commerciali quotidiane. Le realtà degli affari nel mondo attuale fanno sì che anche imprese più piccole con sede in un solo paese debbano affrontare la concorrenza a livello planetario. La capacità di effettuare le consegne rapidamente ed entro i termini stabiliti rappresenta un elemento essenziale nel dinamico mondo degli affari nel quale viviamo.

Ci si può legittimamente aspettare che le esportazioni dei beni a duplice uso rappresenteranno sempre una gran parte degli scambi commerciali dell'UE e che questo commercio continuerà ad essere realizzato, nella gran maggioranza dei casi, per fini legittimi. Ciò detto, tuttavia, vi sarà sempre un piccolo gruppo di paesi ed organizzazioni criminali che cercheranno di procurarsi questi beni per la loro potenziale utilizzazione militare. La soluzione di questo enigma deve fare affidamento su misure e approcci adatti al mondo attuale. L'evoluzione tecnologica e il crescente numero di transazioni rappresentano un onere sempre più pesante per le limitate risorse di cui dispongono le autorità di controllo delle esportazioni. Sembra che

l'unica possibile via d'uscita consista nell'applicare controlli integralmente basati sui rischi, a tutti i livelli del processo di controllo delle esportazioni.

Allo stesso tempo, è importante trarre pieno vantaggio dal mercato unico e dalla politica commerciale comune dell'UE. L'Unione offre un ambiente economico unico che consente alle imprese di esercitare la loro attività in modo omogeneo in più Stati membri, quando non in tutta l'UE, e garantisce loro la forza di entrare in concorrenza a livello mondiale. È necessario unire i nostri sforzi affinché i diversi approcci seguiti dagli Stati membri non mettano in pericolo questa competitività.

Può quindi risultare necessario orientarsi verso la messa a punto, in materia di controllo delle esportazioni dell'UE, di un modello più elaborato e basato sui rischi, nel quale le limitate risorse siano destinate al controllo dei beni che presentano i rischi maggiori. Affinché il modello possa funzionare, è opportuno tenere presenti i seguenti imperativi:

- l'approccio comune in materia di valutazione dei rischi dovrebbe essere utilizzato da tutte le autorità di controllo delle esportazioni;
- dovrebbe essere sistematicamente incrementato lo scambio di informazioni sulle transazioni e le autorizzazioni sospette;
- le autorizzazioni generali nazionali di esportazione dovrebbero cedere progressivamente il posto alle autorizzazioni generali di esportazione dell'UE;
- occorre mettere a punto un approccio comune per i controlli globali;
- è opportuno trovare una soluzione soddisfacente al problema del controllo dei trasferimenti intra-UE;
- l'entrata in vigore coordinata in tutta l'UE dovrebbe essere accompagnata da un migliore accesso alle informazioni che presentano interesse per le autorità doganali.

Nel quadro di questo modello, gli Stati membri continuerebbero a gestire autonomamente le rispettive politiche di controllo delle esportazioni e sarebbero sempre in grado di impedire esportazioni se ne dipendesse la loro sicurezza. Nell'insieme, tuttavia, ciò consentirebbe di applicare in tutta l'UE un approccio comune al controllo delle esportazioni che garantirebbe:

- l'uguaglianza di trattamento per gli esportatori;
- un migliore clima commerciale per le imprese;
- un controllo rafforzato delle transazioni più rischiose;
- un maggior volume di esportazioni dall'Unione europea.

Sarebbe in tal modo possibile migliorare al tempo stesso la sicurezza e la competitività dell'UE. Il concetto del nuovo modello di controllo delle esportazioni dell'UE è oggetto di un'analisi più particolareggiata nei prossimi paragrafi.

6.3. Organizzazione dei controlli delle esportazioni dell'UE in futuro

Le modalità di organizzazione dei controlli delle esportazioni secondo il modello sopra descritto sarebbe globalmente simile al funzionamento del sistema attuale di controllo delle esportazioni dell'UE, nel senso che la concessione delle autorizzazioni rientrerebbe nella competenza di un certo numero di autorità nazionali di controllo delle esportazioni negli Stati membri corrispondenti. Da un lato, tale approccio garantirebbe il rispetto del principio di sussidiarietà e il mantenimento di uno stretto collegamento tra gli esportatori che esercitano le loro attività in uno Stato membro determinato e le autorità incaricate di concedere le autorizzazioni d'esportazione e di effettuare le verifiche di conformità.

D'altro lato, le autorità nazionali incaricate di controllare le esportazioni dei beni a duplice uso si gioverebbero sistematicamente di una più stretta collaborazione, utilizzando maggiormente strumenti informatici comuni, scambiando più efficacemente le informazioni e seguendo procedure comuni in materia di valutazione dei rischi. Per molti aspetti, questa architettura sarebbe analoga ai livelli attuali di cooperazione tra le autorità doganali dell'Unione. In effetti, il livello di cooperazione sistematica attuale tra le autorità doganali dell'UE deve servire da modello per le autorità di controllo delle esportazioni.

Domande:

(39) Cosa pensate dell'eventuale creazione di un nuovo modello di controllo delle esportazioni dell'UE basato su una rete che riunisca varie autorità attualmente incaricate di concedere le autorizzazioni che operino in base a regole più comuni?

6.4. Valutazione comune dei rischi e procedure di riesame adeguate

Per raggiungere il livello di armonizzazione richiesto per quanto riguarda le procedure di controllo delle esportazioni, sarebbe necessario definire, nel settore della valutazione dei rischi, un approccio comune utilizzabile su tutto il territorio dell'UE per adottare decisioni in materia di controllo delle esportazioni. In linea generale, questo approccio comune in materia di valutazione dei rischi dovrebbe consentire di adottare decisioni simili in situazioni analoghe, anche nei casi dei controlli globali. Ciò permetterebbe di evitare che le autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni giungano a conclusioni differenti in situazioni comparabili.

Oltre al metodo di valutazione dei rischi propriamente detto, sarebbe forse necessario mettere a punto meccanismi di riesame appropriati al fine di garantire le stesse condizioni di concorrenza a tutti gli esportatori dell'UE.

Domande:

(40) Cosa pensate della messa a punto di un metodo comune di valutazione dei rischi che sarebbe utilizzato da tutte le autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni nel quadro delle procedure di autorizzazione?

6.5. Scambio sistematico di informazioni

L'efficacia e la forza del controllo delle esportazioni dipendono dall'affidabilità delle informazioni. Se non hanno accesso a buone informazioni, le autorità competenti non possono basarsi su elementi sufficientemente affidabili per prendere decisioni adeguate su specifiche transazioni di esportazione. È opportuno distinguere chiaramente due tipi di informazione:

– le informazioni collegate alla sicurezza, che sono raccolte dagli Stati membri nell'ambito delle loro prerogative di sicurezza nazionale. Queste informazioni non sono coperte dal presente Libro verde e non devono essere comunicate dagli Stati membri se non volontariamente. Tuttavia, come indicato nel documento relativo ai nuovi assi di azione adottato dal Consiglio, è opportuno utilizzare meglio le capacità di analisi a livello dell'UE;

– le informazioni provenienti direttamente dalle procedure di controllo delle esportazioni, che comprendono dati relativi agli esportatori, alle decisioni di autorizzazione adottate, alle entità sospette e ai dinieghi di autorizzazione. L'UE dovrebbe concentrarsi sul miglioramento di questo tipo di scambio di informazioni.

Attualmente, gli scambi di informazioni che presentano un interesse per il controllo delle esportazioni si effettuano essenzialmente a titolo bilaterale e ufficioso. Gli scambi di dati sistematici avvengono solo se le autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni rifiutano un'autorizzazione e, anche in questo caso, solo un livello minimo di dati è oggetto di comunicazione. I rifiuti sono notificati al fine di evitare che uno Stato membro autorizzi un'esportazione analoga a una transazione rifiutata da un altro Stato membro. È interessante constatare che il livello degli scambi sistematici di dati concernenti i dinieghi nei 27 Stati membri non supera quello degli scambi tra paesi che partecipano ai regimi internazionali di controllo delle esportazioni, che raggruppano circa 50 Stati. Gli Stati scambiano a volte più informazioni con alcune organizzazioni internazionali che con i loro partner dell'Unione. Ad esempio, nel settore nucleare, gli Stati membri forniscono all'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA) informazioni sui trasferimenti nucleari autorizzati; alcuni le comunicano anche informazioni sulle inchieste relative agli acquisti. In certa misura, questo scambio sistematico di informazioni sembra pertanto sproporzionato, tenuto conto del livello di integrazione raggiunto nell'UE e dell'esistenza di una politica di esportazione che pretende di essere comune.

Al fine di garantire che la futura architettura dell'UE in materia di controllo delle esportazioni possa funzionare come previsto, sarebbe opportuno garantire uno scambio sistematico di informazioni vertenti su vari aspetti del controllo delle esportazioni. Questo scambio potrebbe comprendere almeno:

– indicazioni sulle autorizzazioni rilasciate dagli Stati membri;

– indicazioni sugli esportatori di beni a duplice uso;

– indicazioni sugli esportatori registrati che beneficiano di autorizzazioni generali di esportazione;

– informazioni sulle entità sospette che cercano di procurarsi beni a duplice uso.

Da un lato, la messa in comune di queste informazioni garantirebbe che gli uffici competenti per la concessione delle autorizzazioni dispongano di informazioni sufficienti sui vari aspetti dell'autorizzazione per garantire l'applicazione uniforme del controllo delle esportazioni in tutta l'UE. D'altro lato, l'accesso a queste informazioni consentirebbe un'applicazione più efficacie sulle frontiere dell'UE, considerando che alcune transazioni potrebbero facilmente essere oggetto di controlli incrociati sulla base degli elenchi di autorizzazioni validi e di esportatori autorizzati.

Domande:

(41) Cosa pensate del modello di scambio delle informazioni presentato nei paragrafi precedenti?

(42) Quali altri tipi di informazioni dovrebbero scambiarsi le autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni al fine di garantire l'applicazione uniforme del controllo delle esportazioni in tutta l'UE?

6.6. Ampliamento dell'ambito di applicazione delle autorizzazioni generali di esportazioni dell'UE

Al fine di garantire l'efficacia dei controlli realizzati nel quadro nuovo modello di controllo delle esportazioni, è indispensabile arrivare a un consenso sulla gerarchizzazione degli sforzi. Numerosi Stati membri dell'UE e molti paesi terzi lo fanno già, applicando alle transazioni a basso rischio, procedure di esportazione agevolate nel quadro delle autorizzazioni generali. Nella stessa UE, non meno di 7 Stati membri applicano attualmente autorizzazioni generali nazionali di esportazione (AGN), che consentono di esportare un maggior numero di beni soggetti a controllo verso numerose destinazioni con un minimo di formalità. È chiaro che queste autorizzazioni generali agevolano notevolmente le esportazioni per le imprese che possono farvi ricorso e permettono agli uffici competenti per il rilascio delle autorizzazioni di dedicare maggiori risorse alla valutazione minuziosa delle transazioni che presentano un più elevato livello di rischi.

A livello dell'UE, esiste un'autorizzazione generale di esportazione che permette di esportare la maggior parte dei beni soggetti a controllo verso 7 destinazioni. Affinché gli esportatori di tutta l'UE possano beneficiare dei vantaggi offerti dalle autorizzazioni generali, la Commissione ha proposto nel 2008 la creazione di 6 altre autorizzazioni generali d'esportazione.

La Commissione ritiene che occorrerà in futuro compiere ulteriori sforzi per migliorare l'accesso alle autorizzazioni generali d'esportazione nell'UE, in particolare nei settori in cui alcuni Stati membri applicano già le AGN. La questione è strettamente collegata al metodo di valutazione dei rischi nell'UE. In materia di rischi, gli Stati membri seguono attualmente approcci differenti che portano a conclusioni diametralmente opposte per quanto riguarda l'ambito d'applicazione potenziale delle autorizzazioni generali di esportazione dell'UE. Transazioni considerate da alcuni Stati membri come sufficientemente poco rischiose da poter essere inserite nelle AGN sono ritenute troppo rischiose da altri Stati membri e quindi sottoposte ad un'autorizzazione individuale. Orbene, dal punto di vista della Commissione, questa situazione non ha motivo di esistere nel mercato unico: da un lato, si aprono spazi allo sviamento di destinazione e, d'altro lato, si creano ineguaglianze in materia di concorrenza per gli operatori dell'UE. Dovrebbe essere pertanto possibile raggiungere accordi generali per quanto riguarda le esportazioni a basso rischio. In particolare, considerata l'ampia portata di divese AGN già vigenti e delle autorizzazioni generali esistenti nei paesi terzi, l'UE dovrebbe essere in grado di definire nuove autorizzazioni generali di esportazione dell'UE. Al fine di preservare le prerogative nazionali nel settore della sicurezza, potrebbero essere previste alcune clausole di sicurezza nelle autorizzazioni generali di esportazioni dell'UE che hanno un vasto ambito d'applicazione, affinché gli Stati membri possano bloccare alcune transazioni caso per caso se sono di natura tale da minacciare i loro interessi essenziali in materia di sicurezza. Se fosse possibile raggiungere un accordo su questo approccio comune, sarebbe possibile rinunciare progressivamente alle AGM.

Se non è possibile raggiungere un accordo concernente nuove autorizzazioni generali di esportazione di grande portata nell'UE e sopprimere progressivamente le AGN, sarà opportuno prevedere la possibilità di consentire gli esportatori di tutti gli Stati membri di accedere alle AGN.

Domande:

(43) Cosa pensate della progressiva eliminazione delle AGN e della loro sostituzione da autorizzazioni generali di esportazione a livello dell'UE? Queste autorizzazioni generali di esportazione dell'UE comprenderebbero gli stessi beni e le stesse destinazioni, ma sarebbero accessibili agli esportatori di tutti gli Stati membri dell'UE.

(44) Quali nuovi tipi di autorizzazioni generali di esportazione dell'UE vorreste vedere applicati dall'Unione?

(45) Come giudicate l'autorizzazione generale di esportazione dell'UE n. EU001 e le AGN esistenti, in confronto con i tipi di autorizzazioni analoghe esistenti nei paesi terzi (ad esempio le esenzioni di autorizzazione degli Stati Uniti)?

6.7. Un approccio comune nei confronti dei controlli globali

La possibilità di vietare una transazione d'esportazione relativa a un bene che non figura esplicitamente nell'elenco di controllo dell'UE ma che può essere utilizzato a fini di proliferazione è una componente essenziale dei sistemi di controllo delle esportazioni in tutto il mondo. Questi controlli globali sono necessari affinché i beni suscettibili di contribuire a programmi militari o di proliferazione non possano essere utilizzati nel quadro di tali programmi, anche se i loro parametri tecnici sono leggermente al di sotto delle soglie di controllo o se questi beni non sono ancora iscritti nell'elenco di controllo. I controlli globali rappresentano pertanto l'estensione logica dei controlli effettuati sui beni iscritti nell'elenco.

Il ricorso a controlli globali è sempre difficile, ma lo è particolarmente nel contesto dell'UE, in cui è necessario garantire le stesse condizioni di concorrenza agli esportatori dell'Unione. Per quanto riguarda l'applicazione dei controlli globali nell'UE, sono venuti alla luce due problemi specifici:

- in primo luogo, se uno Stato membro mette a punto un controllo globale ed esige pertanto un'autorizzazione d'esportazione per un bene specifico, la sua decisione non ha un impatto sulle transazioni simili effettuate in altri Stati membri. Ciò significa che gli esportatori di uno Stato membro possono essere costretti a subire una procedura di autorizzazione, mentre i loro concorrenti in altri Stati membri continuano ad esportare senza limitazioni. Nella situazione attuale, il regolamento relativo ai beni a duplice uso si accontenta di dare agli Stati membri la possibilità di informarsi reciprocamente sui controlli globali posti in essere, senza obbligarli a reagire. Di conseguenza, l'uguaglianza delle condizioni di concorrenza non è garantita per gli esportatori dell'UE e gli obiettivi di sicurezza non sono raggiunti, considerando che le parti interessate possono fare "campagne acquisti" in tutto il territorio dell'Unione per trovare i beni ricercati;

- in secondo luogo, se uno Stato membro emette un diniego di autorizzazione in seguito all'istituzione di un controllo globale, gli altri Stati membri non adottano necessariamente le misure necessarie a evitare che un'esportazione rifiutata in uno

Stato membro sia autorizzata in un altro. Anche se il regolamento relativo ai beni a duplice uso stabilisce che gli Stati membri consultino l'elenco dei rifiuti vigenti prima di rilasciare un'autorizzazione e si concertino in merito a transazioni analoghe, accade che, nelle situazioni globali, alcuni Stati membri non applichino alcun processo di autorizzazione. Di conseguenza, anche se un diniego di esportazione è emesso da uno Stato membro, i concorrenti di altri Stati membri possono proseguire i loro scambi senza limitazioni, e ciò è chiaramente contrario al principio di uguaglianza delle condizioni di concorrenza per gli esportatori dell'UE e rimette in questione l'interesse stesso dei controlli.

Questi problemi sono strettamente collegati al fatto che i metodi di valutazione dei rischi variano da uno Stato membro all'altro. È essenziale evitare situazioni in cui uno Stato membro ritiene che un'esportazione presenti troppi rischi in materia di proliferazione per essere autorizzata, mentre altri Stati membri continuano ad esportare beni in condizioni analoghe o identiche.

In futuro gli Stati membri potrebbero essere soggetti a un obbligo di scambio di informazioni sui controlli globali che essi istituiscono e sugli elementi che motivano le loro decisioni. Potrebbe inoltre essere presa in considerazione la messa a punto di un controllo globale a livello dell'UE. Per mezzo di tale meccanismo e in situazioni specifiche, uno Stato membro o un gruppo di Stati membri potrebbe chiedere alla Commissione di imporre un obbligo di autorizzazione valevole nei 27 Stati membri per un certo tempo. Si potrebbe in seguito chiedere alle autorità doganali dell'UE di dedicare particolare attenzione ad alcuni tipi di transazioni specifiche. Questo approccio comune consentirebbe di rendere più stabile la situazione degli esportatori nell'UE e darebbe al tempo stesso maggiore efficacia agli sforzi compiuti in materia di sicurezza, dal momento che rappresenterebbe un mezzo efficace per impedire ai potenziali proliferatori di procurarsi alcuni beni nell'UE.

È opportuno riflettere più ampiamente sul modo di evitare che uno Stato membro conceda un'autorizzazione mentre un altro la rifiuta in seguito all'istituzione di un controllo globale. A tale proposito, sarebbe utile pensare di rafforzare il ruolo delle autorità doganali o eventualmente creare elenchi temporanei di beni supplementari soggetti a controllo che sarebbero basati su decisioni di rifiuto adottate poco tempo prima. Questo elenco temporaneo introdurrebbe un obbligo d'autorizzazione in vista dell'esportazione di taluni beni (che non figurano nell'elenco di controllo dell'UE) verso alcune destinazioni e costringerebbe pertanto gli Stati membri a valutare queste transazioni d'esportazione facendo riferimento a un insieme di regole comuni.

Domande:

(46) Sareste favorevoli all'obbligo per gli Stati membri di scambiare informazioni sui controlli globali istituiti (requisiti d'autorizzazione) in sostituzione dell'attuale approccio basato sullo scambio di informazioni volontario?

(47) Sareste favorevoli alla creazione di un meccanismo che consenta di applicare un controllo globale a livello dell'UE?

(48) Qual è la vostra opinione sull'idea di creare elenchi temporanei comprendenti in beni e le destinazioni che sarebbeto soggetti a controllo a titolo delle disposizioni globali?

6.8. Verso un mercato interno interamente integrato per i beni a duplice uso

È impossibile chiudere la discussione sul futuro modello di controllo delle esportazioni dell'UE senza evocare la questione dei trasferimenti intra-UE, che rappresenta uno dei rari ambiti che sfuggono ancora al principio della libera circolazione delle merci nell'UE. In una fase in cui potrebbero essere adottate alcune misure di facilitazione nei confronti dei trasferimenti intra-UE di materiali militari, i motivi per cui viene mantenuto il controllo dei trasferimenti intra-UE di beni a duplice uso sembrano alquanto oscuri. Il fatto di sottoporre i trasferimenti intra-UE a procedure d'autorizzazione essenzialmente analoghe a quelle cui sono soggette le esportazioni verso paesi terzi è difficile da giustificare nel mercato interno. Il problema è aggravatato dalla mancanza di procedure chiare e armonizzate per la concessione delle autorizzazioni di trasferimento intra-UE. Da anni i quadri di riferimento giuridici adottati successivamente dall'UE in materia di controllo delle esportazioni prevedono che questi controlli possano essere eliminati se sono adottate nuove misure a favore dell'armonizzazione del controllo delle esportazioni a livello dell'UE. Purtroppo non vi sono stati ancora progressi in questo senso.

Il controllo dei trasferimenti intra-UE limita lo sviluppo poiché le imprese tendono a sfuggire le cooperazioni transfrontaliere che comportano procedure d'autorizzazione e di archiviazione particolarmente fastidiose. In generale, esistono vari grandi progetti che richiedono attualmente numerose autorizzazioni e che trarranno notevoli vantaggi da un approccio più razionalizzato del controllo dei trasferimenti intra-UE.

Nell'ambito del concetto di un nuovo modello di controllo delle esportazioni UE, debbono essere compiuti seri sforzi per sopprimere il controllo dei trasferimenti intra-UE dei beni a duplice uso. Ogni volta che ciò si imporrà per motivi di sicurezza, potranno essere previsti altri mezzi per verificare che non vi sia stato uno sviamento di destinazione, tra cui:

- un ricorso più frequente ai meccanismi di verifica dopo la spedizione;
- la messa a punto di elenchi di utilizzatori finali dell'UE che possono ricevere i beni o tecnologie specifici attualmente elencati nell'allegato IV.

A tale proposito, si potrebbe quantomeno prendere in considerazione, in un primo tempo, la possibilità di rendere meno rigidi gli obblighi in materia di conservazione dei dati e di introdurre autorizzazioni generali per alcuni beni.

Domande:

(49) Sareste favorevoli alla riduzione progressiva del controllo dei trasferimenti intra-UE?

(50) Sareste favorevoli alla sostituzione degli obblighi di autorizzazione per i trasferimenti intra-UE con meccanismi di verifica post spedizione?

(51) Sareste favorevoli alla sostituzione degli obblighi di autorizzazione per i trasferimenti intra-UE con la messa a punto di un elenco di utilizzatori certificati, come quella sopra descritta?

(52) Avete altre idee che consentirebbero di ridurre progressivamente il controllo dei trasferimenti intra-UE?

6.9. Migliorare l'esecuzione dei controlli delle esportazioni

L'attuazione della normativa sul controllo delle esportazioni viene effettuata dalle autorità doganali in due fasi, vale a dire nel luogo dove le merci sono sottoposte alla procedura di esportazione e alla frontiera dell'UE. Attualmente, le autorità competenti fanno tutto ciò sulla base di informazioni molto limitate di cui dispongono.

Se i meccanismi di scambio di informazioni fossero migliorati come sopra indicato, le autorità incaricate di far applicare la legislazione potrebbero accedere ad informazioni centralizzate concernenti le autorizzazioni valide, gli esportatori registrati e le entità sospette, che potrebbero utilizzare per individuare più facilmente le transazioni ad altro rischio e concentrare i loro sforzi su queste ultime.

È opportuno inoltre riflettere al modo in cui si può trarre maggiore vantaggio dallo status di operatore economico autorizzato (OEA) nel quadro del processo di controllo delle esportazioni.

Domande:

(53) Di quale tipo di informazioni avrebbero bisogno le autorità doganali per effettuare un controllo adeguato delle esportazioni alle frontiere dell'UE?

(54) Le autorità doganali riterrebbero utile accedere ad informazioni centralizzate sulle autorizzazioni rilasciate nell'UE e agli elenchi di esportatori che hanno ottenuto le autorizzazioni?

(55) Come può essere utilizzato lo status di OEA nel quadro di riferimento relativo al controllo delle esportazioni?

7. CONCLUSIONI

7.1. Prossime tappe

La consultazione effettuata nel quadro del presente Libro verde si propone di varare il processo di esame del sistema di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso nell'UE, come previsto dall'articolo 25 del regolamento (CE) n. 428/2009. Il calendario approssimativo delle future tappe è il seguente:

- 31 ottobre 2011 – fine della consultazione;
- gennaio 2012 – relazione sui risultati del Libro verde;
- settembre 2012 – relazione ufficiale al Parlamento europeo e al Consiglio a titolo dell'articolo 25;
- 2013 – 2014 – proposte di modifica del regolamento relativo ai beni a duplice uso.

7.2. Periodo di consultazione

Tutte le parti interessate sono invitate a esprimere il loro parere per quanto riguarda i problemi e le questioni sollevate nel Libro verde. I contributi devono essere inviati entro il

31 ottobre 2011, sotto forma elettronica, al seguente indirizzo: TRADE-F1-DU-CONSULT-2011@ec.europa.eu.

7.3. Pubblicazione dei contributi

La Commissione prevede di pubblicare o diffondere eventualmente i contributi particolareggiati che riceverà in risposta alla consultazione varata nel quadro del presente Libro verde. Se desiderate che il vostro contributo rimanga confidenziale, preghiamo di indicarlo chiaramente nella vostra risposta.